

UCHWAŁA

Warszawa, dnia 16 kwietnia 2024 r.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie:

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Siegień

Sędziowie NSA: Bogusław Dauter (sprawozdawca),
Ryszard Pęk,
Małgorzata Pocztarek,
Cezary Pryca,
Marek Stojanowski,
Henryk Wach

Protokolant: starszy asystent sędziego Anna Górska,

przy udziale prokuratora Prokuratury Krajowej P. S.

po rozpoznaniu w dniu 16 kwietnia 2024 r.

na posiedzeniu jawnym w Izbie Ogólnoadministracyjnej

wniosku Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 14 grudnia 2023 r., znak: BO.511.24.2023

o podjęcie przez skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego

na podstawie art. 36 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. – Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r. poz. 2492 ze zm.) oraz art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.) uchwały mającej na celu wyjaśnienie:

„Czy dopuszczalny jest wniosek o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.), w sytuacji, gdy skarga, która nie została przekazana przez organ do sądu administracyjnego, jest niedopuszczalna?

podjął następującą uchwałę:

Dopuszczalny jest wniosek o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.), w sytuacji, gdy skarga, która

nie została przekazana przez ten organ do sądu administracyjnego, jest niedopuszczalna.

UZASADNIENIE

Wnioskiem z 14 grudnia 2023 r., BO.511.24.2023, Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego działając na podstawie art. 36 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2492) oraz na podstawie art. 264 § 2 w związku z art. 15 § 1 pkt 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm., dalej: „p.p.s.a.”) wniósł o podjęcie uchwały wyjaśniającej: „Czy dopuszczalny jest wniosek o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.), w sytuacji, gdy skarga, która nie została przekazana przez organ do sądu administracyjnego, jest niedopuszczalna?”.

We wniosku wskazano, że zgodnie z art. 54 § 2 zd. 1 p.p.s.a., organ, o którym mowa w § 1, przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Stosownie do art. 55 § 1 zd. 1 p.p.s.a., w razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał, że wniosek o podjęcie przedmiotowej uchwały jest zasadny, gdyż analiza orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego dotyczącego możliwości rozpoznania przez sąd wniosku skarżącego o nałożenie na organ administracji grzywny w razie niezastosowania się przez ten organ do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a., pokazuje, że prezentowane są dwa odmienne stanowiska dotyczące przedmiotowej kwestii.

W myśl pierwszego stanowiska wniosek o wymierzenie organowi grzywny podlega rozpoznaniu niezależnie od tego czy skarga w tej sprawie podlegała sądownictwu administracyjnemu. Jak wynika z argumentacji prezentowanej w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego, w postępowaniu

proszonym na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. sąd bada jedynie, czy organ, do którego skarga została skierowana wykonał obowiązki określone w art. 54 § 2 p.p.s.a. Przekazanie sądowi administracyjnemu skargi jest bezwzględne i obligatoryjne, niezależne od tego, czy dany podmiot uznaje, że skarga nie należy do kognicji sądu administracyjnego. Już bowiem tylko samo złożenie skargi stanowi żądanie strony nadania skardze określonego biegu i obliguje podmiot, do którego skarga ta została skierowana, do uczynienia zadość temu żądaniu. Nie jest on uprawniony do dokonywania ocen dopuszczalności skargi i żądania jej przekazania. To sąd administracyjny w toku postępowania zainicjowanego skargą zobowiązany jest dokonać oceny i ustalenia, czy skarga, będąca pismem kierowanym do sądu, mieści się w zakresie właściwości sądów administracyjnych. Żadna okoliczność nie zwalnia tego podmiotu od obowiązku przekazania skargi wraz z odpowiedzią na skargę do sądu administracyjnego. Taka wykładania powołanych przepisów jest następstwem przyjęcia, że wniosek o wymierzenie organowi grzywny, wymieniony w art. 55 § 1 zd. 1 p.p.s.a., jest pismem wszczynającym odrębne postępowanie w rozumieniu art. 63 p.p.s.a., od którego na podstawie art. 230 § 1 i 2 p.p.s.a. pobiera się wpis sądowy (zob. uchwała NSA z 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08). Skoro postępowanie z wniosku o wymierzenie organowi grzywny (art. 55 § 1 p.p.s.a.) jest prowadzone w odrębnej sprawie sądownoadministracyjnej (określonej w art. 54 § 2 p.p.s.a.) niż sprawa sądownoadministracyjna zainicjowana wniesieniem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, to w postępowaniu z wniosku o wymierzenie organowi grzywny sąd nie jest uprawniony do ustalania, czy skarga do sądu administracyjnego jest dopuszczalna.

Ponadto podkreślono w orzecznictwie, że nawet dopełnienie obowiązku wynikającego z art. 54 § 2 p.p.s.a. już po złożeniu wniosku o wymierzenie grzywny nie prowadzi do bezprzedmiotowości postępowania w takiej sprawie, chociaż nie wyklucza odstąpienia od wymierzenia grzywny, zwłaszcza gdy uchybienie terminu jest nieznaczne. Oznacza to jednak, że skoro postępowanie z wniosku o wymierzenie organowi grzywny (art. 55 § 1 p.p.s.a.) jest prowadzone w odrębnej sprawie sądownoadministracyjnej (określonej w art. 54 § 2 p.p.s.a.) niż sprawa sądownoadministracyjna zainicjowana wniesieniem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego, to w postępowaniu z wniosku o wymierzenie organowi grzywny, sąd administracyjny winien poddać kontroli przesłanki warunkujące zastosowanie regulacji prawnej wskazanej w art. 55 § 1 p.p.s.a.

Takie stanowisko zostało zaprezentowane w postanowieniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 20 grudnia 2016 r., I OZ 837/16; 18 marca 2020 r., II GZ 58/20; 11 września 2020 r., II GSK 633/20; 22 września 2021 r., III OZ 635/21; 17 maja 2022 r., III OZ 309/22; 27 czerwca 2023 r., III OZ 300/23 i III OZ 301/23; 27 września 2023 r., III OZ 427/23, III OZ 428/23, III OZ 428/23, III OZ 430/23 oraz 17 października 2023 r., III OZ 486/23.

Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego wskazał we wniosku, że w orzecznictwie prezentowane jest również drugie stanowisko, według którego wnioski o wymierzenie organowi grzywny za nieprzekazanie w terminie skargi wraz z aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę może być rozpoznany jedynie wówczas, gdy skarga dotyczy spraw, o których mowa w art. 3 p.p.s.a., tj. spraw należących do właściwości sądu administracyjnego. W przypadku gdy skarga do sądu administracyjnego jest niedopuszczalna, to również niedopuszczalny jest wniosek o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a.

Takie stanowisko zostało zaprezentowane w postanowieniach Naczelnego Sądu Administracyjnego z: 3 października 2012 r., I OZ 739/12; 30 listopada 2012 r., I OZ 886/12 i I OZ 887/12; 24 kwietnia 2014 r., I OZ 325/14; 17 listopada 2015 r., II OZ 1094/15; 6 kwietnia 2016 r., II OZ 333/16; 21 września 2021 r., I GZ 294/21; 1 października 2021 r., III OZ 658/21; 31 stycznia 2023 r., III OZ 20/23; 26 lipca 2023 r., III OZ 337/23 i III OZ 343/23.

Prokurator Prokuratury Krajowej sformułował swoje stanowisko w sprawie w piśmie z 13 lutego 2024 r., gdzie wniósł o podjęcie uchwały o następującej treści: „Wniosek o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r., poz. 1634 ze zm.) jest dopuszczalny także wtedy, gdy skarga, która nie została przekazana przez organ do sądu administracyjnego, jest niedopuszczalna”.

Rozpatrując przedstawione zagadnienie, skład siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego zważył, co następuje.

Wniosek Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego o podjęcie uchwały wyjaśniającej spełnia przesłanki określone w art. 15 § 1 pkt 2 p.p.s.a., dotyczy bowiem przepisów prawnych, których stosowanie wywołuje rozbieżności w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Dostrzeżone rozbieżności wystąpiły na tle analizy konkretnych

orzeczeń, po części powołanych w uzasadnieniu wniosku, i dotyczyły przepisów, które stanowiły podstawę rozstrzygnięcia sądu.

Przedstawione we wniosku Prezesa NSA zagadnienie prawne daje podstawę do podjęcia uchwały. Z treści art. 15 § 1 pkt 2 w związku z art. 264 § 2 p.p.s.a. wynika, że podjęcie uchwały abstrakcyjnej ma miejsce wtedy, gdy w orzecznictwie sądów administracyjnych doszło do rozbieżności orzeczniczej. Przez to pojęcie należy rozumieć nie tylko różnice poglądów prawnych wyrażanych w orzecznictwie, ale także tendencję do utrwalania się określonych stanowisk interpretacyjnych (por. postanowienie NSA z 30 października 2007 r., II GPS 1/07, ONSAiWSA 2008, nr 1, poz. 6). Rozbieżność w orzecznictwie musi być trwała i rzeczywista, co z kolei implikuje i pogłębia dalsze niejednolite stosowanie prawa (zob. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 11 grudnia 2017 r., II OPS 2/17, ONSAiWSA 2018, nr. 2, poz. 20). Wszystkie te kryteria należy przypisać zagadnieniu przedstawionemu we wniosku.

Przed przystąpieniem do rozważań merytorycznych należy zauważyć pewną nieścisłość między treścią wniosku, a jego uzasadnieniem. Wniosek bowiem w swojej treści odwołuje się do „sytuacji, gdy skarga, która nie została przekazana przez organ do sądu administracyjnego, jest niedopuszczalna”, tymczasem w uzasadnieniu wniosku akcentuje się niedopuszczalność w zasadzie w odniesieniu do braku kognicji sądu administracyjnego (art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.).

W ocenie składu siedmiu sędziów, Naczelny Sąd Administracyjny nie jest władny modyfikować treści wniosku z własnej inicjatywy, ani tym bardziej określać, w jakim obszarze i zakresie rozbieżność ta istnieje (zob. postanowienie NSA z 8 listopada 2021 r., I OPS 1/21, ONSAiWSA 2022, nr 1, poz. 3), nawet przy uwzględnieniu, że większość judykatów, zwłaszcza w odniesieniu do drugiego stanowiska zaprezentowanego we wniosku, opartych jest na przesłance niedopuszczalności skargi określonej w art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a.

Rekapitulując ten fragment uzasadnienia, skład siedmiu sędziów, w dalszych rozważaniach prawnych dotyczących postawionego we wniosku pytania, będzie się odnosił do wszystkich przyczyn niedopuszczalności określonych w art. 58 § 1 p.p.s.a. łącznie, bez odwoływania się do każdej z nich z osobna.

Zgodnie z art. 55 § 1 p.p.s.a. w razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2, sąd na wniosek skarżącego może orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Wniosek o wymierzenie

organowi grzywny, wymieniony w tym przepisie, jest pismem wszczynającym odrębne postępowanie w rozumieniu art. 63 p.p.s.a., od którego na podstawie art. 230 § 1 i 2 p.p.s.a. pobiera się wpis sądowy (zob. uchwała składu siedmiu sędziów NSA z 7 kwietnia 2008 r., II FPS 1/08).

Przytoczona wyżej regulacja art. 55 § 1 p.p.s.a. i podjęta na jej kanwie uchwała wyrażają konstytucyjną zasadę prawa do sądu (art. 45 ust. 1 Konstytucji RP), która - w powiązaniu z zasadą demokratycznego państwa prawnego zakazuje zawężającej wykładni prawa do sądu (zob. wyrok TK z 9 czerwca 1998 r., K 28/97, OTK 1998, nr 4, poz. 50) i nakazuje odrzucenie wyników zbyt rygorystycznej wykładni, zamykającej stronie drogę do rozpoznania jej sprawy przez niezawisły sąd. Odnosi się to zarówno do możliwości skorzystania przez stronę z regulacji art. 55 § 1 p.p.s.a., jak i wymuszenia na organie administracji publicznej, przekazania skargi strony wraz z aktami sprawy do rozpoznania przez właściwy sąd administracyjny. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 20 grudnia 2017 r., SK 37/15 (OTK-A 2017, poz. 90), prawo do sądu jest jednym z podstawowych praw jednostki i jedną z fundamentalnych gwarancji praworządności. W Konstytucji RP prawo do sądu zostało wyrażone *expressis verbis* przez prawodawcę w art. 45 ust. 1 oraz art. 77 ust. 2. Zgodnie z art. 45 ust. 1 ustawy zasadniczej, każdy ma prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Natomiast art. 77 ust. 2 Konstytucji RP stanowi, że ustawa nie może nikomu zamykać drogi sądowej dochodzenia naruszonych wolności lub praw (zob. M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Wolters Kluwer, s. 327; postanowienie NSA z 27 września 2023 r., III OZ 428/23).

Stąd w ocenie składu siedmiu sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego regulacja przewidziana w art. 55 § 1 p.p.s.a. jest swoistym antidotum na uchybienie przez organy obowiązkom przewidzianym w art. 54 § 2 p.p.s.a. Ratio legis tej regulacji polega zatem na zabezpieczeniu sfery praw i interesów skarżącego przed dezorganizowaniem, czy opóźnianiem postępowania sądownoadministracyjnego przez organ administracji publicznej (zob. M. Jagielska, A. Wiktorowska, P. Wajda w: red. R. Hauser, M. Wierzbowski, *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 328). Przedmiotowa regulacja, jak przyjmuje się powszechnie w orzecznictwie, ma charakter represyjno-dyscyplinujący. Z jednej strony stanowi sankcję za niewykonanie obowiązków przekazania skargi

wraz z kompletem akt sądowi, w ściśle określonym terminie, z drugiej zaś dyscyplinuje organ na przyszłość.

Postępowanie w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest postępowaniem samodzielnym i odrębnym od postępowania w przedmiocie samej skargi i jej ewentualnej dopuszczalności. Ponadto przedmioty tych postępowań są ze swej istoty odmienne. Pierwsze z postępowań jest procesową rekcją na naruszenie prawa przy przekazaniu skargi do sądu, a tym samym naruszenie podstawowego prawa jednostki do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd, drugie postępowanie zaś zmierza do oceny zgodności z prawem zaskarżonego aktu czy czynności z zakresu administracji publicznej. Postępowanie z wniosku o wymierzenie grzywny niejako poprzedza postępowanie sądownoadministracyjne ze skargi, wymusza bowiem przekazanie skargi wraz z aktami sprawy do sądu celem rozpoznania. Ewentualna niedopuszczalność skargi również pozostaje poza zakresem sprawy w wniosku o wymierzenie grzywny.

Nie może budzić żadnych wątpliwości, że o dopuszczalności skargi wniesionej do sądu administracyjnego, może rozstrzygać wyłącznie ten sąd, nie zaś organ za pośrednictwem, którego skarga została wniesiona. Przepis art. 54 § 2 p.p.s.a. statuuje bezwzględny obowiązek przekazania sądowi dokumentów warunkujących przeprowadzenie kontroli sądowej. Organ ten musi więc przekazać skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na tę skargę w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia, przy czym przepisy szczególne mogą przewidywać inne terminy. Obowiązek ten spoczywa na organie w rozumieniu art. 32 p.p.s.a., niezależnie od tego, czy uznaje on skargę za dopuszczalną oraz czy w jego ocenie przedmiotem zaskarżenia jest podlegający kognicji sądu administracyjnego akt, czynność, bezczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania (zob. postanowienie NSA z 11 września 2020 r., II GSK 633/20; zob. także postanowienie WSA w Gdańsku z 19 listopada 2007 r., II SO/Gd 5/07 wraz z glosą W. Sawczyzna, OSP 2009, z. 7-8, poz. 79).

Na realizację obowiązku wynikającego z art. 54 § 2 p.p.s.a. nie może w żaden sposób wpływać przekonanie organu, że sąd administracyjny nie jest właściwy w sprawie, w której wniesiona została skarga. Kwestii tej nie może także rozstrzygać sąd rozpoznający wniosek o wymierzenie grzywny, bowiem nie jest ona przedmiotem tego postępowania (zob. postanowienia NSA z: 22 września 2021 r., III OZ 635/21;

17 maja 2022 r., III OZ 309/22). Przesądzić to może jedynie sąd właściwy do rozpoznania skargi, a nie sąd właściwy do rozpoznania wniosku o wymierzenie grzywny, ani tym bardziej organ, za pośrednictwem, którego skarga została wniesiona.

Co najwyżej prawomocne rozstrzygnięcie sądu administracyjnego w przedmiocie niedopuszczalności skargi, jeżeli zapadło przed rozpoznaniem wniosku o wymierzenie grzywny może rzutować na samo rozstrzygnięcie w przedmiocie wymierzenia grzywny. Przypomnieć tylko należy, że grzywna przewidziana w art. 55 § 1 p.p.s.a. ma charakter fakultatywny, wobec tego nawet w przypadku spełnienia wskazanych tamże przesłanek, sąd nie jest zobligowany do jej orzeczenia.

Ponadto orzeczenie sądu w przedmiocie wymierzenia grzywny ma charakter uznaniowy. Sąd podejmując takie rozstrzygnięcie powinien wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, w tym między innymi charakter sprawy, przyczyny niewypełnienia przez organ obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a., czas jaki upłynął od wniesienia skargi, okoliczność czy organ przed rozpatrzeniem wniosku wypełnił obowiązek przekazania skargi wraz z aktami, czy przekazanie kompletnych akt administracyjnych opóźniło rozpoznanie sprawy, w tym również czy skarga z oczywistych przyczyn była niedopuszczalna.

Naczelny Sąd Administracyjny w składzie siedmiu sędziów nie podziela linii orzeczniczej zaprezentowanej w stanowisku drugim uzasadnienia wniosku Prezesa NSA, nawet gdyby ono odnosiło się wyłącznie do przesłanki niedopuszczalności określonej w art. 58 § 1 pkt 1 p.p.s.a. Stanowisko to sprowadza się do stwierdzenia, że wniosek o wymierzenie organowi grzywny za nieprzekazanie w terminie skargi wraz z aktami sprawy oraz odpowiedzią na skargę może być rozpoznany jedynie wówczas, gdy skarga dotyczy spraw, o których mowa w art. 3 p.p.s.a., tj. spraw należących do właściwości sądu administracyjnego. W przypadku gdy skarga do sądu administracyjnego jest niedopuszczalna, to również niedopuszczalny jest wniosek o wymierzenie organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a.

Przeciwko takiemu zapatrywaniu sprzeciwiają się przede wszystkim argumenty wykładni językowej art. 55 § 1 p.p.s.a., o których mowa we wcześniejszych wywodach, a także reguły wykładni systemowej i celowościowej.

Wymierzenie grzywny następuje na wniosek złożony bezpośrednio do właściwego sądu administracyjnego, natomiast skargę wnosi się do sądu

administracyjnego za pośrednictwem organu. Oba pisma procesowe mają nie tylko odrębny tryb ich wnoszenia, ale także inną podstawę prawną zaskarżenia oraz skutek jaki wywołują w postępowaniu sądownoadministracyjnym. W tym miejscu przywołać należy trafny pogląd wyrażony przez P. Brzozowskiego, w glosie do postanowienia WSA w Olsztynie z 26 października 2011 r., II SO/OI 22/10 (LEX/el. 2012), zgodnie z którym nie można odrzucić wniosku o wymierzenie organowi grzywny z powołaniem się na brak właściwości sądu administracyjnego (art. 58 § 1 pkt 1 w związku z art. 64 § 3 p.p.s.a.), gdyż tylko ten sąd jest właściwym do rozpoznania tego typu wniosku, jest to właściwość wyłączna.

Oczywista jest odmienność celów jakie przyświecają obu regulacjom. Rozstrzygnięcie w przedmiocie wymierzenia grzywny ma na celu przymuszenie organu do nadesłania sądowi skargi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę w określonym terminie. Dopiero wymuszenie tego obowiązku daje podstawę do rozpoznania sprawy. Rozstrzygnięcie w przedmiocie dopuszczalności skargi, jakkolwiek o charakterze formalnym, to jednak kończy postępowanie sądownoadministracyjne. Nie byłoby to możliwe, gdyby organ nie wypełnił swoich obowiązków z art. 54 § 1 p.p.s.a. W takim przypadku brak postanowienia o wymierzeniu grzywny uniemożliwiłby rozpoznanie sprawy na podstawie nadesłanego odpisu skargi (zob. art. 55 § 2 p.p.s.a.).

Nie zawsze jest oczywiste, że sprawa nie jest sprawą z zakresu administracji publicznej. Gdyby uznać, że w sprawie wymierzenia grzywny za nieprzekazanie akt sprawy można dokonywać oceny, czy sprawa jest sprawą z zakresu administracji publicznej, to mogłoby dochodzić do sytuacji, że sąd rozpoznający sprawę wymierzenia grzywny mógłby uznać, iż nie jest to sprawa z zakresu administracji publicznej zaś sąd rozpoznający skargę mógłby wyrazić odmienny pogląd. Co również istotne sąd ten z mocy art. art. 58 § 4 p.p.s.a. nie może odrzucić skargi z powodu, o którym mowa w § 1 pkt 1, jeżeli w tej sprawie sąd powszechny uznał się za niewłaściwy.

Powyższe rozważania uzasadniają podjęcie uchwały następującej treści: Dopuszczalny jest wniosek o wymierzenie organowi grzywny na podstawie art. 55 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2023 r. poz. 1634 ze zm.), w sytuacji, gdy skarga, która nie została przekazana przez ten organ do sądu administracyjnego, jest niedopuszczalna.

Z tych wszystkich względów Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 15 § 1 pkt 2 oraz art. 264 § 2 p.p.s.a. podjął uchwałę jak w sentencji.