

CEPIS



## WYROK

### W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 26 lutego 2024 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie  
w składzie następującym:

Przewodniczący Sędzia WSA

Łukasz Krzycki

Sędzia WSA

Joanna Kruszevska-Grońska

Asesor WSA

Lucyna Staniszevska (spr.)

Protokolant

Marta Stec

po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 26 lutego 2024 r.

sprawy ze skargi

na decyzję Szefa Krajowej Administracji Skarbowej

z dnia 21 lipca 2023 r. nr DKS8.1125.45.2023.EDE

w przedmiocie odmowy przyznania świadczenia motywacyjnego

uchyla zaskarżoną decyzję oraz utrzymana nią w mocy decyzję Dyrektora Izby  
Administracji Skarbowej w Poznaniu z dnia 30 maja 2023 r. nr 3001-  
IPK3.1110.417.2023.3

Przewodniczący Sędzia WSA  
Łukasz Krzycki

Joanna Kruszevska-Grońska  
Lucyna Staniszevska (spr.)



## UZASADNIENIE

I. Przedmiotem zaskarżenia jest decyzją Szefa Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: „Szef KAS”, „Organ II instancji”) z dnia 21 lipca 2023 r., znak sprawy. DKS8.1125.45.2023.EDE, który działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), uchylił decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu (dalej: „DIAS”, „Organ I instancji”) z dnia 30 maja 2023 r. nr 3001-IPK3.1110.417.2023.33001-23-080568, w przedmiocie odmowy przyznania „Skarżący”) świadczenia motywacyjnego i umorzył postępowanie przed organem I instancji w całości.

II. Zaskarżona decyzja zapadła w następujących okolicznościach faktycznych i prawnych.

1. Pismem z 31 marca 2023 r. wystąpił do Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu o wydanie decyzji o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia motywacyjnego na podstawie art. 226b ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej, zwanej dalej „ustawą o KAS”.

2. Decyzją nr 3001-IPK3.1110.417.2023.3 3001-23-080568 z 30 maja 2023 r., wydaną na podstawie art. 226b ust. 1 w zw. z art. 145 ust. 1 ustawy o KAS, Dyrektor Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu, odmówił przyznania funkcjonariuszowi świadczenia motywacyjnego.

W uzasadnieniu decyzji Organ I instancji wskazał, że z przeprowadzonej analizy akt osobowych wynika, że Skarżący był zatrudniony był w Izbie Skarbowej w Poznaniu w okresie od 4 grudnia 1989 r. do 6 lutego 1992 r., następnie był zatrudniony w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Poznaniu w okresie od 7 lutego 1992 r. do 31 sierpnia 2003 r.. Kolejno był zatrudniony w Izbie Celnej w Poznaniu w okresie od 1 września 2003 r. do 30 czerwca 2010 r., a od 1 lipca 2010 r. pełni służbę w Służbie Celnej oraz w Służbie Celno-Skarbowej.

W ocenie Organu I instancji ustalono również, że okresy zatrudnienia w Izbie Skarbowej w Poznaniu, w Urzędzie Kontroli Skarbowej w Poznaniu oraz w Izbie Celnej w Poznaniu nie stanowią okresów równorzędnych ze służbą w rozumieniu

art. 13 ustawy o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin, zwanej dalej „uzef”. Na dzień 1 marca 2023 r. staż służby Pana

według wyliczeń Organu I Instancji wyniósł 12 lat, 8 miesięcy oraz 1 dzień i obejmował okres służby w Służbie Celnej i w Służbie Celno-Skarbowej od 1 lipca 2010 r.

3. Pismem z 12 czerwca 2023 r. w ustawowym terminie wniósł odwołanie od ww. decyzji do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej. Zaskarżonej decyzji zarzucił:

1) naruszenie przepisów prawa materialnego, tj.:

- a) art. 226b ust. 1 pkt 2 ustawy o KAS, poprzez niewłaściwe jego zastosowanie polegające na wyłączeniu ze stosowania tego przepisu okresu służby od 4 grudnia 1989 r. do 30 czerwca 2010 r. a więc praw nabytych na podstawie przepisu wymienionego w pkt. 1c),
- b) art. 99 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej, poprzez niewłaściwe jego zastosowanie polegające na nieuprawnionym wyłączeniu ze stosowania tego przepisu okresu służby w Służbie Celnej od 4 grudnia 1989 r. do 30 czerwca 2010 r.,
- c) art. 150 ust. 8 i 8a ustawy o KAS, poprzez niewłaściwe jego zastosowanie, nieprzystające do stanu faktycznego, w którym się znalazł,
- d) art. 13 uzef, poprzez niewłaściwe jego zastosowanie polegające na przypisaniu mu znaczenia innego niż wynika to z jego faktycznego brzmienia.

Niewłaściwe zastosowanie tych przepisów spowodowało, w ocenie Skarżącego, odstąpienie od zaliczenia do okresu zatrudnienia w Służbie Celnej okresu od 4 grudnia 1989 r. do 30 czerwca 2010 r., co znalazło wyraz w kontestowaniu własnych zaświadczeń, podważenie zasady sprawiedliwości społecznej, wyrażone w art. 2 Konstytucji RP, chroniącym prawa, które Skarżący nabył i zostało mu to potwierdzone stosownym zaświadczeniem na podstawie art. 99 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej, naruszenie powszechnej zasady i paremii prawniczej określającej zakaz retroaktywności prawa (*lex retro non agit*), która została wyrażona w art. 3 k.c., nieuwzględnianie linii orzeczniczej dotyczącej ochrony praw nabytych

zaprezentowanej licznymi wyrokami zarówno TK, jak też SN i NSA, a także opinii uznanych autorytetów w zakresie prawa.

Ponadto, zarzucił naruszenie przepisów postępowania, które miało wpływ na wynik sprawy tj. art. 77 § 1 k.p.a. oraz art. 80 k.p.a. poprzez: brak wszechstronnej oceny całokształtu materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie oraz dokonanie ustaleń faktycznych niezgodnie z zasadami logiki oraz doświadczenia życiowego. W szczególności w przekonaniu Skarżącego, organ nie przeprowadził analizy akt osobowych Skarżącego.

Mając powyższe na względzie Pan \_\_\_\_\_ wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i orzeczenie co do istoty sprawy, poprzez uwzględnienie wniosku wszczynającego postępowanie w całości na zasadzie art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a., a tym samym wydanie rozstrzygnięcia przyznającego mu świadczenie motywacyjne z dniem 1 marca 2023 r.

4. Decyzją Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 21 lipca 2023 r., znak sprawy: DKS8.1125.45.2023.EDE działając na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2023 r. poz. 775, z późn. zm.), zwanej dalej „k.p.a.”, uchylił zaskarżoną decyzję i umorzył postępowanie przed organem I instancji w całości.

W uzasadnieniu decyzji Organ II instancji wskazał, iż uznał, że postępowanie pierwszoinstancyjne stało się bezprzedmiotowe. Organ II instancji zwrócił uwagę, że aby można było zastosować w danej dziedzinie procedurę administracyjną, uregulowaną przez k.p.a., postępowanie musi dotyczyć sprawy administracyjnej, w tym w rozumieniu art. 1 pkt 1 k.p.a. Przepis ten stanowi, że k.p.a. normuje postępowanie przed organami administracji publicznej w należących do właściwości tych organów sprawach indywidualnych rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych. Oznacza to, że przepis prawa materialnego (normujący dane uprawnienie) musi wskazywać, że w tym zakresie organ administracji publicznej rozstrzyga władczo w drodze decyzji administracyjnej. Przepisy prawa materialnego przewidują formę załatwienia danej sprawy administracyjnej w sposób bezpośredni, przez wyraźne wskazanie, iż w sprawie wydawana jest decyzja administracyjna, albo że do rozpoznania sprawy stosuje się przepisy k.p.a., ale także w sposób pośredni, na przykład przez wyrażoną w formie czasownikowej kompetencję organu

administracji publicznej do rozstrzygania sprawy, np. „przyznaje”, „zezwała”. W sytuacji, gdy ustawodawca nie określi wyraźnie w jakiej formie prawnej sprawa powinna być załatwiona ro w ocenie Szefa KAS rozstrzygające znaczenie ma charakter sprawy oraz treść przepisów będących podstawą działania organu administracji publicznej, do którego właściwości należy załatwienie sprawy. W ocenie Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, zagadnienie stanowiące przedmiot zaskarżonego rozstrzygnięcia Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu, nie stanowi indywidualnej sprawy z zakresu administracji publicznej, do której miałyby zastosowanie przepisy k.p.a. (art. 1 i 2 k.p.a.).

Z ust. 3 ww. art. 226b ustawy o KAS wynika, że decyzja o przyznaniu lub odmowie prawa do świadczenia motywacyjnego wydawana jest przez kierownika jednostki organizacyjnej, o którym mowa w art. 145 ustawy o KAS, nie później niż w terminie 30 dni od osiągnięcia przez funkcjonariusza wymaganego stażu służby. Powyższa decyzja jest wydawana z urzędu, niezależnie od inicjatywy funkcjonariusza, w oparciu wyłącznie o okoliczności, o których mowa w ust. 1 pkt 1 i 2 oraz ust. 6 art. 226b ustawy o KAS. W ust. 6 powołanego przepisu enumeratywnie zaś wskazano przesłanki uniemożliwiające przyznanie świadczenia motywacyjnego, których zaistnienie w odniesieniu do funkcjonariusza posiadającego wymagany staz służby, o którym mowa w art. 226b ust. 1 i 2, warunkuje wydanie decyzji odmownej.

Organ II instancji stwierdził, że w sytuacji kiedy funkcjonariusz nie posiada stażu służby wymaganego dla nabycia uprawnień do świadczenia motywacyjnego, brak jest "sprawy" podlegającej rozpoznaniu na drodze administracyjnej

Jednocześnie Szef KAS wyjaśnia, że w sytuacji wniesienia wniosku przez funkcjonariusza, który nie legitymuje się wymaganym stażem służby uprawniającym do przyznania świadczenia motywacyjnego, kierownik jednostki powinien w formie pisemnej, niestanowiącej władczego rozstrzygnięcia organu administracji, poinformować funkcjonariusza, iż nie wypełnia on przesłanki wymaganego stażu służby, a zatem przedmiotowe świadczenie obecnie mu nie przysługuje.

III. Od wyżej wskazanej decyzji Szefa KAS skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie wywiódł zaskarzając ją w całości.

Skarżący zaskarżonej decyzji zarzucił:

1. naruszenie podstawy prawnej wydania decyzji art. 138 § 1 pkt 2 K.p.a. w związku z art. 105 § 1 K.p.a., podczas gdy istnieją podstawy do merytorycznego rozpatrzenia sprawy;
2. naruszenie art. 226b ust. 3 ustawy o KAS polegające na tym, że Szef KAS odmawia swoim podwładnym badania merytorycznego w ramach kontroli instancyjnej a przez to również sądowej ustaleń dokonywanych przez kierowników jednostek administracyjnych w zakresie oceny stażu w Służbie Celno-Skarbowej;
3. naruszenie zasady prawdy obiektywnej wyrażonej w art. 7 K.p.a. poprzez zaniechanie ustalenia stanu faktycznego w postępowaniu wyjaśniającym, podczas którego organ był obowiązany w sposób wyczerpujący zebrać i rozpatrzyć cały materiał dowodowy;
4. naruszenie art. 78 § 1 K.p.a. poprzez nieuwzględnienie wniosku o dopuszczenie dowodu z akt osobowych Skarżącego, mających kluczowe znaczenie dla sprawy a zostały zgłoszone w odwołaniu;
5. naruszenie art. 86 K.p.a., poprzez niezastosowanie tego przepisu w stosunku do strony w sytuacji gdy sprawa nie pozostała niewyjaśniona i nie przeprowadzono dowodu z akt osobowych;
6. naruszenie art. 8 § 1 K.p.a. poprzez złamanie nakazu prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów Państwa czego przejawem było prowadzenie postępowania bez zebrania wystarczającego materiału dowodowego (akt osobowych), oraz brak weryfikacji ustaleń organu I instancji, przez organ odwoławczy, które jak wykazałem okazały się nieprawdziwe;
7. naruszenie art. 77 § 1 K.p.a. poprzez brak rozpatrzenia i odniesienia się do argumentacji zaprezentowanej w odwołaniu oraz brak zebrania całego materiału dowodowego (akta osobowe lub przesłuchanie strony) a więc zaniechania czynności koniecznych;
8. naruszenie art. 80 K.p.a.;
9. naruszenie art. 107 § 3 K.p.a. poprzez brak wskazania przyczyn, dla których organa obu instancji odmówiły Skarżącemu (bez badania merytorycznego) wliczenia do Służby Celnej jego stażu w okresie od 04 grudnia 1989r. do 31 sierpnia 2023 r. na podstawie art. 99 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej, ewentualnie poprzez: brak wskazania przyczyn dla których organa obu

instancji) odmówiły Skarżącemu uznania za równorzędny ze służbą okres zatrudnienia jako inspektora kontroli skarbowej prowadzącego czynności dochodzeniowo śledcze od 01 kwietnia 1996r. do 31 sierpnia 2003r., o których mowa o w art. 13 ust. 1 pkt 6b ustawy o emeryturach policyjnych;

10. naruszenie art. 226b ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o KAS poprzez przyjęcie bez badania merytorycznego że staż liczony do świadczenia motywacyjnego wynosi 12 lat 8 miesięcy oraz 1 dzień (12 lat i 6 miesięcy) zamiast 33 lat 2 miesięcy oraz 6 dni;
11. naruszenie art. 13 ust. 1 ustawy o emeryturach policyjnych (a w ślad za nim art. 226b ust. 2 pkt 3 ustawy o KAS), poprzez niewłaściwe jego zastosowanie polegające na przypisaniu Skarżącemu znaczenia innego niż wynika to z jego faktycznego brzmienia). Organ I instancji a w ślad za nim bez badania merytorycznego organ II instancji użytemu w art. 99 ust. 8 ustawy o Służbie Celnej czasownikowi „wliczyć” (do okresu służby) nadają brzmienie wynikające z art. 13 ust. 1 ustawy o emeryturach policyjnych — tj. traktować (jako równorzędne).

Mając na względzie wskazane zarzuty, na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lit. a oraz c p.p.s.a., Skarżący wniósł o uwzględnienie skargi i uchylenie decyzji w zakresie umorzenia postępowania przed organem I instancji w całości. Natomiast na podstawie art. 145a § 1 tej ustawy wniósł o zobowiązanie organu do wydania decyzji wskazujący sposób załatwienia sprawy i jej rozstrzygnięcie poprzez wydanie rozstrzygnięcia przyznającego jemu świadczenie motywacyjne z dniem od 1 marca 2023 r. w kwocie 2 500 zł miesięcznie.

Jako żądanie ewentualne Skarżący wniósł o uchylenie decyzji w całości oraz zobowiązanie organu do wydania decyzji wskazujący sposób załatwienia sprawy i jej rozstrzygnięcie.

Dnia 4 października 2023 r. Skarżący wniósł o przeprowadzenie dowodu z dokumentu w postępowaniu sądowoadministracyjnym, tj.:

- 1) pisma Sądu Rejonowego Poznań Grunwald i Jeżyce w Poznaniu V Wydział Pracy i Ubezpieczeń społecznych z dnia 30-08-2023r. o sygn. akt: V P 2376/15/1 (zał. 1),



- 2) pisma Sądu Okręgowego w Poznaniu VIII Wydział Pracy i Ubezpieczeń Społecznych z dnia 27-09-2023r. o sygn. akt: VIII U 1656/22/3 (zał. 2).
- 3) legitymacji nr 281-2003-88 dotyczącej odznaczenia (złoty medal za długoletnią służbę) nadanego postanowieniem Prezydenta RP z dnia 04-09-2023r.

Skarżący wskazał, że ww. dowody mają ułatwić Sądowi ocenę, czy postępowanie administracji w tym ustalenie stanu faktycznego było zgodne z prawem. Następnie, dnia 11 października 2023 r. Skarżący złożył pismem wniosek o przeprowadzenie dowodu z dokumentu, tj. Kwestionariusza okresowej z dnia 25 lipca 2023 r., za okres od 16 marca 2021 r. do 16 marca 2023r. która została Skarżącemu doręczona 11 października 2023 r., na okoliczność, że do przyznania świadczenia motywacyjnego za długoletnią służbę w żaden sposób nie stoją przepisy art. 226b ust 5 i 6 ustawy o KAS.

2. Szef KAS w odpowiedzi na skargę wniósł o jej oddalenie.

#### **IV. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie zważył, co następuje:**

1. Zgodnie z art. 1 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. - Prawo o ustroju sądów administracyjnych (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2492) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej, a kontrola ta sprawowana jest pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Oznacza to, że sądy administracyjne nie orzekają merytorycznie, tj. nie wydają orzeczeń, co do istoty sprawy, lecz badają zgodność zaskarżonego aktu administracyjnego z obowiązującymi w dacie jego podjęcia przepisami prawa materialnego, określającymi prawa i obowiązki stron oraz przepisami procedury administracyjnej, normującymi zasady postępowania przed organami administracji publicznej. Z brzmienia zaś art. 145 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1634), zwanej dalej „p.p.s.a.” wynika, że w przypadku, gdy sąd stwierdzi bądź to naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, bądź to naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego, bądź wreszcie inne naruszenie przepisów postępowania, jeśli mogło ono mieć istotny wpływ na wynik sprawy, wówczas - w zależności od rodzaju naruszenia - uchyla decyzję lub postanowienie w całości lub w części, albo stwierdza ich nieważność bądź niezgodność z prawem. Nie ulega więc wątpliwości, że zaskarżona decyzja lub



postanowienie mogą ulec uchyleniu tylko wtedy, gdy organom administracji publicznej można postawić uzasadniony zarzut naruszenia prawa, czy to materialnego, czy to procesowego, jeżeli naruszenie to miało, bądź mogło mieć wpływ na wynik sprawy. Przy tym z mocy art. 134 § 1 p.p.s.a. tejże kontroli legalności sąd dokonuje także z urzędu, nie będąc związany zarzutami i wnioskami powołaną podstawą prawną.

3. Dokonując w określonych powyżej granicach kontroli zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji organu I instancji Sąd stwierdził, że naruszają one prawo w stopniu, który w świetle powołanego art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a. uzasadnia ich uchylenie w całości.

Przedmiotem kontroli dokonywanej przez Sąd w niniejszej sprawie, z punktu widzenia kryterium legalności jest decyzja Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z dnia 21 lipca 2023 r., znak sprawy: DKS8.1125.45.2023.EDE wydana na podstawie art. 138 § 1 pkt 2 ustawy z 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, którą to Szef KAS uchylił decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu z dnia 30 maja 2023 r. nr 3001-IPK3 1110.417.2023.33001-23-080568, w przedmiocie odnowy przyznania świadczenia motywacyjnego i umorzył postępowanie przed organem I instancji w całości.

4. Przechodząc do istoty problemu w niniejszej sprawie, wskazać należy że sprowadza się ona do wykładni art. 226b ust. 8 w związku z ust. 1 oraz 6 ustawy o Krajowej Administracji Skarbowej (t.j. Dz.U. z 2023 r., poz. 615 dalej: „ustawa o KAS”) w zakresie tego, czy kierownik jednostki organizacyjnej wydaje decyzję odmowną funkcjonariuszowi, który nie uzyskał wymaganego stażu służby, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 lub 2, czy też jak wskazuje Organ II instancji nie jest to postępowanie w indywidualnej sprawie administracyjnej i nie wymaga wydania decyzji bowiem decyzja kończy tylko sprawę, wówczas gdy funkcjonariusz uzyskał wymagany staż pracy, lecz zachodzi po jego stronie którakolwiek z przesłanek negatywnych z art. 226b ust. 8 ustawy o KAS.

5. Materialnoprawną podstawę kontrolowanych rozstrzygnięć stanowił przepis ustawy art. 226b ust. 1 pkt 1 ustawy o KAS. Zgodnie z art. 226b ust. 1 pkt 1 ustawy o KAS funkcjonariuszowi przyznaje się świadczenie motywacyjne po osiągnięciu: 25 lat

służby w Służbie Celno-Skarbowej, ale nie więcej niż 28 lat i 6 miesięcy - w wysokości 1500 zł miesięcznie.

Zgodnie z art. 226b ust. 2 ustawy o KAS do stażu służby, zalicza się okresy:

1. służby w Służbie Celno-Skarbowej i służby w Służbie Celnej;
2. służby w Policji, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Służbie Więziennej;
3. traktowane jako równorzędne ze służbą, o której mowa w pkt 1 i 2, wymienione w art. 13 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Decyzję o przyznaniu lub odmowie przyznania świadczenia motywacyjnego kierownik jednostki organizacyjnej wydaje nie później niż w terminie 30 dni po osiągnięciu przez funkcjonariusza stażu służby, o którym mowa w ust. 1 pkt 1 lub 2 (art. 226b ust. 3 ustawy o KAS).

Świadczenia motywacyjnego nie przyznaje się funkcjonariuszowi:

1. w przypadkach, o których mowa w art. 173 ust. 1 pkt 1 albo art. 180 ust. 1 pkt 1 albo pkt 3 albo art. 179 ust. 1 pkt 4;
2. przeciwko któremu wszczęto postępowanie karne w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe lub postępowanie dyscyplinarne - do czasu prawomocnego zakończenia tego postępowania;
3. ukaranemu karą dyscyplinarną - do czasu jej zatarcia;
4. skazanemu wyrokiem sądu lub w stosunku do którego postępowanie karne zostało warunkowo umorzone - przez okres jednego roku od dnia uprawomocnienia się orzeczenia.

5. Sąd nie podziela wykładni przyjętej przez Organ II instancji, wskazać bowiem należy, że sam Organ wskazuje, że ustalił, iż Skarżący nie spełnia kryterium stażu służby, od którego zależy przyznanie świadczenia. Zatem odmowa przyznania świadczenia motywacyjnego wymaga przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego i wydania aktu indywidualnego (tak pozytywnego jak i negatywnego), jakim jest decyzja administracyjna. Nie stoi temu na przeszkodzie zawarcie przesłanek pozytywnych do wydania aktu i przesłanek negatywnych w odrębnych jednostkach redakcyjnych art. 226b, tj. przesłanki pozytywnej z ust. 1, której ziszczenie determinuje wydanie pozytywnej decyzji administracyjnej w postaci przyznania świadczenia i negatywnych przesłanek z ust. 6. Spełnienie którejkolwiek z negatywnych przesłanek nawet przy spełnieniu przesłanki pozytywnej determinuje odmowę świadczenia.

Przepisy te zatem należy odczytywać w ten sposób, że prawo do świadczenia motywacyjnego funkcjonariuszowi przysługuje ze względu na uzyskanie stażu służby. Świadczenie jak wskazuje ustawodawca i doktryna ma na celu zachować doświadczonych funkcjonariuszy w służbie (v. P. Gacek, Odmowa przyznania świadczenia motywacyjnego w sytuacji wszczęcia postępowania karnego przeciwko funkcjonariuszowi Policji, *Studia Prawa Publicznego* 2021 Nr 2(34), s. 65.).

Ustawodawca wskazuje także jak należy liczyć staż funkcjonariusza. Zgodnie z ust. 2 art. 226b ustawy o KAS o stażu służby, o którym mowa w ust. 1, zalicza się okresy:

- 1) służby w Służbie Celno-Skarbowej i służby w Służbie Celnej;
- 2) służby w Policji, Służbie Kontrwywiadu Wojskowego, Służbie Wywiadu Wojskowego, Centralnym Biurze Antykorupcyjnym, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służbie Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu i Służbie Więziennej;
- 3) traktowane jako równorzędne ze służbą, o której mowa w pkt 1 i 2, wymienione w art. 13 ustawy z dnia 18 lutego 1994 r. o zaopatrzeniu emerytalnym funkcjonariuszy Policji, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Służby Wywiadu Wojskowego, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celno-Skarbowej i Służby Więziennej oraz ich rodzin.

Wyłączenia spod dobrodziejstwa przepisu art. 226b ustawy o KAS to okoliczności powodujące, że nie świadczenie motywacyjne nie przysługuje w przypadkach uzasadnionych względami dyscyplinarnymi, czy też wszczętym postępowaniem karnym, wydaniem prawomocnego wyroku skazującego (ust. 6 art. 226b ustawy o KAS).

Konkludując, na podstawie powołanych regulacji stwierdzić przyjdzie, że organy właściwe w sprawach dodatku motywacyjnego z ustawy o KAS, w postępowaniu administracyjnym, w drodze decyzji, rozstrzygają kwestie przekazane przez ustawodawcę do ich właściwości. W odniesieniu do dodatku motywacyjnego stanowisko odnośnie wymogu władczego, decyzyjnego rozstrzygania wzmocnić należy tym, że skoro przyznanie świadczenia motywacyjnego następuje zgodnie z art. 226b ust. 3 w formie decyzji to rozstrzygnięcie odmowne, godzące w prawa jednostki tym bardziej wymaga załatwienia w formie decyzji administracyjnej. Wskazać należy, że w ustawach prawa materialnego występują często regulacje dotyczące przyznania świadczenia uznaniowego czynnością materialno-techniczną bez wymaganej decyzji jako formy załatwienia sprawy. Jednak odmowa przyznania świadczenia dla zachowania prawa do administracyjnej instancji i kontroli sądowej wymaga wydania decyzji administracyjnej.

Nie sposób przyjąć, że w sprawach, w których organ prowadzi postępowanie wyjaśniające w przedmiocie ustalenia stażu pracy, który może wynikać nie tylko ze służby w KAS ale także służby w innych formacjach, czy też okresów zatrudnienia jako inspektor prowadzący czynności dochodzeniowo-śledcze, o których mowa w art. 38 ust. 4 i 5 - ustawy z dnia 28 września 1991 r. o kontroli skarbowej (Dz. U. z 2016 r. poz. 720, 1165 i 2261) i wymaga niekiedy drobiazgowego ustalenia czynności wykonywanych w danej jednostce zatrudniającej, sprawa nie kończyła się aktem w postaci decyzji, zwłaszcza gdy jest to rozstrzygnięcie odmowne.

Podkreślić należy, że organy obu instancji wskazały, że staż Skarżącego w Służbie Celno-Skarbowej wraz z okresami traktowanymi jako równorzędne ze służbą, wynosi 12 lat i 8 miesięcy i jeden dzień a nie tak jak wskazuje Skarżący co najmniej 28 lat i 6 miesięcy. W ocenie organów obu instancji okres stażu pracy w Izbie Skarbowej w Poznaniu, Urzędzie Kontroli Skarbowej w Poznaniu oraz okres zatrudnienia w Izbie Celnej w Poznaniu przed dniem mianowania do służby w Służbie celnej, nie może

zostać uznany za okres służby, o którym mowa w art. 226b ustawy o KAS. Podjęte zatem merytoryczne ustalenia w sprawie.

6. Organ II instancji uchylił decyzję organu I instancji i umorzył postępowanie przed organem I instancji przyjmując bezprzedmiotowość postępowania w sprawie. Zgodnie z dyspozycją art. 105 § 1 K.p.a. gdy postępowanie z jakiegokolwiek przyczyny stało się bezprzedmiotowe bądź od początku było bezprzedmiotowe w całości albo w części, organ administracji publicznej wydaje decyzję o umorzeniu postępowania odpowiednio w całości albo w części. Przedmiotem ogólnego postępowania administracyjnego jest sprawa administracyjna w rozumieniu art. 1 pkt 1 K.p.a. Prowadzi to do wniosku, że postępowanie administracyjne staje się bezprzedmiotowe, gdy sprawa, która miała być załatwiona w drodze decyzji albo nie miała charakteru sprawy administracyjnej jeszcze przed datą wszczęcia postępowania, albo utraciła charakter sprawy administracyjnej w toku postępowania administracyjnego. W pierwszym przypadku postępowanie stało się bezprzedmiotowe, bowiem przyczyna bezprzedmiotowości została wykryta w toku postępowania, w drugim natomiast dlatego, że przyczyna bezprzedmiotowości pojawiła się po wszczęciu postępowania, a przed jego zakończeniem. Z bezprzedmiotowością postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 105 § 1 mamy do czynienia wówczas, gdy odpadł (bądź nie istniał) jeden z konstytutywnych elementów sprawy administracyjnej, o której mowa w art. 1 pkt 1. Przyczyny, dla których sprawa będąca przedmiotem postępowania administracyjnego utraciła charakter sprawy administracyjnej lub nie miała takiego charakteru jeszcze przed wszczęciem postępowania, mogą być różnorodnej natury. W piśmiennictwie dzieli się te przyczyny na podmiotowe i przedmiotowe, te zaś z kolei na spowodowane "faktami naturalnymi" lub zdarzeniami prawnymi (B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego, Komentarz, 2020, s. 478-479).

Z bezprzedmiotowością postępowania w rozumieniu art. 105 § 1 k.p.a. mamy bowiem do czynienia wówczas, gdy w sposób oczywisty organ stwierdzi brak podstaw prawnych i faktycznych do merytorycznego rozpatrzenia sprawy.

7. Rozróżnia się natomiast w oczywisty sposób bezprzedmiotowość postępowania od bezzasadności żądania strony. Ta ostatnia wiąże się bowiem z niespełnieniem przez stronę postępowania określonych prawem przesłanek koniecznych do uzyskania uprawnienia w trybie decyzji administracyjnej. (v. B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks



postępowania administracyjnego. Komentarz", Warszawa 2020r., s.486 i nast.) Bezzasadność żądania strony musi w konsekwencji prowadzić do merytorycznego rozpatrzenia sprawy poprzez wydanie decyzji administracyjnej załatwiającej ją co do istoty, przy czym będzie to decyzja negatywna (odmawiająca przyznania uprawnień). W niniejszej sprawie Organy obu instancji badały sprawę merytorycznie, albowiem poczyniły wnioski, z którymi Skarżąca się nie zgadza, w zakresie wyliczenia okresów traktowanych jako równorzędne ze służbą.

W przedmiotowej sprawie nie zaistniały zatem okoliczności uzasadniające umorzenie postępowania przed organem I instancji. Organ II instancji błędnie zatem zastosował art. 138 § 1 pkt 2 k.p.a. uchylając decyzję organu I instancji i umarzając postępowanie.

8. Sąd uznał nadto, że organ I instancji orzekając w sprawie merytorycznie naruszył przepisy proceduralne, albowiem nie dokonał ustaleń w zakresie wykonywania zatrudnienia przez Skarżącego jako inspektora kontroli skarbowej prowadzącego czynności dochodzeniowo śledcze, o których mowa o w art. 13 ust. 1 pkt 6b ustawy o emeryturach policyjnych. Takiego ustalenia zabrakło w rozstrzygnięciu organu I instancji, co wskazuje na naruszenie wskazanych wcześniej przepisów art. 7, 77 i 80 k.p.a. Organ w treści uzasadnienia decyzji nie wyjaśnił, dlaczego okresy zatrudnienia Skarżącego od 4 grudnia 1989 roku nie stanowią okresów równorzędnych ze służbą w rozumieniu ww. ustawy co narusza art.107 § 3 k.p.a.

9. Sąd oddalił wnioski dowodowe Skarżącego zawarte w skardze oraz kolejnych pismach procesowych, albowiem wykraczały on poza ramy uzupełniającego postępowania dowodowego, o którym mowa w art. 106 § 3 p.p.s.a..

10. Ponownie rozpoznając sprawę właściwy organ uwzględnił przedstawione wyżej wytyczne Sądu, którymi organ jest związany stosownie do art. 153 p.p.s.a.

11. Mając powyższe na uwadze, Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, na podstawie art.145 § 1 pkt 1 lit a i c w zw. z art. 135 p.p.s.a. uchylił zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję Dyrektora Izby Administracji Skarbowej w Poznaniu.



Na oryginale właściwe podpisy  
Za zgodność z oryginałem

Marcin Kwiatkowski  
specjalista