

III SA/Łd 411/26, Spór o dopuszczalność wszczęcia postępowania administracyjnego na podstawie wezwania do zapłaty i o odmowę wyrównania uposażenia oraz świadczeń pieniężnych byłego żołnierza zawodowego - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

LEX nr 4146292

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi

z dnia 3 września 2026 r.

III SA/Łd 411/26

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia WSA Katarzyna Ceglarska-Piłat.

Sędziowie WSA: Małgorzata Kowalska, Monika Krzyżaniak (spr.).

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi - Wydział III po rozpoznaniu na rozprawie w dniu 3 września 2026 r. sprawy ze skargi P. L. na decyzję Dowódcy 25 Brygady Kawalerii Powietrznej w Tomaszowie Mazowieckim z dnia 1 kwietnia 2026 r. nr 226 w przedmiocie odmowy wyrównania uposażenia oraz zmiany decyzji ostatecznej ustalającej należności pieniężne przysługujące w związku z odejściem z zawodowej służby wojskowej

1. uchyla zaskarżoną decyzję oraz poprzedzającą ją decyzję z dnia 13 stycznia 2026 r. nr 1/Fin/U/4393/26 wydaną przez Dowódcę Jednostki Wojskowej nr 4393;
2. zasądza od Dowódcy 25 Brygady Kawalerii Powietrznej w Tomaszowie Mazowieckim na rzecz skarżącej P. L. kwotę 480 (czterysta osiemdziesiąt) złotych tytułem zwrotu kosztów postępowania.

Uzasadnienie faktyczne

Decyzją z 1 kwietnia 2026 r., nr 226 Dowódca 25 Brygady Kawalerii Powietrznej na podstawie art. 127 § 2 i art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a. w zw. art. 430 ust. 2, art. 435 ust. 4, art. 470 ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz. U. z 2025 r. poz. 825 z późn. zm.), art. 41 ust. 1-3 ustawy z dnia 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (Dz. U. z 2022 r. poz. 2666 z późn. zm.), utrzymał w mocy decyzję z 13 stycznia 2026 r., nr 1/Fin/U/4393/26, Dowódcy

Jednostki Wojskowej nr (...) w przedmiocie odmowy wyrównania P.L. uposażenia zasadniczego za styczeń 2023 r. oraz odmowy zmiany ostatecznej decyzji Dowódcy Jednostki Wojskowej nr (...) z 8 lutego 2023 r. w części ustalającej wysokość należności w związku ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej.

Z akt sprawy wynika, że rozkazem personalnym Dowódcy Generalnego Rodzajów Sił Zbrojnych z 9 grudnia 2022 r., Nr (...) P.L. została zwolniona z zawodowej służby wojskowej i przeniesiona do rezerwy wskutek upływu terminu wypowiedzenia stosunku służbowego zawodowej służby wojskowej dokonanego przez żołnierza. Termin wypowiedzenia upływał z dniem 31 stycznia 2023 r.

Decyzją z 8 lutego 2023 r., nr 1/Fin/U/4393/23 Dowódca Jednostki Wojskowej nr (...) przyznał P.L. 400% odprawy w wysokości 24 432,00 zł; ekwiwalent pieniężny za 26 dni urlopu wypoczynkowego oraz 5 dni dodatkowego urlopu wypoczynkowego niewykorzystanego w 2022 r. i 26 dni urlopu wypoczynkowego oraz 5 dni dodatkowego urlopu wypoczynkowego za 2023 r., tj. łącznie za 62 dni w wysokości 17 213,68 zł; dodatkowe uposażenie roczne za 2023 rok w wysokości 509,00, tj. w wysokości 1/12 uposażenia zasadniczego wraz z dodatkami o charakterze stałym otrzymanego w 2013 r. i gratyfikację urlopową w związku z nabyciem prawa do urlopu wypoczynkowego dla 5 osób w wysokości 7 980, 00 zł niewykorzystaną w 2023 r.

9 grudnia 2025 r. pełnomocnik P.L. złożył do Dowódcy Jednostki Wojskowej nr (...) wezwanie do zapłaty kwoty 460 zł wraz z odsetkami ustawowymi od 3 stycznia 2023 r. do dnia zapłaty z tytułu wyrównania należnego uposażenia za styczeń 2023 r., a także wniósł o zmianę decyzji z 8 lutego 2023 r. poprzez wyrównanie świadczeń wypłaconych na mocy ww. decyzji na podstawie kwoty bazowej 1 740,64 zł obowiązującej w 2023 r. Jako podstawę prawną żądania pełnomocnik wskazał art. 430 i art. 435 ustawy o obronie Ojczyzny, art. 6 ust. 1 i art. 8 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (tekst jedn.: Dz. U. z 2024 r. poz. 1356) oraz art. 9 ust. 1 pkt 2 lit. d ustawy budżetowej na 2023 rok z dnia 15 grudnia 2022 r. (Dz. U. z 2023 r. poz. 256).

Decyzją z 13 stycznia 2026 r. Dowódca Jednostki Wojskowej (...) odmówił wyrównania P.L. uposażenia zasadniczego za styczeń 2023 r. według stawek wynikających z regulacji obowiązujących od 1 marca 2023 r. oraz zmiany, w trybie art. 155 k.p.a. ostatecznej decyzji Dowódcy Jednostki Wojskowej nr (...) z 8 lutego 2023 r. w części ustalającej wysokość należności pieniężnych w związku ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej, poprzez wyrównanie kwot świadczeń.

Od powyższej decyzji pełnomocnik P.L. złożył odwołanie, w którym zaskarżając powyższą decyzję w całości zarzucił naruszenie:

- art. 61 ust. 1 i 3 oraz art. 104 k.p.a. przez jego zastosowanie i wydanie decyzji merytorycznej w sprawie, w sytuacji kiedy skarżąca nie występowała z wnioskiem do organu o wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie wyrównania uposażenia za 2023 r.;
- art. 64 § 2 w zw. z art. 8 w zw. z art. 9 k.p.a. przez ich niezastosowanie i niewystąpienie do strony o

sprecyzowanie żądania zawartego w wezwaniu do zapłaty, o ile organ miał wątpliwości, co do jego treści, co doprowadziło do nieuprawnionego wszczęcia postępowania administracyjnego, wbrew woli strony i wydania decyzji merytorycznej przez organ,

- art. 61 § 4 oraz art. 10 k.p.a. przez wydanie merytorycznej decyzji w sprawie bez uprzedniego zawiadomienia strony o wszczęciu postępowania administracyjnego, co skutkowało brakiem możliwości czynnego udziału strony w postępowaniu oraz brakiem możliwości wypowiedzenia się przed wydaniem decyzji w sprawie.

W oparciu o sformułowane zarzuty pełnomocnik skarżącej wniosł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości i umorzenie postępowania administracyjnego.

W uzasadnieniu odwołania pełnomocnik skarżącej zaakcentował, że istota niniejszego rozstrzygnięcia nie leży w prawie materialnym i meritum zaskarżonych decyzji, lecz dopuszczalności wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie i w jego następstwie ich wydania. Zdaniem pełnomocnika przepisy szczególne, w tym rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych nie regulują tej kwestii odmiennie. Niniejsze postępowanie mogło być wszczęte wyłącznie na wniosek strony, bo w sprawie chodzi o realizację jej uprawnień, a nie obowiązków publicznoprawnych. Wniosek jest czynnością dyspozytywną strony, a organ administracji jest związany żądaniem strony, które wyznacza rodzaj i granice postępowania administracyjnego. Nie jest natomiast uprawniony do swobodnego interpretowania żądania strony. W niniejszej sprawie strona nie wnosiła o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie lecz realizowała tzw. przedsądowe wezwanie do zapłaty wymagane przez przepisy procedury cywilnej, jako element poprzedzający wniesienie powództwa do sądu powszechnego. Niedopuszczalne było zatem wszczęcie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji w sytuacji, w której strona się tego wyraźnie nie domagała. Ponadto pełnomocnik podkreślił, że przedstawiony powyżej pogląd znajduje potwierdzenie także w orzecznictwie sądów powszechnych i sądownoadministracyjnym, które obszernie przytoczył w uzasadnieniu odwołania.

Wskazaną na wstępie decyzją z 1 kwietnia 2026 r. Dowódca 25 Brygady Kawalerii Powietrznej utrzymał zaskarżoną decyzję w mocy wskazując, że zgodnie z art. 430 ust. 2 ustawy o obronie Ojczyzny, przeciętne uposażenie żołnierzy zawodowych stanowi wielokrotność kwoty bazowej, której wysokość określa ustawa budżetowa. Oznacza to, że wysokość uposażeń w danym roku budżetowym obliczana jest w oparciu o kwotę bazową przewidzianą w ustawie budżetowej, a sposób i terminy jej stosowania mogą zostać doprecyzowane w przepisach szczególnych.

W roku 2023 ustawodawca wprowadził szczególną regulację dotyczącą stosowania kwoty bazowej przy obliczaniu uposażeń żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy. Zawarte w art. 41 ustawy z 1 grudnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2023 (tzw. ustawa ołobudżetowa) rozwiązanie, w sposób jednoznaczny różnicowało reżim prawny właściwy dla okresu od

1 stycznia 2023 r. do 28 lutego 2023 r. oraz dla okresu od 1 marca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. Do obliczania uposażeń należnych od 1 stycznia 2023 r. do 28 lutego 2023 r. należało stosować kwoty bazowe ustalone w ustawie budżetowej na rok 2022, zaś kwotę bazową ustaloną na rok 2023 stosować należy do obliczania uposażeń w okresie od 1 marca 2023 r. W konsekwencji, obliczenie uposażenia należnego w związku z ustaniem stosunku służbowego P.L. za styczeń 2023 r., nastąpiło w oparciu o reżim prawny wskazany w art. 41 ust. 2 ustawy o budżecie.

W zakresie stawek uposażenia zasadniczego uwzględnione zostało rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 27 marca 2023 r. w sprawie stawek uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych (Dz. U. z 2023 r. poz. 608). Zgodnie z § 3 rozporządzenia, stawki uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych dla poszczególnych grup uposażenia, określone w załączniku do rozporządzenia, stosuje się do ustalania wysokości uposażenia zasadniczego żołnierzy zawodowych od dnia 1 marca 2023 r. Przepis ten przesądza o temporalnym zakresie zastosowania nowych stawek, tj. od 1 marca 2023 r. i nie daje podstaw do ich wstecznego zastosowania do ustalania uposażenia należnego za styczeń 2023 r. Podobnie jak, zawarte w art. 41 ustawy o budżecie regulacje o charakterze szczególnym wobec ustawy budżetowej, przesadzające o temporalnym zakresie stosowania kwoty bazowej ustalonej w ustawie budżetowej na rok 2023.

Odnosząc się natomiast do świadczeń pochodnych związanych z odejściem z zawodowej służby wojskowej organ wskazał, że prawo do świadczeń powstaje w związku z ustaniem stosunku służbowego, zaś ich wysokość i sposób obliczenia urzeczywistniają się według stanu prawnego obowiązującego w dacie zdarzenia tj. dacie zwolnienia z zawodowej służby wojskowej oraz dla okresu, którego dotyczy uposażenie stanowiące podstawę ich obliczenia. Późniejsze zmiany przepisów dotyczących uposażenia, w tym podwyższenie kwoty bazowej, co do zasady, nie powodują obowiązku ponownego obliczania świadczeń już ustalonych i wypłaconych, jeżeli przepisy wprowadzające zmianę, nie przewidują takiego przeliczenia. Żądanie, wyrównania uposażenia oraz świadczeń jednorazowych byłego żołnierza przysługujące w związku z odejściem ze służby, według kwoty bazowej i stawek obowiązujących od 1 marca 2023 r. nie zasługuje na uwzględnienie, z uwagi na brak normy materialnoprawnej umożliwiającej takie wyrównanie. Istotne znaczenie w przedmiotowej sprawie ma mechanizm wprowadzony w art. 41 ust. 3 ustawy o budżecie polegający na każdorazowym zwiększaniu uposażenia wypłacanego w okresie od 1 marca 2023 r. do 31 grudnia 2023 r. Mechanizm ten stanowił element zmiany zasad płacowych obowiązujących od 1 marca 2023 r., a jego zastosowanie było funkcjonalnie powiązane z pozostawaniem w służbie w okresie, w którym dokonywane były wypłaty zwiększone zgodnie z tym przepisem. Rozwiązania tego nie można utożsamiać z wstecznym wyrównaniem uposażeń wypłaconych za styczeń 2023 r. Mechanizm tzw. waloryzacji świadczeń musi wynikać wprost z przepisu prawa, co w niniejszej sprawie nie miało miejsca. Ustawodawca nie przewidział odrębnego rozwiązania prawnego, umożliwiającego przyznanie wyrównania uposażenia dla osób, których stosunek służbowy ustał przed 1 marca 2023 r. Brak regulacji uniemożliwia

organowi dokonywanie naliczeń, a następnie wypłat w oparciu o inne kwoty bazowe, niż przewidziane w art. 41 ust. 2 ustawy o budżecie. Zakończenie stosunku służbowego do 1 marca 2023 r. wiązało się z zastosowaniem stanu prawnego obowiązującego w tym konkretnym okresie, co uniemożliwiło zastosowanie nowych i korzystniejszych rozwiązań finansowych. Zgodnie z art. 435 ust. 4 ustawy o obronie Ojczyzny, prawo do uposażenia wygasa z ostatnim dniem miesiąca, w którym żołnierz zawodowy został zwolniony z zawodowej służby wojskowej (albo zaginął lub zmarł). Przepis ten wyraźnie stanowi, że prawo do uposażenia ma charakter miesięczny i jest ściśle powiązane z pozostawaniem w służbie; po ustaniu stosunku służbowego wygasa z końcem miesiąca zwolnienia, a żołnierz nie uzyskuje prawa do uposażenia za miesiące następne, w których nie pełni służby. Wobec powyższego zwolniony ze służby zawodowej żołnierz mógł otrzymać uposażenie tylko na takich zasadach, jakie obowiązywały w okresie, w jakim przysługiwało prawo do ich otrzymania.

W związku z powyższym, zdaniem organu brak jest równocześnie podstaw prawnych do wtórnego wyrównania świadczeń pieniężnych ustalonych i wypłaconych na podstawie ostatecznej decyzji Dowódcy Jednostki Wojskowej (...) z 8 lutego 2023 r., ponieważ nie są spełnione przesłanki dopuszczalności zmiany decyzji ostatecznej określone w art. 155 k.p.a. Zaskarżona decyzja nie narusza prawa w stopniu uzasadniającym jej eliminację z porządku prawnego. Zmiana decyzji ostatecznej, na mocy której strona nabyła prawo, jest dopuszczalna wyłącznie wówczas, gdy łącznie zachodzą przesłanki ustawowe, w tym kluczowy warunek, aby proponowana zmiana nie sprzeciwiała się przepisom prawa.

Odnosząc się do kwestii kwalifikacji wezwania do zapłaty organ podniósł, że był żołnierz nie dochodzi roszczeń ze stosunku pracy, lecz z administracyjnoprawnego stosunku służby. Stosownie do treści art. 470 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny, organami właściwymi w sprawach uposażenia i innych należności pieniężnych żołnierzy zawodowych, są dowódcy jednostek wojskowych zajmujące stanowiska służbowe dowódcy batalionu lub równorzędne.

W skardze skierowanej do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi pełnomocnik skarżący zaskarżając w całości decyzję Dowódcy 25 Brygady Kawalerii Powietrznej z 1 kwietnia 2026 r. zarzucił naruszenie:

1. art. 156 § 1 pkt 2 w zw. z art. 61 § 1 i § 3 w zw. z art. 104 k.p.a. poprzez wydanie zaskarżonej oraz decyzji ją poprzedzającej z rażącym naruszeniem prawa, polegającym na tym, że zostały wydane bez podstawy prawnej i pomimo braku wniosku skarżącego o wszczęcie postępowania administracyjnego,
2. art. 61a § 1 k.p.a. poprzez wszczęcie w sprawie postępowania administracyjnego i wydanie decyzji administracyjnej pomimo, że postępowanie administracyjne w przedmiotowej sprawie nie mogło być wszczęte wobec braku wniosku skarżącego o wszczęcie postępowania administracyjnego oraz wobec braku podstawy prawnej do rozpatrzenia żądania w trybie administracyjnym,
3. art. 105 § 1 k.p.a. poprzez brak umorzenia postępowania pomimo, że było bezprzedmiotowe, albowiem skarżąca w dacie wydania decyzji nie była już zawodowym żołnierzem - została zwolniona ze służby 31

stycznia 2023 r.,

4. art. 430 ust. 2, art. 435 ust. 4, art. 470 ust. 1 ustawy o obronie Ojczyzny oraz art. 41 ust. 1-3 ustawy o budżecie poprzez ich błędną wykładnię, polegającą na przyjęciu, że z przepisów tych wynikała podstawa prawna i kompetencja do rozpoznania kierowanego przez skarżącą roszczenia na drodze administracyjnoprawnej i do wydania odmownej decyzji administracyjnej kształtującej prawo do uposażenia żołnierza, podczas gdy ustawy te nie przewidywały w tym zakresie podstawy prawnej - albowiem skarżąca już w momencie składania wezwania była byłym żołnierzem wojskowym przeniesionym do rezerwy, a sprawę skarżącej powinien rozpoznać właściwy sąd powszechny, Ponadto z ostrożności procesowej, na wypadek nieuwzględnienia wskazanych powyżej zarzutów, zaskarżonej decyzji pełnomocnik skarżącej zarzucił naruszenie:

5. art. 41 ust. 1-3 ustawy o budżecie w zw. z art. 2 i art. 8 oraz art. 32 i 60 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej poprzez ich wadliwą interpretację i zastosowanie polegające na przyjęciu, że zgodne z zasadą zaufania obywatela do państwa, zasadą równości obywateli wobec prawa, zakazu dyskryminacji, legalizmu i równego dostępu do służby publicznej jest zróżnicowanie sytuacji prawnej żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy odchodzących ze służby do końca lutego 2023 r. wobec żołnierzy zawodowych i funkcjonariuszy tych samych formacji mundurowych pozostających w służbie po 1 marca 2023 r. pomimo, że w okresie styczeń-luty 2023 r. znajdowali się w tożsamej sytuacji faktyczno-prawnej, skutkującą pozbawieniem tych pierwszych prawa do waloryzacji uposażenia za okres, w którym pozostawali w służbie w 2023 r. w sytuacji wypłaty rekompensaty za ten sam okres żołnierzom zawodowym i funkcjonariuszom pozostającym w służbie po 1 marca 2023 r.

6. art. 6 ust. 1 ustawy o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw poprzez jego niezastosowanie i przyjęcie za zasadną i prawidłową odmowę wyrównania uposażenia skarżącej za styczeń i luty 2023 r. pomimo wynikającego z ww. przepisu obowiązku waloryzacji uposażenia o średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń, ustalony w ustawie budżetowej na rok 2023.

W oparciu o sformułowane zarzuty pełnomocnik skarżącej wniósł o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji Dowódcę Jednostki Wojskowej nr (...) z 13 stycznia 2026 r. i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych. Z ostrożności procesowej pełnomocnik skarżącej wniósł o uchylenie w całości zaskarżonej decyzji oraz poprzedzającej ją decyzji i zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

W obszernym uzasadnieniu skargi pełnomocnik skarżącej odwołując się do dotychczasowego orzecznictwa sądów administracyjnych i sądów powszechnych podkreślił, że w niniejszej sprawie decyzje organów obydwu instancji zostały wydane zarówno bez podstawy prawnej, jak i z rażącym naruszeniem prawa. Istota niniejszego rozstrzygnięcia nie leży w prawie materialnym i meritum zaskarżonych decyzji lecz dopuszczalności wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie i w jego następstwie ich wydania.

W niniejszej sprawie postępowanie mogło być wszczęte wyłącznie na wniosek strony, ponieważ sprawa dotyczy realizacji jej uprawnień, a nie obowiązków o charakterze publicznoprawnym.

W odpowiedzi na skargę Dowódca 25 Brygady Kawalerii Powietrznej podtrzymując dotychczasowe stanowisko w sprawie, wniósł o oddalenie skargi.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi zważył, co następuje:

Skarga jest zasadna.

Zgodnie z art. 1 § 1 i 2 ustawy z dnia 25 lipca 2002 r. Prawo o ustroju sądów administracyjnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2024 r., poz. 1267) sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez kontrolę działalności administracji publicznej pod względem zgodności z prawem, jeżeli ustawy nie stanowią inaczej. Zakres tej kontroli wyznacza art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2026 r., poz. 143 z późn. zm.) - dalej: "p.p.s.a." - który stanowi, że sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, z zastrzeżeniem art. 57a. Zgodnie natomiast z art. 145 § 1 pkt 1 p.p.s.a., uwzględnienie przez sąd administracyjny skargi i uchylenie decyzji następuje, gdy sąd stwierdzi naruszenie prawa materialnego, które miało wpływ na wynik sprawy, naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania, inne naruszenie przepisów postępowania, jeśli mogło mieć ono istotny wpływ na wynik sprawy. Zgodnie zaś z art. 145 § 1 pkt 2 p.p.s.a., sąd stwierdza nieważność decyzji lub postanowienia w całości lub w części, jeżeli zachodzą przyczyny określone w art. 156 k.p.a. lub w innych przepisach.

Przedmiotem kontroli sądu w niniejszej sprawie jest decyzja Dowódcy 25 Brygady Kawalerii Powietrznej z 1 kwietnia 2026 r. o utrzymaniu w mocy decyzji z 13 stycznia 2026 r., wydanej przez Dowódcę Jednostki Wojskowej nr (...) w przedmiocie odmowy wyrównania P.L. uposażenia zasadniczego za styczeń 2023 r. oraz odmowy zmiany ostatecznej decyzji Dowódcy Jednostki Wojskowej nr (...) z 8 lutego 2023 r. w części ustalającej wysokość należności w związku ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej.

W tym miejscu zaznaczyć należy, że postępowanie administracyjne w rozstrzyganej sprawie wszczęte zostało na skutek wniesionego przez stronę pisma z 9 grudnia 2025 r. zatytułowanego "Wezwanie do zapłaty". W przedmiotowym piśmie pełnomocnik P.L. wystąpił do Dowódcy Jednostki Wojskowej nr (...) z wezwaniem do zapłaty kwoty 460 zł wraz z odsetkami ustawowymi od 3 stycznia 2023 r. do dnia zapłaty z tytułu wyrównania należnego uposażenia za styczeń 2023 r., a także wniósł o zmianę decyzji z 8 lutego 2023 r. poprzez wyrównanie świadczeń wypłaconych na mocy ww. decyzji na podstawie kwoty bazowej 1 740,64 zł obowiązującej w 2023 r. W ocenie sądu treść powyższego pisma była niejednoznaczna i wskazująca na to, że strona łączy ze sobą różne tryby dochodzenia roszczeń odnoszących się do waloryzacji jej uposażenia. Z jednej strony wniosek zawierał wezwanie przedsądowe do zapłaty wskazanej

w nim kwoty wraz z odsetkami, z drugiej skarżąca domagała się w nim zmiany uprzednio wydanej decyzji administracyjnej.

Podkreślić trzeba, że wniosek jest czynnością dyspozytywną strony. Organ administracji jest związany żądaniem strony. Nie jest uprawniony do swobodnego interpretowania żądania strony, a zatem istnienie jakiegokolwiek wątpliwości, co do treści żądania nakłada na organ obowiązek zwrócenia się do wnioskodawcy, aby ten sprecyzował swoje żądanie (por. wyroki NSA z 10 listopada 2015 r. sygn. akt II OSK 578/14 i z 16 maja 2008 r. sygn. akt II OSK 510/07, dostępne w Centralnej Bazie Orzeczeń Sądów Administracyjnych pod adresem www.orzeczenia.nsa.gov.pl - dalej "CBOSA"). W razie wątpliwości co do rzeczywistej woli wnoszącego podanie organ jest zobligowany wezwać do sprecyzowania żądania zawartego we wniosku na podstawie art. 64 § 2 w związku z art. 63 § 2 k.p.a. Przy czym rolą organu jest także udzielenie stronie niezbędnych wyjaśnień i wskazówek umożliwiających ukierunkowanie sprawy w sposób zgodny z wolą skarżących. Przypomnieć bowiem należy, że organy administracji publicznej są obowiązane do należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego, a czuwając nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznajomości prawa, winny w tym celu udzielać im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek (art. 9 k.p.a.).

Utrzymana w mocy przez Dowódcę 25 Brygady Kawalerii Powietrznej decyzja organu I instancji została wydana na skutek potraktowania przedsądowego wezwania do zapłaty jako wniosku o wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie waloryzacji wynagrodzenia emerytowanego żołnierza zawodowego za styczeń 2023 r. i zmiany ostatecznej decyzji Dowódcy Jednostki Wojskowej nr (...) z 8 lutego 2023 r. w części ustalającej wysokość należności w związku ze zwolnieniem z zawodowej służby wojskowej

W ocenie sądu, w świetle poczynionych ustaleń oraz podniesionych zarówno w odwołaniu jak i skardze do tutejszego sądu zarzutów, organ I instancji nie był uprawniony do wydania decyzji w przedmiocie odmowy przyznania wyrównania uposażenia zasadniczego skarżącej za styczeń 2023 r. gdyż z żądaniem o wydanie takiej decyzji nie wystąpiła strona skarżąca we wniosku z 9 grudnia 2025 r.

Wyjaśnić trzeba, że przepis art. 61 § 1 k.p.a. stanowi, iż postępowanie administracyjne wszczyna się na żądanie strony lub z urzędu. Z kolei w myśl art. 61 § 2 k.p.a. organ administracji publicznej może ze względu na szczególnie ważny interes strony wszcząć z urzędu postępowanie także w sprawie, w której przepis prawa wymaga wniosku strony. Organ obowiązany jest uzyskać na to zgodę strony w toku postępowania, a w razie nieuzyskania zgody - postępowanie umorzyć. Z powyższego wynika więc, że kodeks postępowania administracyjnego przewiduje dwa sposoby wszczęcia postępowania - tj.: na żądanie strony, czyli z inicjatywy podmiotu, o którym mowa w art. 28 k.p.a., albo z urzędu, a więc z inicjatywy organu. W przedmiotowej sprawie przepisy szczególne, w tym ustawa z 11 marca 2022 r. o obronie

Ojczyzny, nie regulują tej kwestii odmiennie. Nie ulega więc wątpliwości, że niniejsze postępowanie mogło być wszczęte jedynie na wniosek strony, bowiem w sprawie chodziło o realizację uprawnień strony skarżącej, a nie obowiązków publicznoprawnych. Zatem tylko strona skarżąca była dysponentem swoich uprawnień i od jej woli zależało, czy będzie je realizowała, czy też nie (co dotyczy też wyboru drogi administracyjnej albo sądowej). Zaznaczyć przy tym również należy, że organ administracji jest związany żądaniem strony, które wyznacza rodzaj i granice postępowania administracyjnego. Nie jest natomiast uprawniony do swobodnego interpretowania żądania strony. Organ administracji nie jest w żadnym razie uprawniony do samodzielnego precyzowania treści żądania, mogłoby to bowiem prowadzić do niedopuszczalnej zmiany jego kwalifikacji prawnej, wbrew intencjom osoby wnoszącej podanie. Zatem nie może być wątpliwości co do tego, że tylko strona określa przedmiot swojego żądania, a tym samym i przedmiot postępowania, do strony - a nie do sfery ocennej organu administracji - należy też jego ewentualne uszczegółowienie (por. np. wyrok NSA z dnia 21 kwietnia 2023 r., sygn. I OSK 3279/19, Lex/el nr 3633796, opubl. także w CBOSA na stronie internetowej: www.orzeczenia.nsa.gov.pl). W świetle powyższego należy zaakcentować, że niedopuszczalne jest mieszanie form wszczęcia postępowania i mających do nich zastosowanie regulacji procesowych, tj. traktowanie postępowania wszczętego na wniosek tak jak postępowania wszczętego z urzędu. Tym samym więc w sprawach, w których przepis prawa wymaga wniosku strony, niedopuszczalne jest działanie przez organ z urzędu. W art. 61 § 2 k.p.a. przewidziano wprowadzić wyjątek od tej zasady, który jednak w niniejszej sprawie nie zachodził. Wynika to z przedłożonych sądowi akt administracyjnych i treści decyzji organów obu instancji. W przypadku zastosowania art. 61 § 2 k.p.a., poza istnieniem szczególnie ważnego interesu strony, konieczna jest bowiem jej zgoda (tj. zgoda strony), która musi być uzyskana w toku postępowania, przed wydaniem decyzji. Zgoda taka powinna mieć formę odpowiadającą treści podania w rozumieniu art. 61 § 3 k.p.a. i być wyrażona stanowczo, czyli jednoznacznie i bezwarunkowo. Nieuzyskanie takiej zgody sprawia, że organ jest obowiązany umorzyć tak wszczęte postępowanie na podstawie art. 105 § 1 k.p.a. W przedmiotowej sprawie organ, ani nie wystąpił do strony skarżącej o udzielenie zgody na wszczęcie postępowania, ani nie wezwał pełnomocnika strony skarżącej do sprecyzowania intencji złożonego przez niego pisma lecz w sposób nieuprawniony potraktował je jak wniosek o wszczęcie postępowania administracyjnego w sprawie waloryzacji uposażenia byłego żołnierza co determinuje uznanie przez sąd naruszenia przepisów art. 7, art. 8 § 1, art. 9 i art. 61 § 1 k.p.a.

Z kolei rozpoznając odwołanie od decyzji organu I instancji Dowódca 25 Brygady Kawalerii Powietrznej w sposób nieuprawniony zaakceptowało to wadliwe rozstrzygnięcie, mimo iż w treści wniesionego odwołania strona wprost wskazywała, że sprzeciwia się takiej formie załatwienia sprawy domagając się umorzenia wszczętego postępowania administracyjnego. Skarżąca, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, nie wносиła w niniejszej sprawie o wszczęcie postępowania administracyjnego, lecz realizowała tzw. przedsądowe wezwanie do zapłaty, jako czynność poprzedzającą wniesienie powództwa o zapłatę do sądu powszechnego.

Rozpoznając sprawę w II instancji, Dowódca 25 Brygady Kawalerii Powietrznej pominął całkowicie treść wniosku strony inicjującego to postępowanie oraz treść złożonego odwołania i nie podejmując nawet próby ustalenia faktycznego stanowiska strony w postępowaniu, przyjął za organem I instancji, iż strona wniosła o wydanie decyzji w sprawie wyrównania uposażenia, naruszając tym samym zasady z art. 7, art. 9, art. 15 k.p.a. oraz 138 § 1 pkt 2 k.p.a. w zw. z art. 105 § 1 k.p.a.

Takie działanie organów stanowi naruszenie przepisów postępowania uzasadniające uchylenie zarówno zaskarżonej decyzji jak i poprzedzającej ją decyzji organu I instancji, gdyż niewątpliwie uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Sąd nie stwierdził nieważności wydanych w sprawie decyzji, gdyż spory dotyczące kwestii przeliczenia i wypłacenia wyrównania uposażenia za miesiące styczeń i luty 2023 r. byłym funkcjonariuszom służb mundurowych, którzy przeszli na emeryturę przed końcem lutego 2023 r., rozpatrywane są zarówno przez niektóre sądy powszechne, które uznają swoją właściwość w tych sprawach, jak i organy administracji a następnie sądy administracyjne. Brak jest w tym zakresie jednolitości w orzecznictwie sądów administracyjnych i sądów powszechnych. Konsekwencją przyjęcia stanowiska, że po zwolnieniu ze służby brak jest drogi administracyjnej dochodzenia roszczenia o waloryzację uposażenia byłoby, w przypadku wydania decyzji przez organy jednostek wojskowych, konieczność wyeliminowania takich decyzji z obrotu prawnego przez sąd administracyjny. Droga administracyjna w takich sprawach byłaby jednak możliwa w przypadku, o którym stanowi art. 66 § 4 k.p.a. Przepis ten wskazuje, że organ nie może zwrócić podania z tej przyczyny, że właściwym w sprawie jest sąd powszechny, jeżeli w tej sprawie sąd uznał się już za niewłaściwy. Ponadto art. 58 § 4 p.p.s.a. stanowi, że sąd (administracyjny) nie może odrzucić skargi z powodu, o którym mowa w § 1 pkt 1, tj. jeżeli w tej sprawie sąd powszechny uznał się za niewłaściwy. Taka sytuacja zaistniała w kilku sprawach rozpoznawanych w Wojewódzkim Sądzie Administracyjnym w Łodzi, który rozpoznawał merytorycznie skargi na decyzje Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi wydane w przedmiocie odmowy przyznania podwyżki uposażenia za styczeń i luty 2023 r., po wcześniejszym wydaniu przez sąd powszechny prawomocnego postanowienia, w którym stwierdził on swoją niewłaściwość do rozpoznania sprawy i przekazał ją według właściwości Komendantowi Wojewódzkiemu Policji (zob. np. sprawa o sygn. akt III SA/Łd 166/25, tj. wyrok WSA w Łodzi z 13 maja 2025 r., Lex/el nr 3880133). Niejednoznaczna treść żądania skarżącej zawartego w piśmie z 9 grudnia 2025 r. oraz istnienie wskazanych powyżej rozbieżności w orzecznictwie sądów wyklucza, w ocenie sądu w składzie orzekającym, stwierdzenie nieważności zaskarżonych do niego decyzji.

Z powyższych względów poza oceną sądu znalazły zarzuty dotyczące naruszenia przepisów prawa materialnego i merytorycznej treści wydanych decyzji.

W tym stanie rzeczy, podziеляjąc zarzuty skargi sąd uznał, że zachodzą podstawy aby, w oparciu o art. 145 § 1 pkt 1 lit. c w związku z art. 135 p.p.s.a., uchylić zarówno decyzję I jak i II instancji, ponieważ organy obydwu instancji naruszyły art. 61 § 1 k.p.a., a organ odwoławczy nadto art. 138 § 1 pkt 1 k.p.a.,

utrzymując merytoryczną decyzję organu I instancji w mocy.

O kosztach postępowania sąd orzekł na podstawie art. 200 i art. 205 § 2 p.p.s.a. w zw. z § 14 ust. 1 pkt 1 lit. c rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (t.j. Dz. U. z 2026 r. poz. 215). Na zasądzoną od organu na rzecz skarżącej kwotę składa się wynagrodzenie adwokata w wysokości 480 złotych.

Ponownie rozpoznając sprawę organ powinien wziąć pod uwagę treść niniejszego uzasadnienia. Dowódca Jednostki Wojskowej (...) winien zwrócić się do strony o wyjaśnienie, czy wnosi o wydanie decyzji administracyjnej w sprawie wyrównania jej uposażenia za styczeń 2023 r., czy też wnosi o umorzenie postępowania w tym przedmiocie oraz ustalić, czy strona podtrzymuje zawarte w wezwaniu do zapłaty "wezwanie" do zmiany decyzji ostatecznej nr 1/Fin/U/4393/23 z 8 lutego 2023 r., informując przy tym, iż zmiana ostatecznej decyzji administracyjnej może nastąpić wyłącznie w trybie postępowania administracyjnego.

d. cz.