

I OSK 203/13 - Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego

LEX nr 1557111

Wyrok

Naczelnego Sądu Administracyjnego

z dnia 22 maja 2013 r.

I OSK 203/13

autoTEZA

Zgodnie natomiast z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, działalnością szkoły lub placówki kieruje dyrektor tej szkoły lub placówki, jak również reprezentuje ją na zewnątrz. Ponadto w myśl ust. 3 tego przepisu, dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników nie będących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach: zatrudnienia i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki, przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki i występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród, i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki. Trudno zatem uznać, aby zaskarżony przepis § 8 ust. 5 uchwały, wskazujący dyrektora szkoły, czy placówki opiekuńczo-wychowawczej, jako uprawnionego do przyznawania dodatków motywacyjnych dla nauczycieli, był niezgodny z powyższymi przepisami.

autoTEZA

W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego - może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od - do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 czerwca 2008 r. II SA/Ol 209/2008; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 sierpnia 2009 r. II SA/Go 439/2009). Uchwałodawca musi zatem określić kryteria przyznawania dodatku na tyle precyzyjnie, by stawka dodatku dla poszczególnych stanowisk była możliwa do ustalenia zgodnie z jego wolą i czytelna dla uprawnionych do dodatku. Dodatek ten stanowi bowiem składnik wynagrodzenia, w konkretnej, dającej się wyliczyć postaci. **Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, prawidłowo Sąd I instancji uznał, że zawarty w zaskarżonej uchwale Rady Miejskiej Wrocławia przepis określający stawkę dodatku motywacyjnego dla nauczycieli w formie "do 75% stawki bazowej" nie narusza przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, bowiem na jego podstawie można wyliczyć wysokość wynagrodzenia konkretnego nauczyciela.**

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Elżbieta Kremer.

Sędziowie: NSA Bożena Popowska, del. WSA Agnieszka Miernik (sprawozdawca).

Sentencja

Naczelny Sąd Administracyjny po rozpoznaniu w dniu 22 maja 2013 r. na rozprawie w Izbie Ogólnoadministracyjnej skargi kasacyjnej J.B. od wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 25 października 2012 r. IV SA/Wr 714/11 w sprawie ze skargi J.B. na § 8 ust. 5, § 8 ust. 6 pkt 1 i 2 uchwały Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 kwietnia 2009 r. nr XXXIII/1125/2009 oraz pkt 10 załącznika nr 1 do tej uchwały w przedmiocie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych prowadzonych przez Miasto **oddala skargę kasacyjną.**

Uzasadnienie faktyczne

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 25 października 2012 r. IV SA/Wr 714/11 oddalił skargę J.B. na przepisy § 8 ust. 5 i ust. 6 pkt 1 i 2 uchwały Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 kwietnia 2009 r. nr XXXIII/1125/2009 oraz pkt 10 załącznika nr 1 do tej uchwały w przedmiocie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych prowadzonych przez Miasto.

W uzasadnieniu wyroku Sąd podał następujący stan faktyczny i prawny:

Rada Miejska Wrocławia, działając na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.), art. 12 pkt 11 i art. 92 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1592 z późn. zm.), w zw. z art. 30 ust. 6 i 6a ustawy z dnia 26 stycznia 1982 r. Karta Nauczyciela (Dz. U. z 2006 r. Nr 97, poz. 674 z późn. zm.), powoływanej dalej jako "Karta Nauczyciela" oraz § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy (Dz. U. z 2005 r. Nr 22, poz. 181 z późn. zm.), powoływanego dalej jako "rozporządzenie", podjęła w dniu 23 kwietnia 2009 r. uchwałę w sprawie regulaminu przyznawania dodatków oraz innych składników wynagrodzenia dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach i placówkach opiekuńczo-wychowawczych prowadzonych przez Miasto (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego 2009 r. Nr 102 poz. 2112). W § 8 ust. 5 tej uchwały Rada postanowiła, że dodatek motywacyjny dla nauczycieli przyznaje dyrektor szkoły lub placówki opiekuńczo-wychowawczej na okres nie krótszy niż 2 miesiące i nie dłuższy niż 10 miesięcy i nalicza się go kwotowo w wysokości określonej w tabeli, a w ust. 6 tego przepisu - że dodatek ten przysługuje m.in. za wyróżniającą pracę (pkt 1) i za szczególne osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze uczniów (np. udział w olimpiadach, konkursach, zawodach, festiwalach) (pkt 2). W pkt 10 załącznika nr 1 do tej uchwały "Tabela dodatków liczonych od stawki bazowej dla nauczycieli na każdym stopniu awansu zawodowego" Rada określiła, że miesięczna stawka dodatku motywacyjnego dla nauczycieli wynosi do 75% stawki bazowej. W skardze na powyższą uchwałę J.B. wniósł o stwierdzenie nieważności § 8 ust. 5 i ust. 6 pkt 1 i 2 uchwały oraz pkt 10 załącznika nr 1 do uchwały, zarzucając jej naruszenie art. 30 ust. 6 pkt 1 i art. 67 ust. 1 Karty Nauczyciela, art. 31 § 1 i art. 78 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - Kodeks pracy (Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94 z późn. zm.) w zw. z art. 30 ust. 6 ab

initio Karty Nauczyciela oraz § 6, a w szczególności § 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu wyrokiem z dnia 25 października 2012 r. IV SA/Wr 714/11 oddalił powyższą skargę. W uzasadnieniu wyroku Sąd przywołał treść, stanowiących podstawę prawną uchwały, przepisów art. 30 ust. 6, 6a Karty Nauczyciela oraz § 6 rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r. Sąd wskazał, że wbrew twierdzeniom skarżącego, uchwała w zaskarżonej części, nie wykracza poza upoważnienie ustawowe z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Przepis ten nie rozstrzyga kwestii, który podmiot jest uprawniony do przyznawania dodatków, o których mowa w art. 30 ust. 1 pkt 2 tej ustawy, toteż przepis § 8 ust. 5 uchwały wskazujący, że dodatek motywacyjny dla nauczycieli przyznaje dyrektor szkoły lub placówki opiekuńczo-wychowawczej, nie jest niezgodny z tym upoważnieniem. Trudno byłoby przyjąć, że osobą przyznającą tego rodzaju dodatki byłaby inna osoba niż podmiot kierujący szkołą. Przepis § 8 ust. 5 uchwały nie pozostaje zatem również w sprzeczności z przepisem art. 31 § 1 Kodeksu pracy, zgodnie z którym za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Szkoła jest dla zatrudnionych w niej nauczycieli pracodawcą będącym jednostką organizacyjną, a dyrektor jest osobą zarządzającą, o której mowa w tym przepisie.

W myśl bowiem art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572 z późn. zm.), dyrektor szkoły lub placówki kieruje działalnością tej szkoły lub placówki i reprezentuje ją na zewnątrz, a ponadto w myśl ust. 3 tego przepisu, jest on kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników nie będących nauczycielami. Dyrektor decyduje w szczególności w sprawach: zatrudnienia i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki, przyznawania ww. osobom nagród oraz wymierzania kar porządkowych i występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród, i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki. Przyznanie dodatku motywacyjnego dla nauczycieli przez dyrektora szkoły lub placówki opiekuńczo-wychowawczej oznacza, stosownie do art. 31 § 1 Kodeksu pracy, realizację czynności z zakresu prawa pracy, polegających na ocenie, czy konkretny nauczyciel spełnia przesłanki uprawniające do przyznania prawa do tego dodatku, określone w uchwale podejmowanej przez właściwy organ. Przyznanie dodatku skutkuje zaś nabyciem prawa do tego składnika wynagrodzenia przez konkretnego nauczyciela. Dyrektor, realizując zatem czynności z zakresu prawa pracy, przyznaje wspomniany dodatek na podstawie przepisów uchwały podjętej przez organ prowadzący szkołę, która określa wysokość stawki tego dodatku i okres, na który może on zostać przyznany. Powyższe nie oznacza, iż nastąpiło przeniesienie na dyrektora szkoły ustawowych kompetencji przyznanych organowi prowadzącemu szkołę do ustalenia wysokości stawek dodatku i szczegółowych warunków jego przyznania, o których mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Sąd wskazał również, że dodatek motywacyjny, jako jeden z elementów wynagrodzenia nauczyciela, wymienionych w art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela, ma zachęcać nauczycieli do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, zwiększenia zaangażowania w pracę oraz dbałości o jej wysoki poziom. Ma motywować

nauczyciela i z tego względu może być przyznany na okres wskazany w § 8 ust. 2 uchwały, czyli nie krótszy niż 2 miesiące i nie dłuższy niż 10 miesięcy. Przy tym ani przepisy Karty Nauczyciela, ani uchwały nie stoją na przeszkodzie przyznania tego dodatku na dalszy okres, jeśli warunki do jego przyznania zostaną spełnione. **Dodatek ten nie jest obligatoryjnym, stałym, niezmiennym składnikiem wynagrodzenia, ale dodatkiem motywującym, fakultatywnym, odnoszącym się do jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć, nie zaś dodatkiem związanym z powierzonym stanowiskiem lub sprawowaną funkcją. Właśnie jakość świadczonej pracy i wykonywanie dodatkowych zadań lub zajęć podlega ocenie przy spełnieniu szczegółowych warunków, o których mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, uzasadniających przyznanie prawa do tego dodatku i ustalenie okresu, na jaki ma on zostać przyznany.** Zdaniem Sądu przyznanie ww. dodatku na okres wskazany w § 8 ust. 5 uchwały, wbrew zarzutom skarżącego, nie pozbawia nauczyciela prawa do tego składnika wynagrodzenia w okresie urlopu, skoro może zostać on przyznany na dalszy okres, w tym okres obejmujący urlop. Zaskarżony przepis § 8 ust. 5 uchwały nie zawiera ponadto postanowień ograniczających możliwość przyznania dodatku motywacyjnego w okresie lipca i sierpnia, czyli w okresie ferii letnich, o których mowa w art. 64 ust. 1 Karty Nauczyciela. Wynagrodzenie nauczycieli za urlop wypoczynkowy uregulowane zostało ponadto w art. 67 ust. 1 Karty Nauczyciela, z którego wynika, że za czas tego urlopu przysługuje nauczycielowi wynagrodzenie, jakie otrzymałby, gdyby w tym czasie pracował, a także w przepisach wykonawczych do tej ustawy, czyli w § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie urlopów nauczycieli, w myśl którego w wynagrodzeniu za urlop wypoczynkowy nauczyciela, z zastrzeżeniem ust. 2, uwzględnia się dodatki: za wysługę lat, motywacyjny, funkcyjny. Sąd wskazał ponadto, że w § 8 ust. 5 zaskarżonej uchwały Rada postanowiła, że dodatek motywacyjny nalicza się kwotowo w wysokości określonej w tabeli, stanowiącej załącznik nr 1 do tej uchwały, z którego pkt 10 wynika, że dodatek ten dla nauczycieli, liczony jest od stawki bazowej dla nauczycieli na każdym stopniu awansu zawodowego i wynosi do 75% tej stawki. W orzecznictwie sądowym przyjęto, że organ prowadzący szkołę może w różny sposób określić wysokość stawki dodatku motywacyjnego, może to być np. wysokość kwotowa, procent wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości "od-do", czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa. Niemniej jednak zawsze musi to być stawka dodatku jasno określona. Jeżeli zatem zaskarżona uchwała uczyniła to procentowo - "do 75% stawki bazowej", to takiemu określeniu tej wysokości nie można zarzucić naruszenia prawa. Ustalenie tylko górnej granicy procentowej wysokości stawki dodatku motywacyjno spełnia wymóg określenia wysokości stawki tego dodatku, o której mowa w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Także wskazanie, że dodatki liczone będą kwotowo od stawki bazowej nauczycieli na każdym stopniu awansu zawodowego, nie może budzić sprzeciwu wobec uzależnienia wysokości dodatku od stawki bazowej, przez którą należy rozumieć, zgodnie z postanowieniem § 2 pkt 6 zaskarżonej uchwały, najniższą minimalną stawkę wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela stażysty. Sąd nie zgodził się ze skarżącym, że stawki dodatku motywacyjnego powinny uwzględniać poszczególne stopnie awansu zawodowego nauczycieli, tzn. powinny być zróżnicowane w zależności od posiadanego stopnia awansu zawodowego. Zdaniem Sądu, przeczy temu treść art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela, z którego jednoznacznie wynika, że jedynie wysokość wynagrodzenia

zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego oraz od wymiaru zajęć obowiązkowych. Z przepisu tego wynika również, że wysokość poszczególnych dodatków zależy odpowiednio od: okresu zatrudnienia (dodatek za wysługę lat), jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć (dodatek motywacyjny), powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji (dodatek funkcyjny) oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy (dodatek za trudne lub uciążliwe warunki pracy). Ponadto art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela stanowi o średnim wynagrodzeniu nauczycieli, którego wysokość jest zróżnicowana w zależności od posiadanego stopnia awansu zawodowego, tj. wynosi ono dla nauczyciela stażysty 100%, nauczyciela kontraktowego 111%, nauczyciela mianowanego 144%, nauczyciela dyplomowanego 184% - kwoty bazowej, określonej dla nauczycieli corocznie w ustawie budżetowej. Również coroczna wysokość minimalnych stawek wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli realizujących tygodniowy obowiązkowy wymiar godzin uzależniona jest od posiadanego stopnia awansu zawodowego, co wynika z treści art. 30 ust. 5 Karty Nauczyciela. Sąd wskazał ponadto, że w przepisie art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, ustawodawca nie użył określenia "uwzględniając stopnie awansu zawodowego", tak jak to uczynił w treści art. 30 ust. 5 tej Karty, czy art. 30 ust. 7b lub też określenia z art. 30 ust. 2 - "uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego". Ustawodawca postanowił, że organ prowadzący szkołę określając dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu, zakres spraw przekazanych przepisami art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, uwzględni przewidywaną strukturę zatrudnienia (a nie stopnie awansu zawodowego). Zwrot "dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego" zawiera również art. 30 ust. 7 Karty Nauczyciela, stanowiący upoważnienie dla wskazanych w nim organów, do określenia w drodze rozporządzenia, dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez organy administracji rządowej, wysokości stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 i innych spraw wskazanych w tym przepisie. W rozporządzeniu, wydanym na podstawie tego przepisu, tj. rozporządzeniu Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 kwietnia 2009 r. w sprawie dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli oraz wynagrodzenia za godziny ponadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez organy administracji rządowej (Dz. U. z 2009 r. Nr 60, poz. 494), również nie ustalono wysokości stawek dodatku motywacyjnego w zależności od posiadanego stopnia awansu zawodowego, gdyż z treści § 2 ust. 3 tego aktu wynika, że dodatek ten przyznaje się w wysokości nie wyższej niż 50% otrzymywanego przez nauczyciela wynagrodzenia zasadniczego. W świetle powyższego jedynie wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli uzależniona jest od posiadanego stopnia awansu zawodowego, natomiast wysokość dodatku motywacyjnego uzależniona jest od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć (art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela). Za niesłuszny Sąd uznał zarzut skarżącego, że w sprawie doszło do przekazania kompetencji w zakresie ustalenia wysokości stawek dodatku motywacyjnego na rzecz Wydziału Edukacji Urzędu Miasta, gdyż z pisma Rady Miasta z dnia (...) czerwca 2012 r. wynika, że Dyrektor tego Wydziału, poinformował dyrektorów szkół i placówek o ogólnej puli środków finansowych będących w posiadaniu organu prowadzącego szkoły, która wynikała z matematycznych wyliczeń opartych na przepisach podjętej uchwały. Rada Miejska, ustosunkowując się do twierdzeń skarżącego zgłoszonych na rozprawie w dniu 28

czerwca 2012 r., że wspomniany Wydział ustalił pewien limit środków na dodatki motywacyjne tylko w odniesieniu do nauczycieli niepełniących funkcji dyrektora szkoły, pismem z dnia (...) lipca 2012 r. wskazała, że to wyłącznie zaskarżona uchwała określa wysokość stawek tych dodatków dla nauczycieli, które zostały skonkretyzowane w uzasadnieniu projektu do tej uchwały. Wysokość stawek dodatków, określona w uchwale, stanowiła natomiast podstawę dla roboczych wyliczeń dokonanych przez powyższy Wydział i przekazanych do szkół w pismach o charakterze informacyjnym. Istotne znaczenie ma tu art. 5a ust. 3 ustawy o systemie oświaty, zgodnie z którym środki niezbędne na realizację zadań oświatowych, o których mowa w ust. 2 i 2b, w tym na wynagrodzenia nauczycieli oraz utrzymanie szkół i placówek, zagwarantowane są w dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Sąd wskazał, że z treści art. 30 ust. 8 Karty Nauczyciela wynika, że środki pieniężne na średnie wynagrodzenia nauczycieli, o których mowa, w ust. 3, wraz z pochodnymi od tych wynagrodzeń, zagwarantowane są przez państwo w dochodach jednostek samorządu terytorialnego, a z treści ust. 10 tego przepisu wynika że organy prowadzące szkoły, będące jednostkami terytorialnymi, mogą zwiększyć środki na wynagrodzenia nauczycieli, w tym podwyższać stawki minimalne, ustalone na podstawie ust. 5 pkt 1. Podwyższenie tych stawek następuje w trybie określonym w ust. 6 (ust. 10a). Zwiększenie środków na poszczególne składniki wynagrodzenia dla nauczycieli ponad poziom określony w ust. 3 (średnie wynagrodzenie nauczycieli), może odbywać się wyłącznie z dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego (ust. 10b). Zatem informacja Dyrektora Wydziału Edukacji o ogólnej puli środków finansowych posiadanych przez organ prowadzący, czy obliczonej kwocie dodatku na etat, mieści się w granicach określonych przez art. 30 ust. 8, 10, 10a i 10b Karty Nauczyciela, zwłaszcza że z treści art. 30 ust. 6 tej Karty wynika, iż wysokość stawek dodatków powinna być określona w taki sposób, aby średnie wynagrodzenia nauczycieli, składające się ze składników, o których mowa w ust. 1 (wynagrodzenie zasadnicze, dodatki, w tym dodatek motywacyjny i inne składniki), odpowiadały na obszarze działania danej jednostki samorządu terytorialnego, co najmniej średnim wynagrodzeniom nauczycieli, o których mowa w art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela. Sąd nie podzielił także stanowiska skarżącego wyrażonego na rozprawie, iż wysokość stawek dodatku motywacyjnego przewidziana w pkt 8, 9, 10 załącznika nr 1 do uchwały, została uzależniona od sprawowanej funkcji. Punkty te stanowią, że dodatek wynosi dla dyrektora 150%, wicedyrektora do 80%, i dla nauczyciela do 75%. Nawet jeżeli Rada określiła różne stawki tego dodatku dla dyrektora, wicedyrektora i pozostałych nauczycieli, to jest on przyznawany z uwzględnieniem spełnienia szczegółowych warunków uprawniających do przyznania tego dodatku, wymienionych dla dyrektora w § 8 ust. 3 i ust. 4, a dla nauczycieli w ust. 6 tego przepisu. Odmienne uregulowanie szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli i dyrektorów szkół nie stanowi, w ocenie Sądu, naruszenia prawa, skoro zakres obowiązków tych osób i ich odpowiedzialność są zróżnicowane. Sąd wskazał, że w § 8 ust. 6 pkt 1 i 2 Rada postanowiła, że dodatek motywacyjny przysługuje za wyróżniającą pracę, a także za szczególne osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze uczniów (np. udział uczniów w olimpiadach, konkursach, zawodach, festiwalach). To te okoliczności, a także wskazane w dalszych punktach ust. 6 § 8 uchwały, decydują o okresie i wysokości dodatku motywacyjnego.

Odnosząc się do zarzutu skarżącego, że postanowienia § 8 ust. 6 pkt 1 i 2 uchwały są ogóle i mało precyzyjne, Sąd uznał, że całość uregulowania § 8 ust. 6 uchwały, stanowi realizację upoważnienia z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, zwłaszcza w części dotyczącej szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków, a więc przesłanek jakie należy spełnić, aby uzyskać prawo do dodatku motywacyjnego. Określając te szczegółowe warunki Rada powinna kierować się wskazaniem zawartymi w treści art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela, z którego wynika, że dodatek motywacyjny związany jest z jakością świadczonej pracy i wykonywaniem dodatkowych zadań lub zajęć, a ponadto ogólnymi warunkami przyznawania tego dodatku, sformułowanymi w treści powołanego wyżej § 6 rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r. Wobec powyższego Sąd nie zgodził się z zarzutem, iż tych szczegółowych warunków nie spełnia postanowienie zawarte w § 8 ust. 6 pkt 1 uchwały, obejmujące wyróżniającą pracę nauczyciela, ponieważ nie każda praca uzasadnia przyznanie prawa do dodatku motywacyjnego, lecz jedynie praca wykonywana w sposób zasługujący na wyróżnienie, co podlega ocenie podmiotu uprawnionego do przyznania dodatku. Również postanowienie § 8 ust. 6 pkt 2 uchwały, dotyczące szczególnych osiągnięć dydaktycznych, wychowawczych i opiekuńczych uczniów, określa szczegółowe warunki przyznania omawianego dodatku, precyzując, iż są to osiągnięcia o charakterze szczególnym, np. udział uczniów w olimpiadach, konkursach, zawodach, festiwalach. Wymieniając przykładowe osiągnięcia przepis ten uszczegółowia zatem funkcje dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze. Powołując się na orzecznictwo sądowoadministracyjne, Sąd wskazał, że określenie z § 6 pkt 1 rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r. "osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym" należy rozumieć bardzo szeroko, ponieważ przepis ten nie precyzuje czym są te osiągnięcia. Wyrażenie uchwały "a w szczególności" uszczegółowia zatem jedynie funkcje dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze i nie powoduje większego rozszerzenia uprawnień do uzyskania dodatku motywacyjnego. Postanowienia zawarte w § 8 ust. 6 pkt 2 uchwały nie niweczą też możliwości przyznania dodatku motywacyjnego nauczycielom zatrudnionym w placówkach specjalnych, ponieważ praca tych nauczycieli, jak i osiągnięcia ich wychowanków, podlegają ocenie dyrektorów tych szkół.

Sąd wskazał również, że przy dokonaniu kontroli legalności zaskarżonego aktu, na podstawie art. 134 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2012 r. poz. 270), powoływanej dalej jako "p.p.s.a.", rozstrzygał on w granicach danej sprawy. Granice te wyznaczone były przedmiotem zaskarżenia, który stanowi uchwała Rady Miejskiej z dnia 23 kwietnia 2009 r. Oznacza to, że w niniejszej sprawie Sąd nie mógł się odnieść do treści uchwał innych rad miejskich lub gmin, regulujących zasady wynagradzania nauczycieli, jak również dokonać kontroli wykonywania przez wojewodę uprawnień nadzorczych w stosunku do innych aktów niż będący przedmiotem zaskarżenia. Mając powyższe na uwadze Sąd uznał, że wydając zaskarżoną uchwałę Rada Miasta nie naruszyła prawa w stopniu, który uzasadniałby jej uchylenie.

Skargę kasacyjną od wyroku z dnia (...) października 2012 r. wniósł J.B., reprezentowany przez adw. A.K., wnosząc o jego uchylenie i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi I instancji oraz zasądzenie kosztów postępowania według norm przepisanych.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzucono naruszenie:

1) przepisów postępowania, które mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy, tj.: - art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez uchybienie obowiązowi zbadania legalności zaskarżonej uchwały w zakresie wynikającym z art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela, tj. uzgodnienia regulaminu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli; - art. 133 § 1 p.p.s.a. przez całkowite pominięcie zebranych w toku postępowania dokumentów urzędowych (aktów nadzoru) zawierających argumentację prawną na rzecz wykazania nielegalności zapisów w podobnych regulaminach innych jednostek samorządu terytorialnego; - art. 141 § 4 p.p.s.a.;

2) prawa materialnego, tj.: - art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela przez niewłaściwe zastosowanie pojęć "wysokości stawek dodatków" oraz "szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków", a także niewłaściwe zastosowanie tego przepisu jako wzorca kontroli przekroczenia w zaskarżonej uchwale granic ustawowego upoważnienia (elementy trybu przyznawania dodatku motywacyjnego i jego okresu); - art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela przez błędną wykładnię zwrotu "określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego" polegającą na pozbawianiu go prawnej doniosłości i braku rozróżnienia wysokości stawek dla nauczycieli poszczególnych stopni, a także art. 30 ust. 7 Karty Nauczyciela w zw. z § 2 ust. 3 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej z dnia 3 kwietnia 2009 r.; - art. 30 ust. 2 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela przez niewłaściwe zastosowanie polegające na zaakceptowaniu uzależniania wysokości dodatku motywacyjnego od sprawowanej funkcji (dyrektor, wicedyrektor, pozostali nauczyciele); - art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela poprzez jego niezastosowanie w procesie kontroli legalności zaskarżonej uchwały; - art. 31 § 1 Kodeksu pracy w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty przez niewłaściwe zastosowanie; - § 6 rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r. w zw. z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela.

W uzasadnieniu skargi kasacyjnej wskazano, że Sąd naruszył art. 141 § 4 p.p.s.a., bowiem uchybił obowiązкови ustosunkowania się do zarzutu naruszenia przez organ art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela, tj. uzgodnienia regulaminu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli. Stwierdzenie naruszenia prawa w tym zakresie zobowiązywałoby Sąd do uwzględnienia skargi. Skoro bowiem nastąpiło pierwotne uzgodnienie co do wysokości stawek dodatku motywacyjnego do wynagrodzenia na kwotę 200 zł miesięcznie (a taka treść wynika z notatki ze spotkania ze związkami zawodowymi "dodatek motywacyjny dla nauczycieli od IX.08 r. - 200 zł"), to takie uzgodnienie wyłączało możliwość odmiennego kształtowania treści regulaminu przez Radę Gminy, gdyż pozostaje ona związana dokonany uzgodnieniem. Powyższe skutkowało naruszeniem przez Sąd także art. 134 § 1 p.p.s.a. oraz art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela. Kontrola legalności regulaminu powinna bowiem obejmować również proces uzgodnienia regulaminu ze związkami zawodowymi. Sąd w ogóle nie odniósł się do zarzutu skarżącego, że określenie okresów, w jakich przysługują, bądź nie, dodatki do wynagrodzenia, a także na jaki okres są one przyznawane, stanowi wykroczenie poza granice umocowania przysługującego Radzie na podstawie ustawy, ani do zarzutu naruszenia konstytucyjnego prawa do równego traktowania (art. 32 ust. 1

Konstytucji) przez zróżnicowanie dodatku motywacyjnego ze względu na pełnioną funkcję dyrektora (wicedyrektora) szkoły. Załączone do akt sprawy akty nadzorcze dyskwalifikowały takie przepisy regulaminów.

Zdaniem skarżącego, Sąd naruszył również art. 134 § 1 p.p.s.a., bowiem nie odniósł się do zarzutu naruszenia przez organ art. 67 ust. 1 Karty Nauczyciela, przez zawarcie w regulaminie postanowienia § 8 ust. 5, zgodnie z którym z okresu 12 miesięcy (1.09-31.08), wyłączono możliwość przyznania dodatku motywacyjnego przez 2 miesiące, tj. w czasie urlopu wypoczynkowego. Zapis ten narusza § 1 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia z dnia 26 czerwca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wynagrodzenia oraz ekwiwalentu za urlop wypoczynkowy nauczycieli, ponieważ dodatek motywacyjny jest składnikiem wynagrodzenia urlopowego nauczyciela.

Według skarżącego, Sąd dopuścił się także naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a., przez pominięcie zebranych w toku postępowania dokumentów urzędowych (aktów nadzoru) zawierających istotną argumentację prawną na rzecz wykazania nielegalności identycznych zapisów w podobnych regulaminach innych jednostek samorządu terytorialnego. Z powyższych aktów wynika, że Rada Miasta nie miała kompetencji do stanowienia czegoś, co jest unormowane na poziomie ustawy, tj. w art. 31 § 1 Kodeksu pracy w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty. Właściwe zastosowanie tych przepisów prowadzić powinno do unieważnienia § 8 ust. 5 regulaminu. Okres na jaki przyznawany jest nauczycielowi dodatek motywacyjny ("od 2 do 10 miesięcy") również nie ma nic wspólnego z powierzoną Radzie do uregulowania materią tj. wysokością stawek dodatków, nie jest też żadnym warunkiem przyznawania dodatków.

Skarżący wskazał, że Sąd naruszył art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela przez niewłaściwe zastosowanie określenia "wysokości stawek dodatków" uznając, że "ustalenie tylko górnej granicy procentowej wysokości dodatku motywacyjnego spełnia wymóg określenia wysokości stawki tego dodatku". Otwarta formuła "do 75% kwoty bazowej" nie stanowi jednoznacznego określenia stawki dodatku. Zdaniem skarżącego błędny jest przy tym pogląd Sądu, że zwrot "określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego", zawarty w art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela, nie zobowiązuje Rady Miasta do rozróżnienia w regulaminie wysokości stawek dodatku motywacyjnego dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego. W przepisie tym wyraźnie zaakcentowano bowiem zwrot "dla nauczycieli poszczególnych stopni". Dostrzeżenie przez Sąd identycznie brzmiącego przepisu w art. 30 ust. 7 Karty Nauczyciela może być drogą poszukiwania właściwego znaczenia tego przepisu, ale bez dalszego wyprowadzania przez Sąd fałszywych wniosków z przepisu § 2 ust. 3 rozporządzenia z dnia 3 kwietnia 2009 r. co do tego, że w przepisie tym "również nie ustalono wysokości stawek dodatku motywacyjnego w zależności od posiadanego stopnia awansu zawodowego". Na gruncie tego przepisu dodatek motywacyjny zależy od posiadanego stopnia awansu, bo wynagrodzenie zasadnicze pozostaje w ścisłym związku ze stopniem awansu. Podobnie dodatek stażowy zależy nie tylko od lat stażu, ale również od stopnia awansu zawodowego, który determinuje wynagrodzenie zasadnicze stanowiące bazę do obliczenia dodatku stażowego.

Skarżący kasacyjnie zarzucił Sądowi również naruszenie art. 30 ust. 2 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela przez niewłaściwe zastosowanie polegające na uzależnieniu

wysokości dodatku motywacyjnego od sprawowanej funkcji (150% dyrektor, 80% wicedyrektor, pozostali nauczyciele) - pkt 8, 9, 10 załącznika nr 1 do uchwały. Zgodnie z ww. przepisami wysokość dodatku motywacyjnego uzależniona jest od jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć. To dodatek funkcyjny uzależnia się od powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji.

W uzasadnieniu zarzutu naruszenia art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela w zw. z § 6 rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r. w odniesieniu do przepisu § 8 ust. 6 pkt 1 i 2 regulaminu, skarżący wskazał, że przepis ten nakładał na Radę obowiązek określenia szczegółowych warunków przyznawania dodatku motywacyjnego. Wymagania uszczegółowienia warunku z § 6 pkt 1 rozporządzenia (osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym) nie spełnia ani przepis § 8 ust. 6 pkt 1 w enigmatycznym brzmieniu "wyróżniająca praca", ani przepis pkt 2 regulaminu, polegający na dodaniu do warunku ogólnego "osiągnięcia wychowawczo-opiekuńcze", przymiotnika "szczególne". W tym zakresie Rada Miasta niewłaściwie określiła szczegółowe warunki przyznawania dodatku motywacyjnego. Przepisy regulaminu nie mogą wskazywać ogólnych przesłanek przyznawania dodatku motywacyjnego w sposób mniej korzystny dla uprawnionego niż przepisy ustawowe, a taka sytuacja ma miejsce w odniesieniu do warunków ogólnych z § 6 pkt 1 i 2 rozporządzenia.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną Rada Miejska Wrocławia wniosła o jej oddalenie i zasądzenie na jej rzecz kosztów postępowania kasacyjnego według norm przepisanych. Organ nie zgodził się ze stanowiskiem skarżącego, że uchwała w zaskarżonej części wykracza poza upoważnienie ustawowe wynikające z art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, bowiem przepis ten nie rozstrzyga, jaki podmiot uprawniony jest do przyznania dodatku motywacyjnego dla nauczycieli. Odnośnie do przepisu uchwały dotyczącego czasowości przyznania dodatku motywacyjnego organ wskazał, że dodatek ten jest jednym z elementów wynagrodzenia nauczycieli i zgodnie ze swoją nazwą ma zachęcać nauczycieli do podnoszenia kwalifikacji zawodowych, do zwiększenia zaangażowania w pracę oraz dbałości o jej wysoki poziom, stąd nie ma przeszkód, aby, jeżeli zaistnieją warunki, przyznać dodatek na dalszy okres. Organ nie zgodził się również z zarzutem, że przepisy § 8 ust. 6 pkt 1 i 2 uchwały są nieprecyzyjne, bowiem dodatek motywacyjny przysługuje jedynie za szczególne osiągnięcia nauczycieli, które ocenia dyrektor szkoły. Zdaniem Rady, Sąd prawidłowo przyjął również, że stawki dodatku motywacyjnego nie powinny uwzględniać poszczególnych stopni awansu zawodowego. Zgodnie bowiem z art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela jedynie wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od tych stopni oraz wymiaru zajęć obowiązkowych.

Uzasadnienie prawne

Naczelny Sąd Administracyjny zważył co następuje:

Zgodnie z art. 183 § 1 p.p.s.a. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę w granicach skargi kasacyjnej, bierze jednak z urzędu pod rozwagę nieważność postępowania. Jeżeli w sprawie nie wystąpiły przesłanki nieważności postępowania, wymienione w art. 183 § 2 p.p.s.a., jak ma to miejsce w niniejszej sprawie, to Sąd rozpoznając sprawę związany jest granicami skargi kasacyjnej. Związanie granicami skargi kasacyjnej oznacza natomiast związanie wskazanymi w niej podstawami zaskarżenia oraz wnioskiem.

Dokonując takiej oceny Naczelny Sąd Administracyjny doszedł do przekonania, że skarga kasacyjna nie zasługuje na uwzględnienie.

Przedstawione w podstawach kasacyjnych zarzuty dotyczą zarówno naruszenia prawa materialnego, jak i procesowego. W takiej sytuacji w pierwszej kolejności należy odnieść się do zarzutów naruszenia prawa procesowego, gdyż tylko w przypadku prawidłowo przeprowadzonego postępowania przez Sąd I instancji, możliwe było wydanie zaskarżonego wyroku.

Odnosząc się do zarzutu naruszenia art. 134 § 1 p.p.s.a. poprzez uchybienie obowiązowi zbadania legalności zaskarżonej uchwały w zakresie wynikającym z art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela, tj. uzgodnienia regulaminu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, wskazać należy, że wprawdzie stosownie do treści powołanego przepisu ustawy procesowej sąd rozstrzyga w granicach danej sprawy nie będąc związany zarzutami i wnioskami skargi oraz powołaną podstawą prawną, jednak w niniejszej sprawie zarzut ten wykracza poza granice sprawy. Przedmiot niniejszego postępowania (granice sprawy) wyznaczony został bowiem złożonym przez J.B. do Rady Miejskiej Wrocławia wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa i wskazanymi w nim przepisami, które zdaniem skarżącego naruszył organ wydając zaskarżoną uchwałę. W powyższym wezwaniu skarżący wskazał jedynie na przepisy § 8 ust. 5, ust. 6 pkt 1 i 2 oraz pkt 10 załącznika nr 1, a zatem przepisy dotyczące dodatku motywacyjnego. W zakresie tak określonego przedmiotu sprawy organ odpowiedział na wezwanie do usunięcia naruszenia prawa, a Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w zaskarżonym wyroku z dnia 25 października 2012 r. przedmiotem zaskarżenia uczynił poszczególne przepisy uchwały, a nie całą uchwałę. Z powyższego wynika, że prawidłowo kontrolą sądową objęte zostały tylko kwestionowane przez skarżącego przepisy uchwały.

Konieczne jest przy tym wskazanie, że możliwość zaskarżenia do sądu administracyjnego uchwał jednostek samorządu terytorialnego uzależniona jest od uprzedniego wezwania organu do usunięcia naruszenia prawa. Brak takiego wezwania powoduje konieczność odrzucenia skargi. Przenosząc powyższe rozważania na grunt niniejszej sprawy wskazać należy, że wezwanie skarżącego do usunięcia naruszenia prawa - zresztą doprecyzowane pismem z dnia (...) sierpnia 2011 r. - zarzuca naruszenie określonych przepisów, a nie całej uchwały. A zatem skarga do sądu administracyjnego w pozostałym zakresie (niepoprzedzonym wezwaniem do usunięcia naruszenia prawa) byłaby przedwczesna i podlegała odrzuceniu z uwagi na niewyczerpanie trybu koniecznego do jej wniesienia. W niniejszej sprawie zarzut naruszenia przez organ przepisu art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela poprzez brak odniesienia się do uzgodnienia regulaminu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli, zgłoszony został formalnie dopiero w skardze kasacyjnej. Wprawdzie z akt sądowych wynika, że Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu zgromadził dokumenty świadczące o prowadzonych uzgodnieniach ze związkami zawodowymi, jednak nie zostały one dopuszczone formalnie jako dowód w sprawie i z tego względu nie można uznać, że zarzut ten jest zasadny. Sąd I instancji, nie odnosząc się zatem w uzasadnieniu wyroku do kwestii uzgodnień uchwały ze związkami zawodowymi, nie naruszył powyższego przepisu prawa w stopniu istotnym. Jeszcze raz wskazać bowiem należy, że uchwały jednostek samorządu terytorialnego podlegają innym zasadom

zaskarżania niż decyzje administracyjne. W przypadku zaskarżania uchwał ustawa nie ustala żadnych ram czasowych dla skutecznego wezwania do usunięcia naruszenia prawa i granicy żądania zmiany uchwały. Dlatego wynikające z art. 134 § 1 p.p.s.a. niezwiązanie sądu administracyjnego zarzutami skargi, a jedynie jej granicami, nie przekłada się na obowiązek sądu administracyjnego do zbadania całej uchwały w sytuacji, gdy skutecznie (tekst jedn.: po uprzednim wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa) zaskarżone zostały jedynie niektóre jej przepisy.

Wobec powyższego za niezasadny uznać należy również zarzut naruszenia art. 141 § 4 p.p.s.a. Przepis ten stanowi, że pisemne motywy wyroku powinny zawierać zwięzłe przedstawienie stanu sprawy, zarzutów podniesionych w skardze, stanowiska pozostałych stron, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz jej wyjaśnienie. W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego uzasadnienie zaskarżonego wyroku zawiera wszystkie powyższe elementy. Został w nim przedstawiony stan faktyczny sprawy wraz ze stanowiskiem zajmowanym przez strony oraz wskazano podstawę prawną oddalenia skargi. Wyjaśniono również motywy podjętego rozstrzygnięcia, odnosząc się do kwestii istotnych dla oceny legalności zaskarżonych przez skarżącego przepisów uchwały. Jak już wskazano powyżej, Sąd I instancji, wobec zakreslenia przez skarżącego granic sprawy w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa (konkretne przepisy uchwały), nie miał obowiązku ustosunkowywania się do podniesionego, już na etapie postępowania sądowego, zarzutu naruszenia przez organ art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela, tj. uzgodnienia regulaminu ze związkami zawodowymi zrzeszającymi nauczycieli i trudno w tym zakresie czynić Sądowi zarzuty.

Z kolei zarzut naruszenia art. 133 § 1 p.p.s.a., poprzez całkowite pominięcie zebranych w toku postępowania dokumentów urzędowych (aktów nadzoru), jest niezasadny choćby z tego względu, że wbrew twierdzeniom skarżącego kasacyjnie, Sąd I instancji orzekł w niniejszej sprawie zgodnie z dyspozycją powołanego przepisu: po zamknięciu rozprawy i na podstawie akt sprawy. Wskazać bowiem należy, że sąd administracyjny kontroluje działania administracji publicznej badając zgodność wydanych aktów z obowiązującymi przepisami prawa. O zgodności z prawem kontrolowanego w konkretnym postępowaniu aktu (w niniejszym postępowaniu uchwały Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 kwietnia 2009 r.), nie mogą natomiast przesądzać inne akty, w tym przypadku akty nadzoru, dotyczące uchwał innych jednostek samorządu terytorialnego. Prawdłowo zatem Sąd I instancji odmówił odniesienia się do przedstawionych aktów nadzoru, bowiem w rezultacie prowadziłoby to do kontroli rozstrzygnięć, nie będących przedmiotem zaskarżenia w niniejszym postępowaniu.

Przechodząc do zarzutów naruszenia prawa materialnego, za niezasadny uznać należało zarzut naruszenia przepisu art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela poprzez jego niezastosowanie w procesie legalności zaskarżonej uchwały. Koniecznym jest wskazanie, że stosownie do treści art. 174 pkt 1 p.p.s.a. naruszenie prawa materialnego stanowi podstawę kasacyjną jedynie w przypadku, gdy nastąpiło przez błędną jego wykładnię lub niewłaściwe zastosowanie. W niniejszej natomiast sprawie Sąd I instancji, z przyczyn określonych powyżej, tj. z uwagi na skuteczne zaskarżenie przez J.B. jedynie wybranych przepisów uchwały Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 23 kwietnia 2009 r., nie stosował, ani też nie odnosił się do przepisu art. 30 ust. 6a Karty Nauczyciela. Trudno zatem zarzucić temu Sądowi błędną wykładnię tego przepisu lub jego niewłaściwe zastosowanie.

Powyższe rozważania odnoszą się również do zarzutu naruszenia przepisów art. 30 ust. 2 w zw. z art. 30 ust. 1 pkt 2 Karty Nauczyciela poprzez niewłaściwe zastosowanie, polegające na zaakceptowaniu uzależnienia wysokości dodatku motywacyjnego od sprawowanej funkcji (dyrektor, wicedyrektor, pozostali nauczyciele). Kwestionowane w powyższym zakresie rozstrzygnięcia zawarte zostały w pkt 8, 9 i 10 załącznika nr 1 do uchwały. Tymczasem w wezwaniu do usunięcia naruszenia prawa skarżący wskazał na naruszenie jedynie pkt 10 załącznika nr 1 do uchwały. Zatem zarzut naruszenia wskazanych przepisów w skardze kasacyjnej nie mógł być poddany ocenie jako wykraczający poza granice niniejszej sprawy. Poddanie przez Sąd I instancji ocenie poprawności ww. przepisów uchwały nie stanowi jednakże uchybienia na tyle istotnego, które musiałoby skutkować uchyleniem zaskarżonego wyroku.

Za bezzasadny uznać należało również zarzut naruszenia art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela przez niewłaściwe zastosowanie określenia "wysokości stawek dodatków" oraz określenia "szczegółowych warunków przyznawania tych dodatków". Zgodnie z ww. przepisem organ prowadzący szkołę będący jednostką samorządu terytorialnego, uwzględniając przewidywaną strukturę zatrudnienia, określa dla nauczycieli poszczególnych stopni awansu zawodowego, w drodze regulaminu wysokość stawek dodatków, o których mowa w ust. 1 pkt 2 (za wysługę lat, motywacyjnego, funkcyjnego oraz za warunki pracy), oraz szczegółowe warunki przyznawania tych dodatków, z zastrzeżeniem art. 33 i 34. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym przyjmuje się, że forma określenia wysokości stawki dodatku zależy od organu uchwałodawczego - może to być wysokość kwotowa, procent od wynagrodzenia zasadniczego, przedział określający dodatek w wysokości od - do, czy też uzależnienie przyznania dodatku od poszczególnych okoliczności związanych z uzyskaniem do niego prawa (por. wyroki Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Olsztynie z dnia 18 czerwca 2008 r. II SA/Ol 209/2008; Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 19 sierpnia 2009 r. II SA/Go 439/2009). Uchwałodawca musi zatem określić kryteria przyznawania dodatku na tyle precyzyjnie, by stawka dodatku dla poszczególnych stanowisk była możliwa do ustalenia zgodnie z jego wolą i czytelna dla uprawnionych do dodatku. Dodatek ten stanowi bowiem składnik wynagrodzenia, w konkretnej, dającej się wyliczyć postaci. Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, prawidłowo Sąd I instancji uznał, że zawarty w zaskarżonej uchwale Rady Miejskiej Wrocławia przepis określający stawkę dodatku motywacyjnego dla nauczycieli w formie "do 75% stawki bazowej" nie narusza przepisu art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela, bowiem na jego podstawie można wyliczyć wysokość wynagrodzenia konkretnego nauczyciela.

Nie można również zgodzić się ze skarżącym kasacyjnie, że w sprawie doszło do niewłaściwego zastosowania określenia "szczegółowych warunków przyznawania dodatków" wymienionych w art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela. Wskazówkę interpretacyjną dla ww. pojęcia zawiera § 6 rozporządzenia Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 31 stycznia 2005 r. w sprawie wysokości minimalnych stawek wynagradzania zasadniczego nauczycieli, ogólnych warunków przyznawania dodatków do wynagrodzenia zasadniczego oraz wynagradzania za pracę w dniu wolnym od pracy. Jak wskazuje się w orzecznictwie, na co słusznie zwrócił uwagę Sąd I instancji, określenie z pkt 1 § 6 ww. rozporządzenia "osiągnięcia w realizowanym procesie dydaktycznym" należy rozumieć bardzo szeroko,

ponieważ przepis ten nie precyzuje, czym są te osiągnięcia. W zaskarżonej uchwale w § 8 ust. 6 pkt 1 i 2 wskazano, że dodatek motywacyjny dla nauczycieli przysługuje m.in. za wyróżniającą pracę i szczególne osiągnięcia dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze uczniów (np. udział uczniów w olimpiadach, konkursach, zawodach, festiwalach). Zdaniem Naczelnego Sądu Administracyjnego, choć pojęcie "wyróżniająca praca" nie jest precyzyjne, pozwala na dokonanie oceny, o jaką pracę chodzi, tj. odróżniającą się pozytywnie od pracy wykonywanej przez inne osoby. Dodatek motywacyjny jest bowiem dodatkiem związanym z jakością świadczonej pracy i wykonywaniem dodatkowych zadań lub zajęć przez nauczyciela. Tym samym, to uprawniony podmiot musi dokonać oceny, który z nauczycieli wykonuje swoją pracę w sposób wyróżniający. Z kolei zwrot "szczególne osiągnięcia dydaktyczne (...)" jedynie uszczegółowia funkcje dydaktyczne, wychowawcze i opiekuńcze i nie powoduje większego rozszerzenia uprawnień do uzyskania dodatku motywacyjnego, tym bardziej, że organ wskazał w uchwale przykładowo, jakie osiągnięcia będą brane pod uwagę przy przyznawaniu omawianego dodatku. Brak jest zatem podstaw do uznania, że w sprawie naruszono przepisy art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela i § 6 ww. rozporządzenia z dnia 31 stycznia 2005 r.

Zdaniem wnoszącego skargę kasacyjną, Sąd I instancji naruszył art. 30 ust. 6 pkt 1 Karty Nauczyciela również z tej przyczyny, że za prawidłowe uznał stanowisko organu w kwestii okresu, na jaki dodatek motywacyjny ma zostać przyznany (2-10 miesięcy). W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, organ prowadzący szkołę miał kompetencje do ustalenia okresu obowiązywania dodatku motywacyjnego, a wprowadzenie ograniczenia czasowego przyznawania tego dodatku mieści się w pojęciu "szczegółowych warunków przyznawania dodatków". Trudno nawet przyjąć, aby dodatek taki przyznawany był na czas nieokreślony, skoro związany jest on ściśle z jakością świadczonej pracy. W świetle powyższego brak było podstaw do uznania, że powyższy przepis naruszony został przez organ, a w konsekwencji przez Sąd.

Niezasadny jest także zarzut naruszenia przez Sąd I instancji art. 30 ust. 6 Karty Nauczyciela przez brak rozróżnienia wysokości stawek dodatku motywacyjnego dla nauczycieli poszczególnych stopni. Jak bowiem prawidłowo wskazano w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku i jak wynika z treści art. 30 ust. 2 Karty Nauczyciela, jedynie wysokość wynagrodzenia zasadniczego nauczyciela uzależniona jest od stopnia awansu zawodowego, posiadanych kwalifikacji oraz wymiaru zajęć obowiązkowych (wynika to również z przepisu art. 30 ust. 3 Karty Nauczyciela określającego wysokość wynagrodzenia nauczycieli, zróżnicowanego w zależności od posiadanego stopnia awansu zawodowego). Z kolei wysokość dodatków zależy odpowiednio od: okresu zatrudnienia, jakości świadczonej pracy i wykonywania dodatkowych zadań lub zajęć (dodatek motywacyjny), powierzonego stanowiska lub sprawowanej funkcji (dodatek funkcyjny) oraz trudnych lub uciążliwych warunków pracy (dodatek za trudne lub uciążliwe warunki pracy).

Nie można również zgodzić się z wnoszącym skargę kasacyjną, że Sąd I instancji naruszył przepisy art. 31 § 1 Kodeksu pracy w zw. z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, poprzez uznanie, że Rada Miejska Wrocławia uprawniona była rozstrzygnąć kwestię, jaki podmiot uprawniony jest do przyznawania dodatków motywacyjnych. Kwestię tę rozstrzygają bowiem, nie zaskarżona uchwała, ale właśnie przepisy powołane przez

skarżącego w skardze kasacyjnej. Stosownie bowiem do treści art. 31 § 1 Kodeksu pracy za pracodawcę będącego jednostką organizacyjną czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający tą jednostką albo inna wyznaczona do tego osoba. Zgodnie natomiast z art. 39 ust. 1 pkt 1 ustawy o systemie oświaty, działalnością szkoły lub placówki kieruje dyrektor tej szkoły lub placówki, jak również reprezentuje ją na zewnątrz. Ponadto w myśl ust. 3 tego przepisu, dyrektor jest kierownikiem zakładu pracy dla zatrudnionych w szkole lub placówce nauczycieli i pracowników nie będących nauczycielami. Dyrektor w szczególności decyduje w sprawach: zatrudnienia i zwalniania nauczycieli oraz innych pracowników szkoły lub placówki, przyznawania nagród oraz wymierzania kar porządkowych nauczycielom i innym pracownikom szkoły lub placówki i występowania z wnioskami, po zasięgnięciu opinii rady pedagogicznej i rady szkoły lub placówki, w sprawach odznaczeń, nagród, i innych wyróżnień dla nauczycieli oraz pozostałych pracowników szkoły lub placówki. Trudno zatem uznać, aby zaskarżony przepis § 8 ust. 5 uchwały, wskazujący dyrektora szkoły, czy placówki opiekuńczo-wychowawczej, jako uprawnionego do przyznawania dodatków motywacyjnych dla nauczycieli, był niezgodny z powyższymi przepisami. Wręcz przeciwnie, przepis ten jest jedynie ich konsekwencją i wykonaniem. Pomocniczo wskazać należy, że Minister Edukacji Narodowej w § 2 ust. 4 rozporządzenia z dnia 3 kwietnia 2009 r. w sprawie dodatków do wynagrodzenia zasadniczego nauczycieli oraz wynagrodzenia za godziny nadwymiarowe i godziny doraźnych zastępstw dla nauczycieli zatrudnionych w szkołach prowadzonych przez organy administracji rządowej, również wskazał dyrektora szkoły, jako podmiot uprawniony do ustalania wysokości dodatku motywacyjnego dla nauczycieli. Skoro zatem skarga kasacyjna wniesiona w niniejszej sprawie nie ma usprawiedliwionych podstaw, Naczelny Sąd Administracyjny, na podstawie art. 184 p.p.s.a., orzekł jak w sentencji.