



Sygn. akt I PK 24/08

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 3 września 2008 r.

Sąd Najwyższy w składzie :

SSN Teresa Flemming-Kulesza (przewodniczący,
sprawozdawca)

SSN Józef Iwulski

SSN Romualda Spyt

w sprawie z powództwa W. P.

przeciwko Urzędowi Gminy i Miasta C.

o wynagrodzenie,

po rozpoznaniu na posiedzeniu niejawnym w Izbie Pracy, Ubezpieczeń
Społecznych i Spraw Publicznych w dniu 3 września 2008 r.,

skargi kasacyjnej powoda od wyroku Sądu Okręgowego - Sądu Pracy i
Ubezpieczeń Społecznych w K.

z dnia 25 października 2007 r.,

oddala skargę kasacyjną.

U z a s a d n i e n i e

Sąd Rejonowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w K. wyrokiem z
dnia 31 maja 2007 r., oddalił powództwo W. P. o zasądzenie od Urzędu Miasta i

Gminy w C. kwoty 22864,55 zł. (po częściowym cofnięciu pozwu) wraz z ustawowymi odsetkami.

Sąd Rejonowy ustalił, że W. P. sprawował funkcję Burmistrza Miasta i Gminy w C. w latach 2002 -2006. Rada Miejska, uchwałą Nr 3/1/02 z dnia 19 listopada 2002 r. ustaliła wynagrodzenie zasadnicze powoda jako Burmistrza Miasta i Gminy w C. w kwocie 4200 zł, dodatek funkcyjny w kwocie 1065 zł., dodatek za wysługę lat w kwocie 840 zł. oraz dodatek specjalny w kwocie 684,45 zł. Uchwałą Rady Miejskiej Nr 149/XI1/03 z dnia 30 grudnia 2003 r. wynagrodzenie powoda zostało obniżone do kwoty 3700 zł. obniżeniu uległy również pochodne wynagrodzenia w postaci dodatku specjalnego i stażowego ustalone procentowo od wynagrodzenia zasadniczego. Uchwała ta weszła w życie 1 stycznia 2004 roku. Różnica wynikająca z obniżenia wynagrodzenia powoda za okres od 1 lutego 2004 r. do 2 grudnia 2006 r. wyniosła 22.864,55 zł.

Sąd pierwszej instancji ustalił, iż powód dowiedział się o uchwale obniżającej mu wynagrodzenie na sesji rady miejskiej w dniu 30 grudnia 2003 r., na której została ona podjęta. Uchwała nie została jednak zaskarżona w trybie nadzoru administracyjnego.

Sąd Rejonowy podniósł, że do stosunku pracy na podstawie wyboru (powód był pracownikiem zatrudnionym na podstawie wyboru) nie mają zastosowania przepisy Kodeksu pracy dotyczące zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, w szczególności regulujące wypowiedzenie warunków pracy i płacy, dlatego też nie można było zgodzić się ze stanowiskiem strony powodowej, iż do zmiany wynagrodzenia pracownika samorządowego może dojść tylko za jego zgodą w drodze porozumienia stron. Zgodnie z art. 31 ust. 1 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 21, poz. 124 ze zm.), w kwestiach nieuregulowanych w ustawie stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy. A zatem przepisy ustawy o pracownikach samorządowych jako unormowania szczególne, mają w sprawach z zakresu stosunku pracy pracownika samorządowego pierwszeństwo stosowania przed ogólnymi regulacjami Kodeksu pracy. Wysokość wynagrodzenia pracowników samorządowych jest kompleksowo uregulowana w art. 20 ust. 1 i 2 ustawy o pracownikach samorządowych oraz w przepisach rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 2005 r. w sprawie

zasad wynagradzania pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. Nr 146, poz.1223 ze zm.). Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych, pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Organem uprawnionym do kontroli jakości pracy świadczonej przez powoda była rada miejska. Zgodnie bowiem z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2001 r., Nr 142, poz.1591 ze zm.) do wyłącznej właściwości rady gminy należy ustalanie wynagrodzenia wójta, stanowienie o kierunkach jego działania oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności, działania zarządu oraz przyjmowanie sprawozdań z jego działalności. Wynagrodzenie ustalone powodowi uchwałą Rady Miejskiej w C. z dnia 30 grudnia 2003 roku, aczkolwiek zostało obniżone, mieściło się w granicach określonych przez przepisy obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz.U. Nr 33, poz. 264 ze zm.). Zdaniem Sądu, pozbawienie rady gminy kompetencji do ustalania wysokości wynagrodzenia wójta, burmistrza lub prezydenta podważałoby jej kompetencje i powodowałoby, iż ilość i jakość pracy świadczonej przez osoby pełniące te funkcje pozostawałaby bez wpływu na wysokość ich wynagrodzenia. Na gruncie przedmiotowej sprawy jest to szczególnie widoczne, albowiem przyczyną obniżenia wynagrodzenia powoda była negatywna ocena jego pracy przez radę miejską.

Zdaniem Sądu pierwszej instancji, zgodnie z art. 11 Kodeksu pracy, nawiązanie stosunku pracy oraz ustalenie warunków pracy i płacy bez względu na podstawę prawną tego stosunku wymaga zgodnego oświadczenia woli pracodawcy i pracownika, zaś w świetle art. 29 ust. 4 i 5 k.p. zmiana warunków płacy lub pracy wymaga zachowania formy pisemnej. Przepisy te w obecnym brzmieniu zostały wprowadzone ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy-Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2004 r. (Dz.U. Nr 213, poz.2081). Nowelizacja ta związana była z koniecznością wdrożenia dyrektywy Rady Wspólnot Europejskich nr 91/533 z dnia 14 października 1991 r. w

sprawie obowiązków dotyczących informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy (Dz. U. UE L. 91.288.32). Zdaniem Sądu pierwszej instancji, przepis art. 11 k.p. nie może być interpretowany w ten sposób, iż zmiana warunków umowy o pracę możliwa jest jedynie w drodze zgodnych oświadczeń woli stron i to stwierdzonych na piśmie. Przepis ten jest przepisem ogólnym i w sferze materialnoprawnej nie wyczerpuje całości zagadnienia zawierania i przekształcania stosunków pracy, które jest możliwe w trybie m.in. wypowiedzenia zmieniającego. Nowelizacja tego przepisu nie oznacza również, iż zmiana warunków pracy i płacy pracownika samorządowego zatrudnionego na podstawie wyboru możliwa jest jedynie w oparciu o zgodne oświadczenia woli obu stron wyrażone na piśmie. Obowiązek pisemnego potwierdzenia zmiany warunków pracy i płacy ma na celu usunięcie wątpliwości w tym zakresie i nie powoduje nieważności postanowień podjętych bez zachowania formy pisemnej. Nadto należy mieć na uwadze, iż wola stron dokonujących czynności może być wyrażona w sposób wyraźny lub dorozumiany to jest przez takie zachowanie, które nie pozostawia wątpliwości co do intencji tej osoby. W odniesieniu do aktów formalnie jednostronnych (powołanie, mianowanie, wybór) zgoda taka wyrażana jest na ogół w sposób dorozumiany poprzez podjęcie czynności pracowniczych.

W ocenie Sądu Rejonowego zachowany został obowiązek pisemnego poinformowania powoda o zmianie wynagrodzenia. Uchwała została bowiem podjęta na sesji rady miejskiej na której obecny był powód, zaś wcześniej została umieszczona w porządku obrad z którym powód zapoznał się. Zachowana została forma pisemna uchwały. Tym samym wykonany został obowiązek pracodawcy pisemnego powiadomienia pracownika o zmianie warunków pracy wynikający z art. 29 KP. Nie można tym samym przyjąć, iż podjęcie uchwały obniżającej wynagrodzenie powoda nastąpiło w sposób sprzeczny z postanowieniami dyrektywy 91/533. Dyrektywa ta określa pewien minimalny zakres informacji, który musi być przekazany pracownikowi. Podjęcie pisemnej uchwały w obecności powoda czyni zadość temu obowiązkowi.

Powyższy wyrok został przez powoda zaskarżony apelacją.

Sąd Okręgowy – Sąd Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w K. wyrokiem z

dnia 25 października 2007 r., oddalił apelację.

Sąd Okręgowy wskazał, że ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 21, poz. 124 ze zm.) stanowi w art. 31 ust. 1, że w kwestiach w niej nieuregulowanych stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu pracy. Wynika stąd wniosek, będący potwierdzeniem reguły ustalonej w art. 5 k.p., że przepisy ustawy o pracownikach samorządowych, jako unormowania szczególne, mają w sprawach z zakresu stosunku pracy pracownika samorządowego pierwszeństwo stosowania przed ogólnymi regulacjami powszechnego ustawodawstwa pracy. W przepisach ustawy o pracownikach samorządowych nie została wprost uregulowana kwestia przesłanek dopuszczalności i trybu (sposobu) ewentualnego obniżenia pracownikowi samorządowemu wynagrodzenia za pracę. Sąd drugiej instancji stwierdził, że w doktrynie i orzecznictwie panuje zgoda, że do stosunku pracy powstałego na podstawie wyboru nie mają zastosowania przepisy Kodeksu pracy dotyczące zatrudnienia na podstawie umowy o pracę, w szczególności regulujące wypowiedzenie warunków pracy i płacy. Oznacza to zatem, że brak jest przesłanek do zastosowania w stosunku do powoda - na podstawie art. 31 ust. 1 ustawy o pracownikach samorządowych - przepisów Kodeksu pracy dotyczących wysokości wynagrodzenia, skoro ustawa o pracownikach samorządowych oraz przepisy wykonawcze do niej regulują tę kwestię wyczerpująco. Pogląd powoda, że do zmiany wysokości jego wynagrodzenia może dojść tylko za jego zgodą w drodze porozumienia stron stosunku pracy, nie znajduje oparcia ani w przepisach ustawy o pracownikach samorządowych, ani w przepisach kodeksu pracy. Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy, pracownikowi samorządowemu przysługuje wynagrodzenie stosowne do zajmowanego stanowiska oraz posiadanych kwalifikacji zawodowych. Jest to przepis analogiczny do art. 78 § 1 k.p., zgodnie z którym wynagrodzenie za pracę powinno być tak ustalone, aby odpowiadało w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganym przy jej wykonywaniu, a także uwzględniało ilość i jakość świadczonej pracy. Obydwa te przepisy określają podstawowe kryteria ustalania wysokości wynagrodzenia, nie mogą być jednak podstawą do domagania się przez pracownika wyższego wynagrodzenia za pracę i nie kreują roszczenia o takie wynagrodzenie, jeżeli pracodawca określił je zgodnie

z przepisami płacowymi dotyczącymi określonej grupy pracowników (w przypadku powoda chodzi o przepisy obowiązującego wówczas rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich (Dz. U. Nr 33 poz. 264 ze zm.). Pracodawca zatrudniający pracownika samorządowego z wyboru ma możliwość swobodnego ustalenia wysokości jego wynagrodzenia w granicach określonych przez art. 20 ustawy o pracownikach samorządowych oraz przepisy rozporządzenia Rady Ministrów wydanego w oparciu o upoważnienie ustawowe zawarte w art. 20 ust. 2. Stosunek pracy pracownika samorządowego z wyboru jest szczególnym stosunkiem pracy ściśle związanym z pełnioną przez niego funkcją - w rozpoznawanej sprawie burmistrza gminy i miasta. Jednym organem uprawnionym do oceny jakości świadczonej przez powoda pracy na powyższym stanowisku była rada miejska- stosownie do art. 15 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - jako organ stanowiący i kontrolny gminy. Do niej również należało określanie wysokości wynagrodzenia burmistrza. Odebranie radzie miejskiej kompetencji do ustalenia wysokości wynagrodzenia burmistrza w zależności od ilości i jakości świadczonej pracy podważałoby jej ustawowe kompetencje. Ponadto uchwała rady miejskiej z dnia 30 grudnia 2003 r. dotycząca wynagrodzenia powoda jako burmistrza nie została zakwestionowana w trybie nadzoru jako sprzeczna z prawem i przez to nieważna (na podstawie art. 91 ustawy o samorządzie gminnym).

W ocenie Sądu Okręgowego, zmiana wysokości wynagrodzenia powoda odbyła się zgodnie z ustawowymi kompetencjami rady miejskiej w C., bez naruszenia obowiązujących przepisów. Powód wiedział o uchwale w sprawie obniżenia jego wynagrodzenia, albowiem sam był obowiązany przedłożyć ją następnie wojewodzie w terminie 7 dni od daty jej podjęcia (stosownie do art. 90 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym - Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591).

Powyższy wyrok został w całości zaskarżony skargą kasacyjną wniesioną przez powoda. Orzeczeniu temu zarzucono naruszenie prawa materialnego, a to: art. 31 ust 1 ustawy z dnia 22 marca 1990r. o pracownikach samorządowych

poprzez błędną jego wykładnię i przyjęcie, że przepisy tej ustawy wyczerpująco regulują kwestie stosunku pracy pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru, podczas gdy ustawa ta nie reguluje zasad zmiany stosunku pracy i we wskazanym zakresie odsyła do przepisów kodeksu pracy, w szczególności zastosowanie w niniejszym przypadku znajdują „zapisy” art. 11 kp i art. 29 § 4 i § 5 k.p; naruszenie art. 11 k.p i art. 29 § 4 i § 5 k.p. „poprzez błędne ich zastosowanie i uznanie, że do stosunku pracy z wyboru powołane przepisy nie mają zastosowania, podczas gdy nowelizacja art. 11 k.p. została wprowadzona w celu ujednolicenia przepisów dotyczących ochrony pracownika, wdrażając w nasze uregulowania prawne unijną dyrektywę RWE nr 91/533 w sprawie obowiązków dotyczących informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub stosunku pracy (Dz.U.UE.L.91.288.32), która znajduje zastosowanie do pracowników zatrudnionych na podstawie wyboru, co powoduje, że także do stosunku pracy na podstawie wyboru znajdują zastosowanie przepisy dotyczące obowiązku uzyskania pisemnej zgody pracownika na zmianę warunków pracy i płacy”.

Wskazując na powyższe wniesiono o uchylenie w całości zaskarżonego wyroku Sądu Okręgowego w K., a także o uchylenie w całości poprzedzającego go wyroku Sądu Rejonowego w K. i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania przez Sąd Rejonowy w K. i orzeczenia o kosztach postępowania za wszystkie instancje, ewentualnie o uchylenie zaskarżonych wyroków w całości i orzeczenie co do istoty sprawy poprzez uwzględnienie powództwa w całości.

Sąd Najwyższy zważył co następuje:

Skarga kasacyjna nie ma uzasadnionych podstaw.

W dotychczasowym orzecznictwie Sądu Najwyższego przyjmuje się dopuszczalność obniżenia wysokości wynagrodzenia wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przez radę gminy w trakcie trwania jego stosunku pracy czyli w trakcie sprawowania mandatu. Pogląd taki został wypowiedziany w wyrokach z dnia 9

października 2006 r. (II PK 27/06, OSNP 2007, nr 23-24, poz. 344) oraz z dnia 9 czerwca 2008 r. (II PK 330/07, dotychczas niepublikowany).

Skarga kasacyjna w swych podstawach i argumentacji nawiązuje natomiast do odmiennego poglądu wyrażonego w wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 10 stycznia 2006 r. (II OSK 424/05 OSP 2007 nr 4, poz. 44). W tym wyroku Naczelny Sąd Administracyjny przyjął, że nowelizacja art. 11 oraz art. 29 § 4 i 5 Kodeksu pracy dokonana ustawą z 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 213, poz. 2081) związana z wdrożeniem dyrektywy Rady z 14 października 1991 r. 91/533/EWG w sprawie obowiązku pracodawcy dotyczącego informowania pracowników o warunkach stosowanych do umowy lub do stosunku pracy (Dz. U. WE L. 288 s. 32) spowodowała konieczność uznania, że zmiana warunków pracy musi być dokonana na piśmie i wymaga zgodnego oświadczenia woli obu stron stosunku pracy (bez względu na podstawę jego nawiązania) wyrażonego na piśmie. Ten wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego został skomentowany w trzech glosach. Glosa Andrzeja Kisielewicz jest krytyczna. Glosator odwołał się do art. 31 ustawy z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (jednolity tekst: Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.), w myśl którego do stosunków pracy tej grupy pracowników przepisy Kodeksu pracy stosuje się odpowiednio. Odpowiedniość stosowania oznacza możliwość niestosowania, co w przypadku zmiany warunków płacy wójta w drodze jednostronnej czynności pracodawcy prowadzi do wniosku, że uzależnienie możliwości obniżenia wynagrodzenia od uzyskania pisemnej zgody pracownika prowadziłoby do negacji kompetencji rady gminy wynikającej z art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia o samorządzie gminnym do określenia wysokości wynagrodzenia wójta. Agnieszka Rzetecka-Gil (LEX /el 2007 64161) nie zaakceptowała takiego stosowania art. 11 i art. 29 § 4 i 5 k.p., jak to uczynił Naczelny Sąd Administracyjny do stosunku pracy wójta, natomiast odrzuciła możliwość obniżenia przez radę gminy wynagrodzenia wójta w trakcie jego kadencji powołując się na zobowiązaniowy charakter stosunku pracy i „zasadę konsensusu”.

Pogląd wyrażony przez Naczelny Sąd Administracyjny został zaaprobowany przez Radosława Skwarło (Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa 2007 nr 3 s. 195 – 199), który podniósł, że dopuszczalność jednostronnego

obniżania pracownikowi wynagrodzenia byłaby sprzeczna z podstawowymi zasadami prawa pracy a pracownik zatrudniony na podstawie wyboru nie jest pozbawiony „ochrony prawa pracy”. Zdaniem tego autora, w przewidzianych prawem formach kontroli rady nad wójtem nie mieści się dowolne obniżanie mu wynagrodzenia i wpływanie w ten sposób na jego decyzję co do dalszego sprawowania mandatu.

Sąd Najwyższy nie podziela poglądu wyrażonego w omówionym wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego. Stosunek pracy wójta (burmistrza, prezydenta miasta) nawiązywany jest na podstawie wyboru. Wójt wybierany jest w wyborach bezpośrednich a czynności pracodawcy wykonuje wobec niego rada gminy. Stosunek pracy wójta należy analizować z uwzględnieniem akcentowanych w doktrynie publicznoprawnych aspektów wykonywania przez niego mandatu, który to mandat wyznacza czas trwania stosunku pracy. Dodać trzeba, że wójt nie może być odwołany w trakcie kadencji inaczej jak przy zastosowaniu procedury referendum. Trzeba mieć na względzie tę specyfikę przy rozważaniu odpowiedniego stosowania przepisów Kodeksu pracy do stosunku pracy wójta nawiązanego na podstawie wyboru. Zasada wynikająca z art. 11 k.p. zarówno w brzmieniu sprzed nowelizacji z 2003 r. jak po niej wyraża się w konsensualnym charakterze nawiązania i kształtowania treści stosunku pracy bez względu na podstawę jego nawiązania. W fazie nawiązania stosunku pracy zasada ta odnosi się do wolności podjęcia zatrudnienia. Gdy chodzi o umowne stosunki pracy obejmuje ona zgodne ustalenie w umowie warunków pracy i płacy. Gdy chodzi o stosunki pracy nawiązane na innej niż umowa podstawie zasada ta wyraża się w zgodzie na podjęcie zatrudnienia na warunkach określonych w akcie kreującym ten stosunek pracy lub określonych w przepisach prawa. W przypadku wójta (burmistrza, prezydenta miasta) przyjęcie mandatu oznacza zgodę na podjęcie zatrudnienia na warunkach określonych przez radę gminy w ramach prawa powszechnie obowiązującego czyli ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o pracownikach samorządowych i rozporządzeń wykonawczych do nich, zwłaszcza rozporządzeń Rady Ministrów (w przypadku powoda chodzi zwłaszcza o rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 r. w sprawie zasad wynagradzania i wymagań kwalifikacyjnych pracowników samorządowych

zatrudnionych w urzędach gmin, starostwach powiatowych i urzędach marszałkowskich, Dz. U. Nr 33, poz. 264 ze zm.). Powód przyjmując mandat, obejmując stanowisko Prezydenta Miasta C. wyraził zgodę na zatrudnienie na takich warunkach. Gdy chodzi natomiast o modyfikacje warunków pracy i (zwłaszcza) płacy w trakcie zatrudnienia „konsensualny” charakter stosunków pracy nie wyklucza zmian dokonywanych przez pracodawcę, które w razie braku ich akceptacji ze strony pracownika prowadzą do ustania zatrudnienia. Dzieje się tak w razie odmowy przyjęcia nowych warunków pracy i płacy zaproponowanych przez pracodawcę w tak zwanym wypowiedzeniu zmieniającym (art. 42 k.p.), które nie ma - co do zasady - zastosowania do stosunków pracy nawiązanych na innej niż umowa podstawie prawnej. Brak zgody na proponowaną zmianę treści stosunku pracy może znaleźć wyraz w krokach prowadzących do rozwiązania umowy. W tym jedynie wyraża się „zasada konsensusu”. Stosunki pracy nawiązywane na podstawie mianowania są najczęściej regulowane w ustawach pragmatycznych, które zawierają postanowienia dotyczące ich modyfikacji. Stosunek pracy pracownika samorządowego nawiązany na podstawie wyboru podlega uregulowaniom ustawy o pracownikach samorządowych. Szczególną postacią stosunku pracy z wyboru jest stosunek pracy wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Szczegółność wynika z tego, że te stanowiska pracownicze obsadzone są w drodze wyborów bezpośrednich a rada gminy przysługują kompetencje pracodawcy oraz kompetencje kontrolne. W ramach tych kompetencji rada ustala wynagrodzenie wójta w granicach prawa powszechnie obowiązującego. Wójt obejmując mandat wyraża zgodę na poddanie się rygorom wynikającym z tego prawa. W granicach wynikających z przepisów rozporządzenia rada gminy ustala wynagrodzenie i w tych granicach może je modyfikować. Nie można uznać, że do stosunku pracy wójta ma zastosowanie wypowiedzenie zmieniające już tylko z tego powodu, że odmowa przyjęcia zaproponowanych warunków musiałaby doprowadzić do ustania zatrudnienia, które w przypadku wójta ustaje tylko w razie wygaśnięcia mandatu. Mandat wójta nie wygasa też z razie żadnych czynności rady, na przykład nie jest możliwe jego odwołanie, tak jak to się dzieje w odniesieniu do członków zarządu powiatu. Nie można zatem odwołać wójta, który nie zaakceptował obniżenia wynagrodzenia. „Zasada konsensusu” ma zatem

względny charakter, gdy chodzi o modyfikacje treści stosunków pracy. Brak zgody pracownika na jednostronne propozycje pracodawcy prowadzi na ogół do ustania stosunku pracy i tylko w tym wyraża się ta zasada. Natomiast w przypadku pracowników, których podmiot działający na rzecz pracodawcy nie może odwołać ani w inny sposób nie można doprowadzić do ustania stosunku pracy w razie braku akceptacji zmiany treści stosunku pracy, zmiana taka jest dopuszczalna w granicach określonych w przepisach prawa, bez względu na aprobatę pracownika. Prawo powszechnie obowiązujące wyznacza swobodę pracodawcy w określeniu na nowo warunków płacy wójta. Zgoda na objęcie mandatu oznacza zgodę na poddanie się temu prawu. W tym wyraża się zasada wynikająca z art. 11 k.p. stosowana odpowiednio do pracowników samorządowych zatrudnionych na podstawie wyboru.

Przepis art. 29 § 4 i 5 k.p. odnosi się wyłącznie do obowiązków informacyjnych pracodawcy i ich formy. Nie został on naruszony, gdyż uchwała dotycząca obniżenia wynagrodzenia powoda znalazła wyraz pisemny a powód niezależnie od obecności przy jej podjęciu otrzymał ją w formie pisemnej i miał obowiązek przedstawić ją wojewodzie.

Na koniec trzeba wspomnieć, że interpretacja prawa proponowana w skardze kasacyjnej prowadziłaby do pozbawienia rady gminy możliwości pełnienia funkcji kontrolnych. W skrajnych wypadkach prowadziłoby to do niemożliwych do zaakceptowania sytuacji zakazu obniżania wynagrodzenia wójtom łamiącym prawo. Obniżanie wynagrodzenia może podlegać kontroli sądów pod względem zgodności z prawem w różnych jej aspektach. W tej sprawie granice kontroli kasacyjnej wyznaczały podstawy skargi, którymi Sąd Najwyższy był związany (art. 398¹³ § 1 k.p.c.). Ponieważ podstawy te okazały się nieuzasadnione, skarga podlegała oddaleniu (art. 398¹⁴ k.p.c.).