

## Wyrażanie przez komitet audytu zgody, o której mowa w art. 281 ustawy o finansach publicznych

Zgodnie z art. 275 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, z późn. zm.) – dalej *ustawa*, audyt wewnętrzny prowadzi audytor wewnętrzny zatrudniony w jednostce albo usługodawca niezatrudniony w jednostce. Zatrudnienie audytora wewnętrznego w jednostce sektora finansów publicznych oznacza, że powinien z nim zostać nawiązany stosunek pracy w rozumieniu ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. - *Kodeks pracy* (Dz. U. z 2018 r. poz. 917, z późn. zm.). Powierzenie wykonywania audytu wewnętrznego audytorowi wewnętrznemu zatrudnionemu w jednostce sektora finansów publicznych z jednej strony może służyć efektywnemu prowadzeniu audytu, niemniej z drugiej strony może stanowić zagrożenie dla niezależności audytu. Ustawodawca, dostrzegając ten problem, wprowadził w *ustawie* mechanizm chroniący stabilność zatrudnienia kierownika komórki audytu wewnętrznego ministerstwa oraz jednostki w dziale.

Zgodnie z art. 281 ustawy rozwiązanie stosunku pracy ani zmiana warunków płacy i pracy kierownika komórki audytu wewnętrznego ministerstwa oraz jednostki w dziale nie może nastąpić bez zgody właściwego komitetu audytu. Jednocześnie w myśl art. 289 ust. 1 pkt 7 ustawy do zadań komitetu audytu należy wyrażenie zgody na rozwiązanie stosunku pracy oraz zmianę warunków płacy i pracy kierowników komórek audytu wewnętrznego. Z treści wyżej przytoczonych przepisów wprost wynika, że zgoda komitetu audytu jest wymagana tylko na dokonanie przez pracodawcę enumeratywnie wymienionych czynności z zakresu prawa pracy, tj. wyłącznie na rozwiązanie stosunku pracy oraz zmianę warunków płacy i pracy kierowników komórek audytu wewnętrznego. Tym samym należy stwierdzić, że nie jest wymagana zgoda komitetu audytu na nawiązanie stosunku pracy z kierownikiem komórki audytu wewnętrznego, ani też na ustalenie warunków pracy i płacy przy zawieraniu umowy o pracę z kierownikiem audytu wewnętrznego.

Celem powyższej regulacji jest wprowadzenie mechanizmu, który ma zabezpieczyć niezależność kierownika komórki audytu wewnętrznego i wzmocnić jego pozycję w relacjach z kierownikiem jednostki (dyrektorem generalnym urzędu). Przy nawiązaniu stosunku pracy raczej trudno mówić o potrzebie zabezpieczania niezależności kierownika komórki audytu wewnętrznego – podjęcie pracy na określonych warunkach jest wynikiem zgodnej woli obu stron stosunku pracy. Celem zaś ochrony nie jest korzystniejsze ukształtowanie sytuacji prawnej kierowników komórki audytu w stosunku do tej, jaką w granicach obowiązującego prawa mogły lub chciały ukształtować same strony, nawiązując stosunek pracy.

Jednocześnie należy wskazać, że stosownie do art. 288 ust. 4 ustawy celem komitetu audytu jest doradztwo świadczone na rzecz ministra kierującego działem w zakresie zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej oraz skutecznego audytu wewnętrznego. Zadanie polegające na wyrażaniu zgody na rozwiązanie stosunku pracy oraz zmianę warunków płacy i pracy kierowników komórek audytu wewnętrznego wykracza zatem poza funkcję, które komitet audytu ma pełnić, tj. doradztwo na rzecz ministra. W tym przypadku komitet audytu współuczestniczy w podejmowaniu decyzji odnośnie rozwiązania stosunku pracy oraz zmiany warunków płacy i pracy. Oznacza to również, że mimo tego, że katalog zadań komitetu audytu określony w art. 289 ust. 1 ustawy jest otwarty, brak jest podstaw do przyjęcia, że komitet audytu jest uprawniony do wydawania wiążących opinii w innych sprawach niż wyżej wymienione, w tym w zakresie określania warunków pracy na jakich

mają być zatrudniani audytorzy wewnętrzni (tak samo przepisy prawa nie uprawniają pracowników lub kierownika komórek audytu do wydawania wiążących poleceń w zakresie kształtowania warunków pracy). Oczywiście komitet audytu może wyrażać niewiążące opinie w sprawach nie wymienionych w art. 289 ust. 1 ustawy związanych z funkcjonowaniem kontroli zarządczej i audytu wewnętrznego.

Biorąc powyższe pod uwagę, ze względu na cel przepisu art. 281 ustawy, należy uznać, iż zgoda komitetu audytu nie jest wymagana na wprowadzenie korzystnych dla kierownika komórki audytu zmian warunków płacy i pracy oraz rozwiązanie stosunku pracy za porozumieniem stron.

Zgoda komitetu audytu nie jest również wymagana, w przypadku gdy umowa o pracę zawarta na czas określony rozwiązuje się z upływem czasu, na który była zawarta (art. 30 § 1 pkt 4 *Kodeksu pracy*). Rozwiązanie umowy o pracę w tym przypadku nie wymaga, ani od pracodawcy, ani od pracownika żadnych dodatkowych oświadczeń lub informacji w tej sprawie. Uznanie, że w tym przypadku rozwiązanie umowy o pracę byłoby uzależnione od zgody komitetu audytu mogłoby oznaczać w istocie, że komitet audytu jest uprawniony do nakazania zawarcia kolejnej umowy o pracę, po rozwiązaniu trwającej z upływem terminu, na jaki została zawarta, co nie wynika z przytoczonych powyżej regulacji. Mogłoby też skutkować *de facto* ingerencją w ukształtowaną sytuację prawną kierowników komórki audytu w stosunku do tej, jaką ustaliły same strony, nawiązując stosunek pracy. Mogłaby też tutaj powstać wątpliwość w zakresie relacji tak rozumianego art. 281 ustawy do przepisów np. ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1559), która przewiduje, że w przypadku osób podejmujących po raz pierwszy pracę w służbie cywilnej umowę o pracę zawiera się na czas określony wynoszący 12 miesięcy, a następnie ewentualnie w przypadku zaistnienia określonych przesłanek, umowę o pracę na czas nieokreślony, oraz przepisów prawa pracy.

Należy zwrócić uwagę, że ustawodawca nie określił jakie przesłanki powinny być brane pod uwagę przez komitet audytu przy wyrażaniu zgody, o której mowa w art. 281 ustawy, a Minister Finansów nie jest właściwy do rozstrzygania, czy komitet audyt podejmując decyzje o wyrażeniu zgody opierał się na wystarczających przesłankach, ponieważ taka sytuacja stawiałaby go w roli organu odwoławczego, a takiego trybu ustawa nie przewiduje.

Niewątpliwie komitet audytu powinien rozważyć wpływ wnioskowanej zmiany w kontekście głównego celu, do jakiego został powołany, tj. doradztwo świadczone na rzecz ministra kierującego działem w zakresie zapewnienia funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej oraz skutecznego audytu wewnętrznego.

Warto tu również podkreślić, że art. 281 ustawy został wprowadzony, aby zapobiec sytuacji, w której pracodawca, mimo należytego wykonywania zadań przez zarządzającego audytem wewnętrznym, mógłby, w drodze jednostronnej czynności prawnej dokonanej z przyczyn pozamerytorycznych, doprowadzić do bezpodstawnego rozwiązania albo nieuzasadnionej zmiany treści stosunku pracy. W związku z powyższym, komitet audytu wyrażając zgodę na rozwiązanie stosunku pracy oraz zmianę warunków płacy i pracy kierowników komórek audytu wewnętrznego powinien opierać się tylko i wyłącznie na przesłankach merytorycznych.