

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 komórki 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 rozstrzygnięcia, 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 komórki audytu wewnętrznego powinien opierać się tylko i wyłącznie na przesłankach merytorycznych.