

Sygn. akt IV Pa 92/16

WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 4 października 2016r.

Sąd Okręgowy Wydział IV Pracy i Ubezpieczeń Społecznych w Zielonej Górze

w składzie:

Przewodniczący: Sędzia SO Bogusław Łój (spr)

Sędziowie : Sędzia SO Katarzyna Kijowska

Sędzia SO Robert Macholak

Protokolant : st.sek.sąd. Zofia Fechner

po rozpoznaniu w dniu **20 września 2016r. w Zielonej Górze**

na rozprawie

sprawy z powództwa **H. K.**

przeciwko **U. M. w Ż.**

o przywrócenie do pracy i zasądzenie odszkodowania

na skutek apelacji **powódki**

od wyroku Sądu Rejonowego Sądu Pracy w Żarach

z dnia 27.04.2016r. (Sygn. akt IV P 110/15)

I. zmienia zaskarżony wyrok w całości w ten sposób, że:

1. przywraca powódkę H. K. do pracy w pozwanym U. M. w Ż. na poprzednich warunkach,
2. zasądza od pozwanego na rzecz powódki kwotę 6.028,20 zł (sześć tysięcy dwadzieścia osiem złotych 20/100) tytułem wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy pod warunkiem jej podjęcia,
3. oddala powództwo w pozostałym zakresie,
4. zasądza od pozwanego na rzecz powódki kwotę 60 zł tytułem kosztów procesu;

II. oddala apelację w pozostałym zakresie;

III. zasądza od pozwanej na rzecz powódki kwotę 180 zł tytułem kosztów zastępstwa procesowego za postępowanie apelacyjne,

IV. nakazuje ściągnąć od pozwanego U. M. w Ż. na rzecz Skarbu Państwa - Sądu Rejonowego w Żarach kwotę 7.234 zł tytułem opłat sądowych, od których wniesienia powódka była zwolniona (opłata od pozwu i apelacji).

SSO Katarzyna Kijowska SSO Bogusław Łój SSO Robert Macholak

UZASADNIENIE

Pozwem z dnia 07.10.2015 r. skierowanym przeciwko B. M. Ż. powódka H. K. wniosła o uznanie wypowiedzenia umowy o pracę dokonanego przez pozwanego pracodawcę w dniu 30.09.2015 r. za bezskuteczne, przywrócenie do pracy na dotychczasowych warunkach pracy i płacy oraz zasądzenie od pozwanego kwoty 18.084,60 złotych, stanowiącej równowartość trzymiesięcznego wynagrodzenia powódki tytułem odszkodowania za nieuzasadnione wypowiedzenie umowy o pracę wraz z ustawowymi odsetkami od dnia wniesienia pozwu do dnia zapłaty. Wniosła również o zasądzenie na swoją rzecz od pozwanego kosztów procesu według norm przepisanych.

W odpowiedzi pozwany wniósł o oddalenie powództwa w całości i zasądzenie od powódki na swoją rzecz kosztów procesu, w tym kosztów zastępstwa procesowego według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 27.04.2016 r. Sąd Rejonowy w Żarach IV Wydział Pracy oddalił powództwo (punkt I) i zasądził od powódki na rzecz pozwanego kwotę 60 zł tytułem zwrotu kosztów procesu – kosztów zastępstwa procesowego (punkt II).

Sąd Rejonowy ustalił, że powódka H. K. była zatrudniona u pozwanego na podstawie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony, od dnia od 1 kwietnia 2011r. na stanowisku audytora wewnętrznego, od 1 stycznia 2014r. w pełnym wymiarze czasu pracy.

W dniu 13 sierpnia 2015r. powódka jako audytor wewnętrzny, na prośbę świadka L. W. pełniącego funkcję przewodniczącego komisji rewizyjnej R. M. Ż. sporządziła opinię w zakresie celowości zawarcia umowy o świadczenie usług z Firma (...), C., S. i (...) Kancelaria (...) sp.k., na usługi doradztwa podatkowego w zakresie rozliczania podatku VAT.

Plan audytów na rok 2015 r. nie zakładał przeprowadzenia kontroli w tym zakresie. Powódka nie konsultowała z B. M. Ż. zamiaru sporządzenia ww. opinii i bez poinformowania o tym fakcie przełożonego udostępniła opinię ww. świadkowi.

Oświadczeniem z dnia 30 września 2015r. pozwany wypowiedział powódce umowę o pracę z zachowaniem trzymiesięcznego terminu wypowiedzenia. Jako przyczynę wskazał „utrata zaufania pracodawcy do pracownika wynikającego z wydania w dniu 13 sierpnia 2015r. opinii w zakresie celowości zawarcia umowy o świadczenie usług z Firma (...), C., S. i (...) Kancelaria (...) sp.k., na usługi doradztwa podatkowego w zakresie rozliczania podatku VAT, w sytuacji gdy opinia ta została sporządzona dla potrzeb i na zlecenie organu, z którym pracownik, jako audytor wewnętrzny nie pozostawał w stosunku prawnym uprawniającym do sporządzenia takiej opinii, a nadto bez uzgodnienia z B. M. Ż.”.

W tak ustalonym stanie faktycznym Sąd Rejonowy zważył, że powództwo nie zasługiwało na uwzględnienie.

Sąd I instancji, ustalając stan faktyczny oparł się na dowodach zawnioskowanych przez strony – zeznaniach powódki, przedstawiciela pozwanego, zeznaniach zawnioskowanych świadków oraz dokumentach złożonych przez strony, których wiarygodność i prawidłowość sporządzenia nie została zakwestionowana.

Podstawą prawną rozstrzygnięcia w przedmiotowej były przepisy art. 30§1 pkt 2 k.p., art. 30 §3i §4 k.p. w zw. z art. 42§1 i §2 k.p. oraz art. 45§1 k.p.

Odwołując się do orzecznictwa Sądu Najwyższego wskazywał na to, kiedy utrata zaufania do pracownika może stanowić przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę.

W ocenie Sądu Rejonowego pozwany podał konkretną przyczynę wypowiedzenia – „utrata zaufania”, przedstawiając okoliczności uzasadniających jego ocenę – wydanie opinii na potrzeby nieuprawnionego organu, bez uzgodnienia

z przełożonym – B. M. Ż.. Zdaniem Sądu, powódka rozumiała czego dotyczą zarzuty pozwanego wskazane, jako okoliczności uzasadniające utratę zaufania w oświadczeniu o wypowiedzeniu.

Sąd I instancji zważył, że stanowisko audytora wewnętrznego, jakie zajmowała powódka jest stanowiskiem szczególnym z uwagi na swoje usytuowanie w strukturze organizacyjnej jednostki oraz posiadane kompetencje. Jego znaczenie można porównywać ze stanowiskami kierowniczymi, a rolą audytora wewnętrznego jest wspieranie kierownika jednostki w realizacji zadań i celów. Dla prawidłowej i pełnej realizacji celów audytu wewnętrznego konieczne jest zaufanie pomiędzy kierownikiem jednostki a audytorem i wzajemna lojalność. W ocenie Sądu Rejonowego, nie ulega wątpliwości, że zachowanie powódki uzasadniało utratę zaufania jej przełożonego. Powódka nie pełni funkcji audytora zewnętrznego, nie wykonuje swoich zadań na rzecz innych podmiotów niż pracodawca – U. M. w Ż.. Nie była zatem uprawniona do podejmowania czynności w ramach swojego stanowiska na rzecz podmiotów innych niż pracodawca. Tymczasem podjęła czynności poza planem audytów na rok 2015r. na zlecenie przedstawiciela organu zewnętrznego. Ponadto sporządziła opinię i ją udostępniła podmiotowi zewnętrznemu bez wiedzy i akceptacji przełożonego – B. M. Ż.. Zdaniem Sądu I instancji, argumentacja powódki odnośnie działania w interesie publicznym jest chybiona. W przypadku podejrzenia popełnienia czynu zabronionego powódka powinna zawiadomić właściwe organa ścigania, natomiast czynności kontrolne wobec pracodawcy powódki podejmuje Rada Miasta – zgodnie z własnymi kompetencjami i procedurami. Zachowanie powódki uzasadniało obawy pracodawcy, że również w przyszłości będzie ona podejmowała działania na rzecz podmiotów zewnętrznych, bez wiedzy i zgody kierownika jednostki.

Gwoli wyjaśnienia Sąd Rejonowy w uzasadnieniu wskazał, iż pracodawcą powódki był nie B. M. Ż., lecz U. M. w Ż. – co wprost wynika z umowy o pracę z dnia 1 kwietnia 2011 r.

Apelację od powyższego wyroku wniosła powódka, reprezentowana przez profesjonalnego pełnomocnika, zaskarżając wyrok w całości.

Zaskarżonemu wyrokowi zarzuciła:

1. Naruszenie prawa materialnego w postaci art. 273 § 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w związku z klauzulą (...), (...), 1320, 2400, 2450 komunikatu Ministra Finansów w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych z dnia 17.06.2013 r., art. 15 ust. 1, art. 11a ust. 1 oraz art. 18a ust. 1-5 ustawy o samorządzie gminnym i art. 45 §1 k.p. poprzez niezastosowanie, polegające na wadliwym ustaleniu, że:

- a) Rada Gminy i Komisja Rewizyjna jest podmiotem zewnętrznym w stosunku do U. M.,
- b) audytora wewnętrznego nie wiąże żaden stosunek prawny z Radą Gminy lub Komisją Rewizyjną,
- c) lojalność jest wartością nadrzędną występującą pomiędzy audytorem wewnętrznym a zlecającym,
- d) audytor wewnętrzny nie może podejmować czynności doradczych poza planem audytu o charakterze ogólnym

2. Naruszenie przepisów postępowania w postaci art. 233 §1 k.p.c. poprzez wadliwą ocenę materiału dowodowego polegającą na pominięciu okoliczności świadczących o pozorności wskazanej przyczyny uzasadniającej rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem, do których należy: rozciągłość w czasie pomiędzy wystąpieniem przyczyny a doręczeniem wypowiedzenia, wysłanie powódki na szkolenie po wystąpieniu przyczyny uzasadniającej rozwiązanie umowy o pracę, jak i udzielenie jej długoterminowej pożyczki z zakładowego funduszu socjalnego.

Wskazując na powyższe zarzuty apelacji powódka wniosła o zmianę zaskarżonego wyroku poprzez przywrócenie powódki do pracy na dotychczasowych warunkach pracy i płacy oraz zasądzenie wynagrodzenia za czas pozostawania bez pracy w wymiarze 3 miesięcy. Domagała się przy tym zasądzenia od pozwanej na swoją rzecz kosztów postępowania za obie instancje, w tym zastępstwa adwokackiego według norm przepisanych.

W uzasadnieniu apelacji znalazło się rozwinięcie powyższych zarzutów i wniosków.

Zdaniem apelującej Sąd I instancji wadliwie ustalił zakres obowiązków i praw audytora wewnętrznego, co doprowadziło do wadliwej, z punktu widzenia zasadności, oceny zachowania powódki. Odniosła się do przepisów, które regulują podstawowe standardy zachowania się i procedowania audytorów wewnętrznych. Wskazała, że na podstawie art. 273 ust. 1 i 2 ustawy o finansach publicznych wydany został komunikat Ministra Finansów w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych z dnia 17.06.2013 r. Podniosła, że zgodnie z klauzulą 1111 tego komunikatu – zarządzający audytem wewnętrznym musi komunikować się i współpracować bezpośrednio z radą. Przez radę rozumie się zaś: „najwyższy organ zarządzający, do obowiązków którego należy kierowanie działaniami i kierownictwem organizacji i/lub nadzór nad nimi”.

Apelująca przytoczyła ponadto przepisy ustawy o samorządzie gminnym, a w szczególności art. 11a ust. 1 ustawy, który stanowi, że organami gminy są rada gminy i burmistrz. Zgodnie zaś z art. 15 ust. 1 ustawy rada gminy jest organem stanowiącym i kontrolnym – kontroluje działalność burmistrza, gminne jednostki organizacyjne i jednostki pomocnicze. W tym celu rada może powołać komisję rewizyjną, która składa się z radnych. Odwołując się do niniejszej sprawy podała, że urząd miasta, czy burmistrz funkcjonują w większej organizacji, jaką jest gmina. Najwyższym organem w całej strukturze jest rada gminy, która ma największe kompetencje i podejmuje najistotniejsze decyzje dotyczące gminy – dodatkowo kontroluje inne organy organizacji. W związku z tym, że częścią gminy jest rada gminy, burmistrz, urząd miasta, inne jednostki pomocnicze, należy uznać, że powódka nie wykonywała usługi doradczej na rzecz podmiotu zewnętrznego. Wskazała, że o strukturze danego podmiotu rozstrzyga ustawa ustrojowa, a zatem ustawa o samorządzie gminnym, a zatem zlecającym usługę doradcą mogła być rada gminy, czy komisja rewizyjna.

Odwołując się do klauzuli 1322 podniosła, że w sytuacji, gdy wystąpiła niezgodność z Definicją audytu wewnętrznego, Kodeksem etyki lub Standardami, która ma wpływ na ogólny zakres działalności audytu wewnętrznego, zarządzający audytem wewnętrznym musi ujawnić tę niezgodność i jej skutki kierownictwu wyższego szczebla i radzie. Standard ten nakłada na powódkę powinność działania w takiej sytuacji – bezsporne zaś w niniejszej sprawie było, że umowa o świadczenie usług w zakresie odzyskiwania VATu była niekorzystna dla gminy miejskiej Ż.. Natomiast standard 2450 i 2400 określają, że powódka po złożeniu zlecenia miała obowiązek udzielenia informacji zachowując określone standardy.

Apelująca podkreśliła, że lojalność w stosunku do pracodawcy nie jest wartością, która powinna cechować audytora wewnętrznego. Mówi o tym standard 1110.A1. Wskazała, że audytor ma być niezależny, a nie lojalny – uzależniony od wpływów.

Podała, że audytor musi działać w przypadku ujawnienia nieprawidłowości, jak również może podejmować czynności na zlecenie podmiotu uprawnionego. Nadto podkreślenia wymaga, że §46 pkt 7 regulaminu organizacyjnego u. m. w Ż., pozwala audytorowi na podejmowanie działań z własnej inicjatywy.

Z wyżej wymienionych względów, powódka miała uprawnienie, a nawet obowiązek do wydania opinii komisji rewizyjnej jako podmiotu najwyższego w strukturze gminy. Udzielenie takiej opinii nie wymagała konsultacji z (...), bowiem sporządzana była na wniosek organu najwyższego w rozumieniu standardów audytu wewnętrznego.

W jej ocenie wskazana przyczyna rozwiązania z nią umowy o pracę jest pozorna. Nie bez znaczenia jest to, iż powódka wydała opinię na początku sierpnia, a wypowiedzenie umowy o pracę datowane jest na dzień 30 września. Jej zdaniem, przyczyną rozwiązania z nią umowy o pracę było ukazanie się w gazecie lokalnej artykułu dotyczącego przedmiotowej umowy, którą powódka opiniowała.

W odpowiedzi na apelację pozwany wniósł o jej oddalenie oraz zasądzenie od powódki na rzecz pozwanego kosztów w postępowaniu apelacyjnym, w tym kosztów zastępstwa procesowego, według norm przepisanych.

Odnosząc się do postawionych przez powódkę zarzutów, wskazywał na błędną wykładnię przepisów dokonaną przez powódkę i brak dogłębnej analizy faktycznej i prawnej.

Powołując się na art. 280 ustawy o finansach publicznych, podkreślił że kierownik komórki audytu wewnętrznego podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki. W niniejszej sprawie powódka podlegała więc bezpośrednio B. M. Ż.. Stosownie do treści art. 272 § 1 ustawy, przeprowadzanie audytu wewnętrznego ukierunkowane jest na wspieranie kierownika jednostki w realizacji celów i zadań. Adresatem czynności wykonywanych przez audytora wewnętrznego uznać należy zatem B. M. Ż..

Wydanie przez powódkę opinii na rzecz przewodniczącego Komisji Rewizyjnej przy R. M. w Ż., nie było zaś objęte planem audytu na rok 2015. Charakter i treść tej opinii wskazuje, iż wykonana ona została w ramach czynności doradczych. Zgodnie zaś z definicją czynności doradczych, zawartą w §2 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 01.02.2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego, przez czynności doradcze należy rozumieć, inne niż zadania zapewniające, działania podejmowane przez audytora wewnętrznego, których charakter i zakres jest uzgodniony z kierownikiem jednostki. Przepis §29 tego rozporządzenia stanowi zaś, iż audytor wewnętrzny może wykonywać czynności doradcze na wniosek kierownika jednostki lub z własnej inicjatywy w zakresie z nim uzgodnionym. W niniejszej sprawie audytor wewnętrzny wydał opinię bez jakiegokolwiek uzgodnienia z B. M. Ż..

Co więcej, zgodnie z §16 ust. 1 i 2 przywołanego rozporządzenia, dokumenty wytworzone przez audytora w związku z wykonywaniem czynności doradczych stanowią własność jednostki i udostępniane są do wglądu kierownikowi jednostki lub osobie przez niego upoważnionej.

W konsekwencji, odwoływanie się do standardów zawartych w komunikacie Ministra Finansów jest chybione, zaś prawa i obowiązki audytora wewnętrznego określają akty prawne nadrzędne nad Międzynarodowe Standardy. Zdaniem pozwanego, przywołane przez apelującą klauzule standardów nie znajdują w niniejszej sprawie zastosowania, Sąd I instancji słusznie zaś odstąpił od ich zastosowania.

Bezpośrednio zaś odnosząc się do przywołanych przez apelującą klauzul zawartych w standardach, pozwany wskazał, iż stanowisko powódki, co do jej obowiązku bezpośredniej współpracy z R. M. jest nietrafne. Podkreślił, iż audytor wewnętrzny nie pozostaje w żadnym stosunku prawnym z działającą przy r. M. w Ż. Komisją Rewizyjną. Nie pełni funkcji doradczych dla organu stanowiącego, czy też powołanych przez ten organ komisji.

Sąd Okręgowy zważył co następuje:

Apelacja powódki okazała się uzasadniona.

Dokonując oceny zarzutów apelacji, jak i poprawności zaskarżonego orzeczenia należy stwierdzić, że zarzuty apelacji oraz okoliczności sprawy uzasadniają zmianę zaskarżonego wyroku i uwzględnienie powództwa.

W ocenie Sądu Okręgowego, Sąd I instancji prawidłowo przeprowadził wystarczające dla rozstrzygnięcia postępowanie dowodowe, jednakże w świetle zebranych dowodów doszedł do niewłaściwych wniosków. W szczególności wysnuł niezasadne wnioski odnośnie oceny przyczyny wypowiedzenia powódce stosunku pracy, zawartej w oświadczeniu pozwanego z dnia 30.09.2015 r.

Sąd Rejonowy, rozpoznając powództwo H. K. o uznanie wypowiedzenia umowy o pracę za bezskuteczne, stwierdził bowiem, iż złożona w oświadczeniu pracodawcy z dnia 30.09.2015 r. przyczyna wypowiedzenia okazała się konkretna i rzeczywista.

W ocenie Sądu II instancji wskazana przyczyna nie uzasadniała rozwiązania z powódką stosunku pracy, co przemawia za uwzględnieniem powództwa.

W pierwszej kolejności zważyć należy, że jako przyczynę rozwiązania z H. K. umowy o pracę, pozwany U. M. w Ż. wskazał „utrata zaufania pracodawcy do pracownika, wynikającego z wydania w dniu 13.08.2015 r. opinii w zakresie celowości zawarcia umowy o świadczenie usług z Firmą (...), C., S. i (...) Kancelaria (...) sp. k., na usługi doradztwa podatkowego w zakresie rozliczenia podatku VAT, w sytuacji, gdy opinia ta została sporządzona dla potrzeb i na

zlecenie organu, z którym pracownik, jako audytor wewnętrzny, nie pozostawał w stosunku prawnym uprawniającym do sporządzenia takiej opinii, a nadto bez uzgodnienia z B. M. Ż.". Pozwany przekonywał, że wydanie przedmiotowej opinii na rzecz nieuprawnionego, w jego ocenie, podmiotu spowodowało utratę wobec powódki zaufania, gdyż nastąpiło bez stosownego porozumienia w tym zakresie z B. M. Ż.. Podnosił nadto, że powódka nie pozostawała w żadnym stosunku prawnym z działającą przy R. M. w Ż. Komisją Rewizyjną, zatem działanie powódki w zakresie wydania opinii było nieuprawnione.

Przedmiotem oceny było zatem to, czy powódka wydając opinię na rzecz Komisji Rewizyjnej przy R. M. w Ż. w zakresie celowości zawarcia przedmiotowej umowy naruszyła obowiązujące ją przepisy w zakresie audytu wewnętrznego.

Z racji powierzonych zadań na stanowisku audytora wewnętrznego, w niniejszej sprawie zastosowanie mają przepisy odnoszące się do audytu wewnętrznego określone w ustawie z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U z 2013 r., poz. 885, dalej jako u.o f.p.). Problematyka audytu została uregulowana w dziale VI ustawy o finansach publicznych. Stosownie do art. 272 ust. 1 u.o f.p., audyt wewnętrzny jest działalnością niezależną i obiektywną, której celem jest wspieranie ministra kierującego działem lub kierownika jednostki w realizacji celów i zadań przez systematyczną ocenę kontroli zarządczej oraz czynności doradcze. Ocena powyższa dotyczy w szczególności adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w dziale administracji rządowej lub jednostce (art. 272 ust. 2 ustawy o finansach publicznych).

Powódka w złożonej apelacji zarzuciła Sądowi I instancji, że ten wadliwie ustalił zakres obowiązków i praw audytora, co doprowadziło do wadliwej oceny, z punktu widzenia zasadności, zachowania powódki. Z zarzutem tym nie sposób się zgodzić.

Jak wskazał sam pozwany w piśmie z dnia 09.09.2016 r., zakres obowiązków i czynności H. K., zatrudnionej od 01.04.2011 r. na stanowisku audytora wewnętrznego w pozwanym U. M. w Ż. wynika z § 46 Regulaminu Organizacyjnego U. M. w Ż.. Pozwany odstąpił od odrębnego określenia tego zakresu – jak podał – z uwagi na szczegółowe uregulowanie zakresu obowiązków i czynności powódki w tym Regulaminie.

Wszak zauważyć należy, że Regulamin Organizacyjny U. M. w Ż., stanowiący załącznik Nr (...) do Zarządzenia Nr (...) B. M. Ż. z dnia 03.07.2015 r., określający strukturę organizacyjną (...) oraz zasady i tryb jego działania, w § 46 szczegółowo precyzuje zadania Audytu Wewnętrznego.

I tak do zadań Audytu Wewnętrznego należy w szczególności:

- 1) opracowywanie projektu rocznego planu audytu wewnętrznego przy uwzględnieniu charakteru działalności poszczególnych komórek organizacyjnych (...) oraz jednostek organizacyjnych Gminy o statusie miejskim w oparciu o analizę ryzyka,
- 2) przeprowadzanie zadań audytorskich ujętych w planie audytu na dany rok polegających między innymi na:
 - a) badaniu dowodów księgowych oraz zapisów w księgach rachunkowych,
 - b) ocenie systemu gromadzenia środków publicznych i dysponowania nimi oraz ocena gospodarowania mieniem,
 - c) ocenie efektywności i gospodarności zarządzania finansowego,
 - d) ocenie przestrzegania przepisów powszechnie obowiązujących, przepisów wewnętrznych w tym zarządzeń, poleceń służbowych, pism okólnych,
 - e) ocenę skuteczności działania komórek organizacyjnych U. M. Ż.,
 - f) analizę możliwości wprowadzenia zmian organizacyjnych mających na celu usprawnienie pracy,

3) przygotowywanie sprawozdań z wykonanych zadań audytowych zawierających rekomendacje i propozycje zmian dotyczących:

- a) elementów systemu kontroli wewnętrznej,
 - b) usprawnienia funkcjonowania komórek organizacyjnych U. M. lub gminnych jednostek organizacyjnych,
 - c) zwiększenie bezpieczeństwa gospodarki finansowej,
 - d) zgodności działania danego obszaru z przepisami prawa
- 4) przygotowywanie zawiadomień do (...) odnośnie ujawnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych,
- 5) opracowanie rocznych sprawozdań z przeprowadzonych zadań audytowych,
- 6) prowadzenie akt spraw audytowych oraz ich ewidencji zgodnie z przepisami prawa,
- 7) wykonywanie czynności doradczych na wniosek (...) lub z własnej inicjatywy, w tym:
- a) analiza mechanizmów kontrolnych wbudowanych w tworzony system oraz wydawanie opinii w tym zakresie,
 - b) uczestnictwo w zespołach zadaniowych,
 - c) przeprowadzanie szkoleń lub instruktarzu jeżeli zostały zaplanowane w planie rocznym,
 - d) wykonywanie innych zleconych przez (...) zadań,
- 8) w przypadku wystąpienia nowych ryzyk (np. ujawnienia nieprawidłowości przez inne osoby) lub też zmiany oceny ryzyka, realizacja zadań pozaplanowych zleconych doraźnie przez (...),
- 9) współpraca, koordynowanie działań z audytorami zewnętrznymi i innymi instytucjami kontrolnymi,
- 10) wykonywaniu czynności sprawdzających polegających na sprawdzeniu stopnia wdrożenia zaleceń poaudytowych.

Jakkolwiek, z treści §29 Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 01.02.2010 r. w sprawie przeprowadzania i dokumentowania audytu wewnętrznego (Dz. U. z 2010, Nr 21, poz. 108), do którego odnosił się pozwany w odpowiedzi na apelację, wynika, że audytor wewnętrzny może wykonywać czynności doradcze na wniosek kierownika jednostki lub z własnej inicjatywy w zakresie z nim uzgodnionym, to wprost z treści pkt 7 Regulaminu, wynika, że oprócz czynności doradczych na wniosek Burmistrza audytor wewnętrzny uprawniony był do podjęcia czynności z własnej inicjatywy. W treści tego unormowania odnoszącego się do zakresu obowiązków i czynności powódki nie ma zatem mowy o podjęciu czynności jedynie dla potrzeb i na zlecenie B. M. Ż.. Wynikająca z treści oświadczenia o rozwiązaniu umowy o pracę przyczyna wypowiedzenia, przejawiająca się w wydaniu opinii bez uzgodnienia z B. M. Ż. nie znajduje odzwierciedlenia w obowiązującym powódkę Regulaminie Organizacyjnym U. M. w Ż.. Wydanie opinii na rzecz przewodniczącego Komisji Rewizyjnej przy R. M. w Ż. wypełniało bowiem znamiona czynności podjętych z własnej inicjatywy, wchodzących do zakresu jej obowiązków jako pracownika, zatrudnionego na stanowisku audytora wewnętrznego.

Podkreślenia wymaga, że cele i zadania audytu wewnętrznego w U. M. w Ż. w zakresie audytu wewnętrznego oraz sposób wykonywania tych zadań, a także organizacja współpracy z komórkami organizacyjnymi G. M. Ż. w zakresie obowiązków związanych z audytem wewnętrznym określa Karta audytu wewnętrznego w U. M. w Ż., stanowiąca załącznik Nr (...) do Zarządzenia Wewnętrznego Nr (...) B. M. Ż. z dnia 04.11.2010 r. (dalej jako: Karta). Karta ta ustanowiona została w oparciu o komunikat Ministra Finansów Nr 16/2006 Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie ogłoszenia „Kodeksu etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych” i „Karty audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych” (Dz. Urz. Ministra Finansów z 2006 r. Nr 9,

poz. 70). Jak wynika wprost z treści §3 Karty – ogólnym celem prowadzenia audytu wewnętrznego jest przysparzanie wartości dodanej i usprawnienie funkcjonowania jednostki. W myśl § 6 Karty – rola audytu wewnętrznego polega na wykrywaniu i oszacowaniu potencjalnego ryzyka, mogącego się pojawić w ramach działalności jednostki oraz na badaniu i ocenianiu adekwatności, efektywności i skuteczności kontroli zarządczej, mającej na celu eliminowanie lub ograniczanie takiego ryzyka. Audytor wewnętrzny wykonuje powierzone mu obowiązki w oparciu o zasady i reguły postępowania określone w Kodeksie etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, w tym kierując się uczciwością, obiektywizmem, poufnością, profesjonalizmem, unikając konfliktu interesów i dąży do umacniania współpracy zawodowej (§ 9 Karty). W § 10 Karty w sposób szczegółowy opisano zakres praw i obowiązków audytora wewnętrznego. I tak w § 10 punkt 1a znajduje się zapis, że audytor wewnętrzny jest uprawniony do przeprowadzania audytu wewnętrznego we wszystkich obszarach działalności jednostki. Zgodnie z § 11 punkt 5 – audyt wewnętrzny obejmuje badanie i ocenę adekwatności, skuteczności i efektywności kontroli zarządczej w szczególności: ocenę efektywności i gospodarności wykorzystywania zasobów jednostki. Zakres audytu wewnętrznego nie może być ograniczany (§13 punkt 1). Audytor wewnętrzny dysponuje pełną swobodą w zakresie identyfikacji obszarów ryzyka (§14). (...) zapewnia niezależność oraz organizacyjną odrębność wykonywania przez audytora wewnętrznego zadań określonych w ustawie o finansach publicznych (§18 Karty).

Nie bez znaczenia jest również określona w pkt 9 Regulaminu – współpraca, koordynowanie działań z audytorami zewnętrznymi i innymi instytucjami kontrolnymi.

W tym względzie należy odnieść się do przywołanych przez apelującą przepisów ustawy ustrojowej - ustawy z dnia 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (t. j. Dz.U z 2016 r., poz. 446; dalej jako: u.s.g.). I tak, zgodnie z art. 11a ust. 1 u.s.g. organami gminy są:

- 1) rada gminy;
- 2) wójt (burmistrz, prezydent miasta).

W myśl art. 15 ust. 1 u.s.g. z zastrzeżeniem art. 12 organem stanowiącym i kontrolnym w gminie jest rada gminy.

Art. 18a ust. 1 u.s.g. potwierdza, że rada gminy kontroluje działalność wójta, gminnych jednostek organizacyjnych oraz jednostek pomocniczych gminy; w tym celu powołuje komisję rewizyjną.

Kontrola ta sprawowana jest zarówno w zakresie zadań własnych, jak i zadań zleconych. Funkcję kontrolną rada gminy realizuje przy pomocy komisji rewizyjnej, a w razie potrzeby - także przy pomocy innych komisji. Z uwagi na to, że komisja rewizyjna jest jedynie organem wewnętrznym rady, ratio legis nie jest organem kontroli w gminie. Kontrolę sprawuje bowiem w imieniu rady, na jej odpowiedzialność i w granicach jej kompetencji. Gdy chodzi o działalność wójta, to nie istnieje właściwie żaden jej aspekt, który byłby a priori wyłączony z kontroli rady gminy (Właźlak K., Komentarz do art. 15 ustawy o samorządzie gminnym [w:] Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz, red. P. Chmielnicki, LexisNexis, 2013, LEX nr 189080).

Należy przypomnieć, że za pomocą jednostek organizacyjnych gmina wykonuje swoje zadania publiczne, nie może zatem budzić wątpliwości możliwość kontroli omawianych jednostek w tym zakresie. Należy jednak zaznaczyć, że przedmiotem kontroli nie mogą być sprawy indywidualne rozstrzygane przez te podmioty w drodze decyzji administracyjnych, bowiem w takim przypadku kontrola owych rozstrzygnięć sprawowana jest w trybie kodeksu postępowania administracyjnego przez właściwe organy wyższego stopnia. Nie mogą zatem być przedmiotem kontroli np. decyzje administracyjne wydawane przez (...), jak również kierowników jednostek organizacyjnych, np. (...). Komisja ma jednak prawo żądać zbiorczych informacji, np. ile pieniędzy wydano na realizację określonych zadań publicznych wykonywanych w drodze decyzji administracyjnych (C. Martysz, Komentarz do art. 18(a) ustawy o samorządzie gminnym [w:] Ustawa o samorządzie gminnym, Dolnicki B. (red.), WK, 2016, LEX nr 493488).

Nie bez znaczenia są w tym względzie także przepisy ustawy z dnia 21.11.2008 r. o pracownikach samorządowych (t.j. Dz.U z 2016 r. poz. 902), które także mają zastosowanie do powódki z racji zatrudnienia w U. G. (art. 2

pkt 3). Zgodnie z art. 24 ust. 1 ustawy do podstawowych obowiązków pracownika samorządowego należy bowiem dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli.

Nie jest zatem prawdą twierdzenie pozwanego, a następnie stwierdzenie znajdujące się w uzasadnieniu zaskarżonego orzeczenia Sądu I Instancji, że powódka wydając opinię na rzecz Komisji Rewizyjnej działała na rzecz organu zewnętrznego.

W tym względzie zarzuty poczynione przez H. K. we wniesionej apelacji okazały się zasadne. Nie sposób bowiem uznać, jak uczynił to Sąd Rejonowy, że R. G. i K. R. jest podmiotem zewnętrznym w stosunku do U. M., a audytora wewnętrznego nie wiąże żaden stosunek prawny z R. G. lub K. R..

Należy przytoczyć za doktryną, że audyt wewnętrzny jest niezależną działalnością doradczą i weryfikującą, której celem jest usprawnienie operacyjne organizacji i wniesienie do niej wartości dodanej (por. Ludmiła Lipiec-Warzecha, Komentarz do art. 272 ustawy o finansach publicznych, Warszawa 2011 r.). Innymi słowy, audyt wewnętrzny pomaga jednostce samorządu terytorialnego w osiągnięciu jej celów poprzez systematyczne i metodologiczne podejście do oceny i doskonalenia skuteczności procesów zarządzania ryzykiem, kontroli i zarządzania organizacją. Nie jest prawdą, że w ramach powierzonych zadań na stanowisku audytora wewnętrznego, powódka zobowiązana była na wykonywanie „oceny kontroli zarządczej oraz czynności doradczych” jedynie na rzecz B. M. Ż.. Sporządzając opinię na rzecz Komisji Rewizyjnej przy R. M. w Ż., działała dla dobra danej jednostki sektora finansów publicznych, a zatem gminy. Na marginesie Sąd Rejonowy wskazuje, że twierdzenie pozwanego we wniesionej odpowiedzi na apelację, iż wykonana przez powódkę opinia została wykonana w ramach czynności doradczych okazuje się niekoherentne z uzasadnieniem do złożonego w dniu 30.09.2015 r. oświadczenia o wypowiedzeniu powódce umowy o pracę.”.

W myśl art. 274 ust. 3, audyt wewnętrzny prowadzi się w jednostkach samorządu terytorialnego, jeżeli ujęta w uchwale budżetowej jednostki samorządu terytorialnego kwota dochodów i przychodów lub kwota wydatków i rozchodów przekroczyła wysokość 40.000 tys. zł. Gmina Ż. przekroczyła powyższą wartość, a zatem konieczne było korzystanie z usług audytora wewnętrznego. Zgodnie zaś z art. 275 u.o f.p. audyt wewnętrzny prowadzi: audytor wewnętrzny zatrudniony w jednostce (pkt 1) albo usługodawca niezatrudniony w jednostce, zwany dalej „usługodawcą”. Powódka, zatrudniona w U. M. w Ż., działająca na rzecz jednostki samorządu terytorialnego – Gminy Ż., mogła zatem wydać opinię na zlecenie przewodniczącego Komisji Rewizyjnej Rady Miejskiej w Ż. w zakresie celowości zawarcia umowy o świadczenie usług z Firma (...), C., S. i (...) Kancelaria (...) sp.k., na usługi doradztwa podatkowego w zakresie rozliczania podatku VAT. Podejmując się sporządzenia opinii, działała w szeroko pojętym interesie publicznym, mając na względzie oszczędne gospodarowanie środkami publicznymi. Bezsporne zaś w niniejszej sprawie było, że przedmiotowa umowa o świadczenie usług w zakresie odzyskiwania VATu była niekorzystna dla gminy miejskiej Ż..

We wniesionej apelacji powódka zarzuciła w szczególności naruszenie art. 273 ust. 1 i 2 u.o f.p. w związku z klauzulą 1111, 1110A1, 1320, 2400, 2450 komunikatu Ministra Finansów w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych z dnia 17.06.2013 r.

Zgodnie z przywołanym przepisem art. 273 ust. 1 u.o f.p. audytor wewnętrzny, prowadząc audyt wewnętrzny, kieruje się wskazówkami zawartymi w standardach audytu wewnętrznego, o których mowa w ust. 1. Nie ma zatem racji pozwany, że odwoływanie się przez powódkę do standardów zawartych w komunikacie Ministra Finansów jest chybione, a przywoływane przez nią klauzule standardów nie znajdują w niniejszej sprawie zastosowania.

Standardy stanowią ogólne i związane wskazówki Ministra Finansów dotyczące zasad budowania systemów audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych. Audytor wewnętrzny, prowadząc audyt wewnętrzny, ma obowiązek kierowania się wskazówkami zawartymi w tych standardach (L. Lipiec-Warzecha, Ustawa o finansach publicznych. Komentarz, ABC, 2011, LEX nr 97751).

Jak słusznie wskazywała powódka we wniesionej apelacji i którą to przesłanką kierowała się powódka przy sporządzaniu opinii, audytor winien być niezależny, a audyt wewnętrzny nie może być narażony na jakiegokolwiek

próby narzucenia zakresu audytu, wpływania na sposób wykonywania pracy i informowania o jej wynikach (standard 1110.A1). Argumentacja poczyniona przez Sąd Rejonowy w zakresie utraty zaufania i lojalności w stosunku do pracodawcy okazuje się w tym względzie nietrafiona, gdyż ujawnienie nieprawidłowości pozwanego nie może skutkować skutecznością złożonego oświadczenia o rozwiązaniu z audytorem stosunku pracy.

Podstawą, na której opiera się praca audytora wewnętrznego jest zaufanie do przeprowadzanej przez niego oceny procesów zarządzania ryzykiem, systemu kontroli wewnętrznej i zarządzania jednostką sektora finansów publicznych, zwanej dalej „jednostką”. Niezbędnym warunkiem uzyskania takiego zaufania, jest zachowanie przez audytora wewnętrznego odpowiedniej postawy etycznej. Pomocą w tym zakresie ma służyć audytorom wewnętrznym Kodeks etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, zwany dalej „Kodeksem”, stanowiący załącznik Nr 1 do Komunikatu Nr 16/2006 Ministra Finansów z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie ogłoszenia „Kodeksu etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych” i „Karty audytu wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych” (Dz. Urz. Ministra Finansów z 2006 r. Nr 9, poz. 70).

Celem Kodeksu jest promowanie uczciwego, rzetelnego i godnego postępowania audytora wewnętrznego przy wykonywaniu audytu wewnętrznego. Zasady etyki zawodowej zawarte w Kodeksie powinny być znane i przestrzegane przez wszystkich audytorów wewnętrznych (A. Bartoszewicz, H. Lelusz, Audytor wewnętrzny w samorządzie gminnym – podejście badawcze, Studia i Prace WNEiZ nr 16/2009, str. 157-167).

Kodeks uwzględnia, zarówno ogólne wymagania dotyczące pracowników zatrudnionych w administracji publicznej, jak i specyficzne wymagania związane z pracą na stanowisku audytora wewnętrznego.

Kodeks stanowi zestawienie: zasad, odnoszących się do praktyki wykonywania audytu wewnętrznego, a także reguł postępowania, stanowiących normy zachowania oczekiwanego od audytora wewnętrznego. Reguły te są pomocne w praktycznym stosowaniu zasad, a ich celem jest wskazanie wzorców etycznego postępowania audytora wewnętrznego.

I tak audytor wewnętrzny powinien przestrzegać następujących zasad: uczciwość, obiektywizm, poufność, profesjonalizm, postępowanie audytora wewnętrznego oraz relacje pomiędzy audytorami wewnętrznymi, konflikt interesów.

Konkretne reguły postępowania są zatem urzeczywistnieniem wskazanych zasad.

Powódka przy wydawaniu opinii bez wątpienia kierowała się powyższymi zasadami określonymi w przywołanym powyżej Kodeksie, a nadto wskazówkami zawartymi w standardach audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych, określonymi w komunikacie Nr 2 Ministra Finansów z dnia 17.06.2013 r. w sprawie standardów audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych.

Poczynione przez powódkę zarzuty w zakresie naruszenia przez Sąd I instancji prawa materialnego tj. art. 273 § 1 i 2 ustawy o finansach publicznych w związku z klauzulą 1111, 1110A1, 1320, 2400, 2450 w.w. komunikatu Ministra Finansów okazały się zasadne.

Złożone przez pozwanego wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony jest zatem co wskazano już kilkakrotnie nieuzasadnione. W tym miejscu raz jeszcze należy przytoczyć przyczynę wypowiedzenia powódce umowy o pracę, którą pozwany wskazał w oświadczeniu z dnia 30.09.2015 r., a mianowicie utrata zaufania przejawiająca się w wydaniu opinii dla potrzeb i na zlecenie organu, z którym pracownik, jako audytor wewnętrzny, nie pozostawał w stosunku prawnym uprawniającymi do sporządzenia takiej opinii, a nadto bez uzgodnienia z B. M. Ż.. W ocenie Sądu Okręgowego przyczyna wskazana w oświadczeniu o wypowiedzeniu umowy o pracę nie uzasadniała wypowiedzenia, gdyż nie była obiektywna i racjonalna.

Utrata zaufania do pracownika może stanowić przyczynę uzasadniającą wypowiedzenie umowy o pracę. Istotna jest nie sama utrata zaufania pracodawcy do pracownika, lecz przyczyny, które ją spowodowały. Utrata zaufania sama w sobie nie może być przyczyną wypowiedzenia umowy o pracę.

Pracodawca decydując się na wskazanie jako przyczyny wypowiedzenia – utratę zaufania do pracownika powinien pamiętać, aby działania lub zachowania uzasadniające utratę zaufania wobec pracownika były naganne lub niepożądane przez pracodawcę. Tymczasem w niniejszej sprawie przyczyna wypowiedzenia nie znalazły oparcia w obiektywnych i racjonalnych przesłankach, a niejako były wynikiem arbitralnych ocen i subiektywnych uprzedzeń ze strony pozwanego.

Wydanie opinii w zakresie celowości zawarcia przedmiotowej umowy, w której powódka, wskazała dostrzeżone nieprawidłowości, nie może stanowić naruszenia zaufania B. M. w Ż. jako pracodawcy do pracownika zatrudnionego w charakterze audytora wewnętrznego, przede wszystkim z uwagi na szczególnie zakres obowiązków i czynności powódki, wynikający z treści § 46 Regulaminu Organizacyjnego U. M. w Ż., nadto z obowiązujących powódkę: Karty audytu wewnętrznego w Urzędzie Miejskim w Ż., Kodeksu etyki audytora wewnętrznego w jednostkach sektora finansów publicznych, a także standardach audytu wewnętrznego dla jednostek sektora finansów publicznych. Mając powyższe na względzie, uznać należało, iż powódka uprawniona była do sporządzenia przedmiotowej opinii na rzecz Przewodniczącego Komisji Rewizyjnej, w której wykazała, że zawarcie umowy U. M. w Ż. z Firmą (...), C., S. i (...) Kancelaria (...) stanowiło naruszenie art. 44 ust. 3 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 27.08.2009 r. o finansach publicznych. Uznać należało, że oświadczenie o rozwiązaniu z powódką umowy o pracę stanowiło swego rodzaju odwet za wykazanie nieprawidłowości u pozwanego. To zaś w świetle wyżej wymienionych okoliczności nie uzasadnia zasadności wypowiedzenia.

Zgodnie z przepisem art. 30 § 1 pkt 2 k.p., umowa o pracę rozwiązuje się m.in. przez oświadczenie jednej ze stron z zachowaniem okresu wypowiedzenia (rozwiązanie umowy o pracę za wypowiedzeniem). Zgodnie z § 4 tegoż przepisu w oświadczeniu pracodawcy o wypowiedzeniu umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony lub o rozwiązaniu umowy o pracę bez wypowiedzenia powinna być wskazana przyczyna uzasadniająca wypowiedzenie lub rozwiązanie umowy.

Przyczynowość (zasadność) wypowiedzenia i rozwiązania natychmiastowego obejmuje m.in. obowiązek istnienia przyczyny i wskazanie przyczyny w piśmie o wypowiedzeniu lub rozwiązaniu umowy o pracę. Ponadto przyczyna uzasadniająca wypowiedzenie winna być konkretna i rzeczywista (por. Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 5.03.2015 r. w sprawie III PK 109/14, LEX nr 1666025).

Na uwagę zasługuje pogląd Sądu Najwyższego wyrażony w orzeczeniu z dnia 13 października 1999 roku (I PKN 304/99, OSNP 2001/4/118), iż podanie w oświadczeniu o wypowiedzeniu umowy o pracę przyczyny pozornej (nierzeczywistej, nieprawdziwej) jest równoznaczne z brakiem wskazania przyczyny uzasadniającej wypowiedzenie w pojęciu art. 30 § 4 k.p.

Rozpoznając niniejszą sprawę Sąd, po analizie materiału dowodowego zgromadzonego w sprawie doszedł do przekonania, iż wskazana przez pozwanego przyczyna w oświadczeniu o rozwiązaniu z powódką stosunku pracy nie była przyczyną uzasadnioną.

Zgodnie z art. 45 § 1 k.p. w razie ustalenia, że wypowiedzenie umowy o pracę zawartej na czas nieokreślony jest nieuzasadnione lub narusza przepisy o wypowiedzaniu umów o pracę, sąd pracy - stosownie do żądania pracownika - orzeka o bezskuteczności wypowiedzenia, a jeżeli umowa uległa już rozwiązaniu - o przywróceniu pracownika do pracy na poprzednich warunkach albo o odszkodowaniu.

Przedstawione powyżej okoliczności świadczą o naruszeniu przez pozwanego pracodawcę przepisów o rozwiązywaniu umów o pracę art. 30 § 4 kp w zw. z art. 45 § 1 kp. Powódka z dwóch alternatywnych roszczeń wybrała przywrócenie do pracy. W ocenie Sądu nie zachodzą okoliczności uniemożliwiające przywrócenie powódki do pracy.

Z tych względów, na podstawie art. 386 § 1 k.p.c., należało orzec jak w sentencji i zmienić zaskarżony wyrok Sądu I instancji poprzez przywrócenie powódki do pracy na poprzednich warunkach (pkt I).

O kosztach zastępstwa procesowego (pkt II) Sąd orzekł na podstawie art. 98 § 1 i 3 k.p.c. oraz § 10 ust. 1 pkt 1 w zw. z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22.10.2015 r. w sprawie opłat za czynności adwokackie (Dz.U. z 2015 r., poz. 1800).