

L. Dz. 710/2015

**Dariusz Witkowski**  
**Wiceprezes Zarządu**

Warszawa, dnia 3 grudnia 2015 r.

**Szanowny Pan**  
**Paweł Szalamacha**  
**Minister Finansów**

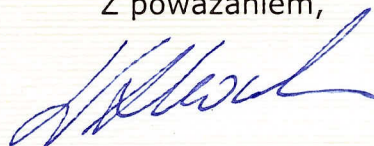
*Szanowny Panie Ministrze,*

W związku z przekazaną pismem z dnia 19 listopada 2015 r. prośbą o zgłoszenie uwag do *projektu założeń do projektu ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym oraz niektórych innych ustaw z dnia 10 listopada 2015 r.* w ramach przeprowadzania kolejnego etapu konsultacji publicznych, w załączeniu do niniejszego pisma, przesyłam szczegółowe uwagi Stowarzyszenia Emitentów Giełdowych do przedmiotowego projektu.

Z uwagi na konieczność podjęcia dyskusji nad zaproponowanymi do przedmiotowego Projektu założeń zmianami, zwracamy się o zwołanie kolejnej Konferencji Uzgodnieniowej, celem efektywniejszego wypracowania wspólnego stanowiska odnośnie wszystkich zaprezentowanych propozycji zmian legislacyjnych.

Jednocześnie informuję, że uwagi załączone do niniejszego pisma zostały wysłane również drogą elektroniczną, na adres podany w treści pisma z dnia 19 listopada 2015 r. .

Z poważaniem,



**Załącznik:**

1. Uwagi SEG

## **Załącznik**

### **Uwagi ogólne**

W pierwszej kolejności, pragniemy podnieść uwagę ogólną odnoszącą się do naruszenia zasady proporcjonalności przejawiającej się w proponowanych założeniach zmian normatywnych prezentowanych w przedmiotowym Projekcie. Należy zwrócić uwagę na fakt, że Dyrektywa 2006/43/WE, której implementacji ma służyć ustawa, do której opracowywane są w chwili obecnej założenia, pozostawia dość szeroki margines swobody decyzyjnej dla krajowych legislatorów. Jest to uzasadnione z punktu widzenia realizacji zasad pomocniczości i proporcjonalności, fundamentalnych dla standardu techniki prawodawczej Unii Europejskiej. Wobec powyższego, należy zauważyć, że zakres normowania Dyrektywy wyznacza pewne ramy i koncentruje się na postawieniu zasadniczych celów, których realizacji służyć ma wprowadzenie zmian normatywnych określonych w treści Dyrektywy, pozwalając jednocześnie na pewne dostosowanie środków do indywidualnych warunków poszczególnych Państw Członkowskich. Z tego punktu widzenia, projektodawca przedmiotowej ustawy, już na etapie tworzenia założeń do projektu, winien proponować rozwiązania niezbędne i wystarczające do osiągnięcia zakładanych przez implementowaną regulację unijną celów, a jednocześnie pozostające w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do realiów polskiego rynku. Na rynku tym występują głównie małe i średnie przedsiębiorstwa biegłych rewidentów, wobec czego należy w tym miejscu przedstawić ogólny postulat przyjęcia przy tworzeniu projektu przedmiotowej ustawy elastycznego podejścia regulacyjnego, obecnego również w prawodawstwie unijnym, mając na względzie dostosowanie stawianych przez prawo wymogów do realnych możliwości ich adresatów tak, by realizując założone cele, nie stawały się jednocześnie barierami w dostępie do rynku lub czynnikami utrudniającymi jego rozwój.

Stowarzyszenie pragnie podkreślić, że mimo rezygnacji z niewielkiej części pierwotnie zaproponowanych rozwiązań oraz zmniejszenia objętości przekazanego do konsultacji Projektu, nadal aktualny pozostaje postawiony w poprzednich pismach zarzut dążenia do przeregulowania przepisów odnoszących się do sposobu działania firm audytorskich, zakresu ich działania, jak również sankcji i trybu ich nakładania. Należy podkreślić, że wprowadzenie rozwiązań normatywnych zgodnie z duchem przedstawionych założeń może doprowadzić do znacznego ograniczenia swobody gospodarczej rynku audytorskiego i jego koncentracji, co jest zjawiskiem szkodliwym i wysoce niepożądanym.

Nadto, w Projekcie założeń pojawia się szereg propozycji wykraczających poza zakres normowania Dyrektywy, mających być najwyraźniej wprowadzonymi niejako obok implementowanych przepisów unijnych. Przykładem tego są propozycje w zakresie corocznej oceny systemu kontroli wewnętrznej, mimo istnienia już analogicznego efektywnego mechanizmu, realizującego cele proponowanej zmiany regulacyjnej. Innym przykładem dążenia do wprowadzenia regulacji szerszych niż wymagane zakresem Dyrektywy jest propozycja zakazu

*outsourcingu* – propozycja ta nie tylko nie znajduje uzasadnienia w implementowanych przepisach unijnych, ale również pozostaje niewyjaśniony sens wprowadzenia takiego zakazu – Projekt założeń nie prezentuje w tym zakresie uzasadnienia wyjaśniającego konieczność wdrożenia takiej regulacji i wydaje się ignorować fakt, iż zjawisko *outsourcingu* jest powszechnie akceptowane w państwach europejskich. Wprowadzanie takich ograniczeń stanowić będzie kolejny czynnik osłabiający rozwój polskiego rynku, a nawet jego regres w stosunku do innych państw europejskich.

Należy stanowczo podkreślić, że wobec zasadniczego celu nowelizacji ustawy o biegłych rewidentach, jakim jest dostosowanie krajowych przepisów do nowych wymogów prawa unijnego, wprowadzanie dodatkowych regulacji nie znajdujących uzasadnienia w treści implementowanej Dyrektywy należy uznać za nieuzasadnione dążenie do nadmiernej regulacji rynku usług audytorskich.

## **Uwagi szczegółowe**

### **1) Punkt 18 Projektu – odpowiedzialność zawodowa biegłych rewidentów**

Niejakiej modyfikacji uległy propozycje odnoszące się do systemu badania odpowiedzialności zawodowej biegłych rewidentów – w sprawach prowadzonych z tytułu nienależytego przeprowadzenia badań sprawozdań finansowych nie-JZP ma to być zadanie samorządu z odpowiednim zastosowaniem przepisów o odpowiedzialności dyscyplinarnej biegłych rewidentów, zaś w sprawach odpowiedzialności pomiotów uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz JZP, właściwym organem ma być KNA prowadząca postępowanie w trybie administracyjnoprawnym. Wątpliwości w tym zakresie budzi w dalszym ciągu przyjęcie dla przedmiotowych postępowań trybu administracyjnoprawnego. Nie należy lekceważyć podnoszonych już uprzednio wątpliwości związanych z zapewnieniem stronom takich postępowań odpowiedniego standardu praw procesowych, ze szczególnym uwzględnieniem prawa do obrony. Z uwagi na inkwizycyjny charakter postępowania administracyjnego, ochrona pozycji procesowej strony jest mocno osłabiona, co dla postępowania mającego za przedmiot badanie odpowiedzialności prawnej należy uznać za poważny niedostatek.

Ze względu na niewyjaśnienie w przedstawionym do konsultacji Projekcie przedmiotowej kwestii, zasadnym jest wystąpienie z postulatem doprecyzowania przewidzianych w ustawie rozwiązań.

## **2) Punkt 19 i 20 Projektu – wymiar kar**

Tak, jak było to już podnoszone w poprzednich pismach Stowarzyszenia, należy po raz kolejny wyrazić wątpliwości odnośnie zaproponowanego w Projekcie katalogu i wymiaru kar. Szczególne obawy budzi założenie, wedle którego kary finansowe dla biegłych rewidentów mają sięgać wartości aż 1 mln zł, zaś w przypadku podmiotów uprawnionych nie został w ogóle przewidziany żaden górny limit kary. Należy stanowczo podkreślić, że pozostawienie kar na takim poziomie będzie stanowić rozwiązanie ze wszech miar niekorzystne, nieproporcjonalne, a w konsekwencji również nieefektywne. Surowość zaproponowanych kar jest niedostosowana do faktycznych możliwości i warunków polskiego rynku, co będzie skutkowało stopniową jego erozją – częściowo ze względu na odstraszący efekt takich kar dla potencjalnych nowych kadr oraz rezygnację z dalszego wykonywania tego zawodu przez biegłych rewidentów funkcjonujących obecnie na rynku; częściowo zaś dlatego, że tak istotne zwiększenie ryzyka związanego z wykonywaniem usług audytorskich spowoduje radykalne zwiększenie ich cen, a koszty tego zjawiska w naturalny sposób poniosą emitenci. Doprowadzi to w konsekwencji do zwiększenia kosztów funkcjonowania spółek i obniży poziom ich konkurencyjności kosztowej.

Mając na względzie możliwe dalekosiężne negatywne skutki wprowadzenia zaproponowanych rozwiązań, które bez wątpienia odczuje również środowisko emitentów, Stowarzyszenie stanowczo postuluje zweryfikowanie przedmiotowych propozycji i wypracowanie rozwiązań zgodnych z duchem nadrzędnej zasady proporcjonalności, dokonując rzetelnej analizy ich celowości i prawdopodobnej efektywności w warunkach polskiego rynku.

## **3) Punkt 25 Projektu – wysokość opłaty rocznej na pokrycie kosztów nadzoru**

Tożsame do powyższych uwagi należy odnieść do zaproponowanej w punkcie 25 Projektu wysokości opłaty rocznej z tytułu nadzoru realizowanego przez Komisję Nadzoru Audytowego. Dodatkowo należy podnieść, że zaproponowany wymiar przedmiotowej opłaty pozostaje nieuzasadniony również z punktu widzenia środków, jakie wedle sprawozdań finansowych z działalności KNA są wydatkowane na pokrycie kosztów nadzoru. Projekt założeń nie przedstawia ekonomicznego uzasadnienia dla pobierania opłat na zaproponowanym poziomie. Co więcej, nieuzasadniona pozostaje również propozycja wyłącznego obciążenia obowiązkiem pokrywania kosztów nadzoru biegłych rewidentów bezpośrednio na rzecz KNA, z całkowitym pominięciem udziału w systemie finansowania nadzoru KIBR. Należy zwrócić uwagę, że jest to kolejny czynnik podwyższający koszty działalności firm audytorskich, co ze

względów przedstawionych w punkcie poprzedzającym, z dużym prawdopodobieństwem będzie negatywnie oddziaływać na rynek usług audytorskich, a w konsekwencji będzie miało również negatywne przełożenie na cały rynek kapitałowy.

Wobec powyższego, mając również na względzie efektywność funkcjonującego dotychczas systemu finansowania kosztów nadzoru nad działalnością audytorską, za zasadny należy uznać postulat nieodbierania samorządowi biegłych rewidentów praw, jakimi dysponował w tym zakresie oraz weryfikacji zasadności zaproponowanej w Projekcie założeń wysokości przedmiotowej opłaty.

#### **4) Punkt 27 Projektu – Komitety Audytu**

W zakresie przedmiotowego punktu, Stowarzyszenie pragnie podtrzymać zgłaszane uprzednio uwagi, odnoszące się do konieczności maksymalnego doprecyzowania przewidywanego sposobu uregulowania sposobu funkcjonowania Komitetów Audytu w ramach Rady Nadzorczej. W przedstawionej do konsultacji nowej wersji Projektu zaproponowane uprzednio rozwiązania nie uległy właściwie żadnej istotnej zmianie. Rozumiejąc stanowisko Projektodawcy, wedle którego są to kwestie szczegółowe, które zostaną doprecyzowane w późniejszym czasie, na etapie opracowywania projektu ustawy, należy mimo wszystko podkreślić, że Projekt założeń powinien sam w sobie dawać pewne konkretne wyobrażenie o planowanych zmianach regulacyjnych. Tymczasem, założenia odnoszące się do Komitetu Audytu mają charakter ogólnikowych wskazań, bez choćby minimalnego przybliżenia wizji planowanych zmian regulacyjnych, zwłaszcza w zakresie powołania, kompetencji i relacji Komitetu Audytu z Radą Nadzorczą w spółkach. W szczególności niewyjaśniona pozostaje koncepcja zakresu odpowiedzialności członków Komitetu Audytu w relacji do ich usytuowania w ramach Rady Nadzorczej. Należy w tym miejscu ze szczególnym naciskiem podkreślić, że samo ogólnikowe wskazanie, że wdrożenie tego założenia w życie wymagać będzie „wprowadzenia niezbędnych zasad do KSH w zakresie odpowiedzialności członków RN adekwatnie do przypisanych zadań KA” - jest niewystarczające. Już na etapie opracowywania założeń do ustawy należy wskazać konkretnie, jakie zmiany regulacyjne miałyby zostać wprowadzone do Kodeksu, zwłaszcza, że Projekt założeń sugeruje w tym punkcie, że będzie to wymagało dokonania zmian na poziomie „zasad”. Z tak lakonicznego stwierdzenia trudno jest wywnioskować, czy Projektodawca zamierza dokonać niewielkich, „kosmetycznych” zmian odpowiednich przepisów Kodeksu, czy też planowana zmiana dokonana zostanie na poziomie ogólnych zasad stanowiących fundament prawa spółek handlowych. Jeżeli takie byłoby zamierzenie, to podnieść należy, że wprowadzanie tego rodzaju zmian regulacyjnych wymaga znacznie

szerszego zakresu konsultacji i opiniowania niż jest to właściwe dla prac legislacyjnych nad regulacjami dotyczącymi wąskich grup zagadnień i nie wprowadzających ogólnych zmian systemowych.

Niejasna pozostaje również kwestia członka Komitetu Audytu powołanego spoza Rady Nadzorczej oraz sam sposób powołania takiej osoby w skład Komitetu. Projekt założeń w obecnym kształcie pomija całkowicie tę kwestię, mimo iż pojawiła się ona w poprzednim brzmieniu przedmiotowego Projektu, a w toku Konferencji Uzgodnieniowej uwaga SEG wniesiona w tym przedmiocie została pominięta, jako bezprzedmiotowa na tym etapie prac. Wyjaśnienia wymaga, czy Projektodawca zrezygnował z tej koncepcji, czy też pojawi się ona w Projekcie ustawy, a jeśli tak, to w jakim kształcie.

Ze względu na istotność przedmiotowych kwestii dla interesów środowiska emitentów, którego Stowarzyszenie jest reprezentantem, podtrzymujemy postulat przedstawienia bardziej precyzyjnych założeń do planowanych w tym zakresie zmian regulacyjnych.