



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

KRZYSZTOF PIETRASZKIEWICZ

PREZES

Warszawa, 13.02.2023

Pan

Tomasz Grodzki

Marszałek Senatu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z inicjatywą ustawodawczą Senatu dotyczącą projektu ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (druk senacki 894) przedstawiam poniżej stanowisko Związku Banków Polskich w sprawie proponowanych przepisów.

- 1) **Art. 1. Ust 1)** projektu ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach dodaje ustęp 2 do art. 73 w brzmieniu „2. Świadczenie usług atestacyjnych lub usług pokrewnych na rzecz badanej jednostki nie może być łączone z wykonywaniem doradztwa podatkowego na rzecz albo na zlecenie takiej jednostki.” Projekt budzi wątpliwości co do intencji i zakresu podmiotowo-przedmiotowego przepisu. Czy intencją autorów było ograniczenie możliwości świadczenia wszystkich usług atestacyjnych i pokrewnych (na rzecz wszystkich podmiotów), a nie tylko usług badania i przeglądu sprawozdań finansowych (w odniesieniu do podmiotów innych niż jednostki zaufania publicznego (dalej: JZP), których ograniczenie to dotyczy już w obecnie obowiązującym stanie prawnym), poprzez brak możliwości ich łączenia z doradztwem podatkowym? W uzasadnieniu do projektu ustawy autorzy wskazują raczej na konieczność oddzielenia doradztwa podatkowego od rewizji finansowej, a nie wszystkich usług atestacyjnych i pokrewnych. Należy wskazać, że nie ma potrzeby takiej zmiany w ustawie, gdyż przepis ten znajduje się w art. 5 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 537/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie szczegółowych wymogów dotyczących ustawowych badań sprawozdań finansowych jednostek interesu publicznego w katalogu usług zakazanych. Inne, niż w Rozporządzeniu UE 537/2014 podejście do powyższych usług i nałożenie dodatkowych ograniczeń, również na JZP znacznie wykraczających poza przepisy Rozporządzenia, może w praktyce

zasadniczo utrudnić wypełnienie obowiązku cyklicznej zmiany podmiotu dokonującego badania sprawozdania finansowego. Zaproponowany katalog usług zakazanych jest wystarczająco obszerny i nie należy go rozszerzać, ponieważ nie da się z góry założyć, że świadczenie konkretnej usługi przez biegłego rewidenta stanowić będzie zagrożenie jego niezależności dla każdego klienta i w każdych okolicznościach. Co więcej pomija się całkowicie w takim podejściu funkcję komitetu audytu JZP, a taką nadaje mu Rozporządzenie 537/2014 w zakresie relacji z audytorem zewnętrznym. Pamiętać bowiem należy o zwiększonej roli Komitetu ds. Audytu poprzez m.in ocenę zagrożeń i zabezpieczeń niezależności audytora zewnętrznego oraz wydawanie wytycznych dotyczących usług. Zgodnie z art. 5 ust. 4 Rozporządzenia 537/2014 „*Biegły rewident lub firma audytorska przeprowadzający badania ustawowe jednostek interesu publicznego oraz — w przypadku gdy biegły rewident lub firma audytorska należą do sieci — każdy członek takiej sieci mogą świadczyć na rzecz badanej jednostki, jej jednostki dominującej oraz jednostek przez nią kontrolowanych usługi niebędące badaniem sprawozdań finansowych inne niż zabronione usługi niebędące badaniem sprawozdań finansowych, o których mowa w ust. 1 i 2, z zastrzeżeniem zatwierdzenia przez komitet ds. audytu po przeprowadzeniu odpowiedniej oceny zagrożeń i zabezpieczeń niezależności zastosowanych zgodnie z art. 22b dyrektywy 2006/43/WE. W stosownych przypadkach komitet ds. audytu wydaje wytyczne dotyczące usług, o których mowa w ust. 3.*”

Proponowany przepis budzi obawę sektora bankowego także ze względu na szczególne regulacje ostrożnościowe, które dotyczą banków i potrzebną w tym celu specjalistyczną wiedzę wykraczającą poza zagadnienia rachunkowości i specjalizację niewielu firm audytorskich zajmujących się tą częścią rynku finansowego. Obawiam się, że tego typu wymóg może negatywnie wpływać na jakość badania sprawozdań a w konsekwencji na stabilność sektora bankowego w Polsce. Wydaje się, że zarówno prawodawcy jak i podmiotom badanym powinno zależeć głównie na wyborze merytorycznego audytora, który w sposób obiektywny i rzetelny zbada sprawozdanie finansowe. Obawiam się, że w dłuższej perspektywie może powstać sytuacja, że bank będzie miał wybór jedynie pomiędzy firmami, które nie badały jakiegokolwiek jednostki zaufania publicznego. Dla banków działających w międzynarodowych grupach kapitałowych duże znaczenie dla jakości badania sprawozdań na poziomie skonsolidowanym ma przeprowadzenie badania przez jedną firmę audytorską w całej grupie bankowej. Zastosowane w projekcie rozwiązania, ograniczającego usługi firm audytorskich, może znacząco utrudnić badanie banku, zwiększyć koszty a docelowo negatywnie wpłynąć na jakość badania sprawozdań.

- 2) W projekcie zmiany ustawy o biegłych rewidentach przewiduje się przyznanie Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: KNF) dodatkowych kompetencji. Urząd uzyskałby szerokie uprawnienia do:
- kontroli procesu audytu w jednostkach zainteresowania publicznego (w przypadku podejrzenia manipulacji bilansowej),
 - kontroli sprawozdań finansowych jednostek zainteresowania publicznego,
 - żądania zmiany firmy audytorskiej, świadczącej usługi atestacyjne lub usługi pokrewne na rzecz jednostki zainteresowania publicznego.

W przypadku niedokonania zmiany firmy audytorskiej na żądanie KNF, jednostka zainteresowania publicznego, członek jej zarządu lub innego organu zarządzającego lub rady nadzorczej lub innego organu nadzorczego, lub komitetu audytu oraz podmioty z nimi powiązane oraz powiązane strony trzecie, o których mowa w art. 23 ust. 3 akapit drugi lit. c Rozporządzenia nr 537/2014, będą podlegali karze administracyjnej.

Art. 1 ust. 2) a) -w opinii ZBP zadania kontroli nad warunkami przeprowadzania badań realizowane są już przez Polską Agencję Nadzoru Audytowego (dalej: PANA - w ustawie o biegłych rewidentach zdefiniowanej jako Agencja). PANA współpracuje z KNF, stąd naszym zdaniem wprowadzenie dodatkowych uprawnień dla KNF w zakresie kontroli procesu audytu w tym kształcie jest nadmiarowe i **powiela uprawnienia Agencji**.

Art. 1 ust. 2) b) projektu ustawy nadaje Komisji Nadzoru Finansowego „*prawo do przeprowadzania kontroli sprawozdań finansowych jednostek zainteresowania publicznego*”. Jako, że przegląd i badanie sprawozdań finansowych jest przeprowadzone przez niezależnych biegłych rewidentów powstaje pytanie, czy autorzy projektu przewidują drugi, kolejny, dodatkowy rodzaj kontroli poprawności sprawozdań finansowych przeprowadzany w tym samym okresie, co badanie lub przegląd sprawozdań finansowych przez biegłego rewidenta, lub później? Czy w takiej sytuacji JZP będą zobowiązane do ponoszenia kosztów dwóch badań sprawozdań przeprowadzanych równoległe czy następczo?

Czy może intencją była kontrola badania i przeglądu sprawozdań finansowych czyli kontrola tego jak biegli rewidenty badają sprawozdania finansowe? Tego typu przepis, ze względu na ewentualny wpływ na niezależność badania sprawozdania finansowego przez audytorskie nie powinien budzić żadnych wątpliwości.

Art. 1 ust. 2) c) „*żądania zmiany firmy audytorskiej, świadczącej usługi atestacyjne lub usługi pokrewne na rzecz jednostki zainteresowania publicznego*”

Jakkolwiek popieram wszelkie inicjatywy w zakresie poprawy bezpieczeństwa rynku finansowego oraz integralności nadzoru finansowego, uważam, że proponowane zapisy projektu dające KNF prawo do żądania zmiany przez jednostkę zainteresowania publicznego firmy audytorskiej w obecnym kształcie są nie do przyjęcia. Brak doprecyzowania w projekcie ustawy w jakich okolicznościach, na jakiej podstawie i w jakim okresie KNF może zwrócić się z takim żądaniem niesie bardzo duże ryzyko regulacyjne dla JZP.

Chciałbym zwrócić uwagę, że wybór firmy audytorskiej przez JZP jest szczegółowo uregulowany nie tylko ustawą o biegłych rewidentach ale również w regulacjach unijnych przywołanym już Rozporządzeniem 537/2014. Wymogi dotyczące przetargów, zaangażowania w proces komitetów audytu oraz walnego zgromadzenia akcjonariuszy (ewentualnie rad nadzorczych) a następnie tzw. cooling period oznaczają, że w większości JZP procesy te przeprowadzane są z odpowiednim wyprzedzeniem (co najmniej rok przed rozpoczęciem przez firmę audytorską prac). Ponadto część JZP (spółki emitenci) sporządza sprawozdania finansowe roczne i półroczne, które podlegają badaniu i przeglądom przez firmę audytorską w terminach określonych w rozporządzeniu dotyczącym raportów bieżących i okresowych, co oznacza że żądanie przez KNF zmiany firmy audytorskiej w tym okresie oznaczałoby brak wypełnienia przez emitentów przepisów prawa regulujących działalność emitentów.

Dodatkowo chciałbym zwrócić uwagę, że kwestie rozwiązania umowy reguluje już ustawa o rachunkowości (art. 66 ust. 7), który określa podstawę rozwiązania umowy o badanie sprawozdania finansowego co oznacza, że zmiany wprowadzane omawianym projektem ustawy nie są powiązane ze wspomnianym aktem i znacznie wykraczają poza ten przepis.

- 3) **Art. 1 ust. 4** projektu wprowadza możliwość nałożenia kar administracyjnych w przypadku braku dokonania zmiany audytora na żądanie KNF. Przepis ten wydaje się zbyt ogólny. Celowe w opinii banków pozostaje zawężenie stosowania przepisu do sytuacji zawinionych przez podmiot badany, bowiem mogą istnieć sytuacje, w których - przykładowo - podmiot badany nie otrzyma ofert pomimo intencji zmiany podmiotu badającego (relacja pozostaje relacją komercyjną, na która podmiot badany ma ograniczony wpływ).

W związku z przedstawionym powyżej stanowiskiem zwracam się do Pana Marszałka z prośbą, o ponowne przeanalizowanie propozycji zmiany ustawy o biegłych rewidentach pod kątem zasadności jej wprowadzania w życie, w świetle już obowiązujących na poziomie UE przepisów dotyczących rewizji finansowej oraz jej wpływu na przepisy prawa regulujące działalność emitentów.

Wzajemnie szacunek
Infe 27