

L.dz./39/2023

dr Mirosław Kachniewski
Prezes Zarządu

Warszawa, 1 czerwca 2023 r.

Szanowny Pan

Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji Ustawodawczej
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

W odpowiedzi na pismo z dnia 26 maja 2023 r. w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, ustawy o rachunkowości oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym (wersja z 25 maja 2023 r.) Stowarzyszenie Emitentów Giełdowych (SEG) dziękuje za możliwość wyrażenia opinii w sprawie ww. inicjatywy ustawodawczej Senatu oraz przekazuje następujące uwagi dotyczące celowości proponowanych zmian:

- a) SEG zwraca uwagę, iż każdy emitent w Raporcie rocznym (przekazywanym do UKNF oraz opinii publicznej) musi w ramach jego elementu jakim jest sprawozdanie z działalności zawrzeć wyodrębnioną część będącą „oświadczeniem o stosowaniu ładu korporacyjnego” i w tym oświadczeniu musi m.in. przedstawić poniższy opis [par.70 ust.6 pkt 5 lit. c) rozporządzenia ws. informacji bieżących i okresowych] „c) opis głównych cech stosowanych w przedsiębiorstwie emitenta systemów kontroli wewnętrznej i zarządzania ryzykiem w odniesieniu do procesu sporządzania sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych” – zatem zdaniem SEG emitent nie może nie posiadać takiego systemu, który ma właśnie zapewnić wiarygodność danych na potrzeby sporządzania sprawozdawczości finansowej. Ponadto każdy biegły rewident powinien zwracać szczególną uwagę na skuteczność takiego systemu kontroli wewnętrznej u emitenta, bo to dodatkowo zmniejsza ryzyko wydania błędnej opinii z badania sprawozdania finansowego. System takiej kontroli wewnętrznej u każdego emitenta może się różnić jakością, skutecznością, ale nie można go nie posiadać.

Jeśli jednak zdaniem legislatora konieczne jest wprowadzenie do przepisów explicite obowiązków dla jednostek zainteresowania publicznego dotyczących opracowania i wdrożenia systemu kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej, to katalog

jednostek zainteresowania publicznego nie powinien budzić wątpliwości (por. uwaga legislacyjna SEG w pkt 1);

- b) SEG zwraca uwagę, że Dobre Praktyki Spółek Notowanych (najnowsza wersja z 2021 roku) przyjęte przez GPW w rozdziale 3 zawierają wytyczne, aby „spółka giełdowa utrzymywała skuteczne systemy: kontroli wewnętrznej, zarządzania ryzykiem oraz nadzoru zgodności działalności z prawem (compliance), a także skuteczną funkcję audytu wewnętrznego, odpowiednie do wielkości spółki i rodzaju oraz skali prowadzonej działalności, za działanie których odpowiada zarząd” – DPSN są dla spółek dobrowolne, ale informowanie o ich stosowaniu należy do obowiązków każdej spółki giełdowej, który jest zapisany w Regulaminie GPW;
- c) SEG nie do końca zgadza się z opinią zawartą w uzasadnieniu do projektu ustawy: *„Doświadczenia polskich firm audytorskich wskazują natomiast, że spółki skupiają się na systemach kontroli w odniesieniu do celów operacyjnych i strategicznych. Systemy kontroli wewnętrznej w obszarze raportowania finansowego nie podlegają niezależnemu audytowi (audyt nie jest elementem badania sprawozdania finansowego). Istnieje obecnie błędne przekonanie, że biegły rewident w ramach badania sprawozdania finansowego spółki jest w stanie ograniczyć albo nawet wyeliminować negatywne skutki nieefektywności systemu kontroli wewnętrznej w obszarze raportowania finansowego, a nawet braku takiego systemu. Za system kontroli wewnętrznej, jego zaprojektowanie i wdrożenie powinien odpowiadać zarząd spółki.”* – w opinii SEG z zebranych danych od emitentów będących członkami SEG wynika, iż kwestie sprawozdawczości finansowej (zwłaszcza stosowanie standardów MSSF) stanowią największe koszty dla spółek wchodzących na giełdę i pozostających na niej, a systemy kontroli wewnętrznej w zakresie sprawozdawczości finansowej są traktowane z należytą starannością przez zarządy w związku z grożącymi im sankcjami karnymi oraz administracyjnymi wynikającymi z polskich przepisów;
- d) Spółki notowane na warszawskiej giełdzie to głównie spółki małe i średnie (obecna mediana kapitalizacji polskich spółek to ok. 37 mln euro). Kiedy spółki podejmowały decyzję o wejściu na giełdę nie było szeregu dodatkowych wymogów informacyjnych i sprawozdawczych, dopiero w ostatnich latach nastąpiło lawinowe zwiększenie obciążeń spółek w tym zakresie [ujawnianie informacji poufnych - MAR; raportowanie informacji niefinansowych, które od 2024 r. zastąpi kompleksowy obowiązek raportowania zrównoważonego rozwoju (ESG); raportowanie danych taksonomicznych w związku z rozporządzeniem ws. taksonomii dla zrównoważonego inwestowania – dodatkowa sprawozdawczość ESG i taksonomiczna będzie także związana z obowiązkiem jej weryfikacji przez biegłych rewidentów i koszty tej weryfikacji będą znaczące dla spółek, zwłaszcza spółek giełdowych będących MŚP]. Dodatkowe obciążenia regulacyjne

spowodowały trend związany z delistingiem spółek z GPW (w każdym z ostatnich 7 lat więcej spółek opuszczało giełdę niż na niej debiutowało), pomimo tego, że spółki giełdowe nie mają możliwości wyboru ram regulacyjnych i szybkiej rezygnacji z notowania gdy wymogi regulacyjne są już nazbyt obciążające (może tego dokonać jedynie inwestor, który zdecyduje się odkupić akcje od wszystkich akcjonariuszy). W związku z powyższym dokładanie spółkom giełdowym dodatkowych regulacji wydaje się zniechęcać inne spółki do wejścia na giełdę, a te które już na niej są – nadmiernie obciążać. Spółki i tak ponoszą już wysokie koszty badania sprawozdań finansowych, na najwyższym poziomie zapewnienia, tj. wystarczającej pewności (reasonable assurance), które ma gwarantować, iż przedstawione dane w sprawozdaniu finansowym są rzetelne oraz przedstawiają prawdziwy i wiarygodny obraz sytuacji finansowej spółki i jej wyników finansowych (true and fair view).

Z powyższych powodów SEG nie uważa za niezbędne zmienianie obecnych rozwiązań prawnych.

Natomiast w przypadku dalszego procedowania niniejszego projektu SEG przekazuje uwagi legislacyjne dotyczące treści zmodyfikowanego projektu ustawy:

- 1) **wprowadzenie dodatkowej kategorii jednostek do katalogu „jednostek zainteresowania publicznego” [dodanie nowej lit. j) w art.2 w pkt 9 w ustawie o biegłych rewidentach (...)]** - w opinii SEG należy stwierdzić, iż katalog JZP zawarty w ustawie o biegłych rewidentach nie jest w pełni spójny z katalogiem JZP nienazwanym, ale zawartym w ustawie o rachunkowości w art.3 ust.1e pkt 1 do 6, będącym celowościową implementacją katalogu JZP z dyrektywy ws. rachunkowości (2013/34/UE), w którym to art. 3 ust. 1e pkt 3 wymienia *„emitentów papierów wartościowych dopuszczonych, emitentów zamierzających ubiegać się lub ubiegających się o ich dopuszczenie do obrotu na jednym z rynków regulowanych Europejskiego Obszaru Gospodarczego;”* – a to oznacza, że dla celów ustawy o rachunkowości wyróżnia się:
 - a) spółki, których organy podjęły uchwałę w sprawie ubiegania się o dopuszczenie papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym oraz
 - b) takie spółki, które już rozpoczęły przed organem nadzoru odpowiednią procedurę dopuszczenia do obrotu.

Wydaje się zatem, że projekt ustawy będzie wprowadzać lukę pomiędzy spółkami dopuszczonymi już do obrotu a spółkami „zamierzającymi ubiegać się o dopuszczenie (...)”, nie jest bowiem jasne, czy w przeciwieństwie do ustawy o rachunkowości zaproponowane w projekcie dodanie do katalogu JZP (w ustawie o biegłych rewidentach) spółek

- „zamierzających ubiegać się o dopuszczenie papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym” ma obejmować także spółki „ubiegające się o dopuszczenie do obrotu”;
- 2) **nałożenie sankcji karnej z tytułu „nieopracowania lub niewdrożenia systemu kontroli wewnętrznej, o którym mowa w art. 138a ust. 1 ustawy o biegłych rewidentach,” [dodanie nowego pkt 1a) w art. 77 ustawy o rachunkowości]** – w opinii SEG obowiązek nałożony na spółkę na podstawie projektowanej zmiany ustawy o biegłych rewidentach nie powinien podlegać sankcji w innej ustawie, tj. sankcji wprowadzonej do ustawy o rachunkowości, która nie wprowadza obowiązku dla spółki – obowiązek i sankcja powinny być zawarte w tym samym akcie prawnym;
 - 3) **nałożenie sankcji karnej z tytułu „niesporządzenia (...) sprawozdania z oceny, o którym mowa w art. 138a ust. 3 ustawy o biegłych rewidentach,(...) [zmiana pkt 2 w art. 77 ustawy o rachunkowości]** – w opinii SEG jest to błąd legislacyjny, ponieważ „sprawozdanie z oceny” zgodnie z projektem (art.138a ust. 3 zmienianej ustawy o biegłych rewidentach) ma sporządzić biegły rewident a nie spółka będąca JZP, zatem nie można nałożyć na podmioty objęte art. 77 UoR kary za niesporządzenie dokumentu, który ma być sporządzony przez podmiot niezależny od spółki jakim są biegli rewidenci i firmy audytorskie; zdaniem SEG intencją legislatora mogło być objęcie sankcją z tytułu „niesporządzenia oświadczenia o którym mowa w art. 49c ustawy o rachunkowości” – jednakże należy zauważyć, że ten aspekt jest już automatycznie uregulowany poprzez sankcję w tym samym art. 77 z tytułu niesporządzenia sprawozdania z działalności lub sporządzenia sprawozdania z działalności niezgodnie z przepisami ustawy lub zawarcia w nim nierzetelnych danych, bowiem warto podkreślić, że sprawozdanie z działalności składa się z dodatkowych wyodrębnionych części i one w przepisach sankcyjnych nie są odrębnie wymieniane, gdyż dla określonego katalogu jednostek są obowiązkowym elementem sprawozdania z działalności;
 - 4) **nałożenie sankcji karnej na biegłego rewidenta z tytułu sporządzenia niezgodnej ze stanem faktycznym opinii o skuteczności funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej (...) [nowy ust. 1a w art.78 ustawy o rachunkowości]** – zastosowano opisowe określenie dokumentu zamiast zachowania spójności z wprowadzonym pojęciem „sprawozdanie z oceny”.
 - 5) **uwaga ogólna – z projektu nie wynika, co powinno nastąpić, w przypadku gdy „sprawozdanie z oceny” (obowiązkowe załączane do sprawozdania finansowego oraz sprawozdanie z badania) będzie stać w sprzeczności z wynikami z badania sprawozdania finansowego** - a co może powodować wśród uczestników rynku niepewność, czy sporządzone i opublikowane sprawozdanie finansowe faktycznie zawiera wiarygodne dane. Jakie

będą konsekwencje dla rynku, gdy pojawią się sprzeczne wnioski/oceny z kontroli przez biegłego rewidenta systemu wewnętrznej kontroli a sprawozdaniem z badania przeprowadzonym przez innego biegłego rewidenta (przykład: sprawozdanie z badania będzie „bez zastrzeżeń”- a ocena z kontroli wykaże, że „system kontroli wewnętrznej ustanowiony dla zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej” jest w spółce nieskuteczny lub mało skuteczny?. Dopóki te dwie opinie będą ze sobą zbieżne, to przekaz informacyjny dla użytkowników sprawozdań finansowych będzie jasny i czytelny, ale jeśli będą ze sobą „sprzeczne”, to rynek będzie domagać się informacji o tym, która opinia/ocena jest bardziej rzetelna i wnikliwa, bo jest to istotne dla podejmowania decyzji inwestycyjnych;

- 6) Nie jest także jasne, jak te dwie procedury (badanie sprawozdania finansowego oraz odrębna atestacja systemu kontroli wewnętrznej) mają funkcjonować obok siebie i czy spółka nie będzie w pewnym zakresie płacić podwójnie za część dublujących się procedur weryfikacyjnych. Zwłaszcza, iż biegły rewident nie może badać sprawozdania finansowego spółki w całkowitym oderwaniu od jakości systemu kontroli wewnętrznej w zakresie sprawozdawczości finansowej. Ogólna ocena funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej w zakresie sprawozdawczości finansowej wydaje się ważnym elementem przy ocenie ryzyka badania przez biegłego rewidenta badającego sprawozdanie finansowe (im gorszy system kontroli wewnętrznej w zakresie sprawozdawczości finansowej – tym większe ryzyko, że badane sprawozdanie finansowe zawiera istotne zniekształcenia danych albo wręcz fikcyjne dane np. w celu oszustwa).

W odniesieniu do pytania „ile spółek spośród notowanych na giełdzie, ma system kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej”, to zdaniem SEG (który zrzesza znaczącą część spółek giełdowych) są to wszystkie spółki giełdowe, jednakże z formalno-prawnego punktu widzenia to pytanie powinno zostać skierowane do UKNF, który swoim nadzorem obejmuje wszystkie spółki giełdowe.

Z poważaniem,