

DPP-DPPZO2.0211.4.2023.JC

Warszawa, 12 czerwca 2023 r.

**Szanowny Pan****Krzysztof Kwiatkowski**

Przewodniczący

Komisji Ustawodawczej Senatu

*Szanowny Panie Przewodniczący,*

w odpowiedzi na pismo datowane na dzień 26 maja 2023 r., wystosowane do Urzędu Komisji Nadzoru Finansowego (dalej: UKNF) w związku z przedłożeniem przez Komisję Ustawodawczą Senatu projektu ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, ustawy o rachunkowości oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym (druk senacki nr 979, dalej: Projekt), UKNF wskazuje co następuje.

### **1. Rozszerzenie zakresu definicji Jednostki Zainteresowania Publicznego – art. 1 pkt 1) Projektu**

Na mocy art. 1 pkt 1) Projektu proponuje się rozszerzenie definicji legalnej pojęcia Jednostki Zainteresowania Publicznego (dalej: JZP) poprzez objęcie tą definicją spółek, zamierzających ubiegać się o dopuszczenie papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym, od dnia podjęcia przez właściwy organ spółki uchwały w sprawie ubiegania się o dopuszczenie papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym.

UKNF jest przeciwny wprowadzeniu postulowanej nowelizacji. Przedmiotowa propozycja legislacyjna znacząco zwiększa zakres obowiązków spółek zamierzających ubiegać się o dopuszczenie papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym, wykraczając poza obecnie obowiązującą regulację art. 130a ustawy o biegłych<sup>1</sup>. W jej następstwie powyższe spółki zostaną związane dodatkowymi obowiązkami, dotyczącymi m. in. wyboru firmy audytorskiej, okresów rotacji i karencji biegłych rewidentów przeprowadzających badania sprawozdań finansowych, warunków przeprowadzania ustawowych badań, czy zawierania umów z firmami audytorskimi – kiedy ustawodawstwo wspólnotowe<sup>2</sup> w ogóle nie obejmuje zakresem przedmiotowym spółek ubiegających się o dopuszczenie papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym (tj. przepisy wspólnotowe nie nakładają na takie spółki

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym;

<sup>2</sup> Znowelizowana dyrektywa 2006/43/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. w sprawie ustawowych badań rocznych sprawozdań finansowych i skonsolidowanych sprawozdań finansowych, zmieniająca dyrektywę Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG oraz uchylająca dyrektywę Rady 84/253/EWG;

dotychczasowych obowiązków wynikających z posiadania statusu JZP). Na podstawie art. 130a ustawy o biegłych od momentu podjęcia przez walne zgromadzenie uchwały o dopuszczeniu papierów wartościowych na rynek regulowany, przyszli emitenci ponoszą dodatkowe nakłady na zatrudnienie wysoko wykwalifikowanych członków komitetu audytu aż do momentu dopuszczenia akcji do obrotu, niezależnie od długości tego procesu (średnio trwa on od 9 do 12 miesięcy) oraz jego powodzenia. UKNF identyfikuje po stronie takich spółek trudności w wypełnieniu powyższego obowiązku i część z nich, pomimo statusu spółki zamierzającej ubiegać się o dopuszczenie, opóźnia jego wypełnienie.

W efekcie przyjęcia postulowanej nowelizacji ustawy o biegłych na ww. spółki zostaną nałożone obowiązki, wykraczające poza wymogi uregulowane w przepisach prawa wspólnotowego, co tworzy ryzyko prawne uznania jej za przejaw *gold-platingu*. UKNF zaznacza, że dalsze popieranie tej propozycji legislacyjnej w takim przypadku będzie sprzeczne z rekomendacjami Strategii Rozwoju Rynku Kapitałowego, tj. pkt. 4.3.2. *Usprawnienie procesu legislacyjnego w zakresie rynku kapitałowego i unikanie gold-platingu*, w treści której wyrażono m. in. konieczność dążenia do tego, aby rozwiązania legislacyjne przyjęte w polskim prawodawstwie nadmiernie nie obciążały polskich podmiotów, szczególnie w porównaniu z podmiotami z innych państw członkowskich, w których analogiczna transpozycja przepisów unijnych do prawa krajowego charakteryzuje się literalnym podejściem do poszczególnych aktów prawnych. Wprowadzenie dodatkowych obciążeń w stosunku do obowiązujących w innych państwach członkowskich może również doprowadzić do obniżenia konkurencyjności rynku kapitałowego w Polsce i spowodować niezamierzony efekt w postaci przesunięcia pozyskiwania finansowania poza ten rynek.

## **2. Uchylenie art. 130a ustawy o biegłych – art. 1 pkt 3) Projektu**

UKNF przychyliła się do propozycji uchylenia art. 130a ustawy o biegłych (*\*równolegle podtrzymując stanowisko o niezasadności rozszerzenia definicji legalnej JZP, zgodnie z art. 1 ust. 1 Projektu*). Postulat w tym przedmiocie został już przedstawiony w piśmie z dnia 9 września 2021 r. (DPP-DPPZO2.0211.7.DW), sporządzonym przez UKNF w ramach prowadzonego procesu legislacyjnego zmiany ww. ustawy. Tożsame stanowisko UKNF podtrzymał podczas spotkania roboczego z Ministerstwem Finansów, dotyczącego prac nad przedstawioną nowelizacją.

## **3. Obowiązek opracowania i wdrożenia systemu kontroli wewnętrznej – art. 1 pkt 4) Projektu i nast.**

Na mocy art. 1 pkt 4) Projektu proponuje się nałożenie na spółkę będącą jednostką zainteresowania publicznego obowiązku opracowania i wdrożenia systemu kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej.

UKNF jest przeciwny wprowadzeniu postulowanej nowelizacji. Krajowy rynek regulowany charakteryzuje się dużą różnorodnością pod względem rozmiaru działalności prowadzonej przez notowanych na nim emitentów. Na podstawie kryterium, o którym mowa w poprzednim

zdaniu, istotną część notowanych na nim emitentów stanowią MŚP w rozumieniu art. 2 lit. f Rozporządzenia 2017/1129<sup>3</sup>, dla których zaproponowane Projektem wymogi mogą być nieproporcjonalne do skali prowadzonej przez nie działalności. Powoływanie się w tym przypadku przez analogię na rynek amerykański wydaje się w ocenie UKNF niezasadne. Ponoszenie przez „małych” emitentów dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem szerszych kadr lub zaangażowaniem zewnętrznych jednostek do opracowania systemów kontroli wewnętrznej oraz świadczeniem przez firmy audytorskie usługi atestacyjnej, dotyczącej oceny skuteczności funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej, może okazać się znaczącym utrudnieniem lub nawet barierą – zarówno dla dalszego ich funkcjonowania na rynku, jak również do podjęcia decyzji o wprowadzeniu papierów wartościowych na ten rynek. Wprowadzanie nadmiarowych wymogów, podnoszących koszty funkcjonowania tych podmiotów, może wpłynąć na poszukiwanie przez nie innych rozwiązań mających na celu pozyskanie kapitału z pominięciem istniejących regulacji, tj. w szczególności poza rynkiem regulowanym.

Ponadto UKNF wskazuje, że w odniesieniu do podmiotów nadzorowanych ostrożnościowo, aktualnie obowiązujące przepisy prawa krajowego zawierają wystarczające regulacje zabezpieczające osiągnięcie celów zbieżnych z postulowaną nowelizacją. Precyzując, przykładowo w oparciu o ustawę z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej, podmioty nadzorowane przez UKNF w tym zakresie są zobowiązane m. in. do: (i) posiadania odpowiednich procedur w ramach obowiązujących w nich systemów kontroli wewnętrznej, (ii) zapewnienia efektywności i ciągłości oraz regularności ich działania, (iii) niezwłocznego powiadomiania organu nadzoru w przypadku wystąpienia pogorszenia sytuacji finansowej – co podlega corocznej ocenie BION. Tym samym nałożenie mocą projektowanego art. 138a ustawy o biegłych i nast. dodatkowych obowiązków na podmioty, o których mowa w art. 2 pkt 9) lit. c) ustawy o biegłych, będzie miało charakter nadmiarowy.

W przypadku nieuwzględnienia powyższego stanowiska, UKNF wskazuje, że analizowany przepis wprowadza nową usługę (zadanie) firmy audytorskiej, która będzie uprawniona do przeprowadzenia oceny w ramach usługi atestacyjnej innej niż badanie, skuteczności funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej spółki będącej JZP. W treści art. 136 ust. 2 ustawy o biegłych zostały wymienione usługi, które nie są usługami zabronionymi w rozumieniu art. 5 ust. 1 rozporządzenia 537/2014<sup>4</sup>. Tym samym należy rozważyć, czy zawarty w tym przepisie katalog powinien zostać uzupełniony o usługę, wprowadzaną art. 138a ustawy o biegłych. Pozwoli to uniknąć wątpliwości względem wpływu wykonania takiej usługi na ocenę niezależności biegłych rewidentów. Co więcej w ocenie UKNF zaproponowane

---

<sup>3</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1129 z dnia 14 czerwca 2017 r. w sprawie prospektu, który ma być publikowany w związku z ofertą publiczną papierów wartościowych lub dopuszczeniem ich do obrotu na rynku regulowanym oraz uchylenia dyrektywy 2003/71/WE (Dz. Urz. UE L 168 z 30.06.2017, str. 12);

<sup>4</sup> Rozporządzenie 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, uchylające decyzję Komisji 2005/909/WE.

brzmienie przepisów w analizowanym zakresie może prowadzić do problemów z ich praktycznym zastosowaniem. Projekt nie wskazuje bowiem na czym miałyby polegać system kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej tj. jakie powinien spełniać warunki, standardy, z jakich powinien składać się elementów i czy tożsamy dla każdej spółki, niezależnie od skali prowadzonej działalności. Nie odsyła również do stosownych regulacji w innych aktach prawa lub innych gałęziach prawa. Zatem projektowane przepisy powinny zostać uzupełnione również i w tym zakresie.

#### **4. Pytanie dotyczące liczby notowanych spółek, posiadających system kontroli wewnętrznej**

UKNF nie gromadzi informacji na temat liczby spółek notowanych na giełdzie, które mają system kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej, przez co nie ma możliwości udzielenia odpowiedzi w tym przedmiocie.

*Z poważaniem,*

**Krzysztof Wiercioch**  
Zastępca Przewodniczącego  
Komisji Nadzoru Finansowego  
*/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/*

Do wiadomości:

- Sz. P. Joanna Stachura, Dyrektor Departamentu Efektywności Wydatków Publicznych i Rachunkowości Ministerstwa Finansów.