

Stanowisko Krajowej Rady Biegłych Rewidentów w sprawie zmian do ustawy o biegłych rewidentach

Krajowa Rada Biegłych Rewidentów krytycznie ocenia propozycje zmian do ustawy o biegłych rewidentach wniesione w ramach rządowego projektu ustawy o e-administracji. Skutkowałyby one utworzeniem centralnego rejestru akt usług atestacyjnych i pokrewnych. Byłby to *de facto* scentralizowany rejestr najbardziej poufnych danych organizacji i przedsiębiorstw, w tym podmiotów o systemowym znaczeniu dla gospodarki. Bez względu na to, kto byłby odpowiedzialny za jego utworzenie i prowadzenie – Polska Agencja Nadzoru Audytowego czy Polska Izba Biegłych Rewidentów, jak ostatnio zapowiedziało Ministerstwo Cyfryzacji - tworzenie takiego rejestru stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa obrotu w Polsce.

Z uwagi na przyjęcie przez Radę Ministrów w dniu 10 lipca 2023 r. **projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji** (dalej "Projekt ustawy"), którego wnioskodawcą jest Minister Cyfryzacji, Krajowa Rada Biegłych Rewidentów zwraca uwagę na zapisy, które budzą poważne obawy w zakresie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, tajemnicy handlowej i tym samym prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, a także negatywnie wpływają na firmy audytorskie.

Projekt ustawy o e-administracji – podstawowe informacje

Art. 39 Projektu ustawy zakłada zmiany w ustawie z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (dalej „Ustawa”). Zmiany te polegają m.in. na wprowadzeniu obowiązku przekazania wszystkich akt zleceń usług atestacyjnych i pokrewnych, w tym tych dotyczących badania sprawozdań finansowych jednostek gospodarczych w Polsce, do Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego (PANA). W obecnym stanie prawnym firmy audytorskie przekazują PANA tylko wybrane akta zleceń (tj. te objęte kontrolą), a nie akta wszystkich wykonanych zleceń. Jest to mniej niż 1% wszystkich akt badanych firm i organizacji.

Dodatkowo projekt ustawy znosi możliwość prowadzenia dokumentacji badania w języku innym niż polski.

W uzasadnieniu do Projektu ustawy czytamy, że *“proponowane zmiany doprowadzą do uzupełnienia informacji posiadanych przez organ publiczny oraz przyczynią się do pełniejszej informacji przy czynieniu ustaleń w przeprowadzanych kontrolach oraz w prowadzonych przez Agencję postępowaniach administracyjnych i dyscyplinarnych”*.

Powyższe uzasadnienie nie znajduje odzwierciedlenia w proponowanych zmianach, w myśl których firma audytorska będzie zobowiązana do przekazania do PANA wszystkich zamkniętych akt badania, a nie tylko w odniesieniu do akt badania już poddanych kontroli.

Negatywne konsekwencje wdrożenia proponowanych zapisów

W aktach zlecenia znajdują się dane poufne, a także dane stanowiące tajemnicę badanego przedsiębiorstwa, tajemnicę bankową i poza biegłymi także tajemnice innych zawodów zaufania publicznego. A szerzej ujmując, również dane podmiotów dokonujących transakcji i współpracujących z badaną jednostką i co ważne, również osób fizycznych - pracowników i konsumentów. Biegli wykonują również badania sprawozdań partii politycznych. Przy badaniu jednostek kluczowych dla państwa, akta badania zawierają informacje objęte tajemnicą państwową. Obowiązek przekazywania tego typu danych do PANA prowadzić będzie do braku zaufania wobec biegłego rewidenta, który informacje te uzyskuje w toku badania.

W obecnym stanie prawnym dane przedsiębiorców chronione są tajemnicą zawodową, do zdjęcia której, w szczególnych warunkach, może biegłego rewidenta upoważnić tylko niezależny sąd lub prokurator, którego decyzja może być poddana ocenie sądu. Jeśli przepisy Projektu ustawy wejdą w życie, to PANA (np. na wniosek instytucji wymienionych w art. 95 ust. 5) może udostępnić dowolne poufne dane zawarte w aktach badania nie tylko o dowolnej firmie podlegającej obowiązkowi badania, ale także - co wymaga podkreślenia – każdej firmie zlecającej dobrowolnie usługę biegłemu rewidentowi.

Skutki zmian są fundamentalne dla bezpieczeństwa obrotu. Jeżeli badane jednostki przestaną przekazywać dane poufne biegłym rewidentom, doprowadzi to do trudności w pozyskaniu niezbędnych informacji służących ocenie rzetelności i wiarygodności danych wykazanych w sprawozdaniu finansowym, a ocena audytorska takiego sprawozdania będzie utrudniona lub wręcz niemożliwa. W konsekwencji zmniejszy to zaufanie do sprawozdawczości i wiarygodności polskich przedsiębiorców, co wpłynie na współpracę z zagranicznym kapitałem, firmami lub instytucjami. Ponieważ w Europie nie ma tego typu rozwiązań, sytuacja biznesowa w aspekcie międzynarodowym będzie nieporównywalna i będzie prowadziła do pogorszenia sytuacji polskich przedsiębiorców.

Ponadto nałożenie kolejnego obowiązku na firmy audytorskie w zakresie przekazywania akt z dobrowolnych usług atestacyjnych i pokrewnych wpłynie negatywnie na sytuację konkurencyjną firm audytorskich wobec innych podmiotów.

Projekt ustawy w art. 54 zakłada przekazanie przez firmy audytorskie do PANA wszystkich akt usług atestacyjnych i pokrewnych, **które zostały zamknięte przed dniem 1 stycznia 2025 r.** w postaci elektronicznej w okresie od 1 stycznia do 31 grudnia 2026 r. Nie jest jasne, jaka jest początkowa data zamknięcia, która powoduje konieczność przekazania akt do PANA. Czy intencją autora Projektu ustawy było, aby przekazane zostały wszystkie akta usług atestacyjnych i pokrewnych sporządzone od daty obowiązywania Ustawy, tj. od maja 2017 r.?

W Polsce wykonywanych jest około 30 tys. badań sprawozdań finansowych rocznie, co w perspektywie 8 lat stanowi około 240 tys. akt badania. Ilości te dotyczą jedynie akt badań, a projektowane rozwiązanie dotyczy szerszego zakresu usług – około 42 tys. akt rocznie. Dokumentacja usługi atestacyjnej to ogromna ilość - kilkaset/kilka tysięcy stron różnych dokumentów i danych. Obciążenie firm audytorskich

zadaniami związanymi z obowiązkiem przekazania spowoduje paraliż ich działalności i dalsze problemy na tym rynku.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami PANA ma wgląd i może analizować przekazane akta tylko w przypadku prowadzenia kontroli firmy audytorskiej a także w toku prowadzonych postępowań administracyjnych i dyscyplinarnych. Projekt ustawy nie określa szczegółowych zasad zakazujących dostępu do akt zlecenia i szczegółowych ram korzystania z tych akt przez PANA w ramach prowadzonych postępowań.

Problemem jest również obowiązek **tłumaczenia** na język polski całej - wchodzącej w skład akt zlecenia -dokumentacji np. umowy, faktury itp. (projektowane skreślenie zdania drugiego w art. 67 ust. 4a ustawy o biegłych rewidentach). Do tej pory dotyczyło to dokumentów potrzebnych instytucji nadzorczej np. w ramach przeprowadzenia kontroli, co było spójne np. z regulacjami ordynacji podatkowej. Projektowana nowelizacja nakłada obowiązek tłumaczenia całej dokumentacji. Naszym zdaniem z ustawy o języku polskim nie wynika obowiązek, by dokumenty przedsiębiorstwa lub dokumenty posiadane przez biegłego rewidenta powinny być sporządzone w języku polskim.

Ponadto projektowany art. 67 ust. 5c ustawy o biegłych rewidentach przewiduje przyjęcie rozwiązania nieznanego w polskim systemie prawa. Zakłada możliwość przeprowadzenia dowodu przeciwko treści akt przekazanych PANA wyłącznie w dwóch przypadkach – ze względu na interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony - pozostawiając ocenę ważności tego interesu organowi prowadzącemu postępowanie. Takie rozwiązanie to ograniczenie praw szeroko rozumianej strony postępowania - zarówno firmy audytorskiej, jak i biegłego rewidenta, wobec których mogą być prowadzone postępowania w oparciu o procedurę administracyjną lub karną. Podkreślenia wymaga, że w tych obydwu typach postępowań dopuszcza się możliwość przeprowadzenia dowodu (bez żadnych ograniczeń!) również przeciwko treści dokumentów urzędowych.

Stanowisko Krajowej Rady Biegłych Rewidentów

Przyjęte w projekcie regulacje nie rozwiązują problemów przedstawianych w uzasadnieniu do tych zmian. Co więcej, nie przedstawiono racjonalnych, wyczerpujących argumentów na rzecz tak daleko idących w skutkach zmian. W szczególności nie przedstawiono, w jaki sposób proponowane rozwiązanie podnosi bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, buduje wzrost zaufania do biegłych rewidentów oraz czy jest proporcjonalne do ogłaszanych medialnie zagrożeń.

Proponowane przez Ministra Cyfryzacji kierunki zmian (ogłoszone po przyjęciu przez Radę Ministrów projektu ustawy o e-administracji), polegające na tym, że to Krajowa Rada Biegłych Rewidentów odpowiedzialna byłaby za przechowywanie akt zleceń, a dostęp do nich byłby możliwy wyłącznie za zgodą sądu, nie rozwiązują wszystkich przedstawionych wyżej problemów. Na spotkaniu 4 lipca z Ministrem Cyfryzacji z udziałem przedstawicieli KRBR i PANA możliwość takiej zmiany Projektu ustawy była zasygnalizowana, nie była jednak z nami dyskutowana, tym samym KRBR nie miała możliwości się do niej odnieść. Na spotkaniu w PANA 12 lipca z inicjatywy KRBR koncepcja utworzenia rejestru w PIBR nie była rozważana jako nie będąca przedmiotem Projektu ustawy.

Propozycja Ministra Cyfryzacji ma ograniczyć tylko jeden z problemów: potencjalny dostęp do danych bez zgody sądu, ale i tak nie rozwiązuje problemu równie ważnego, czyli bezpieczeństwa samego rejestru. Przedsiębiorców niepokoi to równie mocno. KRBR podziela obawy wiążące się z gromadzeniem w jednym miejscu tak olbrzymiej ilości wrażliwych danych, które mogą stać się przedmiotem cyberataków. W związku z tym opowiada się za dywersyfikacją ryzyka poprzez pozostawienie w mocy obowiązku przechowywania akt przez firmy audytorskie.

Uważamy niezmiennie, że tak kluczowe dla bezpieczeństwa obrotu gospodarczego decyzje nie mogą być dodatkiem i blokować ważnego społecznie projektu o e-administracji. Dlatego KRBR proponuje usunięcie na dalszym etapie legislacyjnym przepisów dotyczących ustawy o biegłych rewidentach.

Jesteśmy otwarci na dialog. Uważamy, że konieczne jest – pod patronatem Ministra Cyfryzacji, z udziałem przedstawicieli biznesu, PANA oraz PIBR - wypracowanie rozwiązań realizujących interes społeczny, zadania nadzorcze, jak i postulaty biegłych rewidentów.

Z projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji można się zapoznać na stronie Sejmu (17 lipca projekt został skierowany Sejmu, a 18 lipca trafił do Biura Legislacyjnego do zaopiniowania):

<https://www.sejm.gov.pl/sejm9.nsf/agent.xsp?symbol=PROJNOWEUST&NrKadencji=9&Kol=D&Typ=UST>