

Kamila Sobieraj

## **Rozszerzenie zakresu definicji „jednostki zainteresowania publicznego” w ustawie o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, ustawie o rachunkowości oraz ustawie o Krajowym Rejestrze Sądowym<sup>1</sup>**

Extension of the definition of ‘public interest entity’ in the Act on Statutory Auditors, Audit Companies and Public Supervision, the Accounting Act, and the Act on the National Court Register

The aim of the Senate’s proposal to amend the Acts is to improve the reliability of financial reporting of ‘public interest entities’. Attention was drawn to the need to strengthen the protection of non-professional investors in the capital market against potential abuses by entrepreneurs participating in the issuing and offering of corporate bonds. According to the author of the opinion, if implemented correctly, the project could improve, among other things, the quality of financial information transfer and the security of capital market transactions. At the same time, the author accuses the bill of increasing the regulatory burden, which may reduce the competitiveness of the capital market and also have negative consequences for the state and local self-government budgets.

**Keywords:** bill, public oversight, capital market, public interest entities, competition

Celem senackiej propozycji nowelizacji ustaw jest zwiększenie wiarygodności sprawozdawczości finansowej „jednostki zainteresowania publicznego”. Zwrócono uwagę na konieczność wzmocnienia ochrony inwestorów nieprofesjonalnych na rynku kapitałowym przed potencjalnymi nadużyciami przedsiębiorców uczestniczących w emitowaniu i oferowaniu obligacji korporacyjnych. Według Autorki opinii, jeśli projekt zostanie prawidłowo wdrożony, może przyczynić się m.in. do poprawy jakości przepływu informacji finansowych i bezpieczeństwa transakcji na rynku kapitałowym. Jednocześnie Autorka zarzuca projektowi zwiększenie obciążeń regulacyjnych, co może obniżyć konkurencyjność rynku kapitałowego, a także wywołać negatywne skutki dla budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

**Słowa kluczowe:** projekt ustawy, nadzór publiczny, rynek kapitałowy, jednostki zaufania publicznego, konkurencja

Doktor nauk prawnych, adiunkt ■  
Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Prawa, Prawa Kanonicznego i Administracji, Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego, LUBLIN, POLSKA ■  
kamila.sobieraj@kul.pl ■ <https://orcid.org/0000-0001-6432-4977>

<sup>1</sup> *Ocena skutków regulacji senackiego projektu ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, ustawy o rachunkowości oraz ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym* sporządzona 7 sierpnia 2023 r. na zlecenie Zastępcy Szefa Kancelarii Sejmu; BAS-WASiE-1709/23. Projekt znajduje się w wykazie „Wniesione projekty ustaw”, sygn. EW-020-1252/23. Wnioskodawcą projektu jest Senat. Przedstawicielem wnioskodawców jest senator Wadim Tyszkiewicz.

## Przedmiot projektu

Przedmiotem projektu są zmiany ustawy z 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 1015), ustawy z 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz.U. 2023, poz. 120, ze zm.) oraz ustawy z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (t.j. Dz.U. 2023, poz. 685). Podstawowymi proponowanymi zmianami są: 1) rozszerzenie zakresu podmiotowego definicji pojęcia „jednostka zainteresowania publicznego” o spółki, które są na etapie przygotowania prospektu emisyjnego (od dnia podjęcia przez właściwy organ spółki uchwały w sprawie ubiegania się o dopuszczenie papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym), 2) nałożenie na spółki będące jednostkami zainteresowania publicznego obowiązku opracowania i wdrożenia „systemu kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej”, a także corocznego poddawania ocenie firmy audytorskiej w ramach usługi atestacji skuteczności funkcjonowania tego systemu.

Proponowana ustawa ma wejść w życie 12 miesięcy od jej ogłoszenia.

## Podmioty objęte oddziaływaniem projektu

Postanowienia projektu ustawy będą oddziaływały na:

- spółki będące jednostkami zainteresowania publicznego (obowiązek opracowania i wdrożenia systemu kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej, coroczne poddawanie tego systemu ocenie skuteczności funkcjonowania, dodatkowe obowiązki sprawozdawcze),
- spółki zamierzające ubiegać się o dopuszczenie papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym (uzyskanie statusu jednostki zainteresowania publicznego od dnia podjęcia przez właściwy organ spółki uchwały w sprawie ubiegania się o dopuszczenie papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym),
- firmy audytorskie, biegłych rewidentów (nowe zadania związane z oceną skuteczności funkcjonowania systemu kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej w spółkach będących jednostkami zainteresowania publicznego),
- kierownicy jednostek organizacyjnych spółek będących jednostkami zainteresowania publicznego (szerszy katalog działań lub zaniechań, z powodu których podlegać będą mogli odpowiedzialności karnej),
- inwestorzy (pozyskanie informacji o ocenie systemu kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej),
- sądy rejonowe (zwiększenie liczby spraw),
- Ministerstwo Sprawiedliwości – Centralna Informacja Krajowego Rejestru Sądowego (konieczność wprowadzenia modyfikacji w systemie teleinforma-

tycznym obsługującym Krajowy Rejestr Sądowy i jego podsystemach; zwiększenie liczby dokumentów przechowywanych w elektronicznym katalogu dokumentów spółek).

## Celowość wprowadzenia aktu

Z treści uzasadnienia można wnioskować, że projekt zmierza do przeciwdziałania powtórzeniu się przypadków podobnych do sprawy nieuczciwych praktyk notowanej na giełdzie spółki Getin Noble Bank przy sprzedaży obligacji, w której poszkodowanych zostało kilkuset obligatariuszy. Celem projektu jest „wprowadzenie do systemu prawnego rozwiązań, które zwiększą wiarygodność sprawozdawczości finansowej jednostek zainteresowania publicznego”.

Podkreślić należy potrzebę wzmocnienia ochrony inwestorów nieprofesjonalnych na rynku kapitałowym przed potencjalnymi nadużyciami przedsiębiorców uczestniczących w emitowaniu i oferowaniu obligacji korporacyjnych. Jednak projekt pozostawia kilka kwestii nieuregulowanych (niedoprecyzowanych), co może nie sprzyjać efektywnemu stosowaniu proponowanych przepisów. W konsekwencji mogą pojawić się wątpliwości odnośnie do tego, czy przyjęcie projektu może doprowadzić do osiągnięcia założonego celu. Nie można zgodzić się z twierdzeniem, że projekt stanowi „kompleksowy pakiet propozycji legislacyjnych, które ograniczą ryzyko zaistnienia w przyszłości podobnych nieuczciwych praktyk rynkowych”. Rozwiązanie zidentyfikowanego przez projektodawcę problemu wymaga natomiast systemowego (całościowego) podejścia<sup>2</sup>.

Projekt nakłada jedynie obowiązek opracowania i wdrożenia „skutecznego systemu kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej”. W projekcie nie odsyła się do minimalnych kryteriów lub standardów, jakie taki system miałby spełniać, albo podstawowych zasad funkcjonowania tego systemu, albo z jakich minimalnych elementów taki system powinien się składać. W konsekwencji mogą pojawić się wątpliwości odnośnie do zakresu działań biegłego rewidenta i firmy audytorskiej przeprowadzających ocenę skuteczności funkcjonowania proponowanego systemu kontroli wewnętrznej. Wdrożenie takiego systemu kontroli wewnętrznej powinno być poprzedzone opracowaniem szczegółowych wytycznych w tym zakresie przez odpowiednie organy i instytucje.

W związku z istniejącym przekonaniem emitentów o przeregulowaniu polskiego rynku kapitałowego i zauważonym w ostatnich latach trendzie wycofy-

<sup>2</sup> Szerzej zob. *Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowania wyników konsultacji projektu* załączone do oceny skutków regulacji projektu, <https://www.se-nat.gov.pl/prace/druki/?nr=979&kadencja=10>.

wania spółek z Giełdy i coraz mniejszej ilości debiutów<sup>3</sup>, wydaje się, że warto przeprowadzić szczegółową analizę finansowo-celowościową proponowanych rozwiązań zwłaszcza w stosunku do „małych” emitentów (proporcjonalności obciążeń regulacyjnych w stosunku do tych podmiotów). Być może w takich przypadkach zamierzony cel mógłby zostać osiągnięty w drodze rozszerzenia zakresu (obecnie opracowywanych i składanych) sprawozdań finansowych i zakresu badania biegłego rewidenta (zamiast wprowadzania nowej usługi i nowego sprawozdania).

### **Planowane środki (narzędzia, działania) realizacji celów**

Proponowane regulacje dotyczą zmian aktów mających charakter ustawy. Planowane rozwiązania nie mogą zostać zatem wdrożone w sposób inny niż legislacyjny (tj. przez wprowadzenie nowych regulacji ustawowych). Regulacje dotyczące nakładania obowiązków na podmioty gospodarcze – przedsiębiorstwa (skutkujące m.in. ograniczeniem swobody działalności gospodarczej), poszerzające zakres odpowiedzialności karnej i umożliwiające nakładanie sankcji karnych na takie podmioty (kierowników jednostek organizacyjnych – spółek będących jednostkami zainteresowania publicznego oraz biegłych rewidentów) lub zmieniające zakres zadań organów administracji publicznej, powinny być regulowane w drodze ustawy.

### **Ocena kosztów i korzyści**

Wejście w życie projektowanej ustawy spowoduje zwiększenie obciążeń regulacyjnych spółek będących jednostkami zainteresowania publicznego (w tym podmiotów zamierzających ubiegać się o dopuszczenie papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym). Na takich spółkach ciążyć będzie obowiązek: 1) opracowania i wdrożenia „systemu kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej”, 2) corocznego poddawania tego systemu ocenie skuteczności funkcjonowania przez firmy audytorskie w ramach usługi atestacji innej niż badanie, 3) dołączenia do rocznego sprawozdania finansowego sprawozdania biegłego rewidenta z oceny skuteczności funkcjonowania przedmiotowego systemu kontroli wewnętrznej, 4) zamieszczenia w sprawozdaniu, jako wyodrębnionej części, oświadczenia o opracowaniu i wdrożeniu „systemu kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej” oraz poddaniu tego systemu ocenie skuteczności funkcjonowania.

<sup>3</sup> Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie – podstawowe statystyki, <https://www.gpw.pl/podstawowe-statystyki-gpw> [dostęp 4 sierpnia 2023 r.].

Dodatkowe obowiązki audytowe i sprawozdawcze mogą się wiązać z koniecznością poniesienia dodatkowych kosztów prowadzonej działalności gospodarczej. Dodatkowe obciążenia w stosunku do obowiązujących w innych państwach członkowskich (prawo unijne nie nakłada podobnych obowiązków) może doprowadzić do obniżenia konkurencyjności rynku kapitałowego w Polsce i spowodować przesunięcia pozyskiwania finansowania poza ten rynek. Dla „małych” emitentów wejście w życie projektowanej ustawy może oznaczać konieczność poniesienia dodatkowych kosztów związanych z zatrudnieniem szerszych kadr lub zaangażowaniem zewnętrznych jednostek do opracowania „systemów kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej”. Nie można wykluczyć, że w przypadku „małych” emitentów może okazać się to poważnym utrudnieniem lub nawet barierą, zarówno dla dalszego ich funkcjonowania na rynku kapitałowym, jak i przy podejmowaniu decyzji o wprowadzeniu papierów wartościowych na rynek. Proponowane obciążenia regulacyjne mogą przyspieszyć zauważalny już obecnie trend wycofywania spółek z Giełdy i coraz mniejszą liczbę debiutów, co może wpłynąć negatywnie na polską gospodarkę.

Projekt spowoduje poszerzenie katalogu działań lub zaniechań, z powodu których kierownicy jednostek organizacyjnych – spółek będących jednostkami zainteresowania publicznego – będą mogli podlegać odpowiedzialności karnej. Taka odpowiedzialność została przewidziana za: a) dopuszczenie do nieopracowania lub niewdrożenia „systemu kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej”, b) dopuszczenie do niepoddania tego systemu ocenie skuteczności funkcjonowania, c) dopuszczenie do niesporządzenia sprawozdania z oceny skuteczności funkcjonowania tego systemu, d) niezłożenie we właściwym rejestrze sądowym sprawozdania z oceny skuteczności funkcjonowania tego systemu.

Proponowane regulacje nałożą nowe zadania na firmy audytorskie i biegłych rewidentów polegające na dokonywaniu w spółkach będących jednostkami zainteresowania publicznego corocznej oceny skuteczności funkcjonowania „systemu kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej”. W związku z tym firmy audytorskie i biegli rewidenty będą zobowiązani do: 1) sporządzenia na piśmie sprawozdania z dokonanej oceny skuteczności funkcjonowania „systemu kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej”, 2) zamieszczenia w sprawozdaniu informacji, czy spółka będąca jednostką zainteresowania publicznego sporządziła oświadczenie o opracowaniu i wdrożeniu tego systemu oraz poddaniu ocenie skuteczności jego funkcjonowania. Biegli rewidenty będą podlegać odpowiedzialności karnej w razie sporządzenia opinii o skuteczności funkcjonowania proponowanego systemu kontroli wewnętrznej niezgodnej ze stanem faktycznym. Z drugiej strony projekt może przyczynić się do wzrostu przychodów firm audytorskich i biegłych rewidentów za świadczenie dodatkowych usług na rzecz spółek będących jednostkami zainteresowania publicznego.

Przyjęcie projektu spowoduje konieczność dokonania przez odpowiednie organy publiczne modyfikacji w Krajowym Rejestrze Sądowym i jego komponentach w celu umożliwienia przyjmowania przez Repozytorium Dokumentów Finansowych sprawozdania z oceny skuteczności funkcjonowania proponowanego systemu kontroli wewnętrznej. Realizacja tego zadania będzie wymagała zapewnienia odpowiednich środków finansowych.

Wdrożenie proponowanych regulacji może przyczynić się do większego obciążenia pracą sądów rejonowych. Będą to sprawy o zmianę wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego w przypadku negatywnej automatycznej weryfikacji zgłoszenia do Repozytorium Dokumentów Finansowych, ewentualnie też postępowania egzekwujące realizację nowych obowiązków.

Jeśli proponowany system kontroli wewnętrznej zostanie efektywnie wdrożony, może przyczynić się do poprawy jakości przepływu informacji finansowych, wiarygodności sprawozdawczości finansowej, wzmocnienia systemu nadzoru nad funkcjonowaniem jednostek zainteresowania publicznego, poprawy bezpieczeństwa transakcji na rynku kapitałowym poprzez ograniczenie ryzyka związanego z wiarygodnością dokumentów finansowych, będących podstawą podejmowania przez inwestorów decyzji o alokacji kapitału.

Projekt może wywołać negatywne skutki finansowe dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Opracowanie i wdrożenie proponowanego systemu kontroli wewnętrznej, a także coroczne poddawanie tego systemu ocenie skuteczności funkcjonowania przez firmy audytorskiej w ramach usługi atestacji wiązać się będzie z koniecznością poniesienia przez jednostki zainteresowania publicznego dodatkowych wydatków, które podlegać będą rozliczeniu jako koszt uzyskania przychodów. Wzrost kosztów uzyskania przychodów tej grupy podatników spowoduje zmniejszenie podstawy opodatkowania działalności podatkiem dochodowym od osób prawnych. W rezultacie dojdzie do zmniejszenia wpływów do budżetu państwa z tego tytułu, a także proporcjonalnego zmniejszenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie, w jakim mają one udział w tym podatku<sup>4</sup>. Ostateczna wielkość skutków finansowych jest trudna do oszacowania, ponieważ zależy od przyszłych, indywidualnych decyzji zarządów spółek odnośnie do ubiegania się o dopuszczenie papierów wartościowych do obrotu na rynku regulowanym. Brak jest też analiz obecnie posiadanych przez jednostki zainteresowania publicznego systemów kontroli wewnętrznej w obszarze raportowania finansowego (w ramach „dobrych praktyk” lub regulacji szczególnych), a w konsekwencji nie wiadomo,

<sup>4</sup> Wpływy z podatku dochodowego od osób prawnych i fizycznych są dzielone między budżet państwa a jednostki samorządu zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego; art. 4 ust. 2 i 3, art. 5 ust. 2 i 3 oraz art. 6 ust. 2 i 3 ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2267.

w jakim stopniu ewentualnie już stosowany system będzie musiał podlegać modyfikacji. Projekt może też powodować wydatki budżetu państwa z tytułu konieczności zwiększenia potencjału struktury organizacyjnej, realizującej zadania nadzoru nad jednostkami zainteresowania publicznego, dokonania modyfikacji w systemie Krajowego Rejestru Sądowego i jego komponentów. W projekcie nie wskazuje się źródeł finansowania tych wydatków.

Należy podkreślić, że projekt poddany był szerokim konsultacjom, które wskazały na jego pozytywne i negatywne aspekty<sup>5</sup>.

W trakcie konsultacji podkreślano potrzebę podjęcia inicjatyw legislacyjnych, które przyczynić się będą do poprawy funkcjonowania systemu rachunkowości oraz wzmocnienia nadzoru nad jednostkami zainteresowania publicznego, a w konsekwencji bezpieczeństwa obrotu gospodarczego.

Ze względu na ważność podejmowanego w projekcie problemu, ale i złożoność podmiotów, na które projekt będzie oddziaływał, w czasie konsultacji wskazywano w szczególności na konieczność przeprowadzenia dalszych analiz skutków finansowych dla emitentów, zwłaszcza „małych” emitentów. Podnoszono potrzebę doprecyzowania zasad funkcjonowania proponowanego systemu kontroli, określenia podstawowych elementów takiego systemu, doregulowania, aby proponowany system kontroli badany był pod kątem adekwatności i skuteczności, zapewnienia spójności z innymi regulacjami z zakresu badania sprawozdań finansowych. Również Naczelna Izba Kontroli, pozytywnie oceniając projekt, zwróciła uwagę „na szereg kwestii, które wymagają doprecyzowania”.

## Podsumowanie

Przedmiotem projektu jest rozszerzenie zakresu podmiotowego definicji pojęcia „jednostka zainteresowania publicznego”, a także nałożenie na te podmioty obowiązku opracowania i wdrożenia systemu kontroli wewnętrznej w celu zapewnienia wiarygodności sprawozdawczości finansowej oraz corocznego poddawania ocenie skuteczności funkcjonowania tego systemu.

Celem projektu jest wprowadzenie do systemu prawnego rozwiązań, które zwiększą wiarygodność sprawozdawczości finansowej jednostek zainteresowania publicznego.

<sup>5</sup> Projekt skierowano do pięćdziesięciu instytucji. Uwagi do projektu zgłosiło 15 z nich: Minister Finansów, Minister Sprawiedliwości, Najwyższa Izba Kontroli, Komisja Nadzoru Finansowego, Polska Agencja Nadzoru Audytowego, Polska Izba Biegłych Rewidentów, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Izba Domów Maklerskich, Stowarzyszenie Emitentów Giełdowych, Izba Zarządzających Funduszami i Aktywami, Polska Izba Ubezpieczeń, Izba Gospodarcza Towarzystw Emerytalnych, Powszechny Zakład Ubezpieczeń S.A., Towarzystwo Ubezpieczeń i Reasekuracji Warta S.A., Związek Banków Polskich. Szerzej zob. *Informacje na temat zakresu, czasu trwania, op. cit.*

Podkreślić należy potrzebę wzmocnienia ochrony inwestorów nieprofesjonalnych na rynku kapitałowym przed potencjalnymi nadużyciami przedsiębiorców uczestniczących w emitowaniu i oferowaniu obligacji korporacyjnych. Jednak projekt pozostawia kilka kwestii niedoprecyzowanych, co może nie sprzyjać efektywnemu stosowaniu proponowanych przepisów. W konsekwencji mogą pojawić się wątpliwości odnośnie do tego, czy przyjęcie projektu może doprowadzić do osiągnięcia przyjętego celu.

Projekt spowoduje zwiększenie obciążeń regulacyjnych spółek będących jednostkami zainteresowania publicznego, co będzie generować dodatkowe koszty prowadzonej działalności. Może to prowadzić do obniżenia konkurencyjności rynku kapitałowego w Polsce, przesunięcia pozyskiwania finansowania poza ten rynek, przyspieszenia trendu wycofywania spółek z Giełdy i coraz mniejszej ilości debiutów.

Jeśli proponowany system kontroli zostanie efektywnie wdrożony, będzie mógł przyczynić się do poprawy jakości przepływu informacji finansowych, wiarygodności sprawozdawczości finansowej jednostek zainteresowania publicznego oraz bezpieczeństwa transakcji na rynku kapitałowym.

Projekt może wywołać negatywne skutki finansowe dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt poddany był konsultacjom, które wskazały na jego pozytywne i negatywne aspekty.

## Bibliografia

### Akty prawne

#### ■ Prawo krajowe

Ustawa z 29 września 1994 r. o rachunkowości, t.j. Dz.U. 2023, poz. 120, ze zm.

Ustawa z 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym, t.j. Dz.U. 2023, poz. 685.

Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, t.j. Dz.U. 2022, poz. 2267.

Ustawa z 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, t.j. Dz.U. 2023, poz. 1015.

### Inne

Giełda Papierów Wartościowych w Warszawie – podstawowe statystyki, <https://www.gpw.pl/podstawowe-statystyki-gpw>.

Senacki projekt 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/X kad., <https://www.senat.gov.pl/prace/druki/?nr=979&kadencja=10>.