



Rzecznik
Małych i Średnich Przedsiębiorców

Samodzielny
Organ
Ochrony
Prawa

Warszawa, 24 kwietnia 2025 r.

WPL.153.2025.ZS

Pan

Jurand Drop

Podsekretarz Stanu

Ministerstwo Finansów

ul. Świętokrzyska 12, 00-916 Warszawa

e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

agnieszka.szkolniak@mf.gov.pl

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 6 lutego 2025 r.¹ dotyczące przeglądu przepisów ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym², a także przepisów ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości³ w zakresie odnoszącym się do rewizji finansowej, uprzejmie informuję, że Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców⁴, w odpowiedzi na zaproszenie do konsultacji, przekazuje propozycje zmian oraz uwagi w załączonym formularzu, zgodnie z zakresem wskazanym w piśmie.

Niezależnie od kwestii rewizji finansowej w ścisłym znaczeniu, pragnę zwrócić uwagę na postulat zgłoszony do Rzecznika przez przedsiębiorcę, dotyczący art. 56 ust. 2 ustawy o rachunkowości. W szczególności, przedsiębiorca wystąpił o rozważenie rozszerzenia katalogu krajów, których dokumenty mogą być uznawane za równoważne w zakresie obowiązków sprawozdawczych, poprzez dodanie w tym przepisie zwrotu: „lub Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej⁵”.

¹ Znak sprawy: DWR6.5200.4.2024.

² T. j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1035 i 1863.

³ T. j. Dz. U. z 2023 r. poz. 120, ze zm., dalej: „ustawa o rachunkowości”.

⁴ Dalej: „Rzecznik”.

⁵ Dalej: „Zjednoczone Królestwo”.



Rzecznik
Małych i Średnich Przedsiębiorców

Samodzielny
Organ
Ochrony
Prawa

Artykuł 56 ustawy o rachunkowości dotyczy zwolnienia jednostki zależnej z obowiązku sporządzania skonsolidowanego sprawozdania finansowego, jeżeli jej jednostka dominująca ma siedzibę na terytorium państwa należącego do Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i spełnia określone warunki. Po wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa z Unii Europejskiej, podmioty dominujące z siedzibą w Zjednoczonym Królestwie przestały automatycznie kwalifikować się jako spełniające warunki określone w art. 56 ust. 2. Powoduje to dodatkowe obowiązki sprawozdawcze dla jednostek zależnych działających w Polsce, pomimo że ich sytuacja faktyczna nie uległa zmianie w zakresie przejrzystości raportowania finansowego. Biorąc pod uwagę poziom wymiany handlowej między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem, omawiane zagadnienie może dotyczyć wielu podmiotów.

Wprowadzenie wyjątku obejmującego Zjednoczone Królestwo miałoby zatem na celu dostosowanie przepisów prawa do realiów gospodarczych oraz praktycznych potrzeb przedsiębiorców prowadzących działalność w strukturach kapitałowych obejmujących podmioty z siedzibą w Zjednoczonym Królestwie. Takie rozwiązanie stanowiłoby istotne uproszczenie i zmniejszenie obciążeń administracyjnych bez wpływu na transparentność sprawozdawczości finansowej.

Zaproponowana powyżej zmiana nie dotyczy bezpośrednio zasad badania sprawozdań finansowych, procedur rewizji finansowej, ani działalności biegłych rewidentów czy firm audytorskich. Tym samym nie mieści się w zakresie rewizji finansowej *sensu stricto*, jednak odnosi się do obowiązków sprawozdawczych, które mają istotne znaczenie praktyczne także dla polskich przedsiębiorców.

Mając powyższe na względzie zwracam się z prośbą o analizę uwag i postulatów zawartych w załączonej tabeli i niniejszym piśmie oraz rozważenie możliwości uwzględnienia proponowanych zmian w ramach prowadzonych prac przeglądowych

Z wyrazami szacunku

Agnieszk
a Maria
Majewska

Elektronicznie
podpisany przez
Agnieszka Maria
Majewska
Data: 2025.04.25
09:39:24 +02'00'

Agnieszka Majewska
Rzecznik
Małych i Średnich Przedsiębiorców

Biuro Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, ul. Wilcza 46, 00-679 Warszawa, NIP: 7010832846, REGON: 380779546,

tel. +48 22 1237070, fax: +48 22 1237071, epuap: /RzecznikMSP/kancelaria, e-mail: biuro@rzecznikmsp.gov.pl

Administratorem danych osobowych jest Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców z siedzibą w Warszawie. Dane przetwarzane są w celu prowadzenia korespondencji, wypełnienia obowiązków prawnych (art. 6 ust. 1 lit. c RODO), realizacji zadań publicznych (art. 6 ust. 1 lit. e RODO) oraz archiwizacji i celów dowodowych (art. 6 ust. 1 lit. f RODO). Odbiorcami mogą być podmioty uprawnione na podstawie przepisów prawa. Dane będą przechowywane zgodnie z przepisami o archiwizacji. Przysługuje Państwu prawo dostępu do danych, ich sprostowania, ograniczenia przetwarzania oraz wniesienia skargi do Prezesa UODO. Więcej informacji: <https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/#rodo>.

<https://www.facebook.com/BiuroRzecznikaMSP/>

<https://x.com/RzecznikMSP>

<https://www.youtube.com/rzecznikmsp>

☐ <https://rzecznikmsp.gov.pl>

☐ <https://rzecznikmsp.gov.pl/kontakt/newsletter/>

☐ <https://naukaibiznes.rzecznikmsp.gov.pl/>

Załącznik do pisma Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców WPL.153.2025.ZS w sprawie przeglądu uobr oraz uor

Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców
(podmiot zgłaszający)

Lp.	Jednostka redakcyjna ustawy ¹⁾	Propozycja zmiany wraz z brzmieniem przepisów	Uzasadnienie ²⁾
1.	Art. 54 ust. 2 ustawy o biegłych rewidentach	Zmiana w art. 54 ust. 2 w kierunku: 1) doprecyzowania brzmienia przepisu poprzez rozróżnienie zasad nadzoru publicznego nad firmami audytorskimi w zależności od charakteru obsługiwanych jednostek, tj. czy są to jednostki zainteresowania publicznego (JZP), czy wyłącznie podmioty spoza tego katalogu; 2) wprowadzenia uproszczonych procedur nadzorczych wobec firm audytorskich obsługujących wyłącznie jednostki inne niż JZP, obejmujących w szczególności: – ograniczenie zakresu kontroli do zagadnień kluczowych dla rzetelności i niezależności usług atestacyjnych, – wydłużenie minimalnych odstępów między kolejnymi kontrolami do 6 lat, – możliwość prowadzenia kontroli w trybie zdalnym (na podstawie dokumentacji elektronicznej i zdalnych wywiadów).	Obowiązujące przepisy prawa dotyczące nadzoru publicznego nad firmami audytorskimi nie rozróżniają zakresu i intensywności nadzoru w zależności od charakterystyki klientów tych firm. W praktyce oznacza to, że firmy audytorskie obsługujące wyłącznie małe i średnie przedsiębiorstwa podlegają takim samym obowiązkom nadzorczym, jak firmy obsługujące jednostki zainteresowania publicznego (JZP), co generuje nadmierne i nieproporcjonalne obciążenia organizacyjne i finansowe. Wprowadzenie zróżnicowanego podejścia do nadzoru – proporcjonalnego do skali działalności oraz profilu obsługiwanych jednostek – odpowiada na realne potrzeby firm z sektora MŚP oraz sprzyja rozwojowi pluralizmu na rynku audytorskim. Uproszczone procedury nadzorcze, w tym możliwość prowadzenia kontroli w trybie zdalnym oraz rzadsza ich częstotliwość (np. co 6 lat), pozwolą znacząco ograniczyć koszty funkcjonowania firm audytorskich wyspecjalizowanych w obsłudze mniejszych podmiotów, bez pogorszenia jakości świadczonych usług. Proponowane rozwiązania są spójne z zasadą proporcjonalności oraz z zaleceniami Komisji Europejskiej w zakresie ograniczania barier regulacyjnych dla przedsiębiorców z sektora MŚP. Dodatkowo, wzmocnienie podejścia opartego na analizie ryzyka i profilowaniu podmiotów nadzorowanych wpisuje się w nowoczesne standardy nadzoru publicznego oraz podejście adekwatne do celów interesu publicznego.
2.	Art. 69 ust. 1 i ust. 2 ustawy o biegłych rewidentach	Zmiana w art. 69 polegająca na: – dodaniu nowego ust. 3, który przewidywałby, że nieważność badania może być stwierdzona wyłącznie w przypadku istotnych uchybień, które miały wpływ na niezależność lub bezstronność rewidenta, – wprowadzeniu terminu prekluzyjnego, np. 6 miesięcy od dnia zatwierdzenia sprawozdania finansowego dla podnoszenia zarzutu nieważności badania.	Wskazane przepisy prawa nie zawierają jednoznacznych regulacji określających, w jakich przypadkach badanie sprawozdania finansowego może zostać uznane za nieważne. W praktyce prowadzi to do istotnej niepewności prawnej, zarówno po stronie firm audytorskich, jak i badanych jednostek, szczególnie w sektorze mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, którzy z reguły nie posiadają własnego zaplecza prawnego i organizacyjnego. Brak precyzyjnego określenia przesłanek nieważności badania może skutkować podważaniem wyników rewizji finansowej <i>ex post</i>, często na podstawie błędów formalnych, które nie mają realnego wpływu na jakość, niezależność lub rzetelność

Załącznik do pisma Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców WPL.153.2025.ZS w sprawie przeglądu uobr oraz uor

Lp.	Jednostka redakcyjna ustawy ¹⁾	Propozycja zmiany wraz z brzmieniem przepisów	Uzasadnienie ²⁾
		Proponowane brzmienie ustępu 3 w art. 69: „3. Nieważność badania sprawozdania finansowego może zostać stwierdzona wyłącznie w przypadku istotnych naruszeń przepisów prawa, które miały wpływ na niezależność, bezstronność lub rzetelność biegłego rewidenta. Zarzut nieważności badania może zostać podniesiony nie później niż w terminie 6 miesięcy od dnia zatwierdzenia badanego sprawozdania finansowego przez organ zatwierdzający.”	przeprowadzonego badania, takich jak np. uchybienia w zakresie formy zawarcia umowy czy braku pełnomocnictwa do jej podpisania. Wprowadzenie zasady, że nieważność badania może zostać stwierdzona wyłącznie w przypadku istotnych uchybień mających wpływ na niezależność, bezstronność lub rzetelność rewidenta, zapewni większą stabilność obrotu gospodarczego i ochronę zaufania do wyników rewizji finansowej. Jednocześnie ustanowienie terminu prekluzyjnego (np. 6 miesięcy od dnia zatwierdzenia sprawozdania) dla zgłaszania zarzutu nieważności stanowi wyraz zasady pewności prawa oraz pozwala ograniczyć ryzyko prawne dla przedsiębiorców wynikające z ewentualnych sporów o ważność badania po upływie znacznego czasu. Proponowane rozwiązanie jest zgodne z zasadą proporcjonalności i stanowi formę racjonalizacji ryzyk audytowych dla przedsiębiorców z sektora MŚP, bez uszczerbku dla interesu publicznego i jakości sprawozdań finansowych.
3.	art. 64 ust. 1 pkt 4 lit. a – c ustawy o rachunkowości	1) wykreślenie art. 64 ust. 1 pkt 4 lit. a – c lub 2) zmiana treści przepisu poprzez nadanie brzmienia: „4. pozostałych jednostek, które w poprzedzającym roku obrotowym, za który sporządzono sprawozdania finansowe, spełniły co najmniej dwa z następujących warunków: a) średnioroczne zatrudnienie w przeliczeniu na pełne etaty wyniosło co najmniej 250 osób, b) suma aktywów bilansu na koniec roku obrotowego stanowiła równowartość w walucie polskiej co najmniej 50 000 000 euro, c) przychody netto ze sprzedaży towarów i produktów za rok obrotowy stanowiły równowartość w walucie polskiej co najmniej 100 000 000 euro”; <u>alternatywnie:</u>	Progi określone w ustawie o rachunkowości (lit. a–c), po przekroczeniu których powstaje obowiązek przeprowadzenia badania sprawozdania finansowego, są w obecnych realiach gospodarczych nieadekwatne. Wskutek inflacji oraz wzrostu wartości transakcyjnych coraz większa liczba przedsiębiorców z sektora MŚP podlega obowiązkowi badania sprawozdań finansowych. Nakłada to na te podmioty istotne obciążenia organizacyjne i finansowe. W praktyce rynkowej umowy o przeprowadzenie badania zawierane są najczęściej na okres dwóch lat, co wynika z ograniczonej dostępności biegłych rewidentów. Koszt takiego badania w przypadku małych przedsiębiorstw sięga co najmniej kilkudziesięciu tysięcy złotych za jedno sprawozdanie. Dla mikro i małych firm oznacza to konieczność poniesienia znacznych wydatków oraz zaangażowania zasobów w realizację obowiązku, który – w ocenie przedsiębiorców – nie przynosi im żadnych wymiernych korzyści, ani też nie służy interesowi publicznemu. Dodatkowym obciążeniem dla przedsiębiorców są nowe regulacje w zakresie raportowania zrównoważonego rozwoju (ESG), wprowadzone w grudniu 2024 roku. Przepisy te przewidują stopniowe objęcie kolejnych grup podmiotów obowiązkiem sporządzania szczegółowych raportów ESG w latach 2024–2026. Już obecnie pojawiają się sygnały, że środowisko biegłych rewidentów nie będzie w stanie sprostać nowym obowiązkom, zarówno pod względem kadrowym, jak i organizacyjnym. Biegli rewidentzi wskazują, że przeprowadzanie rzetelnych i pełnoprawnych audytów sprawozdań finansowych – w dotychczasowym zakresie – w połączeniu z nowymi obowiązkami w zakresie raportowania ESG, może okazać się niewykonalne. Należy

Załącznik do pisma Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców WPL.153.2025.ZS w sprawie przeglądu uobr oraz uor

Lp.	Jednostka redakcyjna ustawy ¹⁾	Propozycja zmiany wraz z brzmieniem przepisów	Uzasadnienie ²⁾
		3) aktualizacja progów określonych w art. 64 ust. 1 pkt 1 poprzez ich waloryzację zgodnie z aktualnymi danymi GUS lub wskaźnikami makroekonomicznymi lub 4) wprowadzenie mechanizmu automatycznej indeksacji progów co dwa lata w oparciu o wskaźnik inflacji;	pamiętać, że raporty ESG będą częścią sprawozdania z działalności i będą również podlegały badaniu. W świetle harmonogramu wdrażania regulacji ESG można zakładać, że w kolejnych latach sytuacja ulegnie dalszemu pogorszeniu – coraz więcej firm będzie objętych obowiązkiem raportowania, podczas gdy liczba biegłych rewidentów nie wzrośnie proporcjonalnie. Obecny sposób ustalania progów warunkujących obowiązek badania sprawozdania finansowego nie odpowiada realiom rynkowym. Przykładowo: próg przychodowy w wysokości 5.000.000 EUR, przy kursie około 4,20 PLN, to równowartość około 21.000.000 PLN rocznie, czyli około 1.750.000 PLN miesięcznie. W praktyce oznacza to, że wielu małych przedsiębiorców – funkcjonujących w różnych branżach – przekracza ten próg, mimo że ich działalność nie uzasadnia obowiązku przeprowadzania kosztownego audytu. Należy także zauważyć, że obowiązek badania sprawozdania finansowego nie stanowi gwarancji bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Przykłady licznych postępowań upadłościowych i restrukturyzacyjnych firm, które uzyskały pozytywną opinię z badania, potwierdzają, że audyt nie wykrywa rzeczywistego ryzyka związanego z sytuacją finansową podmiotu. W toku badania często nie ujawnia się istotnych aspektów, takich jak ukrywanie rzeczywistego stanu finansowego, wyprowadzanie majątku, czy inne działania zmierzające do przygotowania niewypłacalności. W związku z powyższym, zasadne wydaje się dokonanie przeglądu obowiązujących progów ustawowych oraz rozważenie ich dostosowania do aktualnych uwarunkowań gospodarczych i poziomu inflacji. Równocześnie wskazane jest przeanalizowanie potrzeby reformy systemu audytu, z uwzględnieniem rzeczywistych możliwości środowiska biegłych rewidentów oraz skuteczności procesu badania z perspektywy interesu publicznego.
4.	Art. 66 ust. 5 ustawy o rachunkowości	1) rozszerzenie art. 66 ust. 5 o dopuszczenie zawarcia umowy także w formie dokumentowej, przy użyciu kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego lub podpisu osobistego; 2) upoważnienie ustawowe dla Krajowej Rady Biegłych Rewidentów do opracowania wzorca umowy audytorskiej, który mógłby być fakultatywnie stosowany przez strony;	Obowiązujące brzmienie art. 66 ust. 5 ustawy o rachunkowości przewiduje zawarcie umowy o badanie sprawozdania finansowego w formie pisemnej. W dobie cyfryzacji obrotu gospodarczego wymóg formy pisemnej może stanowić barierę organizacyjną i czasową, zwłaszcza dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, a także dla firm audytorskich, które z nimi współpracują. Wprowadzenie możliwości zawierania umów w formie dokumentowej, z wykorzystaniem kwalifikowanego podpisu elektronicznego, podpisu zaufanego lub podpisu osobistego, znacząco zwiększyłoby elastyczność, szybkość oraz dostępność tego procesu. Zmiana ta

Załącznik do pisma Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców WPL.153.2025.ZS w sprawie przeglądu uobr oraz uor

Lp.	Jednostka redakcyjna ustawy ¹⁾	Propozycja zmiany wraz z brzmieniem przepisów	Uzasadnienie ²⁾
			pozostaje spójna z kierunkiem rozwoju e-usług oraz obrotem dokumentami elektronicznymi w sektorze publicznym i prywatnym. Dodatkowo, upoważnienie Krajowej Rady Biegłych Rewidentów do opracowania fakultatywnego wzorca umowy audytorskiej , możliwego do modyfikacji przez strony, stanowiłoby realne wsparcie dla przedsiębiorców z sektora MŚP, którzy często nie dysponują rozbudowanym zapleczem prawnym. Ustandaryzowany wzorec zwiększyłby przejrzystość relacji między jednostką a firmą audytorską, zmniejszyłby ryzyko nieporozumień interpretacyjnych oraz ograniczyłby czas potrzebny na negocjacje warunków umowy. Obie zmiany – zarówno w zakresie formy umowy, jak i wprowadzenia wzorca – wpisują się w potrzebę racjonalizacji obciążeń regulacyjnych i administracyjnych, wspierając tym samym rozwój przedsiębiorców sektora MŚP, bez uszczerbku dla jakości i przejrzystości usług rewizyjnych.
5.	Art. 66a ustawy o rachunkowości (dodanie nowego przepisu prawa)	Dodanie nowego art. 66a [Dobrowolne badanie sprawozdania z ograniczoną pewnością] w brzmieniu: „66a. Jednostka niepodlegająca obowiązkowi badania sprawozdania finansowego może zlecić dobrowolne badanie z ograniczoną pewnością. Badanie to przeprowadzane jest zgodnie z krajowym standardem przeglądu, a jego zakres i forma mogą zostać dostosowane do potrzeb jednostki.”	Należy rozważyć wprowadzenie możliwości przeprowadzania dobrowolnych badań lub przeglądów sprawozdań finansowych przez przedsiębiorców, którzy nie są ustawowo zobowiązani do badania, z zastosowaniem uproszczonej procedury rewizyjnej – na wzór tzw. <i>limited assurance engagements</i> (<i>przeglądy zapewniające ograniczoną pewność</i>), co byłoby szczególnie korzystne dla małych podmiotów zainteresowanych uzyskaniem zewnętrznej opinii, bez konieczności pełnego audytu.

1) odpowiednio: ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1035 z późn. zm.) lub ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2023 r. poz. 120 z późn. zm.)
- w zakresie przepisów odnośnie rewizji finansowej;

2) wskazanie jaki problem istnieje obecnie oraz w jaki sposób zaproponowana zmiana wpłynie na jego rozwiązanie oraz podanie - jeżeli jest to możliwe - danych niezbędnych do szczegółowej analizy oraz opracowania Oceny Skutków Regulacji, w tym uwzględnienie ewentualnych kosztów jakie zaproponowana zmiana może powodować.