



Warszawa, dnia 23 kwietnia 2025 r.

KZBS/W/10/64/2025/MC_TK

Pan Jurand Drop
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Finansów

Szanowny Panie Ministrze,

W związku z rozpoczęciem prac nad przeglądem przepisów ustawy z dnia 11 maja 2017r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz. U. z 2024 r. poz. 1035), Krajowy Związek Banków Spółdzielczych (KZBS) dziękuje za możliwość uczestnictwa w tych konsultacjach i zgłasza poniższe uwagi.

- 1. Postulujemy o rozważenie wyłączenia banków spółdzielczych należących do systemów ochrony instytucjonalnej, z obowiązku powoływania komitetu audytu, o którym mowa w art. 128 ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (dalej „ustawa o biegłych rewidentach”).**

Za takim rozwiązaniem przemawia specyfika funkcjonowania banków spółdzielczych oraz zasada proporcjonalności. Także postanowienia Dyrektywy 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 dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG oraz uchylająca dyrektywę Rady 84/253/EWG (Dyrektywa 2006/43/WE) dają państwom członkowskim podstawę do ustanowienia odstępstw od obowiązku posiadania komitetu ds. audytu przez niektóre jednostki zainteresowania publicznego. Banki spółdzielcze należące do systemów ochrony instytucjonalnej spełniają kryteria pozwalające na zastosowanie w stosunku do nich takiego odstępstwa.

Banki spółdzielcze charakteryzują się znacznie mniejszymi niż banki komercyjne rozmiarami i lokalnym zasięgiem działalności. W związku z tym, narzucanie bankom spółdzielczym wymogów dotyczących powołania komitetu audytu, podczas gdy zwolnione z tych wymogów są Spółdzielcze Kasy Oszczędnościowo Kredytowe (art. 2 pkt 9) lit i) ustawy o biegłych rewidentach) wskazuje na nierówne traktowanie przez system prawa podobnych co do rodzaju i skali prowadzonej działalności podmiotów.

Większość banków spółdzielczych funkcjonuje w ramach systemów ochrony zrzeczeń (IPS), które zapewniają dodatkowy poziom nadzoru i kontroli. Przeprowadzają one regularnie audyty wewnętrzne i monitorują działalność banków, co gwarantuje odpowiedni poziom bezpieczeństwa i stabilności. Ten dodatkowy system kontroli zmniejsza potrzebę narzucania bankom spółdzielczym tak rygorystycznych wymogów, jakie stosuje się wobec innych jednostek zainteresowania publicznego.

Nakładanie na banki spółdzielcze obowiązków w zakresie powoływania komitetu audytu narusza także zasadę proporcjonalności. Zgodnie z tą zasadą, regulacje powinny być adekwatne do skali

i charakteru działalności podmiotów, których dotyczą. W przypadku mniejszych banków spółdzielczych, stosowanie pełnych wymogów dotyczących jednostek zainteresowania publicznego, w szczególności obowiązku powoływania komitetu audytu jest nieproporcjonalne i nadmiarowe.

Warto również zauważyć, że pierwotnie komitety audytu funkcjonowały jedynie w bankach o znaczeniu istotnym dla sektora finansowego. Banki spółdzielcze, ze względu na swoją specyfikę i lokalny charakter działalności, zazwyczaj nie spełniają tego kryterium.

Wyłączenie banków spółdzielczych z obowiązku powoływania komitetu audytu jest zatem uzasadnione zasadą proporcjonalności, specyfiką ich działalności, dodatkowym nadzorem w ramach systemów ochrony zrzeczeń i KNF oraz faktem, że pierwotnie komitety audytu miały funkcjonować jedynie w bankach o znaczeniu istotnym dla sektora finansowego.

Biorąc pod uwagę możliwość wyłączenia określonych kategorii podmiotów z tego obowiązku, zapewnioną przez prawodawcę europejskiego w świetle postanowień Dyrektywy 2006/43/WE oraz biorąc pod uwagę trend deregulacyjny, postulujemy wyłączenie banków spółdzielczych należących do systemów ochrony instytucjonalnej z obowiązku powoływania komitetu audytu.

2. W przypadku gdyby Pan Minister nie podzielił stanowiska KZBS dotyczącego zasadności wyłączenia banków spółdzielczych z obowiązku powoływania komitetu audytu wnioskujemy o dokonanie zmian w przepisach ustawy o biegłych rewidentach w zakresie zasad dotyczących funkcjonowania komitetów audytu, określonych w art. 128 oraz 129 przedmiotowej ustawy.

W obecnie obowiązujących art. 128 i 129 ustawy o biegłych rewidentach występuje niespójność dotycząca okresów wymienionych w art. 128 ust. 5 i art. 129 ust. 3 pkt 1 i 2. Z brzmienia tych przepisów wynika, że okres jednego roku niepełnienia funkcji, o których mowa w art. 129 ust. 3 pkt 1 i 2 odnosi się w bankach spółdzielczych wyłącznie do członków rady nadzorczej, w przypadku gdy funkcje komitetu audytu zostają powierzone radzie nadzorczej. Taki sam skrócony okres do jednego roku powinien w przypadku banków spółdzielczych odnosić się do powoływanych spośród członków rady nadzorczej członków komitetu audytu.

Art. 128 ust. 4 ustawy przewiduje możliwość powierzenia wykonywania funkcji komitetu audytu w banku spółdzielczym całej radzie nadzorczej. Jednak obecnie, według naszej wiedzy, banki spółdzielcze nie korzystają z możliwości powierzenia funkcji komitetu całej radzie nadzorczej, ze względu na konieczność spełnienia wymogów niezależności wobec co najmniej połowy członków rady nadzorczej. Wymóg ten jest najczęściej trudny do spełnienia ze względu na ograniczenie dotyczące maksymalnego okresu zasiadania w radzie nadzorczej (zgodnie z art. 129 ust. 3 pkt 8) jest to 12 lat).

Pamiętać należy, że banki spółdzielcze działają głównie w lokalnych ośrodkach o relatywnie ograniczonych zasobach kadrowych. Dodatkowo zgodnie z art. 45 ustawy z dnia 16 września 1982 r. prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2024 r. poz. 593), członkami rady nadzorczej banku spółdzielczego mogą być wyłącznie osoby będące członkami danego banku.

Biorąc powyższe pod uwagę spełnienie wskazanego w art. 129 ust. 3 pkt. 8 ustawy wymogu napotyka w praktyce poważne trudności.

Pozyskanie członka rady nadzorczej, spełniającego określone przepisami prawa kryteria odpowiedniości, jest trudniejsze w małych miejscowościach, niż w dużych ośrodkach miejskich. Dlatego też warunek określony dla członka komitetu audytu, dotyczący maksymalnego dozwolonego okresu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej banku spółdzielczego, okazuje się często bardzo trudny do spełnienia.

Banki spółdzielcze mają silną więź osobową ze swoimi członkami. W efekcie bardzo często członkowie rad nadzorczych banków spółdzielczych zasiadają w radach przez okres dłuższy niż 12 lat. Są to osoby posiadające unikalną, na lokalnym rynku, wiedzę i doświadczenie związane z pełnieniem tej funkcji.

Z tego powodu banki spółdzielcze z reguły nie mogą powierzyć wykonywania funkcji komitetu audytu radzie nadzorczej i muszą tworzyć dodatkowe, niejako „sztuczne” twory jakimi są dla nich

komitety audytu. Generuje to dodatkowe obowiązki formalne (konieczność protokołowania posiedzeń i decyzji komitetu, czy dokonywania odrębnej oceny odpowiedniości).

Zgodnie z art. 39 ust. 5 Dyrektywy 2006/43/WE w przypadku gdy wszyscy członkowie komitetu ds. audytu są członkami organu administracyjnego lub nadzorczego badanej jednostki, państwo członkowskie może postanowić, że komitet ds. audytu będzie zwolniony z wymogów dotyczących niezależności ustanowionych w ust. 1 akapit czwarty.

Tym samym, zgodnie z przytoczonym wyżej art. 39 ust. 5 Dyrektywy, prawodawca unijny zezwolił na wyłączenie wobec tych banków stosowania wymogów dotyczących niezależności, pozostawiając jednocześnie wymóg dotyczący posiadania odpowiedniej wiedzy z zakresu rachunkowości przez przynajmniej jednego członka komitetu audytu.

Zważywszy na powyższe w Dyrektywie istnieje podstawa do wyłączenia w stosunku do banków spółdzielczych ww. przesłanki niezależności członków komitetu audytu, polegającej na zasiadaniu w radzie nadzorczej nie dłużej niż 12 lat nie powinna mieć zastosowania.

Postulujemy zatem o wyłączenie w stosunku do banków spółdzielczych obowiązku niezależności, o którym mowa w art. 129 ust. 3 pkt 8.

3. Ponadto postulujemy dodanie w ustawie o biegłych rewidentach przepisów, które usprawnią formalnie współpracę pomiędzy firmami audytorskimi i biegłymi rewidentami, a jednostkami zarządzającymi systemami ochrony instytucjonalnej, w zakresie realizowanych przez te podmioty zadań.

Wszystkie te podmioty mają dostęp do wszelkich informacji niezbędnych do wykonywania swoich zadań, w tym objętych tajemnicą bankową, niemniej przepisy nie regulują wprost bezpośredniej wymiany informacji pomiędzy nimi. Wprowadzenie takich przepisów z pewnością usprawni i zwiększy jakość usług realizowanych przez wskazane podmioty. Należy podkreślić, że na podstawie art. 10 ust. 2 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1646 z późn. zm.) oraz art. 22i ust. 4 Ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 352 z późn. zm.), część zadań z zakresu systemu kontroli wewnętrznej została przeniesiona z banków do jednostki zarządzającej systemem ochrony. W bankach działających poza systemem, posiadających własne komórki audytu wewnętrznego, współpraca pomiędzy audytem a biegłymi rewidentami i firmami audytorskimi jest wręcz obowiązkowa. Usunięcie tej luki w zakresie przepływu informacji jest wręcz niezbędne.

Uprzejmie prosimy o uwzględnienie powyższych uwag w dalszym procesie legislacyjnym nad zmianą tej ustawy.

Z poważaniem


Dokument
podpisany przez
Jacek Marek
Rapcia
Data: 2025.04.23
09:53:46 CEST

Wiceprezes Zarządu KZBS

Załącznik 1

Zestawienie _ zestawienie uwag do ustawy o biegłych rewidentach

Krajowy Związek Banków Spółdzielczych

.....
(podmiot zgłaszający)

Lp.	Jednostka redakcyjna ustawy ¹⁾	Propozycja zmiany wraz z brzmieniem przepisów	Uzasadnienie ²⁾
1.	Art. 128 – zmiana ust. 5 oraz dodanie ust. 6	w art. 128 ustawy zmienianej 1) ust. 5 otrzymuje brzmienie: z zastrzeżeniem ust. 6 w przypadkach o których mowa w ust. 3 i 4, przepisy art. 129 ust. 1, 3 i 5 stosuje się odpowiednio. z tym że w przypadku banków spółdzielczych i podmiotów, o których mowa w art. 2 pkt 9 lit. i, okresy, o których mowa w art. 129 ust. 3 pkt 1 i 2, wynoszą rok. 2) po ust. 5 dodać nowy ust. 6 o następującym brzmieniu: w przypadku banków spółdzielczych oraz podmiotów, o których mowa w art. 2 pkt 9 lit. i, do członków komitetów audytu: 1) okresy, o których mowa w art. 129 ust. 3 pkt 1 i 2, wynoszą rok; 2) nie stosuje się art. 129 ust. 3 pkt. 8.	Uwzględniając specyfikę sektora bankowości spółdzielczej, jak również aspekty praktyczne i problemy interpretacyjne, które pojawiły się w związku ze stosowaniem przepisów ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1035), zwaną dalej Ustawą o Biegłych Rewidentach), niezbędna jest weryfikacji zasad dotyczących funkcjonowania komitetów audytu, określonych w art. 128 oraz 129 przedmiotowej ustawy. W dotychczas obowiązujących art. 128 i 129 Ustawy o Biegłych Rewidentach występuje niespójność dotycząca okresów wymienionych w art. 128 ust. 5 i art. 129 ust. 3 pkt 1 i 2. Z brzmienia tych przepisów wynika, że okres jednego roku niepełnienia funkcji, o których mowa w art. 129 ust. 3 pkt 1 i 2 odnosi się w bankach spółdzielczych wyłącznie do członków rady nadzorczej, w przypadku gdy funkcje komitetu audytu zostają powierzone radzie nadzorczej. Taki sam skrócony okres do jednego roku powinien w przypadku banków spółdzielczych odnosić się do powoływanych spośród członków rady nadzorczej członków komitetu audytu. Art. 128 ust. 3 ustawy o biegłych rewidentach przewiduje możliwość powierzenia wykonywania funkcji komitetu audytu w banku spółdzielczym całej radzie nadzorczej. Jednak obecnie, według naszej wiedzy, banki spółdzielcze nie korzystają z możliwości powierzenia funkcji komitetu całej radzie nadzorczej, ze względu na konieczność spełnienia wymogów niezależności wobec co najmniej połowy członków rady nadzorczej. Wymóg ten jest najczęściej trudny do spełnienia ze względu na ograniczenie dotyczące maksymalnego okresu zasiadania w radzie nadzorczej (zgodnie z art. 129 ust. 3 pkt 8) jest to 12 lat).

Załącznik do pisma w sprawie przeglądu uobr

			Pamiętać należy, że banki spółdzielcze działają głównie w lokalnych ośrodkach o relatywnie ograniczonych zasobach kadrowych. Dodatkowo zgodnie z art. 45 ustawy z dnia 16 września 1982 r. prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2024 r. poz. 593), członkami rady nadzorczej banku spółdzielczego mogą być wyłącznie osoby będące członkami danego banku. Zważywszy na powyższe wiele osób pełniących funkcje członków rad nadzorczych, zasiada w nich dłużej niż 12 lat, co w myśl obowiązujących przepisów Ustawy o Biegłych Rewidentach stanowi naruszenie kryterium niezależności, w przypadku powołania takiej osoby do komitetu audytu. Pozyskanie członka rady nadzorczej, spełniającego określone przepisami prawa kryteria odpowiedności, jest trudniejsze w małych miejscowościach, niż w dużych ośrodkach miejskich. Należy pamiętać, że banki spółdzielcze mają silną więź osobową ze swoimi członkami i częstą sytuacją jest, iż w radzie nadzorczej zasiadają osoby, które przekraczają ten próg, ale jednocześnie posiadają unikalną, na lokalnym rynku, wiedzę i doświadczenie związane z pełnieniem tej funkcji. Dlatego też warunek określony dla członka komitetu audytu, dotyczący maksymalnego dozwolonego okresu pełnienia funkcji członka rady nadzorczej banku spółdzielczego, okazuje się często bardzo trudny do spełnienia. Z tego powodu banki spółdzielcze muszą tworzyć „sztuczne” twory jakimi są komitety audytu, generuje ogromne obowiązki formalne, dokonywane z koniecznością protokołowania posiedzeń i decyzji takiego komitetu, czy dokonywania odrębnej oceny odpowiedności. Podkreślić należy, że problem ten dotyczy prawie 500 podmiotów. Zgodnie zaś z art. 39 ust. 5 Dyrektywy 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 dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG oraz uchylająca dyrektywę Rady 84/253/EWG (Dz. U. UE. L. z 2006 r. Nr 157, str. 87 z późn. zm.), „<i>W przypadku gdy wszyscy członkowie komitetu ds. audytu są członkami organu administracyjnego lub nadzorczego badanej jednostki, państwo członkowskie może postanowić, że komitet ds. audytu będzie zwolniony z wymogów dotyczących niezależności ustanowionych w ust. 1 akapit czwarty.</i>”.
--	--	--	---

			Zważywszy na powyższe, w stosunku do banków spółdzielczych ww. przesłanka zasiadania w radzie nadzorczej nie dłużej niż 12 lat nie powinna mieć zastosowania.
2.	Art. 78a (nowy)	Art. 78a 1. W celu zapewnienia prawidłowej realizacji czynności audytu wewnętrznego oraz w celu oszacowania ryzyka funkcjonowania banków będących uczestnikami systemu ochrony instytucjonalnej, biegły rewident lub firma audytorska, która wykonuje lub wykonywała badanie ustawowe lub atestację sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju wobec takiego banku może przekazać podmiotowi zarządzającemu systemem ochrony instytucjonalnej, którego członkiem jest ten bank informacje lub dokumentację dotyczące wykonywanej pracy w zakresie badania ustawowego lub atestacji sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju, w tym obejmujące tajemnicę bankową w rozumieniu art. 104 ustawy – Prawo bankowe. 2. W celu zapewnienia prawidłowej realizacji badania ustawowego lub atestacji sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju jednostki wobec banku będącego uczestnikiem systemu ochrony instytucjonalnej, podmiot zarządzający systemem ochrony instytucjonalnej może przekazać biegłemu rewidentowi lub firmie audytorskiej wykonującej te czynności, informacje dotyczące danego banku, w tym dane objęte tajemnicą bankową w rozumieniu art. 104 ustawy – Prawo bankowe.	Zapis ma usprawnić formalnie współpracę pomiędzy firmami audytorskimi i biegłymi rewidentami, a jednostkami zarządzającymi systemami ochrony instytucjonalnej, w zakresie realizowanych przez te podmioty zadań. Wszystkie te podmioty mają dostęp do wszelkich informacji niezbędnych do wykonywania swoich zadań, w tym objętych tajemnicą bankową, niemniej przepisy nie regulują wprost bezpośredniej wymiany informacji pomiędzy tymi podmiotami. Wprowadzenie takich przepisów z pewnością usprawni i zwiększy jakość usług realizowanych przez wskazane podmioty. Należy podkreślić, że na podstawie art. 10 ust. 2 Ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1646 z późn. zm.) oraz art. 22i ust. 4 Ustawy z dnia 7 grudnia 2000 r. o funkcjonowaniu banków spółdzielczych, ich zrzeszaniu się i bankach zrzeszających (t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 352 z późn. zm.), część zadań z zakresu systemu kontroli wewnętrznej została przeniesiona z banków do jednostki zarządzającej systemem ochrony. W bankach działających poza systemem, posiadającym własne komórki audytu wewnętrznego, współpraca pomiędzy audytem a biegłymi rewidentami i firmami audytorskimi jest wręcz obowiązkowa. Usunięcie tej luki w zakresie przepływu informacji jest więc wręcz niezbędne.

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