



ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

DR TADEUSZ BIAŁEK

PREZES

Warszawa, 22 kwietnia 2025 r.

Pan

Jurand Drop

Podsekretarz Stanu

Ministerstwo Finansów

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo Pana Ministra z dnia 6 lutego 2025 r., znak DWR6.5200.4.2024 w sprawie przeglądu *ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz niektórych innych ustaw* przekazuję w załączeniu propozycje zmian Związku Banków Polskich do części omawianych zagadnień.

W imieniu sektora bankowego pragnę podziękować za rozpoczęcie przeglądu ustawy, bowiem kilka załączonych do pisma kwestii wydaje się kluczowych dla banków i oddziałów instytucji kredytowych. Pozostajemy do dyspozycji Pana Ministra w toku dalszych prac nad ustawą.

Załącznik 1

z poważaniem

PREZES ZWIĄZKU

DR TADEUSZ BIAŁEK

Związek Banków Polskich

(podmiot zgłaszający)

Lp.	Jednostka redakcyjna ustawy ¹⁾	Propozycja zmiany wraz z brzmieniem przepisów	Uzasadnienie ²⁾
1.	Art. 2 pkt 9) lit b) ustawy o biegłych rewidentach	Usunięcie „(...) oddziały instytucji kredytowych”	Problem dotyczy rozszerzenia definicji PIE i wyznaczenia oddziałów instytucji kredytowych jako wyodrębnionych od centrali „jednostek zainteresowania publicznego” zgodnie z definicją z art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym. • <u>Rozszerzająca definicja PIE – błąd w tłumaczeniu dyrektywy</u> Należy zwrócić uwagę na fakt, że zawarta w art. 2 pkt 13 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, zmieniającej dyrektywę Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG oraz uchylającej dyrektywę Rady 84/253/EWG definicja „jednostki zainteresowania publicznego”(PIE) w języku angielskim odnosi się do „ENTITY” czyli PODMIOTU a nie do JEDNOSTKI oraz do możliwości wyznaczenia przez Państwo UE innych PODMIOTÓW (entities) jako PIE - jednak tylko w przypadku istotnych powodów, określonych w dyrektywie. <u>Angielska wersja dyrektywy</u> “13. ‘public-interest entities’ means entities governed by the law of a Member State whose transferable securities are admitted to trading on a regulated market of any Member State within the meaning of point 14 of Article 4(1) of Directive 2004/39/EC, credit institutions as defined in point 1 of Article 1 of Directive 2000/12/EC of the Euro[1]pean Parliament and of the Council of 20 March 2000 relating to the taking up and pursuit of the

		<i>business of credit institutions (1) and insurance undertakings within the meaning of Article 2(1) of Directive 91/674/EEC. Member States may also designate other entities as public[1]interest entities, for instance entities that are of significant public relevance because of the nature of their business, their size or the number of their employees”</i> <u>Polska wersja dyrektywy</u> <i>Motyw (23) Jednostki interesu publicznego charakteryzuje większa widoczność i ich znaczenie gospodarcze jest większe, dlatego w przypadku badania ustawowego ich rocznych lub skonsolidowanych sprawozdań finansowych powinny mieć zastosowanie surowsze wymogi.</i> <i>Art 2 pkt 13. "jednostki interesu publicznego" oznaczają:</i> <i>a) jednostki, dla których właściwym jest prawo państwa członkowskiego, których zbywalne papiery wartościowe zostały dopuszczone do obrotu na rynku regulowanym któregokolwiek z państw członkowskich w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 14 dyrektywy 2004/39/WE;</i> <i>b) instytucje kredytowe określone w art. 3 ust. 1 pkt 1 dyrektywy 2013/36/UE Parlamentu Europejskiego i Rady 27 , inne niż instytucje, o których mowa w art. 2 tej dyrektywy;</i> <i>c) zakłady ubezpieczeń w rozumieniu art. 2 ust. 1 dyrektywy 91/674/EWG; lub</i> <i>d) jednostki wyznaczone przez państwa członkowskie jako jednostki interesu publicznego, na przykład jednostki o istotnym znaczeniu publicznym ze względu na charakter prowadzonej przez nie działalności, ich wielkość lub liczbę zatrudnionych pracowników;”</i> Z powyższych przepisów, w obu wersjach językowych wynika, że oddziały instytucji kredytowych są już objęte definicją PIE jako część centrali (instytucji kredytowej) i nie powinny być odrębnie definiowane jako „INNE JEDNOSTKI” (a de facto biorąc pod uwagę właściwe tłumaczenie z języka angielskiego – inne podmioty), które dane państwo UE wyznaczyło jako PIE ze względu na istotne znaczenie publiczne. Z posiadanych przez nas informacji, Polska jako jedyne państwo zdefiniowała oddziały instytucji kredytowych jako odrębne od instytucji
--	--	---

		kredytowej PIE, wobec czego OIK stają się podwójnie jednostkami zainteresowania publicznego, raz jako podmiot stanowiący część centrali (objęty audytem i księgami centrali oraz grupy) a drugi raz lokalnie jako oddzielna jednostka - bez odrębności prawnej oraz lokalnego Zarządu (jako organ) czy Rady nadzorczej (jako organ) jednak PIE. - Definicja rozszerzająca oznacza szereg dodatkowych wymagań Użycie błędnego tłumaczenia definicji PIE oznacza, że „Podmiot” (entity) - centrala wraz z oddziałem OIK już jest objęty w przepisach obowiązujących dla podmiotu centralnego oraz grupy, a poprzez oddzielne zdefiniowanie jako PIE do oddziałów instytucji kredytowych, również będą stosowane np. art. 128-138 Ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym. - Różne zasady rotacji audytorów dla oddziałów PIE i podmiotów dominujących Dla PIE stosowany jest również art. 89 Ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym. W związku z tym, że firma audytorska jest wybierana na poziomie centrali (podmiot dominujący jako PIE musi taką firmę wybrać dla siebie i grupy) powstają komplikacje, bo poszczególne kraje mają różne okresy rotacji firm audytorskich badających sprawozdanie finansowe. Zdarza się, że oddział przez jakiś okres musi zlecić badanie „innej firmie audytorskiej” niż wybrany przez podmiot dominujący, co znów generuje dla oddziału dodatkowe koszty i problemy wynikające z badania przez różne firmy audytorskie w jednym czasie. Zgodnie 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 dyrektywę 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
2.	Art. 128 ust. 5 ustawy o biegłych rewidentach	5. 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.

3.	Art. 128 ust. 6 ustawy o biegłych rewidentach	6. W przypadku, o którym mowa w ust. 3, członkowie komitetu audytu banków spółdzielczych będących uczestnikami systemu ochrony instytucjonalnej są zwolnieni z obowiązku spełniania wymogów niezależności opisanych w art. 129 ust. 3.	późn. zm.), „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.”. Art. 128 ust. 4 Ustawy przewiduje możliwość powierzenia wykonywania funkcji komitetu audytu w banku spółdzielczym całej radzie nadzorczej. Tym samym, zgodnie 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. Wprowadzenie takiego rozwiązania ułatwiłoby formalne funkcjonowanie takiego przepisu. Obecnie, według naszej wiedzy, żaden z banków spółdzielczych nie korzysta 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 (12 lat). 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. Z tego powodu banki spółdzielcze muszą tworzyć „sztuczne” twory jakimi są komitety audytu, generuje ogromne obowiązki formalne, dokonywane z koniecznością protokolowania posiedzeń i decyzji takiego komitetu, czy dokonywania odrębnej oceny odpowiedzialności, a należy na to patrzeć z perspektywy prawie 500 podmiotów. Ponadto uczestnictwo tych banków w systemie ochrony instytucjonalnej, do którego przeniesiono część zadań związanych z systemem kontroli wewnętrznej, zwiększa bezpieczeństwo niezależnego
----	---	--	---

			wykonywania tych zadań. Biorąc pod uwagę możliwość wyłączenia tego obowiązku, zapewnioną przez prawodawcę europejskiego oraz biorąc pod uwagę trend deregulacyjny, postulujemy wyłączenie tego obowiązku wobec banków spółdzielczych należących do systemów ochrony instytucjonalnej.
4.	Art.129 ust.1 ustawy o biegłych rewidentach	W art. 129 ust 1 w zdaniu drugim skreślić kropkę, wstawić przecinek i dopisać: „przy czym wymóg ten nie dotyczy banków spółdzielczych”	Komisja Nadzoru Finansowego na podstawie art.4 ust.1 pkt 145 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji nadzorowanych i firm inwestycyjnych (Dz.U.UE.L.2013.176.1 ze zm.;) uznała większość banków spółdzielczych za „za małą i niezłożoną instytucję”. W związku z powyższym obowiązek, aby przynajmniej jeden członek komitetu audytu posiadał wiedzę i umiejętności w zakresie rachunkowości lub badania sprawozdań finansowych nie powinien odnosić się do małych i nieskomplikowanych instytucji jakimi są banki spółdzielcze.
5.	Art. 129 ust.3 pkt 8 ustawy o biegłych rewidentach	W art. 129 ust 3 pkt 8 dopisać, że nie dotyczy banku spółdzielczego	Okres 12 letni pozostawiania członków rady nadzorczej w Komitecie Audytu to stanowczo za krótko. Przez okres 12 letni członkowie rady nadzorczej wchodzący w skład Komitetu Audytu są szkoleni w celu zdobycia odpowiedniej wiedzy, doświadczenia i umiejętności. Po spełnieniu warunków odpowiedzialności muszą z Komitetu Audytu odejść. Członkowie Komitetu Audytu to osoby fizyczne będące członkami banku , a najczęściej to rolnicy lub inne osoby fizyczne pracujące zawodowo poza bankiem spółdzielczym w różnych instytucjach , branżach. W związku z tym wymagają znacznie dłuższego okresu szkolenia niż 12 lat. Im dłuższy okres pracy i to w zasadzie pracy społecznej w organach samorządowych tym obowiązek spełnienia warunków odpowiedzialności wyższy. (Pracownik banku spółdzielczego nie może być członkiem rady nadzorczej tak stanowi statut banku). Proponowana zmiana jest też podyktowana z uwagi na następujące aspekty: 1. Zachowanie ciągłości i doświadczenia w nadzorze audytowym Komitet audytu pełni kluczową rolę w nadzorze nad jakością sprawozdawczości finansowej i relacjami z firmą audytorską. Działanie tego organu opiera się na:

	• wiedzy specjalistycznej, • doświadczeniu branżowym i instytucjonalnym, • znajomości specyfiki jednostki. Ograniczenie możliwości pełnienia funkcji do 12 lat może prowadzić do utraty cennych kompetencji i zbyt częstej wymiany członków. 2. Zgodność z zasadą proporcjonalności i specyfiki polskiego rynku W polskich realiach, szczególnie w sektorze banków spółdzielczych, baza kandydatów do komitetów audytu spełniających ustawowe wymogi (niezależność, wiedza finansowa, znajomość rewizji finansowej) jest ograniczona. Wydłużenie dopuszczalnego okresu: • pozwala racjonalnie wykorzystywać dostępne zasoby kadrowe, • zmniejsza rotację członków komitetów wynikającą z przymusu ustawowego, • chroni jakość nadzoru zamiast zastępować doświadczonych członków z powodów formalnych. 3. Spójność z zasadami ładu korporacyjnego UE Zarówno dyrektywa 2006/43/WE, jak i rozporządzenie (UE) 537/2014 nie nakładają ograniczeń czasowych dotyczących pełnienia funkcji przez członków komitetu audytu. Ograniczenie 12-letnie wynika wyłącznie z polskiej ustawy. W innych krajach UE takich jak: • Niemcy, Holandia, Włochy – brak ustawowego limitu lat w komitecie audytu, • Francja – w praktyce ograniczenia wynikają z wewnętrznych regulacji korporacyjnych, nie ustawowych. Wydłużenie limitu w Polsce byłoby zgodne z zasadą harmonizacji „minimum harmonization” i pozwalałoby dostosować prawo krajowe do specyfiki rynku. 4. Zasada autonomii właścicielskiej (corporate governance) To rada nadzorcza lub walne zgromadzenie powinno decydować o powołaniu i długości kadencji członków komitetu audytu – przy	
--	---	--

Załącznik do pisma ZBP w sprawie przeglądu uobr

			zachowaniu wymogów niezależności. Ustawowe ograniczanie tej możliwości osłabia:
			• elastyczność zarządzania, • prawo właściciela do kształtowania składu nadzoru, • dostosowanie do sytuacji jednostki (np. zmiany biegłego rewidenta). 5. Ograniczenie rotacji dla zapewnienia stabilności nadzoru Szczególnie w jednostkach zainteresowania publicznego (JZP), zmiana składu komitetu audytu co kilka lat może negatywnie wpływać na: • ciągłość relacji z firmą audytorską, • strategiczne monitorowanie ryzyk, • efektywność w analizie sprawozdań finansowych i raportów wewnętrznych. Utrzymywanie długoterminowego członkostwa przy zachowaniu niezależności może wzmocnić nadzór zamiast go osłabiać.
6.	art. 130 ust. 1 pkt 9 ustawy o biegłych rewidentach	Wśród zadań komitetu audytu rady nadzorczej znajduje się: „przedkładanie zaleceń mających na celu zapewnienie rzetelności procesu sprawozdawczości finansowej, sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju lub sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju grupy kapitałowej w jednostce zainteresowania publicznego”. Prosimy o rozważenie doprecyzowania adresatów ww. zaleceń.	Uwaga o charakterze doprecyzowującym.
7.	art. 136. ustawy o biegłych rewidentach	Polski ustawodawca w art. 136 ustawy o biegłych rewidentach wprowadził bardziej restrykcyjne wymogi w zakresie zakazu świadczenia usług przez firmę audytorską na rzecz badanej JZP niż przewidziane w przepisach unijnych, tj. w art. 5	Zakaz świadczenia usług obejmuje badaną JZP, jej jednostkę dominującą i jednostki zależne w Unii Europejskiej. Równocześnie dotyczy podmiotów z sieci danej firmy audytorskiej. Proponowane uspojnienie zakresu zakazanych usług w polskich przepisach z przepisami unijnymi będzie stanowiło ułatwienie w praktyce gospodarczej

		Rozporządzenia 537/2014. W odniesieniu do badań sprawozdań JZP polska ustawa o biegłych rewidentach w art. 136 wprowadza zakaz świadczenia na ich rzecz innych usług poza czynnościami rewizji finansowej oraz usługami z tzw. białej listy. Proponujemy uspojnienie zakresu usług zakazanych do świadczenia przez firmę audytorską przeprowadzającą badanie sprawozdania finansowego w ustawie o biegłych rewidentach z wymogami unijnymi określonymi w artykule 5 Rozporządzenia 537/2014 - czyli w podobny sposób jak ma to miejsce w art. 136a ustawy w przypadku usług zabronionych do świadczenia przez firmę audytorską przeprowadzającą atestację sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju JZP.	dla polskich JZP w szczególności funkcjonujących w ramach międzynarodowych grup kapitałowych. Proponowana zmiana – przy zachowaniu zakazu określonego w przepisach unijnych - pozwoli polskim podmiotom na szerszy wybór możliwych dostawców usług profesjonalnych niebędących badaniem sprawozdań, a tym samym zapewnienie najwyższej jakości takich usług (w przypadku niektórych wysoko specjalistycznych usług, katalog potencjalnych dostawców jest bardzo ograniczony, a z tego katalogu równocześnie należy wyłączyć obecnego audytora). Optymalnym rozwiązaniem w wielu JZP (zwłaszcza w dużych grupach kapitałowych składających się z wielu JZP) jest sytuacja wyboru tej samej firmy audytorskiej do badania sprawozdań finansowych oraz atestacji sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju. W związku z tym dodatkowym ułatwieniem dla polskich JZP wynikającym z proponowanej zmiany będzie również spójność wymogów między kategoriami usług zabronionych przy badaniu sprawozdań finansowych oraz atestacji sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju – w obu sytuacjach zgodnie z propozycją zmiany przepisy ustawy bazowałyby na definicjach usług zakazanych z artykułu 5 Rozporządzenia 537/2014. Przepis w obecnym brzmieniu nie określa skali / istotności naruszenia licznych wymienionych przepisów skutkującego nieważnością badania z mocy prawa (potencjalna niewspółmierność „konsekwencji” w stosunku do ewentualnego drobnego / niezawinionego naruszenia choćby jednego z wymienionych przepisów).
8.	art. 66. ust. 6 ustawy o rachunkowości (nieważność badania)	Art. 66. ust. 6 ustawy o rachunkowości stanowi, iż badanie sprawozdania finansowego przeprowadzone z naruszeniem: – art. 69 ust. 6, 7 i 9, art. 70, art. 72 ust. 2, art. 135 ust. 2 i art. 136 ustawy o biegłych rewidentach (m.in. kwestie niezależności, zakazu świadczenia usług), – art. 5 rozporządzenia 537/2014 (zakaz świadczenia usług niebędących badaniem sprawozdań finansowych)	

	oraz art. 17 ust. 1 akapit drugi i ust. 3 rozporządzenia 537/2014 (Okres trwania zlecenia badania), – jest nieważne z mocy prawa. Prosimy o rozważenie możliwości złagodzenia ww. przepisu.	
--	--	--

- 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