

Warszawa, 9 sierpnia 2023 r.
KL/313/147/AZ/2023

Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
Sejm RP

Szanowna Pani Marszałek,

W związku z pracami legislacyjnymi nad *projektem ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji*, Konfederacja Lewiatan przedstawia niniejsze stanowisko.

Uprzejmie proszę o zapoznanie się z nimi oraz rozważenie uwzględnienia w toku dalszych prac.

Z poważaniem



Maciej Witucki
Prezydent Konfederacji Lewiatan

W załączeniu: Stanowisko Konfederacji Lewiatan dot. projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji

Stanowisko Konfederacji Lewiatan dot. projektu ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji (dalej jako „Projekt”

Możliwe negatywne skutki Projektu ustawy obejmują:

- 1. Ryzyko dla bezpieczeństwa szeregu wrażliwych informacji zarówno przedsiębiorstw jak i organizacji pozarządowych (np. objętych tajemnicą adwokacką, tajemnicą bankową, tajemnicą przedsiębiorstwa, informacji co do finansowania, know-how, strategii inwestycyjnej)**
- 2. Pozyskiwanie przez państwo – bez istotnego powodu i na wszelki wypadek – rocznie dodatkowych dziesiątek tysięcy zbiorów różnorodnych informacji i danych dotyczących przedsiębiorstw i organizacji pozarządowych (a pośrednio osób fizycznych)**
- 3. Ponoszenie dodatkowych niepotrzebnych kosztów przez przedsiębiorców – skutki dostosowania się firm audytorskich do zmienionych przepisów poniosą zarówno same firmy audytorskie jak również podmioty którym firmy świadczą usługi.**
- 4. Zmniejszenie zaufania do procesów angażujących audyt i usług świadczonych przez firmy audytowe oraz biegłych rewidentów, a tym samym spadek jakości badań które są istotne z perspektywy dobrze funkcjonującej gospodarki.**

Ponadto należy zauważyć, iż Projekt w zakresie art. 39 i art. 54 nie został przedstawiony do konsultacji społecznych, jak również pozbawiony jest rzetelnej (a miejscami jakiegokolwiek) analizy ekonomicznej i prawnej (a w tym uzasadnienia). Na gruncie posiadanej wiedzy zaproponowane rozwiązania nie obowiązują w żadnym z państw UE. Mając na uwadze wskazane możliwe negatywne i poważne skutki Projektu, a także brak zalet projektowanych rozwiązań, rekomendowane jest zaprzestanie dalszych prac nad wskazanymi przepisami i usunięcie ich z Projektu. Ponadto apelujemy o powołanie specjalnego zespołu w którym uczestniczyli by przedstawiciele PIBR, przedsiębiorców oraz administracji, którego celem byłaby analiza czy istnieją jakiegokolwiek podstawy do wprowadzenia zmian w zakresie dostępu do informacji, a jeśli tak, transparentne wypracowanie rozwiązań, które nie wywoływałyby negatywnych skutków.

I. Kluczowe zastrzeżenia i ryzyka związane z art. 39 oraz art. 54 Projektu

Na gruncie projektowanego art. 39 Projektu (dodanie art. 67 ust. 5b-5f do ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym) firmy audytorskie zostaną zobowiązane do elektronicznego przekazywania państwowej Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego (PANA) zamkniętych akt zleceń usług atestacyjnych, które obejmują m.in. badania i przeglądy sprawozdań finansowych oraz akt zleceń usług pokrewnych.

Oznacza to, że zostałyby utworzona jedna elektroniczna państwowa baza danych zbieranych „z góry” czy też „na wszelki wypadek” tj. bez wskazanego powodu. Baza ta dotyczyłaby tak przedsiębiorców, jak i organizacji pozarządowych i zawierałaby informacje m.in. mogące być objęte tajemnicą adwokacką i radcowską, tajemnicą bankową, tajemnicą ubezpieczeniową, tajemnicami zawodowymi, czy też informacje obejmujące m.in. finansowanie, plany inwestycyjne, budżety, umowy, zagrożenia biznesowe, własność intelektualną i know-how, strategię biznesową. Informacje te mogłyby również dotyczyć kontrahentów, jak i pracowników. Baza ta objęłaby dziesiątki tysięcy akt rocznie zawierających kluczowe i wrażliwe informacje wobec szeregu uczestników życia gospodarczego i społecznego. Ponadto na gruncie art. 54 Projektu i obecnie obowiązującego art. 67 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym wynika, iż firma audytorska musiałaby przekazać zamknięte akta na osiem lat wstecz.

Mimo, iż projektowany art. 67 ust. 5c wskazuje, iż PANA ma wykorzystywać akta wyłącznie przy czynieniu ustaleń w przeprowadzanych kontrolach oraz w prowadzonych przez PANA postępowaniach administracyjnych, wyjaśniających i dyscyplinarnych, to należy wskazać na obowiązujący obecnie m.in. art. 95 ust. 5 pkt. 2 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym który stanowi, iż nie narusza obowiązku zachowania tajemnicy udostępnienie przez PANA informacji lub dokumentów kilkunastu innym instytucjom państwa m.in. prokuratorowi generalnemu czy ministrowi finansów.

Po pierwsze, biorąc pod uwagę, że nie wykazano potrzeby utworzenia tak ogromnej i wrażliwej bazy danych, powstaje pytanie o sens pozyskiwania przez państwo takich

informacji „na wszelki wypadek” czy też „z góry”. Radykalnie narusza to istniejącą w obecnym mechanizmie proporcjonalność.

Po drugie, gromadzenie tak wrażliwych i rozległych informacji w jednej bazie elektronicznej rodzi ryzyko dla bezpieczeństwa tych danych.

Zazaczyć należy, iż obecnie firmy audytorskie do końca lutego następnego roku raportują do PANA informacje o wszystkich wykonanych w poprzednim roku kalendarzowym usług m.in. ze wskazaniem rodzaj i wielkość jednostki na rzecz której wykonano usługę, czy też rodzaju wydanej opinii. Akta wykonanych zleceń przechowuje firma audytorska, która je wykonała. Ponadto każda firma audytorska zobowiązana jest posiadać wewnętrzny system kontroli jakości, który obejmuje m.in. system archiwizowania i ochrony przed dostępem osób nieuprawnionych. Obecny system jest zatem zdecentralizowany, jego poziom zabezpieczeń jest znany i podlega szczegółowej kontroli ze strony PANA. Firmy audytorskie podlegają kontroli PANA. Od 1 stycznia 2023 r. wszystkie firmy audytorskie musiały też wzmocnić swoje wewnętrzne systemy kontroli jakości w związku z wejściem w życie nowych standardów kontroli jakości przyjętych uchwałą rady PANA z dnia 15 listopada 2022 r. Standardy te są właśnie po to, by znacząco wzmocnić systemy zarządzania ryzykiem na poziomie każdej firmy.

Skontrolowanych zleceń przez PANA w procesie kontroli było w 2022 ok. 0,7 % wszystkich, które firmy wykonują w skali roku. To tylko podkreśla pytanie o sens pozyskania przez państwo dziesiątek tysięcy akt rocznie.

Należy także zwrócić uwagę na wątek kosztów tej niepotrzebnej zmiany które będą istotne. Zgodnie z projektowanymi zmianami akta zleceń będą przechowywane w dwóch miejscach, co już samo z siebie wiąże się z podwójnym kosztem. Ponadto, koszty związane ze stworzeniem i utrzymywaniem tak dużego repozytorium danych zostaną prawdopodobnie przerzucone na firmy audytorskie w postaci zwiększonej opłaty z tytułu nadzoru. Firmy będą także zmuszona dostosować zakres i strukturę przekazywanych akt (do rozwiązań opublikowanych przez Ministra Finansów), obecnie każda firma stosuje swoje rozwiązania w tym zakresie. Należy także założyć, że wyższe koszty związane ze stworzeniem i utrzymywaniem takiego podwójnego systemu poniosą w pewnym lub całkowitym stopniu ostatecznie przedsiębiorcy i inne instytucje którym firmy świadczą usługi, gdyż będą one dążyć do uwzględnienia tych kosztów w uzyskiwanych wynagrodzeniach.

W kontekście kosztów wskazać należy, iż Projekt zakłada również, że wszystkie akta muszą być sporządzane (i przekazywane do PANA) w języku polskim. Oznacza to obowiązek tłumaczenia na język polski całości informacji i danych (np. umowy, regulaminy, protokoły, dokumenty wewnętrzne, faktury), które firma audytorska pozyskuje od jednostek w związku

z wykonywanymi usługami, bez względu na to czy dane akta są później przedmiotem kontroli PANA czy nie. Do tej pory tłumaczenie dokumentów dokonywane jest na żądanie kontrolerów PANA co jest spójne np. z regulacjami ordynacji podatkowej. Projektowany art. 54 można rozumieć w ten sposób, iż oznacza obowiązek tłumaczenia wszystkich dokumentacji za 8 lat wstecz.

Finalnie należy wskazać, iż akta zlecenia, przykładowo audytu (badanie sprawozdań finansowych), mogą obejmować także przykładowo dokumentację dotyczącą oceny ryzyk i szans w badanej firmie np. uzasadnienie braku rezerw lub wysokości rezerwy na ryzyko związane z postępowaniem dotyczącym sporu z organami państwowymi takimi jak KAS czy UOKIK. Tak szeroki dostęp i jak wskazano „z góry” do wszelkich informacji może powodować zagrożenie dla możliwości przeprowadzenia sprawiedliwego procesu sądowego, które to prawo gwarantuje Konstytucja RP.

II. Naruszenie zasad konsultacji społecznych

Projektowany **art. 39 Projektu** mający na celu zmianę ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (**dodanie art. 67 ust. 5b-5f do tejże ustawy**) oraz projektowany **art. 54 Projektu** zostały wprowadzone do projektu po etapie konstulacji społecznych i nie zostały nimi objęte (przedstawiono je dopiero w wersji projektu z 23 czerwca 2023). Projektowanych przepisów nie skonsultowano z m.in. biegłymi rewidentami, przedsiębiorcami, organizacjami społecznymi, czy związkami zawodowymi. Praktyka taka narusza tak ustawę o związkach zawodowych, jak i ustawę o organizacjach pracodawców.

III. Brak stosownej analizy, w tym wymaganej przez prawo

Wskazane w pkt. I projektowane przepisy pozbawione są de facto rzetelnego uzasadnienia i ekonomicznej analizy. Nie wykazano potrzeby ich wprowadzenia. Pomimo obowiązku dotyczącego prac nad opracowaniem projektu aktu normatywnego określającego zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej w art. 66 ust. 1 pkt. 1 w związku z art. 66 ust. 2 prawa przedsiębiorców, nie przedstawiono analizy możliwości osiągnięcia celu aktu normatywnego za pomocą innych środków. Również pomimo obowiązku w art. 66 ust. 1 pkt. 2 w związku z art. 66 ust. 2 prawa przedsiębiorców nie przedstawiono rzetelnej oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych, w tym oceny wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Jest to szczególnie istotne, gdyż skutkiem wprowadzenia opisywanych przepisów będzie wzrost

kosztu usług audytorów (w pewnym lub całkowitym stopniu przierzucalny na przedsiębiorców).

Uzasadnienie Projektu stwierdza niejasno, iż „*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*”. Trudno uznać tak lakoniczne sformułowanie za stosowną analizę, zwłaszcza wobec tak daleko idącej zmiany prawnej, oddziałującej na potencjalnie wszystkich uczestników życia społecznego i gospodarczego.

Konfederacja Lewiatan, KL/313/147/AZ/2023