



RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Warszawa, 29 kwietnia 2016 r.

Adam Bodnar

VII.561.15.2014.AJK

Pan
Paweł Szalamacha
Minister Finansów
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

Uprzejmie dziękuję Panu Ministrowi za przesłanie projektu ustawy z dnia 11 kwietnia 2016 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (projekt ustawy). **Rzecznik Praw Obywatelskich w swoich poprzednich pismach kierowanych do Ministra Finansów oraz Przewodniczącej Komisji Nadzoru Audytowego wskazywał na problemy odnoszące się do kwestii biegłych rewidentów wynikające z obecnego kształtu ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz. U. z 2015 r., poz. 1011 ze zm.; dalej jako: ustawa o biegłych rewidentach).** W związku z powyższym pozwolę sobie raz jeszcze przypomnieć najważniejsze postulaty Rzecznika w tej materii:

1. Rzecznik pragnie wskazać na problem ograniczania praw kandydatów na biegłych rewidentów do utrwalania treści własnej pracy egzaminacyjnej podczas wglądu do niej, w przypadku niezaliczenia egzaminu w postępowaniu kwalifikacyjnym na bieglego rewidenta oraz dostępu tych osób do informacji zawierających wzory poprawnych rozwiązań i odpowiedzi z tych egzaminów. Pismem z dnia 5 lutego 2016 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów wskazał, że obecne przepisy ustawy o biegłych rewidentach uniemożliwiają publikację pytań i zadań wykorzystywanych na obecnie przeprowadzanych egzaminach, gdyż w art. 6 ust. 7 ustawy o biegłych rewidentach przewidziano, że członkowie Komisji Egzaminacyjnej, oraz osoby o których mowa w art. 8 ust. 3 ustawy, składają oświadczenia o tym, że nie będą w jakikolwiek sposób udostępniać

lub wykorzystywać informacji dotyczących testów egzaminacyjnych oraz zadań sytuacyjnych, w szczególności przez prowadzenie szkoleń mających na celu przygotowywanie do egzaminów dla kandydatów na biegłych rewidentów lub publikację materiałów szkoleniowych. Zdefiniowana w art. 6 ust. 7 ustawy o biegłych rewidentach tajemnica, do której zobowiązani są członek Komisji oraz egzaminator, jest nieograniczona w czasie, a poza tym ustawodawca nie przewidział w tym zakresie jakichkolwiek zwolnień, czy też wyłączeń od obowiązku jej zachowania. Jednocześnie Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów zapewnił, że Minister Finansów mając na uwadze, iż dostęp obywateli do informacji publicznej, w tym do treści pytań i zadań wraz poprawnymi rozwiązaniami z przeprowadzonego egzaminu w postępowaniu kwalifikacyjnym dla kandydatów na biegłych rewidentów jest prawem zagwarantowanym konstytucyjnie, w nowych przepisach dotyczących biegłych rewidentów ich samorządu oraz nadzoru publicznego planuje doprecyzowanie przepisów tak, aby wyeliminować wskazane powyżej wątpliwości. Należy przy tym zauważyć, że art. 7 ust. 9 projektu ustawy przewiduje tożsame do art. 6 ust. 7 ustawy o biegłych rewidentach rozwiązanie prawne. W związku z powyższym Rzecznik wnosi o rozważenie, aby w art. 7 ust. 9 dodać zdanie drugie, w którym wyraźnie zostanie wskazane, że oświadczenia Członków Komisji oraz osób, o których mowa w art. 9 ust. 3 projektu ustawy, że „nie będą w jakikolwiek sposób udostępniać lub wykorzystywać informacji dotyczących testów egzaminacyjnych oraz zadań sytuacyjnych, w szczególności przez prowadzenie szkoleń mających na celu przygotowanie do egzaminów dla kandydatów nabiegłych rewidentów lub publikację materiałów szkoleniowych”, nie oznaczają zakazu utrwalania treści własnej pracy egzaminacyjnej podczas wglądu do niej, w przypadku niezaliczenia egzaminu w postępowaniu kwalifikacyjnym na biegłego rewidenta oraz dostępu tych osób do informacji zawierających wzory poprawnych rozwiązań i odpowiedzi z tych egzaminów.

2. W ocenie Rzecznika zakres środków nadzorczych, jakimi dysponuje Komisja Nadzoru Audytowego (dalej: Komisja lub KNA), nad legalnością uchwał organów Krajowej Izby Biegłych Rewidentów (dalej: KIBR) jest ograniczony, co powoduje negatywne dla obywateli skutki w postaci niemożliwości wzruszenia wewnętrznych aktów tego samorządu zawodowego naruszających ich konstytucyjne prawa i wolności. Z art. 64 ust. 1 pkt 1 oraz art. 64 ust. 1 pkt 5 ustawy o biegłych rewidentach wynika, że do zadań Komisji należy m.in. zatwierdzanie - w przypadkach określonych w ustawie - uchwał organów KIBR oraz zaskarżanie do sądu administracyjnego, w terminie 30 dni od dnia doręczenia, uchwał organów KIBR niepodlegających zatwierdzeniu, jeżeli naruszają przepisy prawa lub godzą

w interes publiczny lub też mają znamiona pomyłki lub błędu. Tak określone kompetencje KNA nie umożliwiają w żaden sposób reagowanie w późniejszym terminie na sprzeczne z prawem lub konstytucyjnymi standardami uchwały organów KIBR. W omawianym kontekście na szczególną uwagę zasługuje rozwiązanie przyjęte w 47 ust. 2 ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. - o radcach prawnych (Dz. U. z 2016 r., poz. 233) dotyczące zróżnicowania terminów korzystania przez Ministra Sprawiedliwości z uprawnienia polegającego na występowaniu do Sądu Najwyższego o uchylenie uchwał organów samorządu zawodowego radców prawnych. Zgodnie z powołanym przepisem - w przypadku, gdy uchwały organów samorządu są w ocenie Ministra sprzeczne z prawem - może on, w terminie 3 miesięcy od dnia ich doręczenia, wystąpić do Sądu Najwyższego o ich uchylenie. Natomiast, w sytuacji jeżeli zaskarżona uchwała rażąco narusza prawo, termin ten został wydłużony i wynosi aż 6 miesięcy. Podobne rozwiązanie przewidziane jest także w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 1982 r. Prawo o adwokaturze (Dz. U. z 2015 r., poz. 615 ze zm.) oraz art. 47 § 1 zd. 2 ustawy z dnia 14 lutego 1991 r. Prawo o notariacie (Dz. U. z 2014 r., poz. 164 ze zm.). W świetle powyższego unormowania, przewidziany dla Komisji w ustawie o biegłych rewidentach termin 30 dni na zaskarżanie do sądu administracyjnego uchwał organów KIBR - w przypadku, gdy naruszają przepisy prawa lub godzą w interes publiczny lub też mają znamiona pomyłki lub błędu - wydaje się być zbyt krótki. Zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich, w celu zagwarantowania członkom samorządu zawodowego należytej ochrony ich praw i wolności, które zostały naruszone wskutek postanowień zawartych w uchwałach organów KIRB, uzasadniony jest postulat wydłużenia wskazanego terminu.

3. Przedłożony projekt ustawy o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym nie rezygnuje z przewidzianej w obecnym kształcie możliwości usunięcia biegłego rewidenta z rejestru - w przypadku utraty przez niego waloru nieposzlakowanej opinii oraz dawania rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu - w inny sposób, niż na drodze postępowania dyscyplinarnego. Jak wynika z art. 11 ust. 1 pkt 3 ustawy o biegłych rewidentach oraz z art. 13 ust. 1 pkt 3 projektu ustawy, Krajowa Rada Biegłych Rewidentów (dalej: KRBR) podejmuje uchwałę o skreśleniu biegłego rewidenta z rejestru w przypadku niespełniania przez niego któregokolwiek z warunków, o których mowa w art. 5 ust. 2 pkt 1-3 ustawy o biegłych rewidentach, do których, zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 2 tej ustawy, zalicza się wymóg posiadania przez biegłego rewidenta nieposzlakowanej opinii i dawania przez niego rękojmi prawidłowego wykonywania zawodu. W ocenie Rzecznika, w sytuacji, gdy biegły rewident uchybił swoim obowiązkom etycznym powinien zostać pociągnięty do

odpowiedzialności dyscyplinarnej - nie zaś pozbawiony prawa do wykonywania zawodu na skutek samoistnej uchwały KRBR w tym przedmiocie. Wykluczenie biegłego rewidenta z grona członków samorządu i w konsekwencji uniemożliwienie mu dalszego wykonywania zawodu powinno odbywać się zgodnie z procedurą gwarantującą takiemu biegłemu zajęcie własnego stanowiska wobec opinii KRBR oraz obronę swych praw i interesów, co możliwe jest jedynie w trakcie prowadzonego, zgodnie z przepisami art. 31 - 46 ustawy o biegłych rewidentach, postępowania dyscyplinarnego. Stosownie bowiem do art. 46 ustawy o biegłych rewidentach do postępowania dyscyplinarnego odpowiednie zastosowanie mają przepisy Kodeksu postępowania karnego. Celem takiej regulacji jest zapewnienie osobie obwinionej praw i gwarancji służących zabezpieczeniu jej interesów w postępowaniu dyscyplinarnym, wynikających z art. 42 Konstytucji RP. Reasumując, podkreślić należy, że obecny kształt procedury dotyczącej skreślenia biegłego rewidenta z rejestru niezapewniający mu prawa do obrony, budzi poważne wątpliwości Rzecznika Praw Obywatelskich. W takiej sytuacji trudno bowiem mówić o zapewnieniu przez KRBR standardów rzetelnej oceny sytuacji dotyczącej zachowania danego biegłego rewidenta.

Podpis na oryginale