

UZASADNIENIE

do uchwały Krajowej Rady Biegłych Rewidentów w sprawie okresu rozliczeniowego i minimalnej liczby godzin obligatoryjnego doskonalenia zawodowego biegłych rewidentów

I. Przyczyny wprowadzenia regulacji.

Przepisy ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (t.. Dz. U. z 2023 r. poz. 334) wprowadziły obowiązek zapewnienia proporcjonalności, uzasadnionego i niedyskryminującego charakteru przepisów regulacyjnych¹. W tym celu podmiot opracowujący projekt przepisu regulacyjnego przeprowadza ocenę projektowanych przepisów, którą przedstawia się w uzasadnieniu do projektu aktu normatywnego, oraz przeprowadza ich konsultację.

Projekt uchwały Krajowej Rady Biegłych Rewidentów w sprawie okresu rozliczeniowego i minimalnej liczby godzin obligatoryjnego doskonalenia zawodowego biegłych rewidentów (dalej „projekt uchwały”) stanowi wykonanie ustawowej delegacji określonej w art. 10 ust. 11 pkt 1 ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 1015 z późn. zm. – dalej „ustawa o biegłych rewidentach”), który stanowi, że Krajowa Rada Biegłych Rewidentów określa, w formie uchwały, zatwierdzonej przez Radę Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego okres rozliczeniowy i minimalną liczbę godzin obligatoryjnego doskonalenia zawodowego, w tym dopuszczalną liczbę godzin przypadających na samokształcenie zawodowe, dla biegłych rewidentów wykonujących zawód i niewykonujących zawodu.

Wpis do rejestru biegłych rewidentów związany jest nie tylko z uprawnieniem wykonywaniu zawodu biegłego rewidenta, ale również jest immanentnie związany z obowiązkami. Ustawodawca w art. 8 ustawy o biegłych rewidentach wymienił kilka przykładów obowiązków biegłych rewidentów, do których należy także obowiązkowe stałe podnoszenie kwalifikacji zawodowych, w tym przez odbywanie obligatoryjnego doskonalenia zawodowego w każdym roku kalendarzowym.

¹ przepis regulacyjny – przepisy prawa polskiego określające formalne kwalifikacje niezbędne do wykonywania zawodów regulowanych lub wymagania kwalifikacyjne, od spełnienia których jest uzależnione podejmowanie lub wykonywanie działalności regulowanych, oraz o ile jest to wymagane, warunki wykonywania zawodów regulowanych, a także podejmowania lub wykonywania działalności regulowanych.

Jednym z zadań Polskiej Izby Biegłych Rewidentów, powierzonym do realizacji w ramach nadzoru publicznego, jest sprawowanie kontroli wypełniania przez biegłych rewidentów obowiązków z zakresu obligatoryjnego doskonalenia zawodowego oraz prowadzenie postępowań dyscyplinarnych dotyczących naruszeń obowiązków z zakresu obligatoryjnego doskonalenia zawodowego, o czym stanowi art. 25 ust. 1 pkt 3 lit. a) w zw. z ust. 2 ustawy o biegłych rewidentach.

II. Ocena zgodności projektowanych przepisów regulacyjnych z zasadami proporcjonalności, uzasadnionego i niedyskryminującego charakteru.

Krajowa Rada Biegłych Rewidentów przeprowadziła w sposób obiektywny i niezależny ocenę zgodności projektowanych przepisów z zasadami proporcjonalności, uzasadnionego i niedyskryminującego charakteru.

Dotychczasowa regulacja Krajowej Rady Biegłych Rewidentów w zakresie okresu rozliczeniowego i minimalnej liczby godzin obligatoryjnego doskonalenia zawodowego biegłych rewidentów ustalała 3-letni okres rozliczeniowy oraz liczbę 120 godzin lekcyjnych obowiązująca biegłego rewidenta wykonującego zawód, jak i niewykonującego zawodu, przy czym w każdym roku kalendarzowym okresu rozliczeniowego minimum 16 godzin lekcyjnych, ale nie mniej niż 72 godziny lekcyjne w danym okresie rozliczeniowym, które biegli rewidentzi zobowiązani byli do odbycia poprzez udział w szkoleniach prowadzonych przez Polską Izbę Biegłych Rewidentów lub jednostkę uprawnioną, o której mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o biegłych rewidentach. Pozostałą liczbę godzin obligatoryjnego doskonalenia zawodowego, biegły rewident mógł odbyć w ramach samokształcenia, o którym mowa w art. 9 ust. 3 ustawy o biegłych rewidentach.. W cyklu 2018-2020 liczby te kształtowały się w poszczególnych latach następująco: rok 2018 – 4293 przeszkolonych biegłych rewidentów, rok 2019 – 4374 przeszkolonych biegłych rewidentów, rok 2020 – 4509 przeszkolonych biegłych rewidentów.

Należy również wspomnieć o uprawnieniu biegłych rewidentów z art. 9 ust. 7 ustawy o biegłych rewidentach do odbycia obligatoryjnego doskonalenia zawodowego we wnioskowanej części w terminie późniejszym, nie dłuższym jednak niż 2 lata. W ostatnim 3-letnim okresie rozliczeniowym, wniosków na podstawie art. 9 ust. 7 ustawy o biegłych rewidentach dotyczących roku 2021 złożono 29, w roku 2022 złożono 20.

Jak zostało wskazane powyżej, z kontrolą wypełniania przez biegłych rewidentów obowiązków z zakresu obligatoryjnego doskonalenia zawodowego wiąże się obowiązek Krajowego Rzecznika Dyscyplinarnego oraz Krajowego Sądu Dyscyplinarnego prowadzenia postępowań dyscyplinarnych dotyczących naruszeń obowiązków z zakresu obligatoryjnego doskonalenia zawodowego.

Z analizy stopnia realizacji obowiązku szkoleniowego przez biegłych rewidentów wynika, że określenie obligatoryjnego doskonalenia zawodowego w dużej liczbie do odbycia z dowolnością co do roku w 3-letnim okresie rozliczeniowym, skutkuje odkładaniem tego obowiązku na ostatni rok danego okresu rozliczeniowego przez dużą liczbę biegłych rewidentów, a przy jednoczesnej możliwości wnioskowania o zgodę na odbycie obligatoryjnego doskonalenia zawodowego w terminie późniejszym, w konsekwencji prowadzi do niewykonywania przez znaczną liczbę biegłych rewidentów obowiązku ustawowego doskonalenia zawodowego. Nierównomierne rozłożenie liczby godzin w poszczególnych latach wpływa negatywnie na wypełnianie obowiązku obligatoryjnego doskonalenia zawodowego w całym okresie rozliczeniowym.

Projekt uchwały nie wprowadza zmian w zakresie okresu rozliczeniowego ani w zakresie liczby godzin obligatoryjnego doskonalenia zawodowego. Natomiast projekt uchwały przewiduje, że biegli rewidentenci zobligowani będą do odbycia obligatoryjnego doskonalenia zawodowego w każdym roku kalendarzowym 3-letniego okresu rozliczeniowego w wymiarze 24 godzin lekcyjnych czyli nie mniej niż 72 godziny lekcyjne w danym 3-letnim okresie rozliczeniowym, poprzez udział w szkoleniu prowadzonym przez Polską Izbę Biegłych Rewidentów lub jednostkę uprawnioną, o której mowa w art. 10 ust. 2 ustawy, oraz w pozostałym wymiarze godzin obligatoryjnego doskonalenia zawodowego, ale nie więcej niż 48 godzin lekcyjnych w danym 3-letnim okresie rozliczeniowym poprzez samokształcenie zawodowe.

Proponowana zmiana pozwoli na równomierne rozłożenie w czasie realizacji obowiązku szkoleń obligatoryjnych w postaci udziału w szkoleniach prowadzonych przez Polską Izbę Biegłych Rewidentów lub jednostkę uprawnioną, o której mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o biegłych rewidentach. Dotychczasowy roczny wymiar minimalny 16 godzin przy łącznym obligatoryjnym zakresie 72 godzin w cyklu powodował, że wielu biegłych rewidentów realizując rokrocznie minimum 16 godzinne pozostawiało do uzupełnienia w ostatnim roku z cyklu aż 40 godzin.

Zmiana równomiernego rozłożenia w całym cyklu części godzin realizowanych poprzez udział w szkoleniach prowadzonych przez Polską Izbę Biegłych Rewidentów lub jednostkę uprawnioną, o której mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o biegłych rewidentach, zapewni efektywniejszą realizację obowiązku szkoleniowego przez biegłych rewidentów. Spowoduje efektywniejszy wybór przez uczestników tematów szkoleniowych wśród tematów określonych przez KRBR na każdy rok szkoleniowy. Przyczyni się do bieżącej aktualizacji wiedzy i przyswajania zmian w przepisach i regulacjach oraz zmian w standardach zawodowych i umożliwi szybszą reakcję na potrzeby wynikające ze zmieniającego się otoczenia.

Jednocześnie równomierne rozłożenie w cyklu szkoleń prowadzonych przez Polską Izbę Biegłych Rewidentów (w tym w szczególności jej oddziały regionalne) lub jednostkę uprawnioną, o których mowa w art. 10 ust. 2 ustawy o biegłych rewidentach, pozwoli na efektywniejsze planowanie ilości i tematyki szkoleń w każdym roku z 3-letniego cyklu, tym samym lepsze gospodarowanie zasobami. Nieprzewidywalność obecnie funkcjonującego systemu prowadzi często do nadmiernego ograniczania oferty szkoleniowej przez jednostki uprawnione lub zbyt szerokiej oferty szkoleniowej, dla której trudno przewidzieć zainteresowanie i liczebność umożliwiającą realizację.

W ocenie Krajowej Rady Biegłych Rewidentów brak wprowadzenia stosownych zmian i uaktualnień w ustalonym okresie rozliczeniowym i minimalnej liczby godzin obligatoryjnego doskonalenia zawodowego skutkować będzie brakiem podnoszenia poziomu i aktualizacji wiedzy lub umiejętności niezbędnych do wykonywania zawodu biegłego rewidenta na możliwie najwyższym poziomie. Krajowa Rada Biegłych Rewidentów stwierdza również, że podjęcie uchwały w przedstawionym do konsultacji brzmieniu jest uzasadnione celami służącymi interesowi publicznemu, do których należy zapewnienie najwyższej jakości usług świadczonych przez biegłych rewidentów, w wyniku stałego podnoszenia ich wiedzy i umiejętności, w celu zwiększenia ochrony i stabilności obrotu gospodarczego, również jako zawodu zaufania publicznego.

W ocenie Krajowej Rady Biegłych Rewidentów projektowane postanowienia są odpowiednie dla osiągnięcia założonego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne dla jego osiągnięcia.

Ponadto projektowane postanowienia, w ocenie Krajowej Rady Biegłych Rewidentów, nie zawierają regulacji bezpośrednio albo pośrednio dyskryminującej ze względu na przynależność państwową lub

miejsce zamieszkania. Proponowane zmiany w zakresie minimalnej liczby godzin obowiązkowego doskonalenia zawodowego w poszczególnych latach danego 3-letniego okresu rozliczeniowego w projekcie uchwały skierowane są i obowiązywać będą wszystkich biegłych rewidentów wpisanych do rejestru, bez znaczenia na podstawie wpisu, przynależność państwową, miejsce zamieszkania czy też miejsce świadczenia usług, do których zastosowanie będzie mieć projektowana regulacja. Oznacza to, że biegły rewident z innego kraju członkowskiego Unii Europejskiej, który uzyskał prawo do wykonywania zawodu na terenie Polski będzie mieć takie same prawa, jak i obowiązki, wynikające z ustanawianej regulacji. Z powyższego należy wyprowadzić wniosek, że projektowane przepisy regulacyjne są niedyskryminujące.

III. Przesłanki skrócenia terminu konsultacji projektowanej regulacji zawierającej przepisy regulacyjne.

Zgodnie z art. 10 ust. 11 pkt 2 ustawy o biegłych rewidentach, uchwała w sprawie okresu rozliczeniowego i minimalnej liczby godzin obowiązkowego doskonalenia zawodowego, w tym dopuszczalnej liczby godzin przypadających na samokształcenie zawodowe, dla biegłych rewidentów wykonujących zawód i niewykonujących zawodu, podlega zatwierdzeniu przez Radę Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego. Przedmiotowa procedura zatwierdzenia została przez ustawodawcę określona w art. 102 ustawy o biegłych rewidentach. Zgodnie ze wskazanym przepisem, Rada Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego zatwierdza uchwałę albo przedstawia do niej zastrzeżenia wraz z uzasadnieniem w terminie 2 miesięcy.

Z uwagi na konieczność zatwierdzenia uchwały Krajowej Rady Biegłych Rewidentów będącej przedmiotem konsultacji przez Radę Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego oraz rozpoczynającego się z dniem 1 stycznia 2024 r. nowego okresu rozliczeniowego, przeprowadzenie konsultacji w określonym w § 5 ust. 3 Zasad procedowania terminie nie jest zasadne. W celu umożliwienia zatwierdzenia uchwały będącej przedmiotem konsultacji przed rozpoczęciem się nowego okresu rozliczeniowego konieczne jest skorzystanie z możliwości przewidzianej w § 5 ust. 3a Zasad procedowania, tj. skrócenia terminu na zgłaszanie uwag w ramach konsultacji do 7 dni.