



## Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa  
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08  
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 20 lipca 2023 r.

NRA.015-23.23.2023

Pan  
Dariusz Salamończyk  
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie,*

W załączeniu przesyłam Stanowisko Naczelnej Rady Adwokackiej dotyczące zmian proponowanych w rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji, który wpłynął do Sejmu w dniu 18 lipca 2023 roku, w części obejmującej zmiany proponowane w artykule 39 projektowanej ustawy, które dotyczą ustawy z dnia 11 maja 2017 roku o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym.

  
Dyrektor  
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych  
przy Naczelnej Rady Adwokackiej

adw. Dorota Kulirska



## Instytut Legislacji i Prac Parlamentarnych Naczelnej Rady Adwokackiej

ul. Świętojerska 16, 00-202 Warszawa  
tel. 22 505 25 02, fax 22 505 08  
e-mail: nra@nra.pl www.nra.pl

Warszawa, dnia 20 lipca 2023 r.

NRA.015-23.23.2023

### STANOWISKO

Naczelnej Rady Adwokackiej

dotyczące zmian proponowanych w rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji, który wpłynął do Sejmu w dniu 18 lipca 2023 roku, w części obejmującej zmiany proponowane w artykule 39 projektowanej ustawy, które dotyczą ustawy z dnia 11 maja 2017 roku o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym.

W dniu 18 lipca 2023 r. do Sejmu wpłynął rządowy projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji. W artykule 39 tego projektu proponowane są zmiany w ustawie z 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym.

Historycznie patrząc na powstanie ustawy o biegłych rewidentach należy podkreślić, że miała ona stanowić instrument pozwalający między innymi na zwiększony nadzór publiczny nad firmami audytorskimi dla zapewnienia maksymalnej wiarygodności przedstawianych przez te firmy sprawozdań i wyników badań audytorskich. Ustawa stworzona została jako instrument dbałości o wiarygodność informacji przedstawianych zarówno na rynku inwestorów publicznych, jak i wszystkich uczestników obrotu rynku zaangażowanych w obrót gospodarczy na poziomie takich jednostek, których sprawozdawczość i działalność wymagają, zgodnie z ustawą, przeprowadzenia badania przez firmę audytorską.

Analiza zmian zaproponowanych w rządowym projekcie ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z rozwojem e-administracji wskazuje na odejście od pierwotnego celu ustawy o biegłych rewidentach oraz na wykorzystanie sposobności, jaką daje wprowadzenie rozwiązań przewidzianych ustawą, do stworzenia mechanizmu gromadzenia danych, których beneficjentem w ramach prowadzonej działalności, są firmy audytorskie i przechowywania ich w centralnym rejestrze informatycznym, co stworzy ogromną bazę informacji o wszelkich aspektach działalności

podmiotów badanych przez firmy audytorskie. W uzasadnieniu proponowanych zmian czytamy: „Przepisy prawa nie nakładają na firmy audytorskie obowiązku przekazywania akt, celem ich gromadzenia oraz utrwalania przez organ nadzorczy w zakresie reglamentowanej działalności gospodarczej, co w przypadku zaprzestania działalności przez niektóre firmy audytorskie, może mieć wpływ na bezpieczeństwo badanych przez te firmy audytorskie jednostek. Proponowane zmiany doprowadzą do uzupełnienia informacji posiadanych przez organ publiczny oraz przyczynią się do pełniejszej informacji przy czynieniu ustaleń w przeprowadzanych kontrolach oraz wprowadzonych przez Agencję postępowaniach administracyjnych i dyscyplinarnych.”

Zaprezentowane w uzasadnieniu stanowisko zawiera fałsz intelektualny. Przede wszystkim bowiem fakt reglamentowania określonego rodzaju działalności nie wiąże się wprost z gromadzeniem dokumentacji takiej działalności przez organy publiczne. Przykładowo reglamentowaną działalnością jaką jest np.: wykonywanie zawodu rzeczoznawcy majątkowego, a żaden organ publiczny nie gromadzi dokumentacji stanowiącej akta rzeczoznawców w celu sprawowania nad nimi nadzoru. Wspomniany fałsz polega także na tym, że nawet w przypadku zakończenia każdej działalności, w tym także działalności firmy audytorskiej, jej akta i dokumentacja, na podstawie obecnie obowiązujących przepisów, musi pozostać zabezpieczona i archiwizowana, w przypadku firm audytorskich przez ośmioletni okres, a tym samym, wbrew twierdzeniom uzasadnienia projektu, jest dostępna dla podmiotów prowadzących postępowania dotyczące dotychczasowej działalności danego audytora bez konieczności tworzenia odrębnej bazy takiej dokumentacji. Wskazane więc w uzasadnieniu przesłanki nie stanowią rzeczywistej podstawy wprowadzanych zmian, co więc o konieczności wprowadzenia takich zmian stanowi???

Powyższe pytanie determinuje konieczność zajęcia stanowiska wobec proponowanych zmian przez Naczelną Radę Adwokacką działającą jako reprezentanta zawodu zaufania publicznego, dzierżyciela tajemnicy adwokackiej i obrończej oraz strażnika przestrzegania praw i wolności obywatelskich, który realizuje te zadania na mocy ustawy Prawo o adwokaturze. Stworzenie bowiem publicznej bazy informacji o przedsiębiorcach i innych podmiotach, gromadzącej pełną dokumentację, którą w trakcie swojej pracy pozyskują firmy audytorskie (akta audytora), bez precyzyjnego określenia jakie dokumenty czy informacje nie podlegają przekazaniu do tej bazy, stanowi potencjalne źródło naruszenie tajemnicy adwokackiej, ale także innych, prawnie chronionych tajemnic, takich jak tajemnica radcowska, bankowa, ubezpieczeniowa, tajemnica przedsiębiorstwa czy też informacji mogących taką tajemnicę stanowić to jest informacji obejmujących dane dotyczące finansowania, planów inwestycyjnych, budżetów, umów, strategii biznesowej poszczególnych przedsiębiorstw. Dotychczas informacje te, pozyskane w związku z pracą audytora, pozostawały w dyspozycji firmy audytorskiej i zgodnie z obowiązującym obecnie prawem, przechowywane przez 8 lat od zakończenia badania, stanowić mogły przedmiot analizy organu nadzoru tylko i wyłącznie dla celów ustalenia rzetelności prawidłowości wykonywania zadań przez firmę audytorską. Stanowiły więc informacje zdecentralizowane, podlegające właściwemu

zabezpieczeniu przez ich dysponentów, czyli przez firmy audytorskie, które odpowiadają za naruszenie zawartych tam tajemnic i informacji w związku z charakterem swojej działalności zawodowej. Naruszenie takich, prawnie chronionych danych przez firmę audytorską, to nie tylko odpowiedzialność cywilna i karna tego podmiotu i zarządzających nim osób, ale to ewentualna śmierć cywilna prowadzonej przez ten podmiot działalności, bowiem po ujawnieniu takich danych przez audytora, żaden podmiot nie powierzyłby już audytorowi badania swojego podmiotu. Skumulowanie zaś tych danych w centralnej bazie informatycznej to nie tylko furtka, to wręcz szeroko otwarte wrota dla dostępu nieuprawnionych podmiotów, które mniej lub bardziej legalnymi metodami mogą pozyskiwać dane dotyczące innych, w tym dane objęte między innymi tajemnicą adwokacką i wykorzystywać je dla swoich zarówno gospodarczych, ekonomicznych jak i politycznych celów. To też droga do absolutnego rozmycia kręgu odpowiedzialnych za właściwe zabezpieczenie informacji uzyskiwanych przez firmy audytorskie i zagrożenie przejęcia tych danych dla celów wrogiego ich wykorzystania, nie tylko w kontekście ekonomicznym czy politycznym – krajowym, ale też, co umyka z pola widzenia projektodawcom, w kontekście wrogich działań państw nieprzychylnych naszemu krajowi. Dziś, kiedy informacje o uzyskaniu dostępu do danych informatycznych instytucji prywatnych i państwowych pojawiają się nazbyt często, tworzenie takiej bazy, bez żadnego, jak widać uzasadnienia, może być kwalifikowane raczej jako narażenie interesów narodowych naszego kraju, niż ochrona czegokolwiek.

W tym miejscu też wskazać należy, że podstawą regulacji zawartych w ustawie o biegłych rewidentach firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym są postanowienia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej numer 537/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. W sprawie szczegółowych wymogów dotyczących ustawowych badań sprawozdań finansowych jednostek interesu publicznego, w którym, w punkcie 35, wskazano: „niniejsze rozporządzenie nie narusza praw podstawowych i respektuje zasady określone w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, a zwłaszcza prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, prawo do ochrony danych osobowych wolności prowadzenia działalności gospodarczej i musi być stosowane zgodnie z tymi prawami i zasadami”. Nie polega więc na prawdzie stwierdzenie zawarte w końcowej części uzasadnienia projektu opiniowanej ustawy, że zawarte w niej propozycje nie naruszają prawa Unii Europejskiej, bezsprzecznie bowiem proponowane w ustawie o biegłych rewidentach firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym wprowadzenie jednolitej informatycznej, publicznej bazy gromadzącej akta wszystkich firm audytorskich ze wszystkimi zawartymi w nich informacjami i dokumentami narusza wszelkie standardy ochrony praw i wolności obywatelskich o których mowa w punkcie 35 wyżej wskazanego rozporządzenia Unii Europejskiej. Stwarza ogromne i realne zagrożenie naruszeniem wszelkich prawem gwarantowanych tajemnic i stanowi niekontrolowaną drogę do ich obejścia, uderzając tym samym w gwarancje swobód obywatelskich i swobody prowadzenia działalności gospodarczej.

W związku z powyższym Naczelna Rada Adwokacka stanowczo sprzeciwia się wprowadzeniu zmian proponowanych w opisanym zakresie, w ustawie o biegłych rewidentach firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym i postuluje o odstąpienie od prac ustawodawczych w tej części opiniowanego projektu.

Autor: adwokat Dorota Kulińska

  
Dyrektor  
Instytutu Legislacji i Prac Parlamentarnych  
przy Naczelnej Radzie Adwokackiej  
adw. Dorota Kulińska