

X kadencja



KANCELARIA SEJMU

Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **KOMISJI DO SPRAW DEREGULACJI**
(NR 100)

■ **KOMISJI FINANSÓW PUBLICZNYCH**
(NR 256)

z dnia 12 marca 2026 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia Komisji do Spraw Deregulacji (nr 100) Komisji Finansów Publicznych (nr 256)

12 marca 2026 r.

Komisje: do Spraw Deregulacji oraz Finansów Publicznych, obradujące pod przewodnictwem posła **Ryszarda Petru (Centrum)**, przewodniczącego Komisji do Spraw Deregulacji, przeprowadziły:

– **pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym i ustawy o rachunkowości (druk nr 2292).**

W posiedzeniu udział wzięli: **Jurand Drop** podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów wraz ze współpracownikami, **Jacek Gdański** prezes Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego wraz ze współpracownikami, **Kamil Jesionowski** prezes Krajowej Rady Biegłych Rewidentów wraz ze współpracownikami, **Kevin Jaworski** ekspert w Departamencie Rynku Finansowego i Prawa Korporacyjnego oraz Konfederacji Lewiatan, **Tomasz Konieczny** i **Agnieszka Müller-Grządka** eksperci Pracodawców RP oraz **Krzysztof Michalski** ekspert SprawdaMy – Inicjatywa Przedsiębiorcy dla Polski.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Ksenia Angierman-Kozielska**, **Jakub Stefaniak**, **Anna Woźniak** i **Ziemowit Uźdźicki** – z sekretariatów Komisji w Biurze Komisji Sejmowych oraz **Monika Bies-Olak** i **Ewelina Roguska** – legislatorzy z Biura Legislacyjnego.

Przewodniczący poseł Ryszard Petru (Centrum):

Otwieram wspólne posiedzenie Komisji do Spraw Deregulacji oraz Komisji Finansów Publicznych. Stwierdzam kworum.

Witam członków obu Komisji oraz pana Juranda Dropa, podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów wraz ze współpracownikami, witam również przedstawicieli Inicjatywy Przedsiębiorcy dla Polski – SprawdaMy.

Porządek posiedzenia przewiduje pierwsze czytanie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym oraz ustawy o rachunkowości, druk nr 2292. Uzasadnienie projektu ustawy przedstawi minister finansów i gospodarki.

Przystępujemy do realizacji porządku dziennego. Informuję, że 26 lutego br. marszałek Sejmu skierował rządowy projekt ustawy z druku nr 2292 do pierwszego czytania w naszych komisjach. Zgodnie z regulaminem Sejmu, pierwsze czytanie obejmuje uzasadnienie projektu przez wnioskodawcę, debatę w sprawach ogólnych zasad projektu oraz pytania posłów i odpowiedzi wnioskodawców.

Proszę pana ministra Juranda Dropa o uzasadnienie projektu ustawy zawartego w druku nr 2292.

Podsekretarz stanu w Ministerstwie Finansów Jurand Drop:

Panie przewodniczący, panie posłanki, panowie posłowie, szanowni państwo, projekt ustawy ma charakter deregulacyjny i dotyczy firm audytorskich oraz jednostek zainteresowania publicznego. Wspomniane jednostki zainteresowania publicznego to duże firmy, mówiąc w skrócie: banki, ubezpieczyciele i spółki giełdowe.

Projekt ustawy proponuje modyfikację przepisów krajowych dotyczących zachowania niezależności firm audytorskich od badanych przez nie podmiotów. Obecnie niezależność firm audytorskich jest zapewniona w przepisach w formie wyszczególnionych pewnych działań, których audytorom nie wolno podejmować. Firma audytorska może wykonywać na rzecz badanej jednostki zainteresowania publicznego tylko ściśle określone usługi, natomiast z definicji nie wolno jej wykonywać usług, które nie są enumeratywnie wymienione w obowiązujących przepisach. Usługi

niewskazane w przepisach nie mogą być zatem świadczone przez firmę audytorską, która jest już zatrudniona przez spółkę, a więc spółka musi zlecać ich wykonywanie innej firmie audytorskiej, co de facto podraża koszty funkcjonowania spółki. Takie działanie jest z punktu widzenia spółki także mniej efektywne, ponieważ zwykle nie ma przepływu informacji między firmami audytorskimi.

Proszę państwa, będę się posługiwał w dalszej części trochę zwodniczym określeniem: „biała lista” i „czarna lista”. W tym momencie mamy sytuację, którą nazywamy „białą listą”, ale z punktu widzenia efektywności jest gorsza, a więc prawdę mówiąc, powinniśmy ją nazywać raczej „czarną listą” – chodzi o usługi, które mogą być wykonywane przez firmy audytorskie. Proponowana ustawa zakłada zmianę dotychczasowego podejścia. Zamiast listy usług, które mogą być świadczone przez audytorów, proponujemy przyjąć zasadę, że nie mogą być świadczone tylko takie usługi, które naruszają niezależność audytorów, natomiast wszystkie pozostałe usługi mogą być przez firmy audytorskie wykonywane.

Ta zmiana wynika oczywiście z faktu, że rzeczywistość gospodarcza ewoluuje, a w związku z tym zmienia się zakres świadczonych usług oraz pojawiają się nowe rodzaje usług. W związku z tym nie jest ani możliwe, ani praktyczne, ciągle uzupełnianie listy usług możliwych do świadczenia przez audytorów, czyli uzupełnianie tzw. „białej listy” zawartej w przepisach ustawowych.

Koncepcja podejścia do zagadnienia poprzez stworzenie „białej listy” stanowi zresztą nadregulację w stosunku do przepisów unijnych. We wszystkich krajach Unii Europejskiej, poza Polską i Holandią, obowiązuje bezpośrednio unijne rozporządzenie 537/2014, które zawiera listę usług zakazanych, które nie mogą być wykorzystywane, czyli tzw. „czarną listę”. Takie rozwiązanie funkcjonuje w 25 krajach, a tylko w Polsce i Holandii obowiązuje inne podejście. Proponujemy je zmienić tą ustawą. Mówiąc konkretnie, proszę państwa, przedłożony projekt uchyla art. 136 ustawy o biegłych rewidentach, co spowoduje usunięcie „białej listy”, natomiast wprost będą stosowane przepisy unijnego rozporządzenia 537/2014, wskazujące na listę usług zakazanych.

Myślę, że to tyle, panie przewodniczący, jeśli chodzi o uzasadnienie projektu tej ustawy.

Przewodniczący poseł Ryszard Petru (Centrum):

Dziękuję, panie ministrze, projekt został jasno przedstawiony. Podsumowując, można powiedzieć, że co nie jest zabronione, jest dozwolone. Taka jest filozofia zaproponowanej korekty przepisów, bardzo deregulacyjna i bardzo mi się podoba.

Otwieram dyskusję. Proszę bardzo, panie pośle.

Poseł Henryk Kowalczyk (PiS):

Dziękuję, panie przewodniczący. Mam pytanie dotyczące sensowności proponowanego zapisu. Zgoda, co nie jest zabronione, jest dozwolone, tylko że w tym przypadku mamy do czynienia z dość specyficzną materią. To nie jest bowiem zwykła działalność gospodarcza, w przypadku której przedsiębiorcy bezpośrednio skorzystają na wprowadzeniu nowych przepisów. Zaproponowana zmiana, proszę państwa, jest przeprowadzana pod kątem zabezpieczenia interesów firm audytorskich.

Przypominam, że intencją uchwalenia ustawy z 2017 r. było zapewnienie jak największej niezależności firm audytorskich. Chodziło o to, aby nie było żadnych powiązań pomiędzy audytorem a audytowaną przez niego firmą. Jeśli bowiem daje się komuś zarobić, to później zwykle oczekuje się określonego wyniku, określonego efektu, także w przypadku audytu. Dlatego przepisy, które funkcjonują do tej pory, wskazują tylko te czynności, które audytor może wykonać i żadnych innych. Moim zdaniem taka regulacja daje większą pewność niezależności wiarygodności audytu. Filozofia prezentowanego projektu ustawy zakłada bardzo silne rozszerzenie katalogu usług świadczonych przez firmy audytorskie na rzecz podmiotów audytowanych. Obawiam się, że może to doprowadzić do naruszenia dotychczasowej niezależności i pewności audytu. Czemu to ma służyć?

W Polsce mamy zarejestrowanych ponad tysiąc firm audytorskich i chyba naprawdę nie ma powodu, żeby firma zlecająca audyt jednemu podmiotowi miała nie skorzystać z usług innych firm. Tego rodzaju usługi można przecież krzyżować i wtedy nie będzie podejrzeń, że przed audytem płacimy za inne usługi. Myślę, że to jest przede wszystkim ustawa lobbingowa i bynajmniej wcale nie oznacza deregulacji dla przedsiębiorstw, natomiast niewątpliwie oznacza deregulację dla firm audytorskich. Paleta ich usług się poszerza, ale jednocześnie w parze z tym idzie utrata zaufania dla usług świadczonych przez firmy audytorskie. Dlatego mam bardzo

duże wątpliwości, czy w ogóle w to należy wchodzić. Zastanawiam się też, komu to do tej pory przeszkadzało, że pojawił się pomysł luzowania tych obostrzeń? To może rodzić dość istotne skutki, choćby jeśli chodzi o późniejsze wpływy podatkowe, bo tak m.in. mogą przejawiać się konsekwencje stosowania zaproponowanego rozwiązania.

Przewodniczący poseł Ryszard Petru (Centrum):

Bardzo dziękuję. Proszę, pani przewodnicząca Skowrońska.

Posel Krystyna Skowrońska (KO):

Nie zgadzam się z moim poprzednikiem i jego wypowiedzią, z panem przewodniczącym Kowalczykiem. Wydaje mi się, że ten projekt ustawy wprowadza dobre rozwiązanie. Firmy audytorskie mają obowiązek rzetelnego wykonywania swoich obowiązków – to po pierwsze. One są nadzorowane przez PANA, a zatem wszelka ich działalność jest kontrolowana. Audytorzy muszą po prostu na odpowiednim poziomie wykonywać swoje usługi na rzecz podmiotów. Po drugie – raporty dotyczące badania bilansów i sprawozdań finansowych muszą być przygotowane rzetelnie.

Co ta ustawa zmienia? Ona stwarza biegłym rewidentom, na podstawie posiadanej przez nich wiedzy, możliwość wykonywania innych prac na rzecz klienta w czasie, kiedy nie przeprowadzają badania sprawozdań finansowych. Dwa elementy są tutaj kluczowe. Z jednej strony mamy znajomość firmy przez rewidenta, a z drugiej strony – tak bym to określiła – otrzymamy rzetelniejszy raport. *Due diligence* jest po prostu wykonywane bardzo starannie. Dzięki temu podmiot, w którym jest prowadzone badanie sprawozdania, otrzymuje pełną wiedzę na temat swojej sytuacji. Wydaje mi się, że to będzie dobre rozwiązanie, ponieważ dzięki niemu uzyskamy wiedzę na temat wszystkich aspektów działalności danego podmiotu, także w kontekście historycznym.

Jeszcze raz zaznaczę, że ustawa o Polskiej Izby Nadzoru Audytowego jest niezwykle ważna. Pokazuje ona, jakie wymagania musimy stawiać firmom audytorskim. Zgadzam się z panem ministrem, że rozwiązanie, o którym mówił, na pewno zdecydowanie poprawi jakość usług biegłych rewidentów, co jest przecież niezwykle istotne dla sytuacji na tym rynku. Nie bez znaczenia są w tym kontekście także kary nakładane za nieprawidłową działalność firm audytorskich.

Panie ministrze, chciałabym zapytać o jeszcze jedną rzecz. Co 3 lata, zdaje się, musi być dokonywana zmiana kluczowego biegłego rewidenta. Czy państwo się nad tą kwestią również zastanawialiście? Czy to może być inny okres? Przyznam, że nie pamiętam, jakie było uzasadnienie dla okresu 3-letniego, kiedy my wprowadzaliśmy tę regulację. Dlaczego zastanawiam się nad innym okresem? Ponieważ w mojej percepcji to powinno być 5 lat. Okres 3 lat jest bowiem krótki i to jest także opinia niektórych podmiotów podpisujących umowy na badanie sprawozdań finansowych. Jeśli nie dzisiaj, panie ministrze, to do rozważenia w przyszłości pozostawiam kwestię wydłużenia do 5 lat okresu, w którym swoje funkcje może wypełniać kluczowy biegły rewident. Miałby on po prostu lepszą znajomość firmy, ale oczywiście ponosiłby także pełną odpowiedzialność za efekty swojej pracy. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Ryszard Petru (Centrum):

Pan poseł Sławomir Ćwik, bardzo proszę.

Posel Sławomir Ćwik (Centrum):

Wysokie Komisje, panie ministrze, szanowni państwo, przypadek, który dzisiaj rozpatrujemy jako nowelizację ustawy, to jest przykład bardzo często krytykowany przez obecną opozycję – zarówno Konfederację, jak i Prawo i Sprawiedliwość. Chodzi o to, że mamy jakieś unijne regulacje, które określają pewne obostrzenia, a później państwo członkowskie, w tym przypadku Polska, korzysta z prawa do nadregulacji, do wprowadzenia dodatkowych obostrzeń. Dokładnie taka sytuacja miała miejsce w przypadku ustawy o biegłych rewidentach. Rozporządzenie unijne określa „czarną listę” usług, które nie mogą być jednocześnie wykonywane przez firmę audytorską wykonującą audyt, a Polska wprowadziła w tym zakresie dodatkowe ograniczenie. Zaproponowana nowelizacja te ograniczenia znosi. Lista ograniczeń zostaje dopasowana do wymogów prawa unijnego.

W związku z tym mam nadzieję, że zarówno pan przewodniczący Kowalczyk, jak i pozostali członkowie i posłanki klubu Prawa i Sprawiedliwości poprą rządowy projekt ustawy znoszącej nadmierne ograniczenia, które w efekcie powodują wyższe koszty dla polskich przedsiębiorców. Jeżeli firma chce skorzystać z badania *due diligence*, to musi do tego celu zatrudniać kolejną firmę audytorską, a nie oszukujemy się – kosztuje to wtedy więcej, aniżeli zrobienie tego samego przez

firmę audytorską, która wykonywała wcześniej audyt spółki i zna już daną firmę oraz branżę, a więc nie musi wykonać dodatkowej pracy, której kosztami będzie obciążać przedsiębiorcę.

Uważam, że projekt tej nowelizacji jest jasny, czytelny i powinien być przez wszystkich poparty. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Ryszard Petru (Centrum):

Bardzo dziękuję, panie pośle. Proszę zwrócić uwagę, że w projekcie jest cały czas wykaz niedozwolonych działań. To jest bardzo istotne, ponieważ to nie jest tak, że firmy audytorskie mogą zrobić wszystko. Trzeba przyjąć założenie, że ten wykaz jest właściwy.

Czy ktoś z państwa chciałby się jeszcze wypowiedzieć na temat projektu ustawy? Nie widzę, a zatem przekazuję głos panu ministrowi. Panie ministrze, czy byłby pan uprzejmy odnieść się do uwag, które zostały zgłoszone w trakcie dyskusji w ramach pierwszego czytania?

Podsekretarz stanu w MF Jurand Drop:

Oczywiście, panie przewodniczący. Jeśli chodzi o kwestie podniesione przez pana posła Kowalczyka, czyli o wartości i cele, to ta ustawa cały czas ma na uwadze obiektywizm i niezależność firm audytorskich. Staramy się, aby nie doszło do żadnego konfliktu interesów i żeby audytorzy pozostali niezależni. Mechanizmy, które naszym zdaniem gwarantują niezależność firm audytorskich, to m.in. zatwierdzenie przez komitet audytu danej jzp możliwości świadczenia danej usługi przez badającą firmę audytorską po dokonaniu oceny wpływu konkretnej usługi na niezależności firmy audytorskiej; opracowanie przez komitet audytu odpowiednich polityk w zakresie świadczenia innych usług niż badane; zobowiązanie do zachowania przez firmę audytorską wymogów niezależności określonych w przepisach ustawy o biegłych rewidentach plus oczywiście kodeks etyki zawodowej i standardy wykonywania danej usługi, które są określone. Bardzo istotną sprawą jest ograniczenie maksymalnego wynagrodzenia za dodatkowe dozwolone usługi, do wysokości maksymalnie 70% średniego wynagrodzenia za badanie sprawozdania finansowego w okresie ostatnich 3 lat. Jeśli popatrzymy na bodźce działające na firmy audytorskie, to jest dosyć istotna sprawa. I na zakończenie mamy jeszcze weryfikację kontroli przeprowadzonej przez PANA w odniesieniu do firmy audytorskiej.

Oczywiście – jak wspomniał pan przewodniczący Petru – cały czas jest aktualna „czarna lista”, która dotyczy m.in. takich spraw, jak usługi finansowe w zakresie przygotowania formularzy podatkowych, podatku od wynagrodzeń itd. Obejmuje ona także udział w zarządzaniu lub w procesie decyzyjnym badanej jednostki – bardzo ważne jest odseparowanie podejmowania decyzji w firmie od audytora, a raczej w drugą stronę, tzn. odseparowanie audytora od decyzji podejmowanych w firmie. Zakazane jest także prowadzenie księgowości, sporządzanie dokumentacji księgowej, sporządzanie sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju, jak również usługi w zakresie wynagrodzeń, opracowanie i wdrażanie procedur kontroli wewnętrznej itd. Nie będę tego teraz rozwijał. Usługi z tzw. „czarnej listy” cały czas istnieją i nadal będą zakazane. Doświadczenia 25 innych krajów Unii pokazują, że niezależność firm audytorskich nie jest zagrożona.

Padło też pytanie, dlaczego tak naprawdę przeprowadzamy tę zmianę. Otóż robimy ją dlatego, że są pewne rzeczy, które widzimy i które są drobnymi rzeczami, dodatkowymi, typu weryfikacja wyliczeń wskaźnika dla celów umowy handlowej, weryfikacja wydatków inwestycyjnych, weryfikacja korekty ceny przy rozliczeniu nabycia spółki – drobne rzeczy, które w tym momencie, ponieważ idziemy w zgodzie z tzw. „białą listą”, wymagają zatrudnienia kolejnej firmy audytorskiej, co oczywiście jest bez sensu i jest kompletnie nieefektywne. Utrzymanie „białej listy” uniemożliwia w tym zakresie jakąkolwiek zmianę, dlatego proponujemy nowelizację ustawy, dzięki której wszystkie drobne rzeczy, które nie są zakazane, będą dozwolone. Oczywiście nie wiemy, jakie będą wymagania w przyszłości, ale jeśli będą one stosunkowo niewielkie, to dzięki temu nasza powinna okazać się *future proof*, czyli odporna na przyszłe zmiany.

Uważam, że zachowane zostały wszystkie wartości, o których mówił pan poseł Kowalczyk, natomiast ustawa ułatwia funkcjonowanie w praktyce zarówno firm audytorskich, jak i badanych przez nie podmiotów.

Było jeszcze pytanie pani poseł Skowrońskiej dotyczące okresu 3 lat w odniesieniu do kluczowych biegłych rewidentów. To nie jest materia tej ustawy, pani poseł, i dlatego nie wprowadziliśmy żadnych zmian w tym zakresie. Prowadzimy oczywiście przegląd tego, co jest konieczne do zmiany w zakresie biegłych rewidentów i z pewnością, bo takie głosy do nas dochodzą, uwzględnimy

ten postulat i zmierzmy, czy parametr 3 lat jest właściwie ustawiony i czy nie powinno to być faktycznie 5 lat. Takie głosy się pojawiają, ale to jest raczej sprawa niedalekiej przyszłości. Na razie prowadzimy przegląd.

Przewodniczący poseł Ryszard Petru (Centrum):

Bardzo dziękuję, panie ministrze. Stwierdzam zakończenie pierwszego czytania, przystępujemy do szczegółowego rozpatrzenia projektu ustawy.

Czy ktoś ma z państwa uwagi do tytułu ustawy? Nie ma uwag. Stwierdzam, że tytuł ustawy został przyjęty.

Art. 1. Czy są uwagi do tego artykułu? Nie ma uwag. Stwierdzam, że art. 1 został przyjęty.

Art. 2. Nikt nie zgłasza uwag, art. 2 został przyjęty.

Art. 3. Nie ma uwag, artykuł został przyjęty.

Art. 4. Bez uwag, artykuł został przyjęty.

Czy jest sprzeciw wobec propozycji przyjęcia całości projektu ustawy z druku nr 2292?

Poseł Henryk Kowalczyk (PiS):

Sprzeciw.

Przewodniczący poseł Ryszard Petru (Centrum):

Zarządzam głosowanie. Kto z pań i panów posłów jest za przyjęciem projektu ustawy z druku nr 2292? Kto jest przeciw? Kto się wstrzymał od głosu? Jeśli wszyscy już zagłosowali, proszę o wyświetlenie wyników głosowania.

Głosowało 34 posłów, za 20, przeciw 12, wstrzymały się od głosu 2 osoby. Stwierdzam, że Komisje przyjęły projekt ustawy.

Musimy jeszcze wybrać posła-sprawozdawcę. Proszę, pani poseł Skowrońska.

Poseł Krystyna Skowrońska (KO):

Proponuję, żeby sprawozdawcą został pan poseł Sławomir Ćwik.

Przewodniczący poseł Ryszard Petru (Centrum):

Nie słyszę sprzeciwu. Stwierdzam, że pan poseł Sławomir Ćwik został wybrany na sprawozdawcę Komisji.

Dziękuję państwu, zamykam posiedzenie.