



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

III kadencja

Druk nr 184

Warszawa, 4 listopada 1997 r.

Pan

Maciej PŁAŻYŃSKI

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 29 ust. 2 Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o rachunkowości.

Do reprezentowania nas w pracach nad projektem ustawy upoważniamy posła Stanisława Steca.

(-) Bronisław Kazimierz Dankowski; (-) Witold Deręgowski; (-) Marek Dyduch;
(-) Barbara Hyla-Makowska; (-) Michał Kaczmarek; (-) Seweryn Kaczmarek;
(-) Bogdan Lewandowski; (-) Tadeusz Matyjek; (-) Wojciech Nowaczyk;
(-) Waclaw Olak; (-) Marek Olewiński; (-) Czesław Pogoda; (-) Stanisław Stec;
(-) Jan Szymański, (-) Tadeusz Tomaszewski.

USTAWA

z dnia.....1997 r.

o zmianie ustawy o rachunkowości.

Art. 1. W ustawie z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. Nr 121, poz. 591 oraz z 1997 r. Nr 32, poz. 183 i Nr 43, poz. 272) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 64:

a) w ust. 3 w pkt 1 po wyrazach "raz na 3 lata" dodaje się wyrazy "z zastrzeżeniem ust. 4",

b) dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

"4. Roczne sprawozdanie finansowe, o którym mowa w ust. 3 pkt 1 podlega jednorazowemu badaniu w okresie od dnia wejścia w życie ustawy do dnia 31.12.2000 r."

2) w art. 80 w ust. 3 po wyrazach "oraz przedstawicielstwa podmiotów zagranicznych" dodaje się przecinek oraz wyrazy "a także wspólnoty mieszkaniowe i inne jednostki".

3) w art. 81 w ust. 3 w pkt 4 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje wyrazy "w tym zasady i tryb działania Komisji Egzaminacyjnej powoływanej przez Ministra Finansów, sprawdzającej kwalifikacje oraz wzór świadectwa stwierdzającego te kwalifikacje i wymagania."

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia, z tym że przepis art. 1 pkt 2 dotyczy sprawozdań finansowych sporządzonych za rok obrotowy 1997.

UZASADNIENIE

Celem nowelizacji ustawy z dnia 29 września 1994r. o rachunkowości (Dz. U. Nr 121, poz. 591 z późn. zm.) jest:

1) utrzymanie dotychczasowej regulacji ustawowej badania sprawozdań finansowych tzw. „mniejszych” tj. wyszczególnionych w art. 64 ust. 1 pkt 4 jednostek, z jednoczesnym zastrzeżeniem, że pierwsze jednorazowe obowiązkowe badanie sprawozdań finansowych tych jednostek, obejmujące jeden rok obrotowy, ma nastąpić w okresie od dnia wejścia w życie ustawy (tj. 1.01.1995 r.) do dnia 31.12.2000 r.,

2) rozszerzenie katalogu jednostek nie prowadzących działalności gospodarczej, wymienionych w art. 80 ust. 3, zwolnionych z obowiązku sporządzania sprawozdań finansowych grupy kapitałowej oraz badania i ogłaszania sprawozdań finansowych, a także uprawnionych do stosowania szczególnych (tj. uproszczonych) zasad rachunkowości, o wspólnoty mieszkaniowe i inne jednostki nie prowadzące działalności gospodarczej,

3) uściślenie w art. 81 ust. 3 pkt 4 zakresu Kwalifikacji i innych wymagań o zasady trybu działania Komisji Egzaminacyjnej powoływanej przez Ministra Finansów, określonych przepisami rozporządzenia Ministra Finansów, a których spełnienie przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej uprawnia do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Ad 1) do omawianych tzw. "mniejszych" jednostek należą m.in. spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki komandytowe, jawne, cywilne, osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, przedsiębiorstwa państwowe, które w poprzedzającym roku obrotowym, za który sporządzono sprawozdanie finansowe, nie osiągnęły lub nie przekroczyły granicy dwóch z trzech następujących wielkości:

1) średnioroczne zatrudnienie - 50 osób,

2) suma aktywów bilansu na koniec roku obrotowego - równowartość w walucie polskiej 1 mln. ECU,

3) przychód netto ze sprzedaży towarów i produktów oraz operacji finansowych za rok obrotowy - równowartość w walucie polskiej 3 mln. ECU.

Sprawozdania finansowe w/wym. jednostek - zgodnie z art. 64 ust. 3 pkt 1 ustawy - podlegają obowiązkowi badania raz na trzy lata.

Wprowadzony ustawą o rachunkowości obowiązek badania „mniejszych” jednostek podyktowany był przede wszystkim zapewnieniem bezpieczeństwa uczestnikom obrotu gospodarczego wobec licznych zmian w gospodarce. Efektem tego była głęboka reforma prawa bilansowego, wprowadzona w życie z dniem 1 stycznia 1995r., a wymagająca od kierowników jednostek i kadry księgowych diametralnie innego spojrzenia na tę dziedzinę prawa w celu odzwierciedlenia w sprawozdaniach finansowych rzeczywistego obrazu firm.

Aczkolwiek - zgodnie z IV dyrektywą Rady Wspólnot Europejskich z dnia 25 lipca 1978r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych niektórych rodzajów spółek - „małe” jednostki (spółki) tj. nie przekraczające poniższych wielkości:

- 1) średnioroczne zatrudnienie - 50 osób,
- 2) suma aktywów bilansu - 2,5 mln. ECU,
- 3) obrót ze sprzedaży netto - 5 mln. ECU

nie mają obowiązku badania, to jednak w rzeczywistości naszej - głębokich przemian - obowiązek taki w okresie przejściowym był uzasadniony merytorycznie, stąd zapis ustawowy.

Dodatkowym argumentem jest - zgodnie z art. 11 ust. 3 ustawy o rachunkowości - możliwość korzystania przez kierowników „małych” jednostek z usług zewnętrznych w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych przez osoby do tego uprawnione. Podkreśla się, że i w tym przypadku - w myśl art. 4 ust. 4 ustawy o rachunkowości - odpowiedzialność za rachunkowość ponosi kierownik jednostki. Dlatego też sprawozdania finansowe sporządzane przez osoby uprawnione do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych wymagają również oceny dla bezpieczeństwa kierownictwa firm.

Argumenty te przemawiają za obowiązkiem sprawdzenia sprawozdań finansowych, a tym samym oceny organizacji systemu rachunkowości w firmach, w celu uzyskania prawidłowej i rzetelnej informacji finansowej niezbędnej dla firmy i jej szeroko rozumianego otoczenia. Często - w wyniku czynności audytorskich - następuje uzdrowienie sytuacji na tym tak ważnym odcinku w firmie.

Nie kwestionując obowiązku badania należy również uwzględnić czynności związane z jego należytym wykonaniem, a zwłaszcza w sytuacji jaka występuje na rynku. Aktualnie liczba biegłych rewidentów wynosi ok. 6 300 zrzeszonych w 1 510 podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych. Natomiast firm, które zobowiązane są prowadzić księgi rachunkowe w oparciu o przepisy ustawy o rachunkowości jest ponad 1, 5 mln.

„Małe” jednostki, o których mowa w art. 64 ust. 3 pkt 1 ustawy o rachunkowości, obowiązek badania pozostawiły na ten trzeci rok, przy czym nie jest to reguła. Są bowiem jednostki, które wykonały te czynności już za 1995r., inne za 1996r., bowiem widziały taką potrzebę wobec licznych zmian w prawie gospodarczym. Niemniej jednak znaczna większość jednostek pozostawiła te czynności na graniczny okres wynikający z ustawy tj. za 1997r., co oznacza w tym przypadku, że w praktyce na jednego biegłego rewidenta może przypadać łącznie do zbadania ok. 200 sprawozdań finansowych firm - za rok obrotowy 1997.

Prowadzić to może do bardzo niskiej jakości wykonania zadań przez biegłych rewidentów, przy jednoczesnym nieproporcjonalnym wzroście opłat z tytułu usług audytorskich.

Dodatkowym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem omawianej zmiany jest odpowiedzialność karna wynikająca z ustawy o rachunkowości. Zgodnie bowiem z art. 79 pkt 1 ustawy za nie poddanie rocznego sprawozdania finansowego badaniu przez biegłego rewidenta grozi kara grzywny w wysokości od 3.000 do 15.000 zł.

Stąd liczne wystąpienia do Ministra Finansów o zwolnienie „małych” jednostek z ustawowego obowiązku badania ich sprawozdań finansowych, względnie wydłużenie w czasie tego obowiązku.

Ostateczny skutek propozycji zmiany do ustawy o rachunkowości dotyczy wyłącznie pierwszego badania sprawozdania finansowego.

Ad 2) W Dz. U. nr 106 pod poz. 682 ukazała się ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o zmianie ustawy o własności lokali. W ustawie tej dokonano m.in. zmiany brzmienia przepisów art. 29 ust.1 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. nr 85 poz. 388), a mianowicie:

"Art. 29 ust.1. Zarząd jest obowiązany stosować dla nieruchomości wspólnej zasady rachunkowości określone dla jednostek nie prowadzących działalności gospodarczej, dokonywać rozliczeń poprzez rachunek bankowy oraz składać ze swojej działalności roczne sprawozdania. Stosowanie zasad rachunkowości określonych dla jednostek nie prowadzących działalności gospodarczej nie dotyczy wypadku gdy zarząd nieruchomością wspólną powierzono jednostce działającej na zasadach określonych w przepisach prawa budżetowego".

Przy powyższej zmianie nie dokonano dodatkowego zapisu, dającego delegację ustawową Ministrowi Finansów do określenia w drodze rozporządzenia szczególnych (uproszczonych) zasad rachunkowości dla wspólnot mieszkaniowych, względnie nie wprowadzono zmian do ustawy o rachunkowości w tym zakresie.

W związku z tym zachodzi konieczność rozszerzenia katalogu jednostek nie prowadzących działalności gospodarczej, wymienionych w art. 80 ust. 3, zwolnionych z obowiązku sporządzania sprawozdań finansowych grupy kapitałowej oraz badania i ogłaszania sprawozdań finansowych, a także uprawnionych do stosowania szczególnych (tj. uproszczonych) zasad rachunkowości, o wspólnoty mieszkaniowe i inne jednostki nie prowadzące działalności gospodarczej.

Zasady rachunkowości określone dla jednostek nie prowadzących działalności gospodarczej dotyczą takich jednostek jak: stowarzyszenia, partie polityczne, związki zawodowe, organizacje pracodawców, izby gospodarcze, kościelne osoby prawne, fundacje oraz inne nie będące spółkami prawa handlowego organizacje dobroczynności i opieki społecznej, towarzystwa naukowe, organizacje ochrony zdrowia, rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz przedstawicielstwa podmiotów zagranicznych. Jednostki te, oprócz możliwości stosowania uproszczonych zasad rachunkowości zwolnione są także z obowiązku badania i ogłaszania sprawozdań finansowych. Przez stosowanie uproszczonych zasad rachunkowości należy rozumieć, że nie obowiązuje wtedy m.in. zasada ostrożnej wyceny, zaś dane wykazywane w sprawozdaniu finansowym ograniczone są do tzw. minimum.

Katalog ten jest na dzień dzisiejszy zamknięty, a w związku z tym w przypadku unormowania ustawowego jednostek działających na podobnych zasadach jak w/wym nie mogą one stosować zasad określonych w rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości dla jednostek nie prowadzących działalności gospodarczej (Dz.U. nr 140 poz. 789 z

późn.zm.), wydanym na podstawie delegacji ustawowej w art. 81, ust. 3 pkt 3 ustawy o rachunkowości.

Dodatkowo należy podkreślić, że drugie zdanie znowelizowane zapisu art.29 ust.1 ustawy o własności lokali tj. "Stosowanie zasad rachunkowości określonych dla jednostek nie prowadzących działalności gospodarczej nie dotyczy wypadku gdy zarząd nieruchomością wspólną powierzono jednostce działającej na zasadach określonych w przepisach prawa budżetowego" - uwarunkowane jest przepisami art. 51a ust.1 ustawy Prawo budżetowe, co oznacza, że tylko zarządy wspólnot mieszkaniowych, będące zakładami budżetowymi, muszą prowadzić ewidencję zgodną z zasadami rachunkowości, określonymi dla zakładów budżetowych. Dlatego też zmiany zapisane w art.1 pkt 8 ustawy o zmianie ustawy o własności lokali - a dotyczące wprowadzenia w art.29 nowych zapisów ust. 1a, 2 i 3 - są jak najbardziej słuszne, bowiem powodują zobowiązanie również zarządu wspólnoty mieszkaniowej, będącego zakładem budżetowym, do prowadzenia dla nieruchomości wspólnej odrębnej ewidencji kosztów i przychodów, a także ewidencji wnoszonych przez właścicieli opłat na pokrycie kosztów zarządu nieruchomością wspólną.

Brakuje jedynie obecnie możliwości określenia - w drodze rozporządzenia Ministra Finansów - szczególnych (uproszczonych) zasad rachunkowości dla jednostek nie prowadzących działalności gospodarczej.

Ad 3) Uściślenie - z uwagi na zgłaszane wątpliwości interpretacyjne - w art. 81 ust. 3 pkt 4 zakresu kwalifikacji i innych wymagań o zasady trybu działania Komisji Egzaminacyjnej powoływanej przez Ministra Finansów, określonych przepisami rozporządzenia Ministra Finansów, a których spełnienie przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej uprawnia do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, podyktowane jest koniecznością wyraźnego określenia w rozporządzeniu Ministra Finansów w sprawie kwalifikacji i innych wymagań, których spełnienie uprawnia do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, zasad i trybu działania Komisji Egzaminacyjnej, powoływanej przez Ministra Finansów, sprawdzającej kwalifikacje wymagane od osób usługowo prowadzących księgi rachunkowe.

W ustawie o rachunkowości brak jest obecnie jednoznacznego upoważnienia Ministra Finansów do podejmowania działań związanych z organizacją, zasadami i trybem działania Komisji Egzaminacyjnej, a w szczególności kto ma te kwestie rozwiązać. Z tego samego względu Komisji Egzaminacyjnej nie mogą powoływać także inne podmioty. Równocześnie to na Ministrze Finansów ciąży obowiązek wykonywania ustawowo określonych obowiązków. Gdyby więc Minister Finansów takiej Komisji nie powołał nie mógłby tych obowiązków wykonać. Kandydat ubiegający się o uprawnienia do prowadzenia ksiąg rachunkowych nie miałby bowiem przed kim składać egzaminu.

W tej sytuacji kierując się nadrzędnym interesem, jakim niewątpliwie jest bezpieczeństwo w obrocie gospodarczym, ale również interesem Państwa (wynikające z ksiąg podstawy opodatkowania podatkami i innymi należnościami państwowymi i samorządowymi) Minister Finansów powołał Komisję Egzaminacyjną, do której zadań należy sprawdzanie kwalifikacji osób nie posiadających wykształcenia umożliwiającego im nabycie z mocy prawa uprawnień do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych. Upoważnienie bowiem do określenia kwalifikacji, jeżeli ma być racjonalnie wykonane, powinno obejmować również uprawnienie do określenia trybu i sposobu sprawdzenia ich posiadania. Wynika to również z upoważnienia do określenia innych wymagań, czyli ustanowienia zespołu warunków, które spełnić musi osoba uprawniona do prowadzenia usługowego ksiąg rachunkowych.

Obecnie Komisja Egzaminacyjna powoływana jest przez Ministra Finansów na podstawie par.3 statutu Ministerstwa Finansów, stanowiącego załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 grudnia 1996 r. (Dz.U. Nr 157, poz.797 z późn. zm.) oraz przepisów par.21 pkt 11 zarządzenia Nr 12 Ministra Finansów z dnia 14 marca 1997 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Ministerstwu Finansów.

W oparciu o w/wym podstawy prawne wydana została decyzja nr 4/DR/97 w sprawie powołania oraz zasad i trybu działania Komisji Egzaminacyjnej sprawdzającej kwalifikacje wymagane od osób usługowo prowadzących księgi rachunkowe.

Komisja egzaminacyjna działa jako organ pomocniczy Ministra w zakresie obejmującym ustawowe upoważnienie dla Ministra Finansów zawarte w ustawie o rachunkowości.

Tak więc również obecnie art. 81 ust. 3 pkt 4 ustawy o rachunkowości upoważnia (choć niejednoznacznie) Ministra Finansów do określenia, w drodze rozporządzenia, kwalifikacji i innych wymagań, których spełnienie przez osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki nie posiadające osobowości prawnej uprawnia do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych, o których mowa w art. 11 ust. 3 ustawy o rachunkowości.

Upoważnienie to nie powinno budzić wątpliwości; niewątpliwym jest bowiem, że Minister Finansów został ustawowo upoważniony do określenia kwalifikacji i innych wymagań, jakie powinny spełniać osoby usługowo prowadzące księgi rachunkowe.

Zatem zakres tego upoważnienia nie jest ograniczony. Użycie przez ustawodawcę sformułowania „Minister Finansów określi kwalifikacje i inne wymagania” dało Ministrowi Finansów uprawnienie do takiego określenia tego zakresu, który - w jego przekonaniu - gwarantuje profesjonalizm osób prowadzących księgi rachunkowe, a przez to także bezpieczeństwo zlecającego prowadzenie ksiąg rachunkowych, a nawet dalej - bezpieczeństwa w obrocie gospodarczym. Wykonując wspomniane upoważnienie ustawowe Minister Finansów wydał rozporządzenie z dnia 28 grudnia 1994 r. w sprawie kwalifikacji i innych wymagań, których spełnienie uprawnia do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych (Dz.U.Nr 140, poz.790 z późn. zm.), w którym te wymagania określił.

Minister Finansów, wydając w/wym przepisy niewątpliwie wydawał je w celu wykonania ustawy z o rachunkowości i na podstawie udzielonego w niej upoważnienia (art.81ust 3 pkt 4).

Ustawodawca świadomie udzielił Ministrowi Finansów daleko idącego upoważnienia do określenia kwalifikacji i innych wymogów, czyli do określenia wszelkich istotnych warunków, których spełnienie uprawnia do usługowego prowadzenia ksiąg rachunkowych.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 28.12.1994r. miało i ma na celu zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego w wyniku wyeliminowania ryzyka poniesienia strat zarówno przez budżet państwa (księgi rachunkowe stanowią dowód w postępowaniu podatkowym), jak i przez jednostki zawierające umowy z osobami, świadczącymi usługi w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych. Podnosi ono również rangę rachunkowości jako podstawowego źródła informacji o podmiotach gospodarczych. Określenie w powołanym

rozporządzeniu obowiązku posiadania odpowiednich kwalifikacji było działaniem w pełni przemyślanym i zaakceptowanym przez Komisję Sejmową, w trybie ogólnie przyjętym dla tego typu aktów prawnych i na tym etapie nie zostały zgłoszone żadne uwagi podważające prawidłowość jego podstawy prawnej.

Tym niemniej z uwagi na konieczność wyeliminowania wątpliwości w zakresie dotychczasowej delegacji i określenia jednoznacznie delegacji dla Ministra Finansów niezbędne jest uściślenie brzmienia art.81 ust 3 pkt 4 ustawy o rachunkowości.

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 29 stycznia 1998 r.

Cena - 0,39 zł + 22% VAT

