

## UWAGI

## Polskiej Izby Informatyki i Telekomunikacji [PIIT]

**w przedmiocie projektu rozporządzenia Ministra Finansów  
w sprawie grup podatników lub rodzajów czynności, w odniesieniu do których możliwe jest używanie kas  
rejestrujących mających postać oprogramowania****Uwagi ogólne**

do Projektu Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie grup podatników lub rodzajów czynności, w odniesieniu do których możliwe jest używanie kas rejestrujących mających postać oprogramowania z dnia 23 kwietnia 2020, przekazanego do konsultacji publicznych w dniu 8 maja 2020 r., a opublikowanego na stronach Rządowego Centrum Legislacji w dniu 11 maja 2020 r. (dalej „Projekt”)

Na wstępie należy zauważyć, że omawiany Projekt stanowi kolejną propozycję legislacji Ministerstwa Finansów w tym zakresie i przy wyrażaniu opinii należy go umieścić w kontekście związanych z nim przepisów prawa.

Projekt należy oceniać jako element systemu fiskalnego w połączeniu ze znowelizowaną ustawą z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy - Prawo o miarach (Dz.U. z 2019 r., poz. 675) (dalej „Ustawa o VAT”), która wprowadziła do obrotu prawnego nowoczesne kasy rejestrujące online, zgodne z wymaganiami technicznymi określonymi w rozporządzeniu Ministra Przedsiębiorczości i Technologii z dnia 28 maja 2018 r. w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące (Dz.U z 2018 r poz. 1206), które to rozporządzenie zostało wydane w porozumieniu z Ministrem Finansów (dalej „Rozporządzenie dot. Kas”). Ponadto Minister Finansów od sierpnia 2019 r. na podstawie art. 111b ust. 3 Ustawy o VAT także rozporządzenie w sprawie kas rejestrujących mających postać oprogramowania (<https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12323808/katalog/12623138>), które regulować ma m.in. kwestie techniczne związane z kasami mającymi postać oprogramowania (dalej „Rozporządzenie Techniczne”). Kolejne wersje projektu Rozporządzenia Technicznego były opiniowane przez PIIT.

W chwili obecnej, na rynku funkcjonują od roku kasy online, które zgodnie z założeniami Ministerstwa Finansów opisanymi w uzasadnieniu do w/w Ustawy o VAT realizują zakładane Ustawie o VAT oraz Rozporządzeniu dot. Kas cele, w szczególności zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego oraz uszczelnienie systemu podatkowego w zakresie podatku VAT. Kasy rejestrujące online posiadają funkcję pozwalającą na przesyłanie danych do Centralnego Repozytorium Kas, co pozwala na zautomatyzowane i bezpośrednie przesyłanie danych z prowadzonej ewidencji oraz o zdarzeniach mających znaczenie dla pracy kas, które zaistniały podczas ich użytkowania. Obecnie gromadzone są już dane o sprzedaży z ponad 200 tys. zafiskalizowanych kas online, które to dane mogą służyć do celów analitycznych i kontrolnych. W ocenie Głównego Urzędu Miar (Opinia zamieszczona w dniu 27 listopada 2019 r. na stronach Rządowego Centrum Legislacji w związku z Rozporządzenia Technicznego), system kas fiskalnych online daje „nieograniczoną nieomal możliwość systemową wielostronnych analiz danych dotyczących sprzedaży prowadzonej przez poszczególnych podatników oraz zdarzeń z pracy kasy pozwala w zautomatyzowany sposób, niejednokrotnie w czasie rzeczywistym, identyfikować miejsca, w których może dochodzić do nieprawidłowości i podejmować na bieżąco działania kontrolne bądź interwencje”. Wprowadzane do obrotu kasy online zrealizowały również inne cele wymienione w uzasadnieniu Ustawy o VAT, między innymi:

- ustandaryzowanie protokołu komunikacyjnego pomiędzy kasą fiskalną a terminalem płatniczym, w konsekwencji prowadząc do zwiększenia akceptacji płatności bezgotówkowych oraz zapewnienia konsumentom dostępu do pieniądza elektronicznego,
- cyfryzację dokumentów i raportów fiskalnych generowanych na kasie, a także umożliwienie udostępniania konsumentom paragonów elektronicznych,

Podkreślić należy, że w zamierzeniach tak szczelny system kas fiskalnych online, zgodnie z uzasadnieniami Ustawy o VAT, pozwala zminimalizować liczbę bezpośrednich i uciążliwych kontroli podatnika (w założeniu kontrole przeprowadzane mają być tylko w wytypowanych przypadkach podejrzeń o nadużycia).

W opinii ekspertów, min. wyrażonej w Ekspertyzie Izby Rzecznawców Polskiego Towarzystwa Informatycznego, system sprzętowych kas fiskalnych jest odporny na jakąkolwiek zamierzoną lub przypadkową modyfikację czy utratę danych. Zapewnia integralność i niezaprzeczalność w przypadku wystąpienia awarii, braku zasilania czy braku dostępu do Internetu. Najwyższy poziom bezpieczeństwa osiągnięto min. dzięki wielu obowiązkowym rozwiązaniom technicznym (wymaganim przez prawo i weryfikowanym na etapie homologacji) takim jak: sprzętowa pamięć fiskalna, buforowanie i archiwizacja 100% danych w pamięci fiskalnej, (szczególnie ważne w sytuacji, gdy system, tak jak w Polsce nie jest w pełni online), wymaganej pełnej funkcjonalności przy braku zasilania, pełnej kontroli aplikacji kasy min. nad procesem wystawienia i wydruku paragonów (papierowych lub e-paragonu).

Wspomniana wcześniej Ustawa o VAT w art. 145b ust.1 określiła grupy podatników **szczególnie zagrożonych szarą strefą**, dla których przewidziano obowiązkowe stosowanie kas online. Były to działalności związane z:

- świadczeniem usług naprawy pojazdów silnikowych oraz motorowerów, w tym naprawy opon, ich zakładania, bieżnikowania i regenerowania, oraz w zakresie wymiany opon lub kół dla pojazdów silnikowych oraz motorowerów,
- sprzedażą benzyny silnikowej, oleju napędowego, gazu przeznaczonego do napędu silników spalinowych;
- **świadczeniem usług związanych z wyżywieniem wyłącznie świadczonych przez stacjonarne placówki gastronomiczne, w tym również sezonowo, oraz usług w zakresie krótkotrwałego zakwaterowania,**
- **sprzedaży węgla, brykietu i podobnych paliw stałych wytwarzanych z węgla, węgla brunatnego, koksu i półkoksu przeznaczonych do celów opałowych;**
- świadczeniem usług:
  - a. fryzjerskich,
  - b. kosmetycznych i kosmetycznych,
  - c. budowlanych,
  - d. w zakresie opieki medycznej świadczonej przez lekarzy i lekarzy dentyków,
  - e. prawniczych,
  - f. związanych z działalnością obiektów służących poprawie kondycji fizycznej – wyłącznie w zakresie wstępu.

W uzasadnieniu do Ustawy o VAT, druk sejmowy nr 2503 z 26.04.2018 roku, na stronie 18 zapisano: **„W przepisie epizodycznym (art. 145b ust. 1 ustawy VAT) zaproponowano, ze względu na wiele sygnałów ze**

**strony służb kontrolnych wskazujących obszary podwyższonego ryzyka występowania nieprawidłowości w zakresie prowadzenia ewidencji sprzedaży, w niektórych branżach wprowadzenie obowiązku stosowania kas online. Za wprowadzeniem tego rodzaju rozwiązania przemawia zasada równowagi budżetowej, zgodnie z którą należy zabezpieczyć przyszłe wydatki państwa. Wydatki te można zabezpieczyć m.in. przez uszczelnienie wpływów z podatków na ostatnim etapie obrotu towarami i usługami dokonywanymi w branżach wrażliwych. Wdrażanie tego obowiązku jest rozciągnięte w czasie.”**

Opisane w projekcie Rozporządzenia Technicznego kasy mające postać oprogramowania nie wprowadzają żadnych nowych funkcjonalności, realizują te same cele co urządzenia fiskalne online. W naszych opiniach dotyczących w/w projektów Rozporządzenia Technicznego zwracaliśmy uwagę na szereg elementów, szczególnie braków z zakresu spełnienia wymagań bezpieczeństwa, które naszym zdaniem należy definiować na poziomie gwarantowanym przez obecne już na rynku urządzenia fiskalne online.

W ocenach dotyczących zagadnień bezpieczeństwa bardzo ważna była opinia Pełnomocnika Rządu ds. Cyberbezpieczeństwa, Ministra Cyfryzacji Marka Zagórskiego, wyrażona w piśmie z dnia 3 grudnia 2019 roku o numerze DP-III.0210.1291.2019 skierowanym do Pana Ministra Leszka Skiby, w którym podkreślał, że „zastosowanie aplikacji wprowadza nowe wektory ataków, które dotychczas ograniczane były przez mechanizmy zabezpieczające, stosowane w warstwie sprzętowej kas fiskalnych” i pokazywał szereg braków dotyczących chociażby „minimalnych wymagań bezpieczeństwa dla urządzeń mobilnych” oraz zalecał przeprowadzenie „pełnej analizy ryzyk dla integralności dla integralności i dostępności danych”.

Do dnia dzisiejszego, chociaż dotyczy to tworzenia systemu rejestracji przychodów stanowiących podstawę do rozliczeń VAT i podatku dochodowego, nie znane są uczestnikom rynku i szerszej opinii publicznej, ewentualne wyniki tego typu uzupełnień braków wymagań w Rozporządzeniu Technicznym, czy wspomnianych analiz ryzyka.

Podsumowując, konkluzje wcześniej wyrażanych opinii PIIT dot. Rozporządzenia Technicznego, były następujące:

1. funkcjonujący system kas rejestrujących online, bazuje na certyfikacji rozwiązań kompletnych, zamkniętych i funkcjonujących. Certyfikacja dokonywana jest przez osoby posiadające odpowiednią wiedzę i doświadczenie (GUM). Każda próba ingerencji w rozwiązanie jest możliwa do wykrycia.
2. kasy w postaci oprogramowania mają z założenia funkcjonować na masowym sprzęcie konsumenckim. Systemy operacyjne w rozwiązaniach konsumenckich, takich jak tablety, czy smartfony z systemem Android nie są projektowane jako „środowisko bezpieczne”. Nie zapewniają min. odpowiedniej separacji uprawnień. Urządzenia takie nie zapewnią właściwego środowiska do pracy oprogramowania pełniącego funkcję kasy rejestrującej. Urządzenia takie umożliwiają instalację różnego oprogramowania, które może ingerować min. w oprogramowanie kasy czy dane. Może to być działanie przypadkowe jak również zamierzone.
3. na system kas fiskalnych, składa się nie tylko oprogramowanie. Oprogramowanie nie działa w próżni. Wymaga właściwego sprzętu, usług, ludzi i procedur.
4. stosowanie kas rejestrujących w formie oprogramowania powinno być poprzedzone pełną analizą ryzyka dla integralności i dostępności danych. Zastosowanie aplikacji wprowadza nowe podatności

na oszustwa i ataki, które dotychczas skutecznie ograniczane były przez mechanizmy zabezpieczające, stosowane w warstwie sprzętowej kas fiskalnych.

5. wprowadzenie nowego rozwiązania, alternatywnego dla już stosowanego systemu kas fiskalnych online, powinno rozpocząć się od pilotażu, np. dla grup o stosunkowo niskim ryzyku nadużyć podatkowych, np. branży e-commerce, podatników dokonujących wyłącznie rozliczeń bezgotówkowych (min. Uber i Bolt), małych podmiotów rozpoczynających działalność, czy podatników, u których jest rękojmia należytego nadzoru nad wszystkimi składnikami systemu fiskalnego (np. spółki Skarbu Państwa czy spółki komunalne). Pilotaż, bez ryzyka rozszczelnienia systemu, umożliwi zebranie doświadczenia, wyeliminowanie błędów, dopracowanie procedur i weryfikację czy odpowiednio określono wymagania dla zarządzania bezpieczeństwem środowiska aplikacji (np. z poziomu systemu centralnego). Pilotaż powinien również zapewnić weryfikację jakości zabezpieczeń organizacyjnych i technicznych, których celem miało być wyeliminowanie ataków i nadużyć z wykorzystaniem nowego środowiska kas fiskalnych bazującego na oprogramowaniu i urządzeniu mobilnym.

#### **Uwagi szczegółowe do Projektu:**

W naszej opinii w kolejnej wersji Projektu z dnia 23.04.2020, zapisano grupy podatników:

- z branży transportowej (grupy nie wymienione w Ustawie o VAT jako zagrożone szarą strefą)<sup>1</sup>;

oraz grupy podatników wymienione w Ustawie o VAT jako **szczególnie zagrożonych szarą strefą**:

- **świadczeniem usług związanych z wyżywieniem wyłącznie świadczonych przez stacjonarne placówki gastronomiczne, w tym również sezonowo, oraz usług w zakresie krótkotrwałego zakwaterowania** (dalej „branża HoReCa”)<sup>2</sup>;
- **sprzedaży węgla, brykietu i podobnych paliw stałych wytwarzanych z węgla, węgla brunatnego, koksu i półkoksu przeznaczonych do celów opałowych** (dalej „sprzedaż węgla”)<sup>3</sup>.

W przypadku branży transportowej, w szczególności usług przewozu osób taksówkami, objęcie tej grupy możliwością stosowania kas wirtualnych (zgodnie z uzasadnieniem do Projektu, gdzie wskazano: „wprowadzane tego rozwiązania ma charakter pilotażowy”), ewentualnym wyłączeniem podmiotów, które w rozliczeniach z klientami operują gotówką i stanowią potencjalne grupy ryzyka występowania fraudów, jest zgodne z naszym wcześniejszym stanowiskiem z dnia 31 marca 2020 r. PIIT/266/20.

Dopuszczenie do stosowania, wcześniej nieprzetestowanego systemu opartego na kasach wirtualnych, przez branżę HoReCa i sprzedaży węgla, które to grupy były wymienione w cytowanej powyżej Ustawie o VAT jako szczególnie zagrożone szarą strefą, dla których Ustawa przewidziała obowiązkowe zastosowanie sprzętowych kas fiskalnych online, jest propozycją budzącą zdumienie i sprzeczną chociażby z wcześniej przekazywanymi przez Ministerstwo Finansów informacjami. Pan Minister Jan Sarnowski, w odpowiedzi na jedną z interpelacji

---

<sup>1</sup> Grupy podatników wykonujące czynności wymienione w Projekcie w §1 pkt 1) – 16)

<sup>2</sup> Grupy podatników wykonujące czynności wymienione w Projekcie w §1 pkt 17) – 24)

<sup>3</sup> Grupy podatników wykonujące czynności wymienione w Projekcie w §1 pkt 25)

poselskich, w piśmie o sygnaturze PT7.054.3.2020 z dnia 3 marca 2020 r. skierowanym do Marszałka Sejmu informował min.: „*Ponadto, Minister Finansów postanowił ograniczyć możliwość stosowania kas wirtualnych dla wybranej grupy podatników. Przewiduje się, że grupą tą będzie branża transportowa, w szczególności usługi przewozu osób taksówkami. W oparciu o analizę działania system kas wirtualnych u tej grupy podatników, podjęta zostanie w następnej kolejności decyzja w sprawie rozszerzania grup podatników, którzy mogą stosować kasy mające postać oprogramowania*”.

Podobnej treści jest stanowisko Ministra Finansów zamieszczone w dniu 12 maja 2020 r. w Raporcie z konsultacji projektu z 10 marca 2020 r. rozporządzenia w sprawie grupy podatników lub rodzajów czynności, w odniesieniu do których możliwe jest używanie kas rejestrujących mających postać oprogramowania. Na złożone propozycje (poz. 1 i 2 niniejszego Raportu) rozszerzenia grupy podatników objętych możliwością stosowania kas mających postać oprogramowania poza zaproponowaną branżą transportową Ministerstwo Finansów odpowiada:

*” Uwaga nieuwzględniona. Projekt realizuje założenia wynikające z ustawy o transporcie drogowym, poza tym propozycje nie wpisują się w przyjęte przez MF założenia sukcesywnego wprowadzania możliwości stosowania nowego rozwiązania jakim są kasy wirtualne.*

*W pierwszym etapie kasy mające postać oprogramowania mają być dostępne dla stosunkowo wąskiej grupy podatników, tak żeby można było ocenić wszystkie aspekty wdrażania tego nowego rodzaju kas fiskalnych. Po tej analizie podejmowane będą decyzje co do dalszego rozszerzania grup podatników, którzy mogą używać kas wirtualnych.”*

**Wspomniany wyżej Raport, który prezentuje stanowisko analogiczne jak wyrażone w cytowanym powyżej piśmie Pana Ministra Jana Sarnowskiego do Marszałka Sejmu, został zamieszczony na stronach RCL dzień po przekazaniu do konsultacji niniejszego zmienionego Projektu Rozporządzenia, które rozszerzając o tzw. grupy wrażliwe podatników mogących stosować kasy wirtualne, przeczy wcześniejszym oświadczeniom i przekazany przez Min Finansów informacjom.**

**W związku z powyższym, nie znając żadnego merytorycznego uzasadnienia dla zmiany polegającej na rozszerzeniu grup podatników na branże „wrażliwe”, w opinii PIIT Ministerstwo Finansów powinno pozostać przy poprzedniej wersji projektu i rozpocząć pilotaż stosowania kas mających postać oprogramowania od branży transportowej.**

**Dodatkowa uwaga legislacyjna doprecyzująca rodzaj podatników:**

Jed. red. Projektu	Przepis Projektu	Propozycja przepisu PIIT (tekst pogrubiony)	Propozycja stanowiska PIIT
§ 1 zd. pierwsze	§ 1. Kasy rejestrujące mające postać oprogramowania mogą być używane przez podatników świadczących następujące usługi: (...)	§ 1. Kasy rejestrujące mające postać oprogramowania mogą być używane przez podatników <b>czynnych, jak i zwolnionych</b> świadczących następujące usługi: (...)	<b>Proponuje się doprecyzowanie.</b> W celu uniknięcia wątpliwości interpretacyjnych proponuje się doprecyzowanie, że Kasy mogą być używane zarówno przez czynnych podatników VAT, jak i zwolnionych. Projektowany przepis mógłby wprowadzać niepewność co do zakresu zastosowania takich Kas.