



## Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji Sekcja Dostawców Fiskalnych Urzędów Rejestrujących

Warszawa, dn. 17.10.2019 r.  
KIGEiT/3063/10/2019

**Pan Robert Kośla**  
**Dyrektor**  
**Departamentu Cyberbezpieczeństwa**  
**w Ministerstwie Cyfryzacji**  
ul. Królewska 27  
00-060 Warszawa

*Dotyczy: konsultacji projektu Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie kas rejestrujących mających postać oprogramowania.*

*Szanowny Panie Dyrektore,*

w związku z trwającymi konsultacjami projektu Ministerstwa Finansów w sprawie kas rejestrujących mających postać oprogramowania<sup>1</sup> pragnę wyrazić zaniepokojenie członków naszej Izby, że Ministerstwo Cyfryzacji, a w szczególności Departament Cyberbezpieczeństwa, nie zostało zaangażowane w prace nad ww. projektem. Biorąc pod uwagę fakt, że podatek od towarów i usług jest najważniejszym podatkiem generującym przychody do budżetu państwa a sam projekt rozporządzenia wzbudza wiele kontrowersji tym bardziej zaskakującym jest to, że Ministerstwo Cyfryzacji nie bierze udziału w jego tworzeniu. Należy zwrócić uwagę, że nie tylko środowisko producentów urzędów fiskalnych, zrzeszonych w naszej Izbie w Sekcji Dostawców Fiskalnych Urzędów Rejestrujących (SDFUR<sup>2</sup>) ale również inne organizacje i podmioty, które bezpośrednio lub pośrednio korzystają z rozwiązań fiskalnych są zaniepokojone brakiem konsultacji Ministerstwa Finansów z Ministerstwem Cyfryzacji w ww. sprawie. Dotyczy to w szczególności **obszaru bezpieczeństwa cyfrowego kas mających postać oprogramowania**. Szczegółowa analiza projektu autorstwa Ministerstwa Finansów wykazała, że proponowane rozwiązanie może doprowadzić do rozszczelnienia systemu rejestracji i poboru podatku VAT, dlatego też mamy nadzieję, że Ministerstwo Cyfryzacji włączy się do prac nad projektem rozporządzenia, w szczególności w zakresie cyberbezpieczeństwa proponowanego rozwiązania.

Mając na uwadze powyższe pozwalam sobie przesłać, jako załącznik do niniejszego pisma, kopię uwag do ww. rozporządzenia wysłanych przez Izbę do Ministerstwa Finansów w dniu 2 września 2019 roku. Załącznik nr 1 do pisma przewodniego zawiera uwagi ogólne Izby (strona 3), obowiązujące wymagania dla kas on-line (strona 3) oraz najistotniejszą sekcję „**Wprowadzanie kas rejestrujących mających postać oprogramowania – zagrożenia**” (strona 4). Z punktu widzenia bezpieczeństwa projektowanego systemu ta ostatnia sekcja jest najistotniejsza jeśli chodzi o bezpieczeństwo proponowanego rozwiązania.

<sup>1</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12323808>

<sup>2</sup> <https://kigeit.org.pl/sdfur/>

## Sekcja Dostawców Fiskalnych Urzędzeń Rejestrujących KIGeIT

---

Zakładając, że Ministerstwo Cyfryzacji włączy się do prac nad ww. projektem, mam nadzieję, że przesłane dokumenty okażą się pomocne w dalszych pracach legislacyjnych.

*Z poważaniem*

Prezes Zarządu



Stefan Kamiński

### **Załączniki:**

- 1. Uwagi i komentarze do projektu Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie kas rejestrujących mających postać oprogramowania.*
- 2. Tabela uwag szczegółowych do projektu rozporządzenia.*

### Załącznik nr 1 do pisma KIGeIT/3063/10/2019

#### *Uwagi ogólne*

Sekcja Dostawców Fiskalnych Urządzeń Rejestrujących Krajowej Izby Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji (SDFUR KIGeIT) **ze zdziwieniem przyjęła projekt rozporządzenia** Ministra Finansów w sprawie kas rejestrujących mających postać oprogramowania. Nie ze względu na sam fakt pomysłu wprowadzania takiego rozwiązania do polskiego systemu fiskalnego, gdyż dla niektórych branż czy form prowadzenia działalności takie rozwiązanie znajduje uzasadnienie, co **ze względu na propozycje przyjętych rozwiązań**.

Cały sektor producentów urządzeń fiskalnych przez lata rozumiał, że naczelnym celem regulacji tworzonych w Ministerstwie Finansów było zawsze uszczelnienie systemu fiskalnego przy zapewnieniu jego maksymalnego bezpieczeństwa. Dlatego jako branża dostosowaliśmy się do tych wymagań i tworzymy urządzenia fiskalne zgodnie w wytycznymi Ustawodawcy.

Tymczasem **przedstawione w projekcie zapisy rozszczelniają system podatkowy** w Polsce przy skokowym obniżeniu bezpieczeństwa całego systemu. Po lekturze projektu rozporządzenia musimy zadać pytanie: **czy szczelność systemu podatkowego oraz jego bezpieczeństwo nadal są priorytetami Ministerstwa Finansów?** A jeżeli nie są, to co jest obecnie priorytetem?

#### *Wprowadzanie kas on-line w Polsce – obowiązujące wymagania*

Proces wprowadzania na Polski rynek nowoczesnych i bardzo bezpiecznych kas on-line trwa od kilku lat. Mamy jeszcze w pamięci wielomiesięczne prekonsultacje i konsultacje Ministerstwa Finansów, MPiT z ekspertami GUM oraz przedstawicielami organizacji korzystających z urządzeń rejestrujących, a także przedstawicielami branży fiskalnej. Konsultacje te miały na celu stworzenie przepisów, na podstawie których zostaną zbudowane nowoczesne urządzenia rejestrujące przesyłające w postaci cyfrowej dane o sprzedaży do Centralnego Repozytorium Kas (CRK) i zgodnie z ustawą – zapewniające szczelność systemu podatkowego.

Każdy z tworzonych zapisów stawiający wymagania co do zasad działania oraz zabezpieczeń zastosowanych w tych kasach miał na celu przede wszystkim bezpieczeństwo i szczelność zastosowanego rozwiązania, ponieważ te cechy pozwalają na rzetelną rejestrację obrotów i kwot podatku należnego u każdego podatnika stosującego urządzenia fiskalne, co właśnie było priorytetem ustawodawcy. Ważne również było, aby chroniony był również podatnik – użytkownik kasy fiskalnej. Zastosowanie pamięci fiskalnej oraz pamięci chronionej powoduje, że **obecnie podatnik posiada własną kopię zarejestrowanych w kasie danych, w celu możliwej konfrontacji ich z danymi zarejestrowanymi w CRK**. Po wielu miesiącach powstało obowiązujące już Rozporządzenie<sup>3</sup>, na podstawie którego zaprojektowanych, zbudowanych, mających homologację GUM i wprowadzonych na Polski rynek zostało kilkadziesiąt modeli kas on-line. Kasy te w bardzo bezpieczny sposób rejestrują, przechowują oraz przesyłają dane o sprzedaży do CRK. Zostały one bardzo dobrze przyjęte przez przedsiębiorców, o czym świadczy liczba 30 tysięcy zafiskalizowanych urządzeń on-line w ciągu niespełna 4 miesięcy.

**Wprowadzone kasy on-line realizują wszystkie cele określone w uzasadnieniu<sup>4</sup> do rozporządzenia, które definiowało wymagania techniczne**, w szczególności:

- cyfryzację dokumentów i raportów fiskalnych, (kasy generują i zapisują w pamięci fiskalnej i w CRK wszystkie dokumenty w postaci elektronicznej. Kasy są również zdolne do udostępniania paragonów elektronicznych, tzw. e-paragonów),
- zapewnienie transmisji danych z kas fiskalnych do ogólnodostępnych systemów komputerowych,
- umożliwienie zaawansowanej analizy danych fiskalnych,
- ustandaryzowanie protokołu komunikacyjnego pomiędzy kasą fiskalną a terminalem płatniczym (kasy mają zaimplementowany protokół do komunikacji z terminalem czy też wyłącznie pinpadem do realizacji płatności bezgotówkowych) **z jednoczesnym zachowaniem**

---

<sup>3</sup> <http://dziennikustaw.gov.pl/DU/2019/816/1>

<sup>4</sup> <https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//502/12317958/12548924/12548925/dokument367299.pdf>

**fundamentalnych celów jakimi były wzrost poziomu bezpieczeństwa i szczelności systemu, dalsze eliminowanie szarej strefy i zwiększanie wpływów do budżetu.**

Pragniemy podkreślić, że **konstrukcja urządzeń fiskalnych oraz jego funkcjonalność są wynikiem wymagań regulacyjnych**, a nie swobodnej decyzji producentów urządzeń fiskalnych. Stąd odrębnie zabezpieczona pamięć, wyświetlacz dla klienta, na którym może on na bieżąco kontrolować przebieg transakcji brak możliwości ingerencji w system operacyjny kasy, aktualizacje programu pracy kasy tylko z zaufanego źródła (serwer producenta) po uprzednim uzyskaniu potwierdzenia Prezesa Głównego Urzędu Miar (uzyskaniu homologacji), restrykcyjne zarządzanie czasem urządzenia i wiele innych. Za każdą taką funkcjonalnością stał zamiar ograniczenia określonych ryzyk nadużyć podatkowych.

Na szczególną uwagę zasługuje brak wyświetlacza dla klienta w kasach programowych. Jego brak uniemożliwi klientowi odczyt i kontrolę kwoty transakcji w trakcie jej trwania. To bardzo poważny mankament projektowanego rozwiązania.

Zarówno polscy przedsiębiorcy jak i klienci przez lata przyzwyczaili się do obecności sprzętowych, certyfikowanych kas fiskalnych w sklepach i zakładach usługowych. Urządzenia te i wydawane z nich paragony są synonimem uczciwej pracy sprzedawcy/usługodawcy oraz gwarancją odprowadzania podatków od dokonanej sprzedaży. Powstała moda na „*bycie uczciwym*”, „*placenie podatków*”, „*wspieranie budżetu państwa*” a potwierdzeniem tego jest obecność homologowanej kasy fiskalnej i drukowanie klientowi paragonu z każdej transakcji. Klienci chętniej wybierają miejsca zakupów czy usług gdzie widzą homologowaną kasę fiskalną i mają świadomość, że przedsiębiorca jest uczciwy w płaceniu podatków, a tym samym w stosunku do klientów. Na takie postrzeganie wpływ miała bez wątpienia bezpieczna, profesjonalna konstrukcja certyfikowanych urządzeń fiskalnych, świadomość, że na tych urządzeniach nie da się oszukiwać na podatku oraz kampanie medialne Ministerstwa Finansów „*Weź paragon*”.

Stosowane na rynku kasy on-line przesyłają do Centralnego Repozytorium Kas zarejestrowane paragony zgodnie z narzuconym harmonogramem (domyślnie co 2 godziny). Od wydruku do przesłania przechowywane są w bezpiecznej, zaplombowanej „*pamięci chronionej*” do której nikt nie ma dostępu. To stanowi gwarancję, że żaden z zarejestrowanych paragonów nie zniknie, nie zmieni swojej zawartości, nie będzie się różnił od postaci wydrukowanej, tylko dokładnie w takiej samej postaci zostanie przesłany bezpieczną transmisją do CRK.

Przepisy dla kas on-line tworzone były dla rozwiązań łączących zabezpieczony hardware (plomby, pamięć fiskalna, TPM, pamięć chroniona, wyświetlacz klienta, akumulator) z bardzo bezpiecznym oprogramowaniem. Założeniem było również homologowanie każdego rozwiązania i sprawdzanie spełnienia wymagań w Głównym Urzędzie Miar. Nie da się oddzielić zastosowanych rozwiązań softwareowych w kasach od hardware, zachowując bezpieczeństwo na przynajmniej podobnym poziomie. Jest to właściwie niemożliwe przy braku homologacji takiej aplikacji. Każdy zapis w rozporządzeniu miał jakiś cel, który przekładał się na bezpieczeństwo rozwiązania.

### ***Wprowadzanie kas rejestrujących mających postać oprogramowania - zagrożenia***

Wprowadzanie kas rejestrujących mających postać oprogramowania (tzw. kas softwareowych, wirtualnych) komunikowane było przez Ministerstwo Finansów na etapie tworzenia w/w rozporządzenia oraz Ustawy, jednak z założeniem artykułowanym przez podsekretarzy Stanu Ministerstwa Finansów (Paweł Gruza, Filip Światała) podczas wystąpień w Sejmie i Senacie, że będzie to rozwiązanie dla wybranych (niektórych) grup podatników czy sposobów prowadzenia rejestracji, gdzie wprowadzenie takich kas wydaje się być zasadne.

Każdy duży **nowy system informatyczny wymaga przyjęcia właściwych założeń, zgodnych z priorytetami**, następnie **okresu sprawdzającego** przyjęte rozwiązanie na wybranej próbie i dopiero wówczas masowego wdrożenia w szerszej skali. **W wypadku zaproponowanych regulacji nie widać takiej kolejności.**

Według takiej logiki pierwszym etapem powinno być określenie założeń zapewniających szczelność i bezpieczeństwo systemu. Następnie można rozważyć przetestowanie (pilot) na określonej grupie podatników aby na takiej grupie przetestować nowe rozwiązanie pod kątem szczelności

i bezpieczeństwa całego systemu. Po uzyskaniu pewności, że osiągnięto zakładany efekt, można ewentualnie rozszerzać na inne, wybrane branże.

Wprowadzenie kas mających postać oprogramowania w zaproponowanym kształcie dla wszystkich podatników sprawia, że **do jednego celu, jakim jest rejestracja sprzedaży i kwot podatku VAT wprowadza się dwa zupełnie różne rozwiązania: jedno bardzo mocno zabezpieczone**, podlegającej szczegółowym badaniom i zakończonym uzyskaniem homologacji potwierdzającej spełnianie wszystkich postawionych wymagań (kasy on-line) oraz **drugie bez żadnych zabezpieczeń**, pozbawione jakiegokolwiek kontroli poprawności zastosowanego rozwiązania (kasy mające postać oprogramowania).

Brak wymogu homologacji powoduje, że **każdy z producentów oprogramowania może dowolnie interpretować niejasne dla niego przepisy**. Ogromna ilość takich zapisów w obowiązującym rozporządzeniu dla kas on-line rozstrzygana była podczas konsultacji i badań kas w GUM przez trójstronną komisję MF-MPiT-GUM.

System zaproponowany w projekcie Rozporządzenia **jest nieodporny na ewentualne nieuczciwe praktyki na wielu poziomach**, jak również na ataki hakerskie. Wiele wymagań dla kas softwareowych zawartych w projekcie rozporządzenia nie będzie mogła być spełniona. Nawet jak będą takie zabezpieczenia wprowadzone w samej aplikacji, to poprzez inne aplikacje na otwartym systemie operacyjnym (Windows, Linux, Android) mogą mieć dostęp do pamięci, zegara, drukarki itp. Niesie to za sobą ogromne ryzyko pojawiania się niecertyfikowanych, niekontrolowanych przez nikogo kas softwareowych, które zawierać będą błędy wynikające chociażby z niedoświadczenia ich twórców. Takimi błędami mogą być:

- dowolny sposób wyliczania i sumowania podatków,
- dowolny sposób liczenia rabatów (opustów),
- błędy w plikach JPK i ich wysyłaniu do CRK,
- dowolny sposób reagowania na sytuacje krytyczne czy celowe działanie obsługującego.

Aplikacje takie **mogą działać niestabilnie po aktualizacji systemu operacyjnego**<sup>5</sup> lub w ogóle przestać się uruchamiać i utracić bazy danych o sprzedaży bez ich przesłania do CRK. **Od odpowiedzialność za używanie tych aplikacji spadnie na nieświadomych podatników**, którzy sami nie są w stanie zweryfikować poprawności pracy i nałożonych wymagań - w przypadku kas hardwareowych potwierdza to decyzja Prezesa Głównego Urzędu Miar.

Wprowadzona dla kas hardwareowych konstrukcja opierająca się o pamięć chronioną i transmisję zgodną z ustalonym harmonogramem, nie sprawdzi się w aplikacjach instalowanych w otwartych systemach operacyjnych. Nie ma możliwości ich zabezpieczenia na poziomie nawet zbliżonym do kas hardwareowych. W przypadku nieprzesłania danych o sprzedaży z kas hardwareowych dane te cały czas pozostają sprzętowo zabezpieczonych pamięciach kasy (chronionej oraz fiskalnej) i nawet w przypadku awarii kasy producent ma do nich dostęp. W kasach softwareowych łatwo mogą być usunięte wraz z całą aplikacją z tabletu czy smartfona.

Brak homologacji aplikacji spowoduje, że **mogą pojawiać się kasy softwareowe, które z rozmysłem będą działać nieprawidłowo** aby w krótkim czasie umożliwić ich twórcom i użytkownikom wykorzystanie rozszczelnienia systemu do odniesienia korzyści (zaplanowana działalność przestępczo-skarbowa). Dane o sprzedaży mogą być poddawane modyfikacji, kasowaniu itp. przez inne aplikacje. Istnieje np. możliwość „zaszycia” w niehomologowanej aplikacji funkcji pozwalających na:

- wydawanie paragonów fiskalnych na przemian z łudząco je przypominającymi paragonami ale niefiskalnymi lub też bonami kelnerskimi,
- drukowania i rejestrowania w bazie danych aplikacji paragonów które zostały odebrane przez kupującego a kasowania z pamięci wydrukowanych już paragonów, a które nie zostały odebrane przez klienta,
- powtórne drukowanie wcześniej zarejestrowanych paragonów dla klientów robiących podobne zakupy (budka z piwem, sprzedaż na każdym paragonie ten sam rodzaj piwa – jeden paragon oryginalny, wiele kopii i każda poprawna),

---

<sup>5</sup> Systemy operacyjne w większości są tworzone bez udziału autorów aplikacji na nich pracujących. Dotyczy to także tzw. otwartych systemów operacyjnych.

- „drukowania” paragonów do aplikacji udającej drukarkę – w efekcie nie będą drukowały paragonów,
- drukowania celowo uszkodzonego kodu QR pod nielegalnymi paragonami udającymi paragony fiskalne aby nie można było ich odczytać przez aplikacje weryfikującą czy wprowadzającą do Narodowej Loterii Paragonowej. Sprzedawca może tłumaczyć to przypadkiem, złej jakości wydrukiem czy papierem,
- samoczynne wystawianie paragonów udając, że danego dnia była sprzedaż – pranie „brudnych pieniędzy”.

Aplikacje działające w popularnych systemach operacyjnych są narażone na:

- zagrożenia Ransomware, Malware i proste do przeprowadzenia ataki na systemy operacyjne (nowe podatności są ciągle odkrywane),
- możliwość przeprowadzenia masowych ataków z wykorzystaniem fałszywych aktualizacji,
- ataki hakerskie, które mogą prowadzić do:
  - zmieniania zawartości danych transmitowanych do CRK co może spowodować uszczuplenie podatku
  - blokowania transmisji paragonów z kasy do CRK
  - wykradania certyfikatów kasy i podszywania się pod kasę w komunikacji z CRK
  - wykradania danych o obrotach podatnika dla celów sprzedaży tych informacji podmiotom nieuprawnionym
  - przechwytywanie wywołań funkcji z bibliotek systemowych przez dowolną aplikację i ingerowanie w działanie aplikacji kasy softwareowej
  - współpraca z hakerskim oprogramowaniem w celu zmiany zapisywanych w jej bazie danych, konfiguracji, adresów serwerów, czasu itp.
  - wykradanie całego obrazu kasy i instalowanie na innych urządzeniach w celu szkodenia podatnikowi, właścicielowi tej kasy (nabijanie „lewych” paragonów, transmisja ich do CRK itp.)
- łatwego manipulowania całą aplikacją kasy fiskalnej:
  - wykonanie „kopii obrazu kasy”, sprzedaż przez 72 godziny bez dostępu do internetu a następnie przywrócenie kasy z kopii zachowanego „obrazu” - w tym przypadku, żaden z wystawionych paragonów nie trafi do CRK a kasa zachowa ciągłość pracy,
  - klonowanie kasy i sprzedaży bez podłączenia do internetu przez 72 godziny na wielu wirtualnych egzemplarzach tej samej kasy, po czym przesłania do CRK danych tylko z jednej kopii kasy,
  - klonowania kasy w celu szkodenia konkurencji, podszywających się pod ich obroty.

Należy zwrócić uwagę, że “klonowanie” kas jak to opisano powyżej nie jest możliwe w przypadku sprzętowych kas rejestrujących.

- zablokowanie całego systemu kas softwareowych – awaria serwerów przydzielających tokeny na czas dłuższy niż 72 godziny spowoduje brak możliwości wystawiania na tych kasach paragonów. Awaria nawet na krótszy czas spowoduje zablokowanie tych kas, którym akurat mijają 72 godziny od pobrania ostatniego tokena.

W tym kontekście można przytoczyć przykład firmy Avast profesjonalne zajmującej się cyberbezpieczeństwem, właściciela popularnego oprogramowania „CCleaner”, która nie oparła się modyfikacji umieszczonych na swoich serwerach update’ów produktów przez hakerów i zamiast aktualizować produkty u użytkowników, rozsyłała z update malware modyfikujący system i wykradający dane<sup>6</sup>. Możliwy jest bardzo prosty scenariusz ataku na producentów softwarowych kas fiskalnych, którzy mogą zostać zaatakowani w sposób podobny do tego jaki miał miejsce w przypadku CCleanera a poprzez ich zainfekowane oprogramowanie lub update’y zainfekować lub przejąć kontrolę nad kasami fiskalnymi.

---

<sup>6</sup> <https://niebezpiecznik.pl/post/ccleaner-zhackowany-przez-miesiac-wykradal-dane-z-komputerow-2-milionow-uzytkownikow-ale-nie-wiadomo-po-co/>



Należy podkreślić, że żadne z powyższych ryzyk nie występuje w istniejącym systemie opartym na kasach sprzętowych on-line, przekazującym dane do CRK tak jak zakładał ustawodawca.

Wzorzec zahomologowanego przez GUM urządzenia hardwareowego wraz z dopuszczoną wersją oprogramowania przechowywany jest w GUM. W przypadku kasy programowej zarówno przypadkowe jak i celowo wprowadzone nielegalne funkcje mogą być w dowolnym momencie ukryte poprzez kolejną aktualizację oprogramowania, wykonaną bezpośrednio przed próbą kontroli aplikacji.

Konsekwencją pominięcia przez ustawodawcę procesu homologacji kas fiskalnych softwareowych jest przerzucenie na podatnika – użytkownika takich kas, odpowiedzialności za ich działanie i ponoszenie przez niego konsekwencji takich nieprawidłowych działań. W przypadku kas sprzętowych to producent gwarantował a GUM potwierdzał, że dopuszczona kasa spełnia wymagania kryteriów i warunków technicznych dla kas rejestrujących oraz że jej używanie przez podatnika będzie spełniało nałożone na niego obowiązki. **To użytkownik takiej kasy będzie ponosił odpowiedzialność za skutki niepoprawności i niezgodności z przepisami działania niehomologowanej aplikacji**, dokonanie niepoprawnej fiskalizacji, niepobranie i niezapisanie w jej bazach certyfikatów, harmonogramu, niezgodność wydawanego paragonu z wymaganiami rozporządzenia (zgodność danych, niepoprawności informacji, niewłaściwej kolejności linii), niepoprawności wyliczeń podatku dla poszczególnych stawek VAT, niepoprawności ich sumowania, niepoprawnego raportowania, niepoprawności, niespójności i nieprawdziwości danych przesyłanych przez aplikację do CRK, niespójności baz danych kasy, braku bezpieczeństwa przechowywanych w aplikacji certyfikatów kasy, niestabilności pracy aplikacji po kolejnych aktualizacjach systemu operacyjnego smartfonu, tabletu czy komputera lub innych, zainstalowanych na nim aplikacji. **Użytkownik będzie miał jedynie możliwość dochodzenia roszczeń wobec producenta oprogramowania – na zasadach określonych w umowie z tym producentem (o ile taką umowę będzie posiadać bo można zakładać, że producenci kas programowych odpowiednio się zabezpieczą zapisami licencyjnymi typu „nie ponosimy żadnej odpowiedzialności za błędne działanie oprogramowania”).** Takie zapisy są dość powszechnie stosowane).

W przypadku problemów z działaniem aplikacji (uruchamiania, zapisywania obrotów, podatku, drukowania, transmisji) w standardowym systemie operacyjnym jej producent może odpowiedzialność przerzucać właśnie na system operacyjny lub jego konfigurację.

Ustawodawca musi mieć też na uwadze, że dopuszczenie aplikacji komputerowych do komunikacji z CRK (z którym obecnie komunikują się jedynie certyfikowane przez GUM kasy fiskalne on-line, posiadające własne certyfikaty przechowywane w układzie TPM) upowszechni taką komunikację, a tym samym narazi na ataki hakerskie obcych państw, którym może zależeć na destabilizacji polskiego systemu podatkowego.

W Ocenie Skutków Regulacji oraz Uzasadnieniu napisano: *Nowe rozwiązanie pozwoli na stosowanie do prowadzenia ewidencji sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych kas mających postać oprogramowania, co ma zachęcić przedsiębiorców do wyjścia z szarej strefy poprzez łatwą dostępność i obniżenie całkowitych kosztów posiadania kas rejestrujących. Ocena ta jest nieprawdziwa.* Szara strefa nie jest tam, gdzie nie stać podatników na zakup kas sprzętowych. Powstaje głównie tam, gdzie podatnicy posiadają kasy sprzętowe ale z premedytacją ich nie używają, nie rejestrują na nich sprzedaży w ogóle lub nie rejestrują niektórych sprzedaży. Zamiast paragonu fiskalnego wystawiają np. „bony kelnerskie” na niefiskalnych drukarkach (powszechna praktyka w gastronomii). Poniżej przykłady takich nadużyć opisywanych w ostatnim czasie przez prasę:

- INFOR.PL – „Nowy sposób na oszukanie fiskusa – gastroparagon”<sup>7</sup>
- GAZETA PRAWNA.PL – „Miała być tylko kawa, a jest z bezą”<sup>8</sup>

Wejście w życie regulacji nie spowoduje „wyjścia z szarej strefy” podatników ale wręcz przeciwnie - zachęci obecnie używających kasy sprzętowe i rejestrujących na nich sprzedaż do całkowitej rezygnacji z ich używania i przejścia na „używanie” aplikacji, z której kupujący nie będzie wiedział, czy wydawane

---

<sup>7</sup> <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/143787,Nowy-sposob-na-oszukanie-fiskusa-gastroparagon.html>

<sup>8</sup> <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1426379,stawka-vat-zestaw-na-paragonie.html>

paragony są fiskalne czy też nie. W efekcie zamiast oczekiwanego efektu spowoduje to zmniejszenie rejestracji sprzedaży i uszczuplenie odprowadzanych do budżetu państwa podatków.

Ważnym aspektem jest wspomniany wcześniej aspekt społeczny. Wprowadzenie rozporządzenia i popularyzacja „aplikacji fiskalnej” spowoduje, że „zalegalizuje się” obecność i korzystanie w takich miejscach jak np. gastronomia z нефiskalnych drukarek i wydruków przypominających paragony fiskalne a faktycznie będące „bonami kelnerskimi”. Kupujący, przyzwyczajeni wcześniej do kas fiskalnych sprzętowych nagle stracą pewność, czy paragony wydawane ze smartfona czy tabletu a drukowane na dowolnym mechanizmie drukującym są rzeczywiście prawdziwymi paragonami i czy będzie od nich odprowadzony podatek. Nagle okaże się, trudno odróżnić uczciwego sprzedawcę od takiego, który będzie korzystał z luk w szczelności systemu. Przedsiębiorcy prowadzący legalnie swoje biznesy, rejestrujący całą sprzedaż w kasach fiskalnych będą czuli się pokrzywdzeni przez nowe przepisy, nie będą konkurencyjni wobec tych, którzy wykorzystają możliwości nieuczciwej pracy na niecertyfikowanych kasach softwareowych.

W ocenie możliwego wpływu regulacji na wpływy podatkowe autorzy projektu powołują się na przykłady Chorwacji, Czech czy Austrii. Taki przedmiot porównania jest z gruntu nieprawidłowy, bowiem porównanie to dotyczy tych krajów które nie miały żadnych istniejących rozwiązań fiskalnych w postaci kas sprzętowych, a zatem początkowy poziom szczelności systemu fiskalnego był niższy niż w Polsce. Wówczas wprowadzenie nawet mniej szczelnego systemu kas programowych miało sens, bo i tak podniosło szczelność systemu. W Polsce jednakże w takiej sytuacji byłyby tylko te branże, które do tej pory nie miały fiskalizacji sprzętowej (na przykład vending) a nie cały rynek, gdzie jest dużo wyższy poziom szczelności i dużo więcej do stracenia. Podobnym do Polski byłby zatem przykład Węgier, gdzie były kasy sprzętowe i zastąpiono je kasami sprzętowymi online, doszczelniając system fiskalny i zwiększając wpływy podatkowe. I tutaj dane jednoznacznie wskazują na sukces doszczelnienia systemu o porównywalnej szczelności do systemu w Polsce. Jak wynika z danych z Ministerstw Finansów Węgier, wzrost przychodów z VAT, w sektorach objętych regulacją, pierwszych trzech kwartałach po wprowadzeniu kas on-line wyniósł 160 mln EUR, z nawiązką pokrywając koszt całej implementacji takiego systemu (38 mln EUR).



Załącznik nr 2 do pisma KIGeIT/3063/10/2019

Tabela uwag szczegółowych KIGeIT do projektu Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie kas rejestrujących mających postać oprogramowania

LP	Przepis	Treść uwagi
1	cały projekt	<p>Jak wynika z brzmienia proponowanych przepisów rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie kas rejestrujących mających postać oprogramowania, producenci kas rejestrującej mającej postać oprogramowania będą mogli – w oderwaniu od spełnienia przez producenta jakichkolwiek wymogów – zgłaszać się do Szefa Krajowej Administracji Skarbowej z wystawionym przez siebie certyfikatem, podając jedynie swój NIP oraz nazwę producenta. Jednocześnie Szef Krajowej Administracji Skarbowej <b>nie będzie posiadał formalnej możliwości odmowy wpisu</b> producenta do wykazu producentów kas posiadających zarejestrowany certyfikat producenta.</p> <p>Następnie producent taki będzie - ponownie samodzielnie - przydzielał danej kasie certyfikat kasy. <b>Powyższa procedura pozwalać będzie jedynie na zidentyfikowanie konkretnego producenta</b> danej kasy rejestrującej mającej postać oprogramowania, ale <b>nie będzie jednocześnie umożliwiała stwierdzenia spełnienia przez taką kasę rejestrującą wymogów technicznych określonych w Załączniku nr 1</b> do projektowanego Rozporządzenia.</p> <p>W konsekwencji na rynku będą mogły funkcjonować kasy rejestrujące niespełniające powyższych wymogów technicznych, co w konsekwencji prowadzić może do zmniejszenia ściągalności podatku od towarów i usług. Powyższe byłoby sprzeczne z uzasadnieniem deklarowanym przez ustawodawcę przy przyjmowaniu ustawy z dnia 15 marca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy - prawo o miarach, zgodnie z którym głównym celem przyjęcia powyższej ustawy było „przeciwdziałanie nadużyciom w podatku VAT”. Co więcej, wydaje się, że Projektodawca nieprawidłowo stosuje normę artykułu 111 ust. 6b Ustawy o VAT. W naszej ocenie przepis art. 111 ust. 6b Ustawy o VAT ma zastosowanie do wszystkich rodzajów do kas rejestrujących, w tym mających postać oprogramowania. Wymagania techniczne dla kas rejestrujących mających postać oprogramowania określa w szczególności Załącznik nr 1 do projektowanego Rozporządzenia. Z powyższego wynika, że istnieje możliwość zweryfikowania czy oprogramowanie spełnia wymagania techniczne według norm przepisanych, czy też nie. Na marginesie należy zauważyć, że postanowienia § 6 ust. 1 oraz wiele pozostałych postanowień Rozdziału 3 projektowanego Rozporządzenia zostały wydane z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 111b ust. 3 Ustawy o VAT.</p>
2	cały projekt	<p>Przepisy projektowanego Rozporządzenia nie zawierają postanowień gwarantujących trwałość przechowywania danych na kasie rejestrującej mającej postać oprogramowania. W szczególności przepisy projektowanego Rozporządzenia nie nakładają na producenta obowiązku posiadania przez</p>

**Sekcja Dostawców Fiskalnych Urzędzeń Rejestrujących KIGeIT**

LP	Przepis	Treść uwagi
		oprogramowanie rozwiązań analogicznych do tzw. pamięci fiskalnej. Prowadzić to może do utrudnienia przeprowadzenia kontroli podatkowej, a także – w sytuacjach granicznych – do niemożności odtworzenia rzeczywistego przebiegu sprzedaży.
3	cały projekt	W projekcie Rozporządzenia brak jest określenia warunków zorganizowania i prowadzenia serwisu kas mające znaczenie dla prowadzenia ewidencji, w tym warunków, które powinny spełniać podmioty prowadzące serwis kas oraz terminów oraz zakresu obowiązkowych przeglądów technicznych kas mających postać oprogramowania. Wymogi te są konsekwencją zapisów w art. 111 Ustawy o VAT. Projektodawca, zgodnie z art. 111b ust.3 pkt 2 Ustawy o Vat może zmienić wymagania techniczne oraz sposób ich używania, w tym sposób prowadzenia ewidencji sprzedaży przy ich użyciu. Jednakże pozostałe wymagania określone w art. 111 i 111a Ustawy o VAT pozostają w mocy gdyż mają zastosowanie do wszystkich rodzajów kas i nie dają delegacji ustawowej do ich zmiany lub też pomijania.
4	cały projekt	Zgodnie z delegacją zawartą w Ustawie (art. 111b) Minister Finansów powinien określić m.in. wymagania techniczne dla kas rejestrujących, uwzględniając m.in. możliwość sprawdzenia przez nabywcę prawidłowości zaewidencjonowania sprzedaży. W kasach sprzętowych do tego celu służy wyświetlacz klienta, na którym na bieżąco wyświetlana jest nabywcy dokonywana sprzedaż. W naszej opinii brak określenia wymagań wyświetlania na bieżąco wartości rejestrowanych towarów lub usług narusza wymagania narzucone Ministrowi Finansów przez delegację z ustawy.
5	§ 6 ust. 1	Zarówno ten przepis jak i wiele innych zapisów postanowień Rozdziału 3 projektowanego Rozporządzenia zostały zapisane z przekroczeniem delegacji ustawowej zawartej w art. 111b ust. 3 Ustawy o VAT. Naszym zdaniem istnieją istotne argumenty prawne przemawiające za przyjęciem, że takie zakreślenie kręgu podatników wykracza poza zakres delegacji ustawowej przyznanej ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych. Konkluzja taka wynika z faktu, iż redakcja przepisu art. 111b ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług wskazuje, że ewidencje sprzedaży w oparciu o kasy rejestrujące mające postać oprogramowania można wprowadzić jedynie w odniesieniu do „niektórych grup podatników lub rodzajów czynności”. Oznacza to, że ustawodawca przewidział w przytoczonym przepisie wyjątek od ogólnej reguły. Zarówno zgodnie z gramatycznym brzmieniem przepisu, jak i zgodnie z zasadą, wyjątków nie należy interpretować rozszerzająco (exceptiones non sunt extendendae). Nie jest prawidłowa taka interpretacja, w której „niektóre grupy podatników” są zdefiniowane w ten sposób, iż obejmują de facto wszystkich podatników podatku VAT (tj. „czynnych, jak i zwolnionych”). Byłoby to bowiem sprzeczne z normą ustawową – „w odniesieniu do niektórych grup podatników”. Takie skonstruowanie rozporządzenia delegowanego na mocy ustawy stanowiłoby w istocie przekroczenie upoważnienia przyznanego ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych przez ustawodawcę. Oczywiście nie wyłącza to możliwości dość

**Sekcja Dostawców Fiskalnych Urzędzeń Rejestrujących KIGeIT**

LP	Przepis	Treść uwagi
		szerokiego zakreszenia przez właściwego ministra kręgu podatników, którzy mogą prowadzić ewidencje sprzedaży w oparciu o kasy rejestrujące mające postać oprogramowania, jednak nie mogą to być de facto wszyscy podatnicy podatku VAT.
6	§ 11.1.8	Sprzeczność. Podatnik używa kasy rejestrującej mającej postać oprogramowania. Oprogramowanie nie ma mechanizmu drukującego (bo to już jest hardware) więc nie może zapewnić stanu kasy gwarantującego czytelny wydruk.
7	§ 2	W Załączniku nr 1 kilkakrotnie użyto pojęcia „trybu rejestracji transakcji”. Brak definicji takiego trybu w słowniku pojęć.
8	§ 2.33	W definicji „wystawianiu dokumentu przy użyciu kasy” występuje fraza „oraz wydruk dokumentu w postaci papierowej na drukarce” - kasa wirtualna nie posiada drukarki, nie kontroluje pracy drukarki ani czasu drukowania tychże dokumentów. A zgodnie z § 9.2 - podatnik jedynie zapewnia połączenie kasy z drukarką.
9	§ 2.25	W definicji „Raportów” występuje fraza: „dane sumaryczne o wartości sprzedaży i wysokości podatku w ujęciu według poszczególnych stawek podatku oraz wartości sprzedaży zwolnionej od podatku odpowiednio za daną dobę, wybrany okres lub cały okres pracy kasy” - kasy wirtualne nie posiadają własnego zegara i nie kontrolują zegara systemowego (tabletu, telefonu, PC). Jak więc zatem można oczekiwać że kasa wirtualna prawidłowo zaraportuje wymagane dane?
10	§ 4.3	„Producent zapewnia zabezpieczenie oraz przechowywanie certyfikatów kas.” Producent może zapewnić przechowywanie certyfikatów wydanych dla kas, ale nie jest już w stanie zapewnić przechowywania tych certyfikatów w kasach wirtualnych (program może być w dowolnym momencie skasowany/przywrócony z tabletu, telefonu, PC), co ma kluczowe znaczenie w procesie bezpiecznego przesyłu danych do repozytorium.
11	§ 11.1.8	Podatnicy, prowadząc ewidencję: „zapewniają stan kasy gwarantujący czytelny wydruk paragonów fiskalnych umożliwiający nabywcy sprawdzenie prawidłowości sprzedaży”. Kasa wirtualna nie jest w stanie zagwarantować wydruków (nie kontroluje drukarki) - a ma to zrobić podatnik? W kasach sprzętowych do spełnienia tej funkcji służy dodatkowo obowiązkowy wyświetlacz klienta, aby nabywca mógł na bieżąco kontrolować prawidłowość sprzedaży i porównać z wydrukiem kontrolowanym bezpośrednio przez kasę.
12	§ 21	Przepisy określają tryb postępowania w przypadku zakończenia pracy na kasie, jednak nie przewidują sytuacji awaryjnych np: skasowanie z telefonu (PC lub tabletu) kasy wirtualnej czy uszkodzenie platformy sprzętowej (telefon, tablet, PC, terminal płatniczy) na której pracuje kasa wirtualna. W takim przypadku następuje bezpowrotna utrata danych. Dużo wygodniejsza ścieżka postępowania dla podatnika.
13	cały projekt	Załącznik 1 do rozporządzenia. „Wymagania techniczne dla kas dotyczące zapisu i przechowywania danych zawierają”, są określone dane jakie należy zapisywać i przechowywać w bazie danych dla kasy (są zbieżne z tymi danymi które zapisujemy w pamięci Ffiskalnej i pamięci chronionej w tradycyjnych kasach)

## Sekcja Dostawców Fiskalnych Urzędów Rejestrujących KIGeIT

---

<b>LP</b>	<b>Przepis</b>	<b>Treść uwagi</b>
		nie ma natomiast w przeciwieństwie do kas fiskalnych sprzętowych żadnych definicji dotyczących minimalnych ilości poszczególnych zapisów np.: RFD, zdarzeń itp. Można przyjąć, że twórcy takich aplikacji będą z tego mogli uczynić „zaletę” poprzez ograniczenie takich rekordów a tym samym zmusić klienta do częstego wymienia kasy softwarowej.