



Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji Sekcja Dostawców Fiskalnych Urzędzeń Rejestrujących

Warszawa, dn. 13.05.2020 r.
KIGEiT/1352/05/2020

Pan
Jan Sarnowski
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Finansów
ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

Dotyczy: konsultacji projektu rozporządzenia Ministra Finansów z 23 kwietnia 2020 r. w sprawie grupy podatników lub rodzajów czynności, w odniesieniu do których możliwe jest używanie kas rejestrujących mających postać oprogramowania (kas wirtualnych)

Szanowny Panie Ministrze,

w nawiązaniu do prowadzonych konsultacji drugiego projektu rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie grupy podatników lub rodzajów czynności, w odniesieniu do których możliwe jest używanie kas rejestrujących mających postać oprogramowania¹ (dalej „**Rozporządzenie**”) przekazuję w załączeniu uwagi naszych członków działających w ramach Sekcji Dostawców Fiskalnych Urzędzeń Rejestrujących² do ww. projektu.

Przedstawiany projekt nie sposób oceniać w oderwaniu od nowelizacji Ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy – Prawo o miarach z dnia 15 marca 2019 r. (Dz.U. z 2019 r., poz. 675) i Rozporządzenia Ministra Przedsiębiorczości i Technologii w sprawie kryteriów i warunków technicznych, którym muszą odpowiadać kasy rejestrujące z dnia 28 maja 2018 roku (Dz.U. z 2018 r., poz. 1206) gdyż są elementami systemu fiskalnego, które tylko w połączeniu stanowią o jego spójności.

W swojej opinii podtrzymujemy uwagi zgłoszone w piśmie KIGEiT/1041/03/2020 z dnia 31.03.2020 r. oraz dodatkowo wnosimy o **usunięcie zapisów** dopuszczających stosowanie kas wirtualnych przez podatników:

1. §1. pkt 17 usług hotelarskich i podobnych usług związanych z zakwaterowaniem (PKWiU 55.10);
2. §1. pkt 18 usług obiektów noclegowych turystycznych i miejsc krótkotrwałego zakwaterowania (PKWiU 55.20);
3. §1. pkt 19 usług świadczonych przez pola kempingowe (włączając pola dla pojazdów kempingowych) i pola namiotowe (PKWiU 55.30);
4. §1. pkt 20 pozostałych usług związanych z zakwaterowaniem (PKWiU 55.90);

¹ <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12331403/katalog/12670593#12670593>

² <https://kigeit.org.pl/sdfur/>

5. §1. pkt 21 usług restauracji i pozostałych placówek gastronomicznych (PKWiU 56.10);
6. §1. pkt 22 usług przygotowywania i dostarczania żywności (katering) dla odbiorców zewnętrznych (PKWiU 56.21);
7. §1. pkt 23 pozostałych usług gastronomicznych (PKWiU 56.29);
8. §1. pkt 24 usług przygotowywania i podawania napojów (PKWiU 56.30);
9. §1. pkt 25 sprzedaży węgla, brykietu i podobnych paliw stałych wytwarzanych z węgla, węgla brunatnego, koksu i półkoksu przeznaczonych do celów opałowych.

Uzasadnienie:

1. W uzasadnieniu do projektu Ustawy o VAT wprowadzającej kasy online stwierdzono, iż „(...) ze względu na wiele sygnałów ze strony służb kontrolnych wskazujących obszary podwyższonego ryzyka (...)” m.in. grupy podatników wymienione w projekcie rozporządzenia w §1. pkt 17 do pkt 25 traktowane są jako „branże wrażliwe”, w których w sposób szczególnie należy zabezpieczyć podatki m.in. przez uszczelnienie wpływów z podatków na ostatnim etapie obrotu towarami i usługami.
2. Dopuszczenie możliwości stosowania kas wirtualnych przez grupy wrażliwe podatkowo jest sprzeczne z wykładnią celowościową wprowadzonej Ustawy gdyż naraża na znaczne uszczuplenie wpływów podatkowych do budżetu państwa ze względu na techniczne ograniczenia kas wirtualnych oraz zidentyfikowane i wielokrotnie zgłaszane na etapie konsultacji rozporządzenia techniczne luki w systemie, takie jak:
 - brak certyfikacji urządzenia na którym instalowana jest kasa wirtualna,
 - brak certyfikacji systemu operacyjnego,
 - brak kontroli w czasie rzeczywistym ze względu na pracę kas w trybie offline,
 - możliwość prowadzenia ewidencji na kopii urządzenia bez połączenia z internetem a na zakończenie dnia sprzedaży przywracanie kopii systemu nie zawierającej zaewidencjonowanej sprzedaży - proceder powtarzany każdego dnia umożliwia całkowite „ukrycie” ewidencji na całkowicie legalnej i homologowanej kasie wirtualnej,
 - możliwość naprzemiennego stosowania niecertyfikowanego oprogramowania, które w działaniu przypomina legalną kasę wirtualną – wykonanie takiego oprogramowania jest możliwe dla każdego programisty posiadającego podstawowe umiejętności,
 - bardzo duża różnorodność urządzeń stosowanych jako „nośniki” dla kas wirtualnych uniemożliwia zagwarantowanie ich bezawaryjnej i poprawnej pracy,
 - ilość i różnorodność nośników, systemów operacyjnych oraz zabezpieczeń dostępu (hasła, kody czy odciski palców) powoduje, że dostęp i kontrola kasy wirtualnej dla urzędników administracji skarbowej może być utrudniona a często nawet niemożliwa,
 - brak podmiotu gwarantującego poprawne działanie kasy wirtualnej – podatnik zawsze może twierdzić, że prowadzi ewidencję we właściwy sposób, stosując tymczasem pirackie oprogramowanie które nie ewidencjonuje sprzedaży – takie działanie jest trudne do udowodnienia i nie ma podstawy do pociągnięcia do odpowiedzialności żadnego podmiotu, łącznie z producentem oprogramowania,

- brak zdefiniowanych minimalnych wymagań bezpieczeństwa dla urządzeń mobilnych i minimalnej specyfikacji technicznej (m.in. wersja systemu operacyjnego, mechanizmy kryptograficzne i ich bezpieczna implementacja) – problem ten zgłaszał Minister Cyfryzacji Marek Zagórski w piśmie DP-III.0210.1291.2019 z uwagami do projektu technicznego,
 - brak wymagań dla zarządzania bezpieczeństwem środowiska aplikacji (np. z poziomu systemu centralnego) oraz jej separacji od innych aplikacji uruchamianych na urządzeniu, które mogą umożliwić zakłócenie funkcjonowania aplikacji fiskalnej – problem ten zgłaszał Minister Cyfryzacji Marek Zagórski w piśmie DP-III.0210.1291.2019 z uwagami do projektu technicznego.
3. Wprowadzenie możliwości stosowania kas wirtualnych przez branżę gastronomiczną i hotelarską (dodatkowo około 70 tys. podatników) znacznie rozszerza skalę pilotażu nowego i niesprawdzonego rozwiązania co w efekcie naraża na niepowodzenie i kompromitację całego projektu.
 4. Wprowadzenie nowych i tak licznych grup do projektu rozporządzenia podważa zaufanie do organów administracji rządowej, których przedstawiciele składali deklaracje o stopniowym rozszerzaniu grup podatkowych mogących stosować kasy wirtualne i nieobejmowaniu nimi branż wrażliwych podatkowo.
 5. Ocena i monitorowanie skutków podatkowych wprowadzenia kas wirtualnych w tych grupach w okresie ograniczeń wynikających z epidemii koronawirusa będzie niemożliwe, ponieważ większość punktów działalności gastronomicznej i hotelarskiej wstrzymała bądź ograniczyła działalność. W związku z tym nie sposób będzie ustalić, czy niski poziom ewidencjonowania będzie skutkiem pandemii czy ograniczeń technicznych kas wirtualnych wymienionych w pkt. 2.
 6. Rozszerzenie pilotażu o usługi restauracyjne i gastronomiczne dotyka grup szczególnie wrażliwych podatkowo ze względu na prowadzony w tej grupie obrót alkoholem. Sytuacja zamrożenia działalności tych branż z uwagi na wirusa COVID i związana z tym możliwość ukrycia obrotu alkoholem stwarza szczególną zachętę do działalności nieuczciwych podatników i wprowadzanie do obrotu towaru nieewidencjonowanego. W tej sytuacji jakiegokolwiek monitorowanie rejestracji obrotu towarami akcyzowymi będzie podwójnie utrudnione: przez nieznaną liczbę aktywnych podmiotów oraz przez nieznaną skuteczność nowego narzędzia ewidencji – kasy wirtualnej.

Uwagi do uzasadnienia Ministra Finansów do projektu rozporządzenia

1. Zgodnie z uzasadnieniem projektu Rozporządzenia wprowadzenie stosowania kas mających postać oprogramowania ma zwiększyć efektywność działań administracji skarbowej w zakresie zwalczania nierejestrowanej sprzedaży detalicznej oraz unikania i uchylania się od opodatkowania w zakresie podatku VAT poprzez zastosowanie mechanizmów kontrolnych w czasie rzeczywistym (on-line). Ponadto Minister Finansów uważa, że rozwiązanie w postaci kas mających postać oprogramowania stanowi duże uproszczenie dla podatników, a zarazem generuje dodatkowe wpływy w podatku VAT. Wskazano, że wprowadzenie rozwiązania ma na celu uszczelnienie systemu podatkowego, a tym samym ograniczenie nieprawidłowości w rozliczeniu podatku VAT. Jednocześnie przywołano, że nowe rozwiązanie ma na celu ułatwienie dokonywania rozliczeń oraz zmniejszenie kosztów prowadzenia działalności gospodarczej. Zgodnie z oceną skutków regulacji, kasy mające postać oprogramowania mają zachęcić przedsiębiorców do wyjścia z szarej strefy poprzez łatwą dostępność i obniżenie całkowitych kosztów posiadania kas rejestrujących, przy zapewnieniu funkcji przesyłu danych do centralnego repozytorium kas.

Nie zgadzamy się z większością tez Ministra Finansów wskazanych powyżej. Wprowadzenie kas wirtualnych nie da żadnych dodatkowych narzędzi dla działań administracji skarbowej w zakresie zwalczania nierejestrowania sprzedaży – jedynie w ograniczonym zakresie powieli te narzędzia, które służby administracji i kontroli skarbowej już otrzymały wraz z wprowadzeniem sprzętowych kas online. Wręcz przeciwnie, ilość i różnorodność nośników, systemów operacyjnych oraz zabezpieczeń dostępu (hasła, kody czy odciski palców) powoduje, że dostęp i kontrola kasy wirtualnej dla urzędników administracji skarbowej może być utrudniona a często nawet niemożliwa. Dodatkowo należy zauważyć, że tzw. czas rzeczywisty w kasach wirtualnych jest jedynie deklarowany, albowiem w rzeczywistości system, w jakim mają pracować kasy wirtualne jest systemem off-line.

Projektowane rozwiązania również nie przyczyniają się do uszczelnienia systemu podatkowego. Jak wskazywano w czasie konsultacji dotyczących rozporządzenia regulującego wymogi techniczne dla kas wirtualnych, istnieje w tym rozwiązaniu możliwość manipulowania odpowiednikiem pamięci chronionej czy fiskalnej. Ponadto dochodzi do zmiany rozłożenia faktycznego ciężaru ryzyka związanego z korzystaniem z urządzenia rejestrującego. Jak wskazał prof. Witold Modzelewski, aby dokonać oszustwa na kasie mającej postać oprogramowania nie jest konieczna zmowa przedsiębiorcy z kasjerem, czy z klientem. Generuje to nowe, znaczne ryzyko rozszczelnienia systemu podatkowego.

2. W Uzasadnieniu do rozporządzenia zapisano, że *„Wprowadzenie tego rozwiązania ma charakter pilotażowy”*.

Co do zasady prowadzenie pilotażu realizowane jest w niewielkim i przewidywalnym zakresie. Dopiero po udanym pilotażu i przeanalizowaniu wszelkich danych i jego skutków wprowadza się w formie prawnej możliwość stosowania danego rozwiązania. Jednoczesne objęcie szeroko pojętego „transportu” oraz usług gastronomicznych i hotelarskich, co zgodnie z Oceną Skutków Regulacji daje liczbę blisko 150 tysięcy podatników, trudno uznać za pilotaż na wąskiej grupie. Realizowanie pilotażu na tak szeroką skalę powoduje, że skutki wprowadzenia rozwiązania będą niemożliwe do przeanalizowania a w przypadku wystąpienia błędów, które są nieuniknione w nieprzetestowanych rozwiązaniach, doprowadzi do znacznego uszczuplenia wpływów podatkowych a możliwe, że nawet do blokady możliwości prowadzenia działalności handlowo-usługowej a co za tym idzie zgłaszaniem uzasadnionych roszczeń wobec Skarbu Państwa. Dodatkowo w okresie pandemii w przypadku działalności gastronomicznej czy hotelarskiej powód obniżenia wpływów do budżetu może być trudny do określenia, ponieważ większość tych punktów w tym czasie zawiesiła lub wstrzymała działalność i nie będzie możliwa ocena czy niski poziom ewidencjonowania będzie skutkiem pandemii czy ograniczeń technicznych kas wirtualnych.

3. W opublikowanym w dniu 12.05.2020 roku raporcie z konsultacji pierwszego projektu rozporządzenia, jako uzasadnienie nieuwzględnienia zgłoszonych uwag napisano: *„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.”*

Stanowisko to zostało potwierdzone w odpowiedzi Ministra Sarnowskiego na Interpelację poselską nr 2062: *„(...) 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”.

Dodanie nowych grup podatkowych (około 70 tys. podatników) w drugim projekcie jest niekonsekwentne i rażąco sprzeczne z zajmowanym wcześniej przez Ministerstwo Finansów stanowiskiem.

4. W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia zapisano, że kasy mające postać oprogramowania przyczynią się do zmniejszenia kosztów prowadzenia działalności przez podatników.

Stwierdzenie takie nie znajduje żadnego uzasadnienia faktycznego. Rozwiązanie do chwili obecnej nie funkcjonuje i nie jest znany koszt jego powstania oraz sposób dystrybucji. Może to być jednorazowa opłata licencyjna bądź comiesięczna opłata abonamentowa przez cały okres użytkowania kasy.

Samo Ministerstwo Finansów w ocenie skutków regulacji Rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie grup podatników lub rodzajów czynności, w odniesieniu do których możliwe jest używanie kas rejestrujących mających postać oprogramowania z 10 marca 2020 zauważyła: „(...)w związku z tym, że wprowadzane rozwiązanie jest nowatorskie brak jest informacji na temat kosztów, które zostaną poniesione przez podatników na zakup tego typu urządzeń (...)”. Na jakiej podstawie Ministerstwo Finansów szacuje niższe koszty stosowania takich rozwiązań? Czy i w oparciu o jakie dane zostały przeprowadzone analizy kosztów takich rozwiązań? Doświadczenia z innych państw dowodzą, że rozwiązania softwareowe są znacznie droższe niż obecnie stosowane rozwiązania hardwareowe online w Polsce i znacznie mniej trwałe z uwagi na krótki cykl życia nośników oprogramowania (tablety, smartfony) co generuje dodatkową ilość elektrośmieci. Kasy hardwareowe jako rozwiązania dedykowane i profesjonalne mogą być stosowane przez podatników nawet kilkanaście lat.

Reasumując:

1. Wnioskujemy o ograniczenie zakresu stosowania przedmiotowego Rozporządzenia do pierwszej grupy podatników wskazanych przez Ministra Finansów w § 1 pkt. 1 projektu Rozporządzenia, tj. *do przewozu osób samochodem osobowym, w tym taksówką, z wyjątkiem przewozu okazjonalnego (...)* a następnie przeprowadzenie w oparciu o pilotaż w tej grupie analiz związanych ze szczelnością rozwiązania oraz ryzyk bezpieczeństwa. Rozszerzanie możliwości stosowania kas wirtualnych przez kolejne grupy podatkowe powinno nastąpić dopiero po uzyskaniu jasnych, przejrzystych i pozytywnych wyników pilotażu.

Stopniowe i ograniczone wdrażanie kas wirtualnych pozwoli na pełną kontrolę potencjalnych ryzyk i elastyczne reagowanie na nie, co w konsekwencji umożliwi budowanie szczelnego i wiarygodnego systemu kas fiskalnych on-line.

Stanowisko nasze jest zbieżne z wątpliwościami i sugestiami Prezesa GUM, który w piśmie BDG-WP.0230.28.2019 pyta „(...) czy też tę możliwość powinny stopniowo otrzymać wybrane ich grupy, przykładowo podatnicy do pewnego progu obrotu (dotychczas zwolnieni z obowiązku stosowania kas rejestrujących), prowadzący wyłącznie sprzedaż wysyłkową (przez internet), sprzedaż okazjonalną, sprzedaż mobilną (na targowiskach, podatnicy świadczący usługi w zakresie przewozu osób)?”

2. Dodatkowo chcieliśmy zwrócić uwagę na fakt, że dostawcy urzędzeń fiskalnych zrzeszeni w KIGeIT, działając w dobrej wierze na podstawie obowiązującej Ustawy o VAT (art. 145b) oraz w zaufaniu do oświadczeń przedstawicieli Ministerstwa Finansów, tj.:

- zapewnien Ministerstwa Finansów o nieobejmowaniu grup wrażliwych podatkowo rozwiązaniem softwareowym przekazanych KIGeIT w trakcie spotkania w dniu 2019.12.17 z którego sporządzono i przesłano do MF notatkę,
- odpowiedzi Ministra Sarnowskiego na Interpelację poselską nr 2062³,
- pojawiających się doniesień prasowych,

zapewnili moce produkcyjne, zaangażowali znaczne środki finansowe w przygotowanie odpowiedniej ilości urzędzeń zgodnie z szacunkami określonymi przez MF aby zagwarantować ich pełną dostępność na określone w Ustawie terminy.

W tym kontekście, wobec nieuwzględnienia uwag GUM i Ministerstwa Cyfryzacji w zakresie bezpieczeństwa i szczelności całego systemu kas wirtualnych taka radykalna zmiana koncepcji i objęcie możliwością stosowania z rozwiązań wirtualnych branż wrażliwych podatkowo, (w których w opinii samego Ministerstwa Finansów istnieje większa skłonność do zatajania prawdziwych dochodów i uszczuplania przychodów budżetu w postaci podatków) pozostaje zupełnie niezrozumiałe i niezgodne z wcześniejszymi zapowiedziami.

z poważaniem

Przewodniczący SDFUR KIGeIT


Zbigniew Stanasiuk

Prezes Zarządu KIGeIT


Stefan Kamiński

³ <http://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/interpelacja.xsp?typ=INT&nr=2062&view=6>