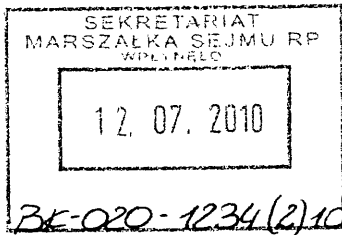




KRAJOWA IZBA GOSPODARCZA

**Do druku nr 3235**

Warszawa dn. 02.07.2010 r.

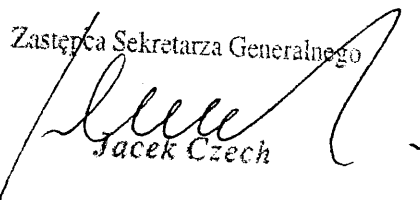


**Pan Bronisław Komorowski**  
**Marszałek Sejmu RP**

*Szanowny Panie Marszałku,*

W odpowiedzi na pismo Szefa Kancelarii Sejmu z dnia 9 czerwca 2010 r. (GMS-WP-183-88/10) przesyłam w załączeniu opinię Krajowej Izby Gospodarczej w sprawie przedstawionego projektu ustawy o zmianie ustawy o podpisie elektronicznym, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych.

*Z poważaniem*

Zastępca Sekretarza Generalnego  
  
Jacek Czech

## **Opinia Krajowej Izby Gospodarczej**

w sprawie

*projektu ustawy o zmianie ustawy o podpisie elektronicznym, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych*

### **1. Uwagi wstępne**

Na wstępie należy podzielić zawartą w uzasadnieniu do projektu ustawy o zmianie ustawy o podpisie elektronicznym, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych (dalej: projekt ustawy) opinię o niezbędności zmian legislacyjnych w dziedzinie podpisu elektronicznego oraz faktur elektronicznych. Bez wątpienia obowiązujące w Polsce ramy prawne oraz technologiczne bezpiecznego podpisu elektronicznego nie przyczyniły się do popularyzacji tego istotnego rozwiązania w obrocie profesjonalnym oraz w kontaktach przedsiębiorców z organami administracji publicznej. W konsekwencji polscy przedsiębiorcy zmuszeni zostali do działalności w ramach niekonkurencyjnych oraz nieprzystosowanych do potrzeb obrotu profesjonalnego rozwiązań dotyczących podpisu elektronicznego.

Z uwagi na możliwość uproszczenia obrotu profesjonalnego i uzyskania znacznych oszczędności w kosztach funkcjonowania przedsiębiorstw, podpis elektroniczny jest dziedziną, w której opinie przedsiębiorców powinny być szczególnie brane pod uwagę przez ustawodawcę. Przyjęta w projekcie ustawy konstrukcja zaawansowanego podpisu elektronicznego, o ile rzeczywiście osiągnie skutek poszerzenia katalogu przystępnych dla przedsiębiorców rodzajów podpisów elektronicznych, zasługuje na uznanie i dalsze prace legislacyjne. Na tak wczesnym etapie procesu legislacyjnego nie jest jednak intencją Krajowej Izby Gospodarczej przedstawianie szczegółowych uwag w dziedzinie zmian ustawodawczych w przepisach o podpisie elektronicznym. Zasadne wydaje się natomiast zasięgnięcie opinii ekspertów Biura Analiz Sejmowych co do poprawności języka legislacyjnego, a także spójności zaproponowanych rozwiązań z systemem prawa oraz zmianami w prawie cywilnym proponowanymi przez Komisję Kodyfikacyjną Prawa Cywilnego działającą przy Ministrze Sprawiedliwości. Warto pamiętać, że obecnie obowiązujące rozwiązania

legislacyjne spotkały się nie tylko z dużą krytyką przedsiębiorców, ale także doktryny prawa, której poglądy powinny zostać dogłębnie przeanalizowane.

Wobec tego Krajowa Izba Gospodarcza zaleca przyspieszenie prac mających na celu zmianę obowiązującej od 2001 r. regulacji i zastąpienie jej nową, zgodną z oczekiwaniami przedsiębiorców i prawem Unii Europejskiej. W związku z tym sceptycznie należy odnieść się do prowadzonych równoległe przez Radę Ministrów prac nad projektem ustawy o podpisie elektronicznym oraz zmianie innych ustaw, ponieważ w rezultacie może to tylko spowodować zbędne wydłużenie czasu wdrażania powyższych zmian. W ocenie Krajowej Izby Gospodarczej za najefektywniejsze rozwiązanie w zaistniałej sytuacji należy uznać współpracę wszystkich zainteresowanych środowisk nad jednym projektem, co gwarantuje wprowadzenie najbardziej optymalnego rozwiązania w możliwie najkrótszym czasie.

## **2. Uwagi dotyczące faktur elektronicznych**

Ze względu na liczne uwagi przedsiębiorców oraz potrzebę usprawniania oraz zmniejszenia kosztów obrotu profesjonalnego, z żywotnym zainteresowaniem Krajowej Izby Gospodarczej spotkały się także projektowane zmiany dotyczące fakturowania w formie elektronicznej. Zastosowanie faktur elektronicznych, które w innych państwach Unii Europejskiej są zdecydowanie bardziej popularne niż w Polsce, pozwala znacznie zmniejszyć koszty funkcjonowania przedsiębiorstw, a także doprowadzić do automatyzacji procesu fakturowania. Obowiązujące rozwiązania legislacyjne w zakresie fakturowania elektronicznego są w dalekim stopniu niewystarczające, dlatego istnieje konieczność dokonania zmian w przepisach prawa, które pozwoliłyby wyjść naprzeciw zmieniającym się potrzebom obrotu profesjonalnego.

W ocenie Krajowej Izby Gospodarczej zakładana przez projekt nowelizacja ustawy z dnia 1 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. Nr 54, poz. 535 ze zm.), reforma obrotu fakturami w formie elektronicznej wydaje się krokiem w dobrym kierunku, ale jednocześnie projektowane zmiany nie można uznać za wystarczające oraz wychodzące naprzeciw potrzebom przedsiębiorców. Uzasadnienie do projektu ustawy przewiduje m.in., że celem przyjęcia art. 108c ustawy o VAT jest „zagwarantowanie pełnej zgodności z prawem Unii Europejskiej w zakresie doboru środków technicznych umożliwiających fakturowanie w formie elektronicznej. To z kolei ma służyć upowszechnieniu takiej formy fakturowania przy jednoczesnym zagwarantowaniu obiektywnie wysokiego poziomu bezpieczeństwa z nim związanego.”

Rzeczywiście, przez dopuszczalność fakturowania za pomocą dużo bardziej elastycznej konstrukcji zaawansowanego podpisu elektronicznego rozszerzony zostanie katalog środków technicznych umożliwiających realizację fakturowania w formie elektronicznej w stosunku do katalogu przyjętego w obecnie obowiązującym Rozporządzeniu Ministra Finansów z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie wystawiania oraz przesyłania faktur w formie elektronicznej, a także przechowywania tych faktur oraz udostępniania organowi podatkowemu lub organowi kontroli skarbowej tych faktur (Dz. U. Nr 122, poz. 133 z 2005 r.).

Niemniej jednak, projektowane zmiany w dalszym ciągu nie zakładają pełnej implementacji przepisów prawa Unii Europejskiej, na które powołują się twórcy projektu. Projektowany art. 108c ustawy o podatku od towarów i usług ma stanowić, co następuje:

*„1. Faktury mogą być wystawiane, przesyłane lub udostępniane i przechowywane w formie elektronicznej, pod warunkiem że autentyczność ich pochodzenia i integralność ich treści będą zagwarantowane poprzez:*

*1) zaawansowany podpis elektroniczny w rozumieniu ustawy z dnia 18 września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz. U. Nr 130, poz. 1450, z późn. zm.), lub*

*2) wymianę danych elektronicznych (EDI) zgodnie z umową w sprawie europejskiego modelu wymiany danych elektronicznych, jeżeli zawarta umowa, dotycząca tej wymiany, przewiduje stosowanie procedur gwarantujących autentyczność pochodzenia faktury i integralność danych.*

*2. Nie uważa się za naruszenie integralności treści zmian wynikających z natury technologii zastosowanej do wystawiania i przesyłania faktur w formie elektronicznej, w tym zmian formatu faktury w formie elektronicznej, jeżeli nie prowadzą one do zmiany obowiązkowych danych umieszczanych na fakturze w formie elektronicznej.”*

Tymczasem przepisy prawa wspólnotowego przewidują możliwość przyjęcia również znacznie bardziej elastycznych rozwiązań dotyczących wystawiania faktur w formie elektronicznej, które są w stanie w dużo większym stopniu wyjść naprzeciw zmieniającym się potrzebom obrotu profesjonalnego. Art. 233 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, stanowi, że obok konstrukcji zaawansowanego podpisu elektronicznego oraz EDI, „faktury mogą być jednak przesyłane lub udostępniane drogą elektroniczną przy zastosowaniu innych metod, z zastrzeżeniem ich akceptacji przez zainteresowane państwo lub państwa członkowskie.”

Dyrektywa przyjmuje bowiem stosowanie tzw. innych metod, które traktowane są jako równorzędne do wskazanych jedynie przykładowo konstrukcji zaawansowanego podpisu elektronicznego oraz EDI – stwierdził to również Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 20 maja 2010 r., sygn. akt I FSK 1444/09. Przyjęcie przez państwa członkowskie dopuszczalności stosowania innych metod w przesyłaniu lub udostępnianiu drogą elektroniczną faktu umożliwi dostosowanie się przepisów prawa do potrzeb obrotu profesjonalnego, a nie – co należy uznać za błędne – kreowanie rozwiązań profesjonalnych za pomocą przepisów prawnych, jak ma to miejsce w prawie polskim. Obecnie właśnie faktura przesyłana pocztą elektroniczną jest najczęściej stosowanym przez przedsiębiorców rozwiązaniem, a nie faktury uwierzytelniane za pomocą podpisów elektronicznych. Warto w tym zakresie przedsięwziąć badania rynkowe (zob. np. publikację <http://www.bankier.pl/wiadomosc/Europa-zmierza-w-kierunku-elektronicznej-obslugi-faktur-2162049.html> ).

Regulacja zgodna z prawem europejskim jeszcze bardziej poszerzyłaby dostępne środki fakturowania, przez zastosowanie np. systemu EBPP, zwykłych podpisów elektronicznych (takich jak np. w popularnej aplikacji [www.e-deklaracje.gov.pl](http://www.e-deklaracje.gov.pl)), zwykłego znakowania czasem faktury elektronicznej oraz jeszcze innych rozwiązań wykształconych w obrocie profesjonalnym. Takie rozwiązanie znacznie przyczyniłoby się do zmniejszenia kosztów działania przedsiębiorców.

Ze względu na funkcjonowanie przedsiębiorców na wspólnym rynku wewnętrznym za właściwą dla oceny projektowanych przepisów prawnych należy uznać również metodę prawoporównawczą. Należy podkreślić, że niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej (jak np. Wielka Brytania lub Irlandia) nie wymagają zastosowania zaawansowanego podpisu elektronicznego dla faktur elektronicznych: Stosowane tam faktury elektroniczne nie wymagają żadnej formy e-podpisu, a przyznana jest im przy tym moc prawna równa zwykłym fakturom. Przykładowo rozwiązanie brytyjskie pozwala na stosowanie przez przedsiębiorców wszelkich form elektronicznego fakturowania, gdzie autentyczność pochodzenia oraz integralność faktury są zagwarantowane przez inne środki niż użycie podpisu elektronicznego lub EDI, dla dostaw w ramach Zjednoczonego Królestwa, pod warunkiem, że przedsiębiorca jest w stanie wprowadzić wystarczający poziom kontroli nad autentycznością oraz integralności danych na fakturze (zob. szczegółowo informację:

<[http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=pageVAT\\_ShowContent&id=HMCE\\_PROD\\_010205&propertyType=document](http://customs.hmrc.gov.uk/channelsPortalWebApp/channelsPortalWebApp.portal?_nfpb=true&_pageLabel=pageVAT_ShowContent&id=HMCE_PROD_010205&propertyType=document)>).

Podobne rozwiązania stosowane są w prawie holenderskim, gdzie podatnik prosto notyfikuje, zgodnie z przepisami prawa, organowi skarbowemu wolę stosowania określonego rozwiązania w zakresie faktur elektronicznych i po uzyskaniu zgody urzędu może zastosować inną metodę fakturowania niż za pomocą podpisu elektronicznego. Na szereg innych elastycznych rozwiązań wskazuje godna polecenia członkom sejmowej komisji publikacja „European E-Invoicing. Guide for SMEs” (dostępna pod adresem:

<[http://www.euebl.org/ebl/wp-content/uploads/2009/11/ebl\\_eInv\\_guide\\_final\\_web.pdf](http://www.euebl.org/ebl/wp-content/uploads/2009/11/ebl_eInv_guide_final_web.pdf)>).

Z publikacji tej jasno wynika, że dostępnych jest znacznie więcej modeli elektronicznego fakturowania niż zaproponowane w projekcie zmian w ustawie o podatku od towarów i usług.

W konsekwencji należy podkreślić, że w wielu państwach członkowskich Unii Europejskiej przyjęto z powodzeniem właśnie tzw. inne metody elektronicznego fakturowania, na które wskazuje art. 233 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE. W wypadku przyjęcia proponowanych zmian ustawowych, z rozwiązań tych nie mogliby korzystać polscy przedsiębiorcy, co z kolei zmniejszyłoby ich konkurencyjność na rynku wewnętrznym. Wydaje się to rozwiązaniem nietrafionym, także z uwagi na wypowiedzi przedstawicieli Komisji Europejskiej, z których wynika, że nie ma powodów, dla których wymogi dla faktur elektronicznych miałyby być inne niż dla faktur papierowych.

Należy także zastanowić się, czy konieczne jest regulowanie materii dotyczącej wystawiania i obrotu fakturami elektronicznymi przez ustawę, a nie jak dotychczas miało to miejsce, na mocy aktu wykonawczego, czyli rozporządzenia. Ze względu na złożoność procesu legislacyjnego oraz trudności w zmianach przepisów ustawowych, dużo trudniej dostosować postanowienia ustawy do zmieniających się potrzeb obrotu profesjonalnego oraz nowych rozwiązań elektronicznych. Nad kwestią tą warto zastanowić się tym bardziej, że proponowane przez komisję sejmową rozwiązanie wykluczając tzw. inne metody fakturowania elektronicznego, ogranicza się tylko do dwóch sposobów uwierzytelniania faktur elektronicznych, co już samo w sobie utrudnia uwzględnianie zmieniających się potrzeb przedsiębiorców.

Pozostałe kwestie dotyczące elektronicznego fakturowania przedstawione w projekcie powinny zostać poddane dogłębnej ocenie dopiero po rozważeniu wskazanej w niniejszej opinii konieczności poszerzenia środków, za pomocą których przedsiębiorcy mogą stosować faktury w postaci elektronicznej. Krajowa Izba Gospodarcza rekomenduje w tym zakresie dalsze rozmowy przedstawicieli komisji sejmowej ze środowiskami reprezentującymi interesy przedsiębiorców.

Warszawa, 12 lipca 2010 r.

GP-PW-MJ-070-1/10/1337/2010

**Pan****Lech Czapla****p.o. Szefa Kancelarii Sejmu***Stanowczy Panu Ministrowi,*

W nawiązaniu do pisma z dnia 9 czerwca 2010 r. (znak: GMS-WP-183-88/10) dotyczącego *komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o podpisie elektronicznym, ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy – Kodeks cywilny oraz ustawy o ewidencji ludności i dowodach osobistych* przedstawiam następujące stanowisko Narodowego Banku Polskiego.

1. **W art. 1 pkt 1 lit. c definicja 2** proponujemy usunąć wyrazy „weryfikowany za pomocą certyfikatu kwalifikowanego”. Pozostawienie tego zapisu sprawi, iż zostanie zlikwidowane narzędzie jakim jest bezpieczny podpis elektroniczny weryfikowany za pomocą certyfikatu niekwalifikowanego. Narzędzie to jest wykorzystywane np. w przypadku rozliczeń międzybankowych. Odpowiednie klucze kryptograficzne i certyfikaty są wydawane przez NBP. W komisyjnym projekcie ustawy bezpieczny podpis elektroniczny musi być związany z certyfikatem kwalifikowanym a zgodnie z ustawą o podpisie elektronicznym NBP **nie może** wydawać certyfikatów kwalifikowanych. Przyjęcie definicji w obecnym kształcie spowoduje konieczność zmiany *Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 26 października 2004 r. w sprawie sposobu tworzenia, utrwalania, przekazywania, przechowywania i zabezpieczania dokumentów związanych z czynnościami bankowymi, sporządzanych na*



*elektronicznych nośnikach informacji* (Dz. U.04 nr 236, poz.2364) oraz będzie wymagało dostosowania systemów informatycznych wielu instytucji finansowych.

2. **W art. 1 pkt 5 lit a** wyrazy: „służących do weryfikacji podpisu zaawansowanego” proponujemy zastąpić wyrazami „służących do weryfikacji zaawansowanego podpisu elektronicznego”;
3. **W art. 1 pkt 5 lit a** wyrazy: „do zweryfikowania tożsamości podpisującego lub identyfikacji podpisującego niebędącego osobą fizyczną” proponujemy zastąpić wyrazami: „do zweryfikowania tożsamości osoby fizycznej ubiegającej się o certyfikat lub identyfikacji osoby prawnej albo jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej ubiegającej się o certyfikat”. Z definicji terminu *podpisujący* wynika, że użycie zwrotu *podpisujący* ma sens dopiero **po** wydaniu certyfikatu a nie **przed** jego wydaniem;
4. **W art. 1 pkt 5 lit. b** wyrażenie: „podmioty świadczące usługi certyfikacyjne” proponujemy zastąpić wyrażeniem: „podmioty świadczące publicznie dostępne usługi certyfikacyjne”;
5. **W art. 1 pkt 8 lit. a** proponujemy dodać na końcu : „użycie pseudonimu musi być wyraźnie zaznaczone”;
6. **W art. 4 pkt 2 – dodany art. 37 ust. 2 pkt 3** - w związku z definicją zawartą w art. 1 pkt 1 lit. b dodany pkt 1d, wyrazy: „do składania elektronicznego podpisu osobistego” należy zastąpić wyrazami: „do składania osobistego podpisu elektronicznego”;
7. **W art. 4 pkt 2 – dodany art. 37 ust. 7** - proponujemy wyrazy: „kierując się potrzebą zapewnienia” zastąpić wyrazami „kierując się potrzebą” a następnie przenieść słowo „zapewnienia” do podpunktów 1 i 5;
8. **W art. 4 pkt 2 – dodany art. 37 ust. 7 pkt 3** – proponujemy wyrazy: „uniemożliwienia składania posługiwania się” zastąpić wyrazami „uniemożliwienia posługiwania się”;
9. **W art. 4 pkt 2 – dodany art. 37 ust. 8** po wyrazach: „bezpieczeństwa posiadacza dowodu” należy dodać wyraz: „osobistego”;
10. **W art. 4 pkt 2 – dodany art. 37 ust. 9** proponujemy wyrazy: „uwzględniają zasady bezpieczeństwa” zastąpić wyrazami ”uwzględniając zasady bezpieczeństwa”.

Naszą wątpliwość budzą jednocześnie przepisy art. 1 pkt 4 lit. c, zgodnie z którymi dane w postaci elektronicznej opatrzone zaawansowanym podpisem elektronicznym będą wywoływać skutki prawne równoważne skutkom sporządzenia dokumentów opatrzonych

podpisem własnoręcznym. Brak wymogu użycia bezpiecznego urządzenia do składania podpisu elektronicznego oraz brak certyfikatu wydanego przez zaufany podmiot sprawia, iż zaawansowany podpis elektroniczny jest zbyt słabym narzędziem, by zrównywać go ustawowo z podpisem odręcznym.

Dodatkowo w kontekście zapisów art. 1 pkt 4 lit a i lit. c, dotyczących dowodu użycia podpisu elektronicznego, budzi wątpliwości nierówne traktowanie osób fizycznych i instytucji. Stawia się znacznie niższe wymagania techniczne odnośnie podpisywania danych umieszczanych przez instytucje w ewidencjach lub rejestrach publicznych (wystarcza zaawansowany podpis elektroniczny) niż wobec obywateli (osób fizycznych, od których wymagany jest bezpieczny podpis elektroniczny złożony w okresie ważności kwalifikowanego certyfikatu służącego do jego weryfikacji).

*z powrotem*

