



ФОНДАЦИЯ
ПРАВО И ИНТЕРНЕТ

НАУЧНОИЗСЛЕДОВАТЕЛСКИ ЦЕНТЪР
ПО ПРАВНОИНФОРМАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ

Изх. №: 1287/15.03.2019

До
Г-жа Людмила Петкова
Дирекция „Данъчна политика“
Министерство на финансите
ул. „Г. С. Раковски“ № 102
1040 София

СТАНОВИЩЕ

ОТ

Фондация „Право и Интернет“

Относно: Проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № Н-18 от 2006 г. за регистриране и отчитане чрез фискални устройства на продажбите в търговските обекти, изискванията към софтуерите за управлението им и изисквания към лицата, които извършват продажби чрез електронен магазин, достъпен на Портала за обществени консултации, URL: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=4145>

Уважаема г-жо Петкова,

На 01.03.2019 г. в Портала за обществени консултации на Министерски съвет е публикуван проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № Н-18 от 2006 г. (наричани по-долу съответно „Проекта“/ „Наредбата“).

Като неправителствена организация, която от 18 години работи в областта на правните аспекти на информационните и комуникационните технологии (ИКТ) и обществените отношения, свързани с тях, на основание чл. 26, ал. 3 във връзка с ал. 4 от Закона за нормативните актове в определения срок за провеждане на обществена консултация – 15.01.2019 г. Фондация „Право и интернет“ изразява становище, изготвено от нейните правни експерти, по предложените промени, които се надява да бъдат взети предвид при приемане на окончателния текст на Наредбата.

Безспорно положително следва да бъде оценен стремежът на Министерство на финансите (МФ) и на приходната администрация чрез приемането на промени в Наредбата да ограничат сивия сектор и да преустановят недобросъвестни практики при използването на ИКТ и продажби

гр. София 1303
ул. "Българска моравя" № 54, ет. 7
Телефон: +359 2 44 606 44
Факс: +359 2 44 606 46
E-mail: info(at)netlaw.bg



чрез Интернет, с които участници в търговския оборот се отклоняват от данъчно облагане и ощетяват фиска. Заложените в Наредбата правила с голяма степен на вероятност са израз на дългогодишната практика на Националната агенция за приходите (НАП) и целят да елиминират реално съществуващи проблеми и практики, с които приходната администрация се сблъсква ежедневно.

Изцяло положително следва да бъдат оценени и предприетите действия в посока коригиране на определени текстове в Наредбата в резултат на обществените обсъждания и реакции от бизнес средите, вкл. и удължаването на сроковете за привеждане в съответствие. В същото време считаме, че **наред с идентифицираните до тук нужди от редакция на Наредбата, все още в недостатъчна степен Наредбата и Проектът за изменението ѝ са съобразени със спецификата на онлайн бизнеса¹ и начина, по който функционират и се развиват съвременните технологии.** Макар Наредбата да е адресирана и към онлайн бизнеса, заложените в нея правила изцяло са базирани на начина, по който функционират класически бизнеси като магазини, ресторанти, барове, и др. под. В резултат на това, тези правила в предложения си вид в Проекта и сегашната редакция на Наредбата могат да създадат сериозни затруднения пред нормалното функциониране на такива бизнеси, без в същото време да постигат целения от МФ ефект за ограничаване на сивия сектор и отклоняването от данъчното облагане. В допълнение те могат да поставят цялата българска онлайн индустрия в неравнопоставено положение спрямо европейската и международната конкуренция.

В тази връзка наред с планираното изменение на Наредбата е нужно да се обмислят и допълнителни промени, които да пригледят Наредбата към спецификите на високотехнологичния онлайн бизнес. По-долу представяме някои основни проблеми, идентифицирани в Наредбата и Проекта, и предложения за тяхното преодоляване.

1. Относно задължението за уведомяване на НАП за всяка нова версия на СУПТО

Чл. 52в, ал. 3 от Наредбата задължава производителите/разпространителите на СУПТО в 7-дневен срок от настъпване на промяна на обстоятелствата в подадена декларация, **включително за всяка нова версия на софтуера**, да подават **нова** декларация по образец съгласно Приложение № 30. В

¹ В съответствие със становищата на НАП понятието „електронен магазин“ се тълкува широко, като всеки сайт, мобилно приложения и др. под., които предлагат стоки/услуги и приемат плащане, налагащо съгласно практиката на НАП издаване на фискална бележка.



случай че при новата версия е налице промяна във функционалността и/или структурата на базата данни, попадащи в обхвата на Приложение № 29, следва да се подава и информация за промените по реда на чл. 52в, ал. 2 от Наредбата (включително информация за софтуера съгласно Приложение № 31). При настъпване на промени в информацията, подадена по реда на чл. 52б, ал. 2 от Наредбата, производителят/ разпространителят уведомява НАП в 7-дневен срок по същия ред. Наредбата предвижда при промяна в СУПТО НАП в **7-дневен срок** да вписва СУПТО в електронния публичен списък на софтуерите, разрешени за ползване в търговски обекти. При деклариране на нова версия на СУПТО (без промяна на информацията, декларирана по чл. 52в, ал. 2) новата версия на софтуера да се включва в публичния списък на НАП в срок от **2 работни дни**.

Преди изпълнението на цитираните по-горе задължения ползвателят на СУПТО **не може** да използва каквито и да е актуализации и промени в софтуера. По всяка вероятност с посочените правила се цели да се ограничат възможностите за злоумишлено използване на СУПТО при регистриране и отчитане на продажбите, последващо манипулиране на същото или злоупотребяване с различни режими на работа. Цитираните разпоредби биха могли без проблем да бъдат съобразявани и прилагани в един реален бизнес с физически търговски обект като магазини, ресторанти, барове и др. под., където СУПТО е обособен софтуер, поддържан изцяло с оглед отчитането на продажбата. По отношение на целия сегмент от онлайн бизнеси (уебсайтове за платени онлайн услуги от типа на електронна поща, достъп до музика, филми, различни приложения за хранителен режим, спорт, проследяване на бременност, закупуване на рекламни банери, социални мрежи и платени публикации от потребителите в тях, класически онлайн магазини за продажба на стоки, и т.н.), при които СУПТО е интегрална и неделима част от целия уебсайт, тези правила биха могли да доведат до катастрофални последици.

За разлика от работата със СУПТО в ресторанти, физически магазини и др. под., при която достъп до него има само оправомощеният персонал на търговеца, при предоставяне на каквато и да е услуга в онлайн среда достъп до страниците за плащане и поръчки, които биха били третираны като част от СУПТО, имат денонощно милиони потребители от цял свят, вкл. и автоматизирани работи, търсещи проблеми със сигурността на уебстраниците. Поради това съответните сайтове са изложени денонощно, 24/7, на всички възможни рискове от злоумишлени кибератаки, вируси и др. под. Адекватното противодействие на такива заплахи и осигуряване на нормалното и сигурно функциониране на тези сайтове предполага **непрекъснати ъпдейти на**



използвания софтуер (включително и на модулите, които представляват или комуникират със СУИТО по смисъла на Наредбата).

Ако в един ресторант безопасността на клиентите се осигурява, чрез гарантиране безопасността на използваните хранителни продукти и мерки за хигиена, то при един сайт безопасността на клиентите изцяло зависи от нормалното и сигурно функциониране на софтуера. Това предполага при възникване на проблем във функционирането, при идентифициране на кибератака, намеса на зловреден софтуер и др. под., незабавна реакция от страна на доставчика и отстраняване или блокиране на проблема. Всичко това обективно се постига чрез промени (ъпдейти) в софтуера. Ако се спазят изискванията на Наредбата в настоящия ѝ вид, това би означало или в продължение на дни да се допусне изтичане/ кражба на чувствителна информация за клиентите, невъзможност да се изпълняват поръчките, блокиране или влошаване на качеството на услугите и др. под., или самият доставчик да спре целенасочено целия сайт, докато бъдат изпълнени горните изисквания. **При динамиката на онлайн бизнеса и международната конкуренция в и извън ЕС (Интернет не познава граници) това би изхвърлило българските доставчици от пазара.** Вместо българските доставчици, съответните услуги ще се предоставят на българските клиенти от чуждестранни такива, които не са субекти на данъчно облагане в България.

Нещо повече, онлайн бизнесите, освен адресати на задълженията по Наредбата, **са адресати на специфични регулаторни задължения** в областта на мрежовата и информационната сигурност:

- (1) съгласно режима за защита на личните данни;
- (2) в някои случаи – напр. при оператори на съществени услуги² или доставчици на цифрови услуги³ – и съгласно режима за киберсигурност. Всички тези лица, когато предоставят платени услуги онлайн стават адресати на задълженията по Наредбата (напр. платени клауд услуги, платена електронна поща, абонаментни транспортни услуги, при които абонамента се закупува дистанционно и др. под).

Съгласно чл. 5, пар. 1, б. „е“ от Регламент (ЕС) 2016/679 на Европейския парламент и на Съвета от 27 април 2016 година относно защитата на физическите лица във връзка с обработването на лични данни и относно

² Същите са определени съгласно Приложение № 1 към чл. 4, ал. 1, т. 2 към Закона за киберсигурността и сред тях попадат редица компании в областта на енергетиката, транспорта, банковото дело, здравеопазването и т.н.

³ Тези услуги са определени съгласно Приложение № 2 към чл. 4, ал. 1, т. 2 към Закона за киберсигурността услуги и включват онлайн място за търговия; онлайн търсачки и компютърни услуги „в облак“.



свободното движение на такива данни и за отмяна на Директива 95/46/ЕО (Общ регламент относно защитата на данните), надолу наричан за краткост „ОРЗД“, личните данни трябва да бъдат *„обработвани по начин, който гарантира подходящо ниво на сигурност на личните данни, включително защита срещу неразрешено или незаконосъобразно обработване и срещу случайна загуба, унищожаване или повреждане, като се прилагат подходящи технически или организационни мерки“* (принцип на „цялостност и поверителност“). По силата на чл. 32, ал. 1 ОРЗД пък доставчикът има задължение да прилага подходящи технически и организационни мерки за осигуряване на ниво на сигурност, съобразено с рисковете, които могат да настъпят за правата и свободите на физическите лица. Практическото изпълнение на тези задължения изисква незабавни реакции (в рамките на часове или дори минути) от страна на доставчика за преодоляване на всеки идентифициран риск за сигурността на данните, както и за незабавно отстраняване на последиците от настъпило нарушение в сигурността по начин, по който максимално се премахва риска за правата и интересите на клиентите.

Съгласно чл. 23 от Закона за киберсигурността операторите на съществени услуги имат задължения да предприемат: 1. подходящи и пропорционални мерки, които трябва да осигуряват ниво на мрежова и информационна сигурност, съответстващо на съществуващия риск; 2. подходящи мерки за предотвратяване и намаляване до минимум на въздействието на инцидентите, засягащи мрежовата и информационната им сигурност, с цел осигуряване на непрекъснатост на предоставяните от тях съществени услуги; 3. мерките, определени с наредбата по чл. 3, ал. 2 към Закона.

В светлината на горното, посочените регулации изискват от онлайн бизнесите да осигурят адекватно ниво на сигурност на своето оборудване, мрежи и обработвана информация, съответстващо на нивото на риск. В онлайн среда това предполага непрекъснато усъвършенстване и внедряване на адекватни мерки за защита, съответстващи на новите заплахи. В редица случаи модификации в софтуера, включително в СУПТО, може да бъдат въвеждани по съображения за сигурност в рамките на часове. Изключително рисково би било да се изчаква административна процедура пред НАП по вписване на промени в СУПТО, защото междуременно поради липсата на актуализация на софтуера могат да произтекат съществени неблагоприятни последици (нарушение на сигурността на данните, заплахи за мрежовата и информационната сигурност и т.н.). В случаите на оператори на съществени услуги по Закона за киберсигурност е възможно неблагоприятните последици да бъдат от естество да застрашат дори националната сигурност.



Наред с горните съображения, подаването на уведомление за всяка промяна на всеки един онлайн бизнес би блокирало нормалната работа на НАП, защото НАП би било принудено да разглежда огромни количества уведомления, подадени единствено поради актуализация на СУПТО по съображения за сигурност.

С оглед изложеното, предлагаме разпоредбите на Наредбата относно задълженията за уведомяване на НАП за всяка нова версия на СУПТО да се прецизират, като се предвидят други варианти за проследяване на промените в СУПТО (напр. задължение за поддържане на документирана хронология на всички ъпдейти и уведомяване единствено при промени, засягащи релевантните за СУПТО функционалности). Би могло и да се предвидят регулярни задължения за уведомяване и отчитане към НАП на всички ъпдейти на разумни времеви интервали. Така работата на НАП няма да бъде блокирана от големи обеми заявления, а обективно ще са налице възможности за ефективен контрол. Едновременно с това, няма да се блокира дейността на целия онлайн бизнес в България и няма да се унищожат наченките на една от най-конкурентноспособните ни индустрии спрямо европейския и международен пазар.

2. Относно забраната СУПТО да притежава възможност за работа в тестови режим, режим за обучение или друг подобен режим

Съгласно т. 20 от Приложение № 29 към Наредбата СУПТО не може да притежава възможност за работа в тестови режим, режим за обучение или друг подобен.

В онлайн бизнеса водеща е технологията/ софтуерът – тяхната новост, иновативност и сигурност. В този сектор доставчикът преди всичко разработва конкретна технология, функционалности и иновативни начини да предостави дистанционна услуга на клиентите и този софтуер е сърцевината на предоставяната услуга. Конкурентоспособността на самата услуга е напълно зависима от възможността на доставчика регулярно да допълва, усъвършенства и променя функционалностите на услугата.

Макар вероятно в един ресторант да няма никаква причина и необходимост да е налична в търговския обект тестова версия на СУПТО редом с използвания такъв, то при доставчиците на онлайн услуги на практика едновременно с официално функциониращия софтуер, който е качен онлайн и е



публично достъпен, се разработват и тестват редица нови модули и функционалности на софтуера. Разработването, поддръжката, административното обслужване на клиентите и самото изпълнение на заявените поръчки (без значение дали за стоки или услуги) – всичко се осъществява в рамките на един обект. Както вече отбелязахме при сайтовете СУПТО е интегрална част от софтуера на сайта и всички други модули биха си комуникирали с него. Всеки сайт притежава възможност за работа в тестови режим и не би могло да бъде по друг начин.

Обективно погледнато при онлайн бизнеса във всеки един момент може да бъде установен кой е ефективно качения и ползван от клиентите софтуер. Това прави излишна забраната за наличие на софтуер в тестови режим при такъв вид бизнес дейности.

3. Относно съотношението между производител и ползвател на СУПТО

Редица текстове от Наредбата (напр. т. 6 от Приложение № 32, предвиждащ деклариране на „лице, от което е закупен софтуерът“, т. 14 от Приложение № 32 изискващ да се посочи с кого е сключен договор за поддръжка на софтуера и т.н.) сочат, че от гледна точка на сегашния режим законодателят разграничава фигурата на производител от тази на ползвател на СУПТО. В определена степен се създава впечатление, че същите следва да бъдат две **отделни** лица. Безспорно това е класическият случай при микро, малките и средните предприятия от реални бизнеси (като магазини, заведения и др. под.) – същите закупуват СУПТО от производител/ разпространител. При големите бизнеси, обаче, в не малко случаи те сами разработват свой собствен софтуер поради по-сложния характер на тяхната работа и спецификата на нуждите им. С други думи не винаги производител и ползвател на СУПТО са различни лица в реалния бизнес и няма правна или бизнес логика да се забрани на която и да е компания да ползва собствен софтуер и да бъде задължена същата да закупува чужд такъв.

При сайтовете за онлайн услуги почти винаги доставчикът на услугата разработва изцяло и софтуера на сайта. В такъв тип сайтове страниците за поръчка, плащане, регистрацията на клиенти и т.н. обикновено са неразделна част от самия сайт. Същите тези страници биха били третираны като СУПТО. При тази ситуация, обаче, производител и ползвател са едно и също лице. Това обстоятелство **не** е отчетено в сегашната редакция на Наредбата, а е изключително важно. Ако се тълкува Наредбата в посока, че задължително производител и ползвател на СУПТО са различни лица, това би означавало, че



почти всички български сайтове за онлайн услуги трябва да спрат да функционират, защото няма как да отговорят на това изискване.

Поради това предлагаме в Наредбата да се предвиди нарочен текст, който да гласи изрично, че производител на СУПТО може да ползва собствено разработено СУПТО. Това би създадо правна сигурност и предвидимост за компаниите, ползващи собствено СУПТО, че могат да продължат да осъществяват нормалната си търговска дейност.

4. Относно достъп и експортиране на информация чрез „одиторски профил“, вкл. дистанционно

В чл. 52д, чл. 52и и в Приложение № 29 на Наредбата е предвидена възможност органът по приходите да получава директен достъп с пълни права за четене и експорт на информацията от текущата и архивните бази данни чрез „одиторски профил“. Съгласно допълнителните разяснения, давани от НАП по повод Наредбата става ясно, че освен таблиците, свързани с продажби, клиенти и т.н., които са част от СУПТО, е необходимо да се предостави достъп и до всички други таблици, които са част от базата данни.

В софтуера, използван в класически типове търговска дейност като заведения, магазини и др. под., в такава база данни обикновено се съдържа единствено информация, свързана с конкретния бизнес на търговеца (наличности, поръчки, продажби). Но при онлайн услугите достъп и експорт на информация от цялата база данни обхваща чужда кореспонденция, лични данни (вкл. чувствителни данни като здравна информация и лабораторни изследвания от системи на лечебни заведения или от приложения за проследяване на кардиологични заболявания, бременност и др.) и друга информация на милиони трети лица - ползватели на онлайн услугите.

Макар по принцип НАП да има право на достъп до почти всякакъв тип информация, част дадените примери касаят информация, до която по действащото право НАП не би могла да получи законосъобразно достъп като напр. кореспонденцията на клиентите (тайна защитена от Конституцията на Република България), информация за здравето на клиентите (здравна информация и документация по чл. 27 и 28 от Закона за здравето). Извън това достъпът и използването на толкова широк кръг информация, която няма никаква връзка и отношение към данъчно-осигурителния контрол биха нарушили основните европейски принципи за защита на личните данни на ОРЗД:



1. Принцип на добросъвестност – разумните правни очаквания на клиентите, използвайки разнообразни онлайн услуги, не предполагат НАП да може да ги следи глобално в онлайн пространството и да научава различни факти от личния им живот на трети лица (ползватели на услугите) при упражняване на данъчно-осигурителен контрол (чл. 5, пар. 1, б. „а“ GDPR/ ОРЗД);
2. Принцип на свеждане на данните до минимум - описаното обработване би било непропорционално спрямо целите на НАП; ще е налице достъп до данни, които по никакъв начин не са необходими или свързани с целите на данъчно-осигурителния контрол (чл. 5, пар. 1, б. „в“ GDPR/ ОРЗД);
3. Принцип на ограничение на целите – първоначално събрани данни за целите на предоставяне на конкретни онлайн услуги ще бъдат обект на по-нататъшно обработване, което е несъвместимо с първоначалните цели (чл. 5, пар. 1, б. „б“ GDPR/ ОРЗД).

Описаният достъп и експорт на подобна информация биха съставлявали вид обработване, което предвид естеството и обхвата на данните може да породи много високи рискове за правата и свободите на физическите лица и попадат в задължението по чл. 35 GDPR/ ОРЗД за извършване на оценка на въздействието върху защитата на данните и за включване на конкретни гаранции за правата на физическите лица в нормативната уредба. **В случая в Наредбата не са предвидени каквито и да е гаранции или др. подходящи мерки за защитата на правата, свободите и легитимните интереси на физическите лица, които ще бъдат засегнати от това обработване.** Тук трябва да се подчертае, че задължението на НАП за опазване на данъчна и осигурителна информация не е достатъчна гаранция за правата на клиентите. Други органи с не по-малко сериозни правомощия и отговорности (вкл. за разследване и предотвратяване на престъпления, опазване на националната сигурност и др. под.) не разполагат с възможност за безконтролен достъп и извличане на информация от сайтовете, макар също да са адресати на задължения за опазване на служебна тайна. За да осъществяват те правомощията си в законодателството са предвидени конкретни гаранции като предварителен съдебен контрол, достъп само до конкретно необходимите за разследвания случай данни (а не до данните на всички граждани) и др. под.

В конкретния случай, обаче, каквито и мерки или конкретни гаранции да се предвидят в Наредбата, ако достъпът на НАП чрез „одиторския профил“ е неограничен и включва информация, която не е пропорционална, наистина необходима и свързана с поръчките, продажбите и данъчния контрол, този



достъп ще продължи на противоречи на европейските правила за защитата на личните данни и няма как да се приеме за необходима и пропорционална мярка в едно демократично общество.

Във връзка с горното, предлагаме в Наредбата да се предвидят ясни граници и критерии за определяне обхвата на предоставяния чрез „одиторски профил“ достъп на НАП до базите данни в ситуации, при които СУПТО е интегрална и неделима част от софтуер на сайт или др. онлайн услуга.

5. Относно изискванията за оператор на софтуер за управление на продажби в търговски обект и въвеждането на фигурата на „системен оператор“

Чл. 52л от Наредбата задължава ползвателите на СУПТО да въвеждат имената за всеки от ползвателите (операторите) на софтуера съгласно сключените с тях трудови/граждански договори, присвоената роля и периода на активност за всяка от присвоените роли. По силата на т. 6 от Приложение № 29 към Наредбата софтуерът трябва да има вградени контроли за задължително попълване на данни за операторите – уникален код на оператор в рамките на системата, три имена, заемана длъжност, роля в системата, начало/край на периода на активност на оператора за всяка от присвоените му роли. Не на последно място, 4-разрядният код на оператора е съставна част на уникалния номер на продажбата (УНП) – т. 9 от Приложение № 29.

Посочените разпоредби недвусмислено показват, че законодателят изисква продажби в СУПТО да се **въвеждат единствено ръчно от страна на оператор-физическо лице**, което се намира в договорно правоотношение с търговеца-ползвател на СУПТО.

В същото време, редица онлайн бизнеси, поради естеството на Интернет, са достъпни за клиентите в режим 24/7. Такива бизнеси приемат респ. обслужват заявки и плащания **изцяло в автоматичен режим, от разстояние и изцяло по инициатива** на свои клиенти по всяко време на денонощието. Това означава, че при сайтовете обичайно продажбата се инициира и отразява автоматично в резултат изцяло на действията на клиента и функционалностите на софтуера без намесата на физическо лице - оператор. Буквалното тълкуване на Наредбата сочи, че всички сайтове трябва да спрат да работят в автоматичен режим и вместо това трябва да се назначат оператори, които в ръчен режим да въвеждат продажбите в СУПТО. Освен липсата на каквато и да е бизнес логика зад такава



ограничение, въвеждането на продажбите в ръчен режим създава много големи рискове за манипулации при отчитането им.

Обръщаме внимание, че търговци с такъв тип дейност биха били принудени:

- (1) да осигуряват присъствие на оператор-физическо лице 24/7 в търговския обект, където се намира СУПТО, или
- (2) да отразяват извършени извън работното време плащания едва на следващия работен ден.

Първият вариант е икономически нецелесъобразен, защото с оглед изискванията на действащото трудово законодателство за осигуряване на междудневна и междуседмична почивка търговецът ще трябва да назначи множество оператори, които да се редуват с оглед осигуряване непрекъснатост на работата със СУПТО. Това неминуемо ще генерира огромни и непредвидени разходи за персонал за такъв тип организации, които значително ще надвишат заложените прогнозни разходи за привеждане на използваните в търговските обекти СУПТО в съответствие с нормативните изисквания. Съгласно мотивите към измененията в Наредбата, въвеждащи изискванията към СУПТО⁴, прогнозните разходи за търговски обект при средно 2 работни места в търговския обект са 240 лв., а за едно задължено лице – 480 лв., при средно два обекта на едно лице. Разходите за едно лице, стопанисващо средно два обекта, всеки от тях със средно по две работни места, са изчислени в мотивите да бъдат в размер на 1 580 лв. (480 лв. за софтуера и 1 100 лв. за 4 бр. фискални устройства). Очевидно ангажирането на допълнителен персонал, който да осигури нормалното регистриране и отчитане на продажби през СУПТО 24/7, предвид фиксираната минимална работна заплата в страната за 2019 г. от 560 лв.⁵ (и респективно по-висока средна работна заплата за страната), далеч ще надхвърли заложените прогнозни разходи, което не е отчетено при създаване на нормативната уредба.

При втория вариант няма да се осигури спазването на правилата на Наредбата, защото същата изисква регистриране и отчитане на извършваните продажби на стоки/услуги чрез издаване на ФБ, като ФБ се издава **към момента на извършване на плащането**. Едновременно с получаване на плащането издадената ФБ се предоставя на клиента. Това технологично няма как да бъде

⁴ Същите са достъпни на Портала за обществени консултации Strategy.bg, URL: <http://www.strategy.bg/PublicConsultations/View.aspx?lang=bg-BG&Id=3653>.

⁵ Съгласно Постановление № 320 от 20 декември 2018 г. за определяне нов размер на минималната работна заплата за страната, Обн. ДВ., Бр.: 107 от 28.12.2018 г.



обезпечено при получаване на плащане извънработно време чрез онлайн разплащания с платежни карти.

В същото време, никъде в мотивите към измененията в Наредбата, въвеждащи правилата за СУПТО, не е обосновано защо оператор на СУПТО следва да бъде само физическо лице. При редица онлайн бизнеси приемането и обслужването на заявките на/плащанията от клиентите, както и предоставянето на самата стока/услуга **може да се случва изцяло в електронна среда без човешка намеса** (напр. покупка на абонамент за достъп до информация в даден сайт; покупка на електронна книга, филм, музика или друго аудио-визуално съдържание; закупуване на лиценз за софтуер; предоставяне на рекламно място върху уебсайт и много други). Ако във физически (стационарен) търговски обект (ресторант, кафе, книжарница, магазин и др. под.), поне за сега, заявките и плащанията обичайно се приемат и отчитат от физическо лице-оператор (сервитьор, касиер, продавач и др. под.), то за нормалното функциониране на онлайн бизнеси, чиято стока/услуга се предоставя изцяло в електронна среда, подобно изискване не е необходимо. Това поставя въпроса защо е необходимо оператор на СУПТО да бъде единствено физическо лице.

Прегледът на Наредбата и ЗДДС показва, че няма нормативна необходимост оператор да бъде единствено физическо лице. От значение за органите по приходите и за гарантиране защитата на обществения интерес е осигуряването на технологична проследимост на работата със СУПТО, така че да се изключи възможността от злоумишлени манипулации на софтуера с оглед ощетяване на фиска. Същата може да се получи ако СУПТО може да приема и обслужва поръчки и без човешка намеса.

Ето защо, като алтернатива на оператора-физическо лице предлагаме да се въведе фигурата на системния оператор – вградена функционалност в СУПТО, която да позволява автоматизирано регистриране и отчитане на направени поръчки и плащания в СУПТО.

Въвеждането на такава функционалност няма по никакъв начин да създаде опасност от злоумишлено манипулиране на софтуера респ. от укриване на обороти от продажби, защото СУПТО ще продължава да отговаря на всички останали изисквания, заложиени в Приложение № 29 от Наредбата. Гаранция за спазването на правилата ще бъдат по-специално:

(1) т. 2 от Приложението, според която СУПТО осигурява пълнота и интегритет на данните, създавани при използването му;



- (2) т. 4 от Приложението, според която СУПТО съдържа вградена при разработването му защита от промяна или добавяне, без оторизация от производителя/разпространителя, на външни модули, позволяващи промяна на функционалността на софтуера с цел заобикаляне на изискванията на Наредбата;
- (3) т. 9 от Приложението, изискваща при всяко въвеждане в СУПТО на информация за продажба софтуерът да генерира УНП и др.

Също така, въвеждането на подобна фигура ще е в унисон с цялата логика на СУПТО за автоматизъм при регистриране и отчитане на продажбите, т.е. че УНП следва да се генерира при въвеждане в софтуера на информация за продажбата. При онлайн бизнесите това трябва да става към момента, в който реално клиентът инициира продажбата, който – както бе посочено по-горе – може да бъде по всяко време от денонощието. Ето защо, с въвеждането на системен оператор реално ще се постигне **по-голямо съответствие с правилата и логиката на Наредбата и ще е възможно в реално време 24/7 да се регистрира и отчита информация за дадена продажба.** Предвид съхраняването на информация за действията, извършени в СУПТО от системния оператор, ще се елиминират рисковете от човешка грешка или недобросъвестно поведение на оператор-физическо лице (напр. да не въведе правилно или изобщо да не въведе информация за продажбата). Системният оператор ще действа при пълен автоматизъм, т.е. винаги при получена заявка/поръчка/плащане и др. под. същият автоматично ще отчита информацията в СУПТО, което сериозно ще повиши отчетността и проследимостта на СУПТО.

За да се отчетат потребностите на бизнеси, при които продажбите се случват единствено или преобладаващо в стационарни обекти предлагаме системният оператор да се въведе единствено като **алтернатива** на оператора-физическо лице. Подобно разрешение ще съответства на цялата логика на Наредбата, като същевременно ще позволи на онлайн бизнесите да продължат да функционират 24/7 и ще насърчи търговците да търсят и внедряват нови и иновативни начини за извършване на търговска дейност в съответствие с модерните тенденции в световен мащаб.

6. Относно предложението за издаване на фискален бон в електронен вид при извършване на продажби от електронен магазин

С § 2 от Наредбата се предвижда създаване на нова алинея 16 на чл. 3 съгласно която: *„Лице по ал.1, което извършва продажби на стоки и/или услуги чрез електронен магазин, може да регистрира и отчита продажбите чрез издаване на фискален бон, генериран в електронен вид, без да се отпечатва на*



хартиен носител, който се предоставя на електронен адрес на клиента. Лицето е длъжно да съхрани данни за изпращането му. Фискален бон в електронен вид може да се издава само за регистриране и отчитане на продажби чрез електронен магазин.“

Буквалното тълкуване на този текст може да доведе до разбирането, че вероятно предоставянето на електронен ФБ на електронен адрес на клиента означава само и единствено изпращане по електронна поща (имейл). Така ненужно биха се ограничили способите за предоставяне на ФБ единствено до възможност за „*предоставяне на електронен адрес на клиента*“.

Преди всичко този подход не е технологично неутрален, както би следвало да бъде в нормативен акт, който цели трайно уреждане на обществените отношения. Съвременните технологии предполагат различни и много по-сигурни механизми за комуникация и връчване на документи от електронната поща. Появяват се нови и по-усъвършенствани канали за комуникация, чието приложение не би трябвало да се ограничава и по този начин да се спира развитието на българските онлайн услуги или да се препятства тяхната конкурентоспособност спрямо чуждестранния бизнес.

На следващо място, електронната поща към момента е един от най-несигурните начини за комуникация и използването ѝ е свързано с редица рискове (напр. фишинг⁶ атаки; изпращане на вируси и друг зловреден софтуер и др. под.). Не са изключение и случаите на изпращане на имейли, съдържащи криптовируси, изпращани включително и от името на различни държавни институции и целящи кражба на данни, включително на банкови сметки, проследяване на транзакции и пр. Неслучайно към момента всички банки, доставчици на платежни услуги, големи и реномирани онлайн магазини, и др. под. официално уведомяват своите клиенти целенасочено ограничават изпращането на важна информация по електронна поща. Предвид разнообразието на фишинг атаките и неподготвените в голямата си част потребители, утвърждаването на практика, при която всички електронни ФБ се изпращат само по електронна поща, ще доведе от една страна до невъзможност бизнесът да предложи по-сигурни начини за връчване на ФБ. От друга страна, у потребителите ще се създаде изключително опасна нагласа и доверие към получавани от тях имейли с прикачени файлове и др. под. и допълнително ще ги затрудни да отличат официално връчване на електронен ФБ от кибератака.

⁶ Повече за този вид атаки може да бъде намерено в сайта Уикипедия, URL: <https://bg.wikipedia.org/wiki/%D0%A4%D0%B8%D1%88%D0%B8%D0%BD%D0%B3>.



Не на последно място, предвиденият механизъм за предоставяне на електронен ФБ се различава от вече установения режим за предоставяне на електронни фактури. По този начин ще се стигне до практическия и правен абсурд да не могат едновременно да се предоставят на клиентите електронна фактура и електронен ФБ за една и съща транзакция.

Правилата за издаване и връчване на електронните фактури са регламентирани в чл. 114, ал. 9 – ал. 11 от Закона за данък върху добавената стойност (ЗДДС), чл. 217 и чл. 232 – чл. 236 от Директива 2006/112/ЕО на Съвета от 28 ноември 2006 г. относно общата система на данък върху добавената стойност и Директива 2010/45/ЕС на Съвета от 13 юли 2010 г. за изменение на Директива 2006/112/ЕО относно общата система на данъка върху добавената стойност по отношение на правилата за фактуриране. Съгласно цитираните национални и общностни разпоредби се допуска документирание на доставките с електронни фактури при условие, че **данъчните документи се приемат от получателя**. ЗДДС и европейското законодателство допускат **всякакви** познати и технически възможни способи за предоставяне на данъчните документи на клиента стига фактурата да е „издадена и връчена по какъвто и да било електронен вариант“ (чл. 217 от Директивата, *in fine*). В допълнение, съгласно Обяснителните бележки⁷ на правилата за фактуриране към Директивата е посочено, че „Видът на електронния формат на фактурата не следва да е от значение, а само фактът, че фактурата е в електронен формат ... **Фактурата се счита за издадена, когато доставчикът ... я предостави така, че тя да бъде получена от клиента. Това може да означава, че електронната фактура е изпратена пряко на клиента например по електронната поща или по сигурна връзка, или се предоставя на клиента чрез уеб портал или по друго метод**“.

Видно от *неизчерпателно* изброените способи за изпращане на фактурата до клиента и Директивата, и националният закон допускат това да стане не само по електронна поща, но и чрез уеб портал и/или други по-сигурни от гледна точка киберсигурност връзки. Няма причина тези способи за изпращане на данъчни документи да не могат се използват и при изпращане на електронния ФБ, издаден на основание Наредбата.

Във връзка с горното бихме предложили **правилата за предоставяне на клиента на електронен ФБ да се съобразят и синхронизират с тези за**

⁷Същите са достъпни на следния URL: https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/resources/documents/taxation/vat/traders/invoicing_rules/explanatory_notes_en.pdf.



**ФОНДАЦИЯ
ПРАВО И ИНТЕРНЕТ**

НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИ ЦЕНТЪР
ПО ПРАВО И ИНФОРМАЦИОННИ ТЕХНОЛОГИИ

върчване на електронна фактура и да се гарантират по-широк кръг от механизми за предоставяне на електронните ФБ.

Уважаема госпожо Петкова,

Фондация „Право и интернет“ се надява, че направените в настоящото становище бележки и предложения ще бъдат полезни на Министерство на финансите и ще бъдат взети предвид с оглед допълване на публикувания проект на Наредба за изменение и допълнение на Наредба № Н-18 от 2006 г.

С уважение,

доц. д-р Даниела Илиева
Изпълнителен директор

15.03.2019

Гр. София