

Nazwa projektu Ustawa o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz zmieniająca ustawę o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Finansów Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pan Jarosław Neneman - Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Pan Tomasz Tratkiewicz Dyrektor Departamentu Podatku od Towarów i Usług Ministerstwo Finansów tel.: (022) 694-30-72 e-mail: Sekretariat.PT@mf.gov.pl	Data sporządzenia 5.11.2024 r. Źródło: inne Nr UD158 w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów
--	---

I. Jaki problem jest rozwiązywany?

Obligatoryjne e-fakturowanie obejmie zasadniczo czynności, które obecnie wymagają udokumentowania fakturą wystawioną zgodnie z ustawą z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2024 r. poz. 361, z późn. zm.) – dalej: „ustawa o VAT”.

W pierwszej kolejności, na podstawie ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1598, z 2024 r. poz. 852), dalej jako: „ustawa KSeF”, od dnia 1 lipca 2024 r. mieli zostać nim objęci podatnicy czynni VAT, a następnie od 1 stycznia 2025 r. podatnicy zwolnieni podmiotowo (drobni przedsiębiorcy) lub wykonujący wyłącznie czynności zwolnione od podatku.

W związku ze zdiagnozowanymi problemami związanymi z wydajnością systemu, który nie byłby w stanie na dzień wejścia w życie obligatoryjnego e-fakturowania przetworzyć znacznej, w tym przypadku nawet kilkumilionowej liczby faktur przesłanych w krótkim odstępie czasu do KSeF, podjęto decyzję o przesunięciu terminu wdrożenia systemu. Podejmując decyzję o przesunięciu terminu wzięto pod uwagę stan gotowości projektu oraz potrzebę zapewnienia stabilności i przewidywalności prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce. W związku z tym ustawą z dnia 9 maja 2024 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 852) odroczono termin wdrożenia obowiązkowego KSeF do dnia 1 lutego 2026 r. Nowy termin obowiązywania KSeF wskazano w oparciu o wyniki przeprowadzonego audytu informatycznego Systemu. Wśród rekomendacji pokontrolnych zawartych w przekazanym raporcie sygnalizowano również potrzebę fazowania terminu wejścia w życie obowiązkowego KSeF, czyli jego stopniowego wdrażania. Rozwiązania w tym zakresie proponuje się w niniejszym projekcie ustawy, jako uproszczenie dla podatników w pierwszym okresie stosowania KSeF.

W wyniku przeprowadzonych przez Ministerstwo Finansów szerokich konsultacji z przedsiębiorcami (w spotkaniach – od 16 lutego do 1 marca 2024 r. – uczestniczyło łącznie około 10 tys. osób), zebrano szereg informacji i opinii o planowanym systemie. W szczególności zebrano szereg postulatów przedsiębiorców dotyczących potrzeby uproszczenia otoczenia prawnego wdrożenia i funkcjonowania obowiązkowego KSeF. Postulaty te były zgłaszane ustnie podczas prowadzonych spotkań, a następnie omawiane na forum, jak również przedstawiane na piśmie w odpowiedzi na toczące się w okresie od 3 do 19 kwietnia br. konsultacje podatkowe (prekonsultacje) projektu rozwiązań prawnych, dotyczących zmian w zakresie obowiązkowego e-fakturowania w KSeF, o czym szerzej dalej. Zgłaszane postulaty koncentrowały się w szczególności wokół następujących zagadnień:

- 1) wdrożenia w okresie przejściowym tzw. „trybu offline” możliwego do stosowania przez wszystkich podatników,
- 2) uregulowania zagadnienia dotyczącego faktur konsumenckich oraz tzw. „samoidentyfikacji” nabywcy dla potrzeb wystawienia przez dostawcę e-faktury, a także
- 3) zapewnienia w okresie przejściowym podatnikom „wykluczonym cyfrowo”, gdzie skala i wartość wystawianych faktur jest niewielka, możliwości wystawiania faktur w formie dotychczasowej.

Podczas spotkania podsumowującego, które odbyło się 21 marca 2024 r. zaprezentowano propozycje zmian w systemie KSeF, wynikające z ww. konsultacji. W ramach propozycji zmierzających do liberalizacji obowiązków KSeF w początkowym okresie po jego wdrożeniu zaproponowano wprowadzenie w okresie przejściowym „trybu offline” oraz uproszczenia dla podatników „wykluczonych cyfrowo”, a w zakresie faktur konsumenckich - dopuszczenie możliwości

ich wystawiania w KSeF (opcjonalnie). Szczegóły są dostępne w komunikacie pod linkiem: <https://www.gov.pl/web/finanse/ksef-bardziej-przyjazny-przedsiębiorcom-zmiany-w-systemie-po-spotkaniach-konsultacyjnych>.

Przeprowadzony z przedsiębiorcami cykl spotkań konsultacyjnych pozwolił na zidentyfikowanie obszarów obowiązkowego KSeF, które powinny zostać zmienione lub uproszczone. W oparciu o uzyskane, w tym ustnie, informacje, które wskazywały na newralgiczne obszary dla podatników oraz zgłaszaną przez nich potrzebę wprowadzenia dodatkowych rozwiązań lub zmian w KSeF, został przygotowany projekt rozwiązań prawnych, dotyczących zmian w zakresie obowiązkowego e-fakturowania w KSeF. W następnym kroku Ministerstwo Finansów przedstawiło projekt rozwiązań prawnych, dotyczący zmian w zakresie obowiązkowego e-fakturowania w KSeF, który był konsultowany do 19 kwietnia 2024 r. Projekt ten zawierał propozycje zmian w zakresie odroczenia terminu wdrożenia KSeF oraz rozwiązania dotyczące uproszczenia otoczenia prawnego, których potrzebę wprowadzenia sygnalizowali podatnicy. Do Ministerstwa Finansów wpłynęło wówczas prawie 350 uwag od około 80 podatników. Przedsiębiorcy zasadniczo pozytywnie ocenili sposób konsultowania proponowanych rozwiązań, w tym w zakresie projektowanych uproszczeń. Więcej informacji pod linkiem: <https://www.gov.pl/web/finanse/rozpoczynamy-konsultacje-projektu-zmiany-ustawy-dotyczącej-obowiązkowego-ksef>.

W dniu 18 lipca 2024 r. odbyło się dodatkowe spotkanie z przedsiębiorcami, podczas którego przedstawiciele Ministerstwa Finansów podsumowali wyniki spotkań konsultacyjnych z przedsiębiorcami zorganizowanych od lutego tego roku. Rozmawiano też o dalszych kierunkach działań prawnych i biznesowych mających na celu uproszczenie systemu. Dyskusja dotyczyła m.in.: odraczania likwidacji wystawiania faktur w kasach rejestrujących, faktur konsumenckich oraz uwzględniania dodatkowych danych na fakturze. Podczas tego spotkania zasygnalizowano również problem tzw. „wymiany środowisk”, w kontekście wprowadzenia takiego rozwiązania jako pożądanego, gdyż umożliwiłoby testowanie wszystkich rozwiązań przewidzianych w obowiązkowym KSeF „w praktyce”, w tym np. testowanie wystawiania faktur poza systemem (offline) i ich wprowadzania do KSeF.

W przypadku niewprowadzenia projektowanych rozwiązań do KSeF niektórzy przedsiębiorcy mogliby napotykać trudności i problemy we wdrożeniu systemu. Przykładowo obawy przedsiębiorców koncertowały się wokół sytuacji, że w początkowym okresie po wdrożeniu obowiązkowego KSeF, faktury wysłane do Systemu i odrzucone w ostatnim dniu okresu rozliczeniowego skomplikują proces rozliczeń. Dlatego też zaproponowano wprowadzenie w okresie przejściowym dla wszystkich podatników opcji wystawiania elektronicznych faktur „offline” poza KSeF z kodem QR i wprowadzania ich do KSeF następnego dnia roboczego. Natomiast w zakresie wyłączenia z KSeF faktur konsumenckich podatnicy zgłaszali problem identyfikacji np. podatnika zwolnionego z VAT, gdy nie poda on NIP, co mogłoby skutkować odpowiedzialnością wystawcy za pominięcie KSeF. Dlatego też dopuszczono możliwość wystawiania faktur konsumenckich w KSeF (opcjonalnie). Z kolei propozycja w zakresie fazowania terminu wejścia w życie obowiązkowego KSeF wynikała z rekomendacji zawartych w raporcie z przeprowadzonego audytu informatycznego Systemu. Brak takiego rozwiązania byłby niezgodny z zalecaniami audytu.

Przedmiotowy projekt ustawy obejmujący zmiany w zakresie obowiązkowego e-fakturowania w Krajowym Systemie e-Faktur jest efektem przeprowadzonych przez Ministerstwo Finansów spotkań konsultacyjnych KSeF, a także konsultacji podatkowych projektu rozwiązań prawnych dotyczących zmian w zakresie obowiązkowego e-fakturowania w KSeF. Uwzględniła zgłaszane podczas spotkań propozycje oraz liczne uwagi, które wpłynęły w wyniku przeprowadzonych konsultacji podatkowych, w tym potrzebę uproszczenia otoczenia prawnego w zakresie wdrożenia KSeF.

II. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Projekt ustawy zawiera propozycje zmian przepisów w zakresie uproszczeń dotyczących obowiązków KSeF, zidentyfikowanych w trakcie konsultacji podatkowych ze stroną społeczną, wprowadzanych do ustawy o VAT oraz ustawy KSeF. W projekcie reguluje się:

1. Wprowadzenie obowiązkowego KSeF dla wszystkich podatników (dla podatników czynnych i podatników zwolnionych z VAT), z uwzględnieniem etapowania:
 - od 1 lutego 2026 r. dla przedsiębiorców, których wartość sprzedaży (wraz z kwotą podatku) przekroczyła w 2025 r. kwotę 200 mln zł,
 - od 1 kwietnia 2026 r. dla pozostałych przedsiębiorców.
2. Odroczenie na dodatkowe pół roku, tj. do 31 lipca 2026 r., wprowadzenie rozwiązań, takich jak:
 - a. odroczenie terminu wymogu podania numeru KSeF w płatnościach za e-faktury, także za te faktury, za które płatność jest dokonywana w mechanizmie podzielonej płatności,

- b. utrzymanie dodatkowego odroczenia KSeF w odniesieniu do faktur wystawianych z kas rejestrujących.
- 3. Umożliwienie wystawiania faktur elektronicznych poza KSeF, w tzw. trybie offline z kodem QR, do końca 2026 r. przez wszystkich podatników.
- 4. Uregulowanie zagadnienia dotyczącego faktur konsumenckich przez dopuszczenie możliwości ich wystawiania w KSeF.
- 5. Zapewnienie w okresie przejściowym - do 30 września 2026 r. podatnikom „wykluczonym cyfrowo”, gdzie skala i wartość wystawianych faktur jest niewielka, możliwości wystawiania faktur w dotychczasowej formie. Rozwiązanie to będzie mógł zastosować podatnik, u którego wszystkie faktury nie przekraczają kwoty 450 zł i łącznie w miesiącu faktury te nie przekroczą kwoty 10 tys. zł.
- 6. Wprowadzenie zmian w zakresie możliwości korzystania przez organy m.in. KAS z danych w KSeF.
- 7. Umożliwienie przechowywania faktur wystawionych przez podatników przed wejściem w życie obligatoryjnego KSeF w ramach tzw. „wymiany środowisk”.

Fazowanie terminu wejścia w życie obowiązkowego KSeF wynika z rekomendacji zawartych w raporcie z przeprowadzonego audytu informatycznego Systemu. Etapowe wejście w obowiązkowe e-fakturowanie ułatwi wdrożenie tego rozwiązania mniejszym podmiotom.

Odroczenie obowiązku podania numeru KSeF w płatnościach, także w tych realizowanych w mechanizmie podzielonej płatności, to więcej czasu na dostosowanie przez przedsiębiorców swoich systemów IT do KSeF. Utrzymanie dodatkowego odroczenia dla rezygnacji z faktur wystawianych z kas rejestrujących stopniowo wyeliminuje ten sposób dokumentowania, dając podatnikom dodatkowy czas na dostosowanie się.

Wprowadzenie w okresie przejściowym dla wszystkich podatników opcji wystawiania elektronicznych faktur „offline” stanowi liberalizację obowiązków KSeF w początkowym okresie po jego wdrożeniu. Wprowadzenie na okres przejściowy takiego rozwiązania wesprze podatników we wdrożeniu systemu i pomoże w wypracowaniu właściwych praktyk wystawiania faktur w docelowym trybie „online”.

Dopuszczenie możliwości wystawiania faktur konsumenckich w KSeF ma na celu usunięcie problemu wystawcy w ustaleniu, czy ma obowiązek wystawić w KSeF fakturę dla podmiotu, który nie podał NIP przy wystawieniu faktury, lub takim numerem nie dysponuje. W efekcie rozwiązanie to stanowi wsparcie dla wystawcy w realizowaniu ustawowych obowiązków.

Wprowadzenie w okresie przejściowym rozwiązania pozwalającego podatnikom, u których wdrożenie KSeF może być problematyczne, a skala i wartość wystawianych faktur jest niewielka, na stosowanie faktur w postaci papierowej lub faktur elektronicznych, zamiast e-faktur – przyczyni się do uproszczenia dla podatników „wykluczonych cyfrowo” do zaznajomienia się z KSeF w początkowym okresie wdrożenia.

W ustawie Ordynacja podatkowa proponuje się doprecyzowanie przepisów w zakresie korzystania przez organy m.in. KAS z dostępu do faktur w KSeF w celu realizacji ich zadań ustawowych. Po wejściu w życie przepisów dotyczących obowiązkowego KSeF oraz związanych z tymi przepisami zmian w Ordynacji podatkowej, w tym w art. 193a, podatnik nie będzie miał obowiązku przesyłania do organu administracji skarbowej np. naczelnika urzędu skarbowego prowadzącego jego sprawę – faktur, które wystawił w KSeF. Należy zatem dokonać zmian w Ordynacji podatkowej, w taki sposób aby organy KAS mogły mieć dostęp do tych faktur w KSeF.

Z kolei rozwiązanie biznesowe w postaci tzw. „wymiany środowisk” pozwoli na testowanie wszystkich rozwiązań przewidzianych w obowiązkowym KSeF „w praktyce”, w tym np. umożliwi testowanie wystawiania faktur poza systemem (offline) i ich wprowadzania do KSeF. Proponowane rozwiązanie pomoże podatnikom wcześniej przygotować się do obowiązkowego KSeF, „nauczyć się” obsługi właściwego oprogramowania i funkcjonalności w których będą pracować po 1 lutego 2026 r. Natomiast faktury wystawione w KSeF w tym okresie będą przechowywane w KSeF.

III. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

Projekt ustawy stanowi jedynie doprecyzowanie rozwiązań uchwalonych na mocy ustawy w 2023 r. W OSR do ustawy z 2023 r. zostały podane przykłady rozwiązań fakturowania e-elektronicznego w wybranych Państwach Członkowskich.

IV. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Podatnicy podatku od towarów i usług (czynni i zwolnieni z VAT)	Ok. 2 mln podatników VAT czynnych (stan na koniec września 2024 r.), w	Dane własne Ministerstwa Finansów (hurtownia SPR)	Wprowadzone uproszczenia, tj. możliwość wystawiania w okresie przejściowym elektronicznych faktur „offline”, przewidziane korzyści dla podatników „wykluczonych

przedsiębiorstw		<p>KSeF w płatnościach za e-faktury, a także możliwości wystawiania faktur elektronicznych poza KSeF, w tzw. trybie offline i następnie ich przesyłania do KSeF, pozwoli przedsiębiorcom lepiej zrozumieć, jak nowe regulacje wpłyną na prowadzoną przez nich działalność, co pozwoli im uniknąć niepotrzebnych kosztów oraz zakłóceń w funkcjonowaniu.</p> <p>Należy wskazać, że zaproponowane uproszczenia zostały wypracowane w wyniku dialogu z przedsiębiorcami podczas cyklu spotkań i prekonsultacji z przedsiębiorcami.</p> <p>Odpowiednie przesunięcie w terminach obowiązku dokonywania płatności z podaniem numeru KSeF faktury, a także utrzymanie możliwości wystawiania faktur przy zastosowaniu kas rejestrujących jest związane z odroczeniem terminu wdrożenia obowiązku KSeF i stanowi utrzymanie proponowanego w ustawie KSeF podejścia do tych odpowiedzialności i obowiązków.</p> <p>W zakresie wyrównania środowisk:</p> <p>W perspektywy użytkownika, który po wyrównaniu środowisk, w okresie fakultatywnego KSeF będzie wystawiał faktury bez stosowania nowych funkcjonalności – podczas samej wysyłki faktur do KSeF nie powinno nic się zmienić.</p> <p>Wyrównanie środowisk, czyli wprowadzenie w okresie fakultatywnego KSeF funkcjonalności dedykowanych wersji obligatoryjnej na środowisku produkcyjnym, skutkuje jedynie możliwością ich wykorzystywania. Nie zostaje wprowadzony formalny ani techniczny obowiązek ich stosowania.</p> <p>Natomiast jeśli dany użytkownik będzie chciał wykorzystywać nowe funkcjonalności to będzie mógł zaktualizować w tym celu swój program fakturujący, co oznacza pojawienie się kosztów. Dostosowanie programów komercyjnych do API KSeF na środowisku produkcyjnym w związku wyrównaniem środowisk oznacza bowiem wcześniejsze wdrożenie funkcjonalności docelowego KSeF. Skutkiem tego koszty, które przedsiębiorcy ponieśli w związku z wdrożeniem KSeF obligatoryjnego od 1 lutego/1 kwietnia 2026 r. – zostaną poniesione wcześniej, tj. w okresie wyrównania środowisk.</p> <p>Określenie kosztów, ponoszonych docelowo przez przedsiębiorców będzie bardzo zróżnicowane i zależne od dostawców programów komercyjnych. Niezależnie od funkcjonowania programów komercyjnych przedsiębiorcy mogą korzystać z bezpłatnych narzędzi przygotowanych i udostępnionych przez MF, które zostaną dostosowane do nowego rozwiązania. Poza tym, odrębną kwestią są nakłady ponoszone przez twórców na stworzenie komercyjnych narzędzi oferowanych podatnikom. Koszty te zależą od różnych przyjętych i zaimplementowanych rozwiązań. Zakładamy, że każdy program komercyjny składać się będzie z różnych modułów a koszt ich funkcjonowania i zakres wdrażanych funkcjonalności będzie kształtowany dowolnie przez autorów aplikacji komercyjnych. Zatem określenie skali kosztów dostosowania programów komercyjnych do API KSeF na środowisku produkcyjnym w związku wyrównaniem środowisk jest w pełni zależne od podmiotów realizujących nowe rozwiązania. Należy również zwrócić uwagę, że niejednokrotnie dostawcy oprogramowania oferują aktualizacje w ramach obowiązującej umowy a zatem rozwiązania dotyczące obowiązkowego KSeF w takim wypadku mogą być wdrażane w ramach aktualizacji obowiązujących licencji w ramach umowy.</p>
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Projektowane regulacje nie wpłyną na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych.
Niemierzalne		

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	
--	--

VIII. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

nie dotyczy

Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).

- tak
 nie
 nie dotyczy

zmniejszenie liczby dokumentów
 zmniejszenie liczby procedur
 skrócenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

- zwiększenie liczby dokumentów
 zwiększenie liczby procedur
 wydłużenie czasu na załatwienie sprawy
 inne:

Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektroniczności.

- tak
 nie
 nie dotyczy

Celem projektu ustawy jest wprowadzenie uproszczeń w ustawie KSeF. Wdrożenie uproszczeń nie ma dodatkowego wpływu na obciążenia regulacyjne, które zostały opisane w ustawie KSeF.

Zakłada się, że wprowadzane zmiany w ustawie KSeF w sposób pozytywny przyczynią się do łatwiejszego i szybszego osiągnięcia efektu, jakim jest uproszczenie samego procesu kontroli rozliczeń u przedsiębiorców, z uwagi na możliwość zdalnego monitorowania przez organy KAS obrotu dokumentowanego fakturami, co pozytywnie wpłynie na zmniejszenie liczby dokumentów, zmniejszenie liczby procedur oraz skrócenie czasu na załatwienie sprawy.

IX. Wpływ na rynek pracy

Wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na rynek pracy z uwagi na charakter zaproponowanych zmian.

X. Wpływ na pozostałe obszary

środowisko naturalne
 sytuacja i rozwój regionalny
 sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe

demografia
 mienie państwowe
 inne:

informatyzacja
 zdrowie

Omówienie wpływu

XI. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Planuje się, że proponowane rozwiązania wejdą w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia ustawy, z wyjątkiem art. 1, który wchodzi w życie z dniem 1 lutego 2026 r.

XII. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Z uwagi na charakter proponowanych zmian nie przewiduje się ewaluacji projektu. Ewaluacja efektów projektu będzie dotyczyła funkcjonowania w praktyce wprowadzonych rozwiązań prawnych.

XIII. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

Brak załączników.