

## UZASADNIENIE

Projekt ustawy zakłada zmiany w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług<sup>1</sup> oraz w ustawie z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw<sup>2</sup>.

Celem projektu jest wprowadzenie rozwiązań zapewniających ułatwienie podatnikom prawidłowej realizacji obowiązków podatkowych oraz zapewnienie większej stabilności i przewidywalności prowadzenia działalności gospodarczej. Proponowane rozwiązania stanowią odpowiedź na postulaty zgłaszane przez podatników.

Zakres projektu koncentruje się na dwóch obszarach. Po pierwsze, zawiera propozycję przesunięcia terminu stosowania kar pieniężnych za nieprawidłowości związane z Krajowym Systemem e-Faktur (KSeF). Po drugie, obejmuje przedłużenie obowiązywania mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do określonych transakcji.

**I.** Celem projektowanych rozwiązań dotyczących KSeF jest zapewnienie podatnikom dodatkowego czasu na dostosowanie się do nowych obowiązków oraz ograniczenie ryzyka nakładania kar w okresie, w którym mogą występować trudności techniczne lub organizacyjne.

Projekt KSeF jest jednym z priorytetów Ministerstwa Finansów, w związku z tym, mimo wdrożenia tego projektu w życie od 1 lutego 2026 r., cały czas prowadzony jest dialog z rynkiem. Kontynuacja dialogu z przedsiębiorcami jest kluczowa, aby zapewnić odpowiednią jakość rozwiązań i skutecznie wdrożyć obowiązkowe e-fakturowanie. Ministerstwo Finansów prowadziło aktywne działania edukacyjne mające na celu wsparcie podatników w przygotowaniu do KSeF.

Ponadto Ministerstwo Finansów prowadzi od 9 czerwca 2026 r. konsultacje biznesowe i techniczne KSeF zmierzające do rozbudowy funkcjonalności systemu w oparciu o postulaty przedsiębiorców. Na spotkaniu z udziałem przedsiębiorców prezentowane były przykładowe funkcjonalności, które mogą zostać wdrożone do KSeF, aby rozwinąć potencjał systemu do weryfikacji faktur u podatnika dla celów, np. rachunkowych. Rozwiązania funkcjonalne w KSeF będą mogły być stosowane przez podatników dobrowolnie. Dodatkowo analizowane są wpływające postulaty od przedsiębiorców.

Od 1 stycznia 2027 r. nie będzie możliwe już wystawianie faktur z kas rejestrujących oraz nie będzie wyłączenia z obowiązku KSeF wobec podatników wystawiających faktury do 10 tys. zł brutto miesięcznie.

Jednocześnie zgodnie z ustawą z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw<sup>3</sup> od 1 stycznia 2027 r. wejdą w życie przepisy wprowadzające kary za błędy związane ze stosowaniem KSeF.

W początkowym okresie funkcjonowania KSeF pojawiały się postulaty przedstawicieli rynku o wydłużenie okresu przejściowego dla stosowania kar pieniężnych w KSeF, szczególnie biorąc pod uwagę wskazane wyżej okoliczności wynikające z przepisów ustawy.

Jednocześnie, ponieważ znaczna większość podatników jest objęta pełnym obowiązkiem KSeF w 2026 r. i w tym okresie nie podlegała karom, niestosowanie się do zasad KSeF w 2027 r. nie pozostanie bez reakcji organów KAS. Organy KAS będą najpierw przypominać o obowiązku wynikającym z ustawy o VAT, a jeśli to nie odniesie pozytywnego skutku, sprawdzać zgodnie z zasadami art. 272 ustawy – Ordynacja podatkowa, czy niestosowanie KSeF nie prowadzi

<sup>1</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 775, z późn. zm.; dalej: ustawa o VAT.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2023 r. poz. 1598, z 2024 r. poz. 852 i 1721, z 2025 r. poz. 1203; dalej: ustawa KSeF.

<sup>3</sup> Dz. U. poz. 1203.

u podatnika do nierzetelnego rozliczania podatku należnego i naliczonego. Dodatkowo będą prowadzone działania informacyjne i edukacyjne, wskazujące, że niewystawianie faktur w KSeF może w przyszłości wiązać się z konsekwencjami przewidzianymi w przepisach, w tym z możliwością nałożenia kar pieniężnych.

Proponowane zmiany w zakresie KSeF dotyczą:

- dalszego odroczenia wprowadzenia kar pieniężnych za nieprawidłowości w e-fakturowaniu;
- nieznacznego doprecyzowania niektórych zapisów tak, aby wyeliminować nieścisłości i wątpliwości interpretacyjne.

Odroczenie terminu wprowadzenia kar pieniężnych za błędy w KSeF zapewni czas na dostosowanie się przez podatników, którzy zostali objęci okresami przejściowymi, m.in. przez tych podatników, którzy do końca 2026 r. mogą wystawiać faktury elektroniczne lub faktury w postaci papierowej, jeżeli łączna wartość sprzedaży (wraz z podatkiem) udokumentowana tymi fakturami w miesiącu jest mniejsza lub równa 10 000 zł. Przedmiotowe odroczenie również jest ważne dla podatników, którzy już stosują KSeF, ale występują u nich trudności różnego typu związane z prawidłowym wdrożeniem tego rozwiązania. Proponowane odroczenie zminimalizuje ryzyko niewłaściwego dokumentowania w KSeF i ponoszenia ewentualnych kar przez tych podatników.

Materia dotycząca ponoszenia ewentualnych kar pieniężnych za błędy spowodowane trudnościami związanymi z wdrożeniem KSeF jest szczególnie wrażliwa z punktu widzenia prowadzenia działalności gospodarczej. Celem projektu jest zapewnienie aby prowadzenie działalności gospodarczej było stabilne.

W pozostałym zakresie w projekcie proponuje się nieznaczne zmiany doprecyzowujące o charakterze prawnym i legislacyjnym w ustawie do niektórych zapisów dotyczących KSeF.

**II.** W przedmiocie zmiany dotyczącej mechanizmu odwrotnego obciążenia podatkiem w odniesieniu do gazu w systemie gazowym, energii elektrycznej i usług w zakresie przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, projekt zakłada przedłużenie o kolejne 3,5 roku funkcjonowania tego mechanizmu – po 31 grudnia 2026 r.

Zauważyć należy uszczelniający charakter mechanizmu odwrotnego obciążenia, a także jego pozytywny wpływ na podmioty ponoszące koszty uczestnictwa w rynku giełdowym.

## **I. Szczegółowy opis zmian w zakresie obowiązkowego KSeF**

### **Art. 1. Zmiany do ustawy o VAT (art. 106nd ust. 2 pkt 8)**

Zmiana w **art. 106nd ust. 2 pkt 8** ustawy o VAT ma charakter doprecyzowujący - pod względem prawnym i legislacyjnym. Obecne brzmienie zwrotu „oznaczania faktur ustrukturyzowanych” zastępuje się zwrotem „przydzielania fakturom ustrukturyzowanym”. Doprecyzowano określenie czynności wykonywanych w KSeF na fakturach przesłanych do tego systemu (w trybie offline<sup>24</sup> oraz w przypadkach niedostępności lub awarii, określonych odpowiednio w art. 106nda, art. 106nf i art. 106nh ustawy).

### **Art. 1. Zmiany do ustawy o VAT (art. 106nh ust. 4)**

Zmiana w **art. 106nh ust. 4** ustawy o VAT ma charakter doprecyzowujący. Założeniem tego przepisu było, że sposób postępowania przez podatnika i nabywcę w przypadku wystawienia faktury podczas problemów z dostępnością do KSeF związanej z serwisem systemu, tzw. trybu offline-niedostępność, będzie analogiczny, jak w przypadku faktur w trybie offline<sup>24</sup> wystawianych zgodnie z art. 106nda ust. 1 ustawy o VAT. W szczególności w zakresie

uprzedniego pobrania certyfikatu KSeF, generowania go przy wystawianiu faktur, sposobu wystawienia i przesłania faktury do nabywcy. W niniejszym projekcie poprawiane jest odesłanie w związku z błędem legislacyjnym. Nowelizacja nie powoduje zmiany w podejściu do tych faktur, bowiem już z aktualnego brzmienia przepisu wynika, że faktury wystawione w trybie niedostępności nie są dostarczane podatnikom krajowym VAT w sposób z nimi uzgodniony, jak ma to miejsce w przypadku awarii KSeF. Wprowadzone doprecyzowanie polega na rozszerzeniu przepisu o odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 106nd ust. 3, co oznacza, że faktury wystawione w okresie niedostępności są otrzymywane przez podatników w KSeF.

## **Art. 2. Zmiany do ustawy KSeF (art. 106ni ust. 1 pkt 2, art. 23 pkt 4 i 5)**

Zmiana wprowadzona w **art. 106ni ust. 1 pkt 2** ustawy KSeF ma na celu wyeliminowanie oczywistego błędu. Obecnie przepis ten, czyli stosowanie kar, odnosi się do wystawiania faktur papierowych i elektronicznych w tzw. awarii totalnej (art. 106ne ust. 3), gdzie nie mają zastosowania kary pieniężne w związku z nieprawidłowym stosowaniem KSeF. Faktur wystawionych w okresie trwania awarii totalnej nie wprowadza się do KSeF po jej zakończeniu, zatem korekta tej regulacji jest niezbędna. Korekta polega na wykreśleniu z przedmiotowego przepisu wzmianki dotyczącej art. 106ne ust. 3.

W przepisie – **art. 23 w dodawanym pkt 5** ustawy KSeF wprowadza się zmianę, która ma na celu dalsze odroczenie terminu stosowania kar pieniężnych za naruszenia związane ze stosowaniem KSeF. Dodano nowy pkt 5, wskazujący, że regulacje w zakresie stosowania kar pieniężnych (art. 106ni ust. 1-3 i 5-7) wejdą w życie z dniem 1 stycznia 2028 r. Zmiana w pkt 4 polegająca na nadaniu nowego brzmienia stanowi konsekwencję ww. odroczenia - zmiana ma charakter legislacyjny.

Oznacza to, że dopiero od dnia 1 stycznia 2028 r. będą miały zastosowanie przepisy w zakresie kar pieniężnych, określone w art. 106ni ust. 1-3 i 5-7 ustawy KSeF.

## **II. Szczegółowy opis zmiany w zakresie mechanizmu odwrotnego obciążenia (art. 145e ust. 1)**

Ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw<sup>4</sup> do ustawy o VAT wprowadzono, od 1 kwietnia 2023 r. do 28 lutego 2025 r., mechanizm odwrotnego obciążenia podatkiem (reverse charge) gazu w systemie gazowym, energii elektrycznej w systemie elektroenergetycznym i usług w zakresie przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (art. 145e-145k ustawy o VAT). Następnie ustawą z dnia 24 stycznia 2025 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw<sup>5</sup>, przedłużono stosowanie mechanizmu do 31 grudnia 2026 r.

Rozwiązanie oparte jest o art. 199a ust. 1 lit. a oraz e dyrektywy VAT<sup>6</sup>. Obecnie obowiązujące regulacje dyrektywy VAT dają możliwość zastosowania tego rozwiązania do 31 grudnia 2026 r. Przedmiotowe rozwiązanie, w tym lub w zbliżonym zakresie, znalazło dotychczas zastosowanie w Unii Europejskiej (dalej: UE) w takich państwach jak m.in. Austria, Czechy, Dania, Niemcy, Włochy, Portugalia, Rumunia, Słowenia. Jest to zatem instytucja dość szeroko stosowana w UE.

Przepis art. 199a dyrektywy VAT upoważnia państwa członkowskie UE do stosowania przewidzianego w nim środka do 31 grudnia 2026 r. mimo to spodziewane jest przedłużenie

<sup>4</sup> Dz. U z 2023 r. poz. 556.

<sup>5</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 222.

<sup>6</sup> Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1); dalej: dyrektywa VAT.

obowiązywania tej regulacji, co wskazano w raporcie ECOFIN<sup>7</sup> z 12 czerwca 2026 r. Uwzględniając powyższe oraz zakładany czas potrzebny na przeprowadzenie procesu legislacyjnego, uzasadnione jest podjęcie działań z wyprzedzeniem, tak aby zachować ciągłość stosowania odwrotnego obciążenia. Brak przedłużenia będzie skutkował wygaśnięciem mechanizmu po 31 grudnia 2026 r.

Projektowany przepis przewiduje przedłużenie funkcjonowania mechanizmu o kolejne 3,5 roku tj. do 30 czerwca 2030 r. Niniejsza data została wyznaczona w oparciu o dotychczasową praktykę działań Komisji Europejskiej (dalej: KE). Kolejne przedłużenia obowiązywania art. 199a dyrektywy VAT były przewidziane na okres około 4 lat (pierwotny okres obowiązywania art. 199a dyrektywy VAT wyznaczony do 30 czerwca 2015 r. przedłużano kolejno do 31 grudnia 2018 r., 30 czerwca 2022 r., 31 grudnia 2026 r.). Jednocześnie we wcześniejszym wniosku legislacyjnym KE z 2022 r. COM(2022) 39 final przedłużającym okres obowiązywania regulacji art. 199a dyrektywy VAT, KE wskazywała, że jeżeli do końca 2025 r. nie zostałyby wdrożony ani docelowy system, ani przepisy dotyczące VAT w epoce cyfrowej (tj. pakiet VIDA), należałoby rozważyć dalsze przedłużenie okresu stosowania art. 199a dyrektywy VAT. Pakiet VIDA został co prawda przyjęty w 2025 r., niemniej jednak wdrożenie przez państwa członkowskie UE obowiązków w zakresie sprawozdawczości dotyczącej VAT, wchodzi w życie od dnia 1 lipca 2030 r. Istnieje zatem prawdopodobieństwo sprzężenia daty przedłużenia obowiązywania art. 199a dyrektywy VAT z tym terminem. Tym samym proponowana data przedłużenia stosowania mechanizmu koresponduje z terminem wejścia w życie obowiązków sprawozdawczych wynikających z pakietu VIDA. W przypadku, gdyby termin przedłużenia obowiązywania art. 199a dyrektywy VAT zaproponowany przez KE był inny, projekt przepisów krajowych zostanie odpowiednio dostosowany.

Mechanizm reverse charge to przeniesienie obowiązku rozliczenia VAT ze sprzedawcy na nabywcę i dotyczy rozliczeń pomiędzy czynnymi podatnikami VAT, gdy dostawa towarów lub świadczenie usług nie są objęte zwolnieniem z VAT na podstawie art. 113 ust. 1 i 9 ustawy o VAT. Zakres przedmiotowego mechanizmu obejmuje dostawy gazu w systemie gazowym, dostawy energii elektrycznej i świadczenia usług w zakresie przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, w sytuacji gdy są one dokonywane bezpośrednio lub za pośrednictwem uprawnionego podmiotu (uprawnionego do dokonywania takich transakcji) na:

- a) giełdzie towarowej w rozumieniu przepisów o giełdach towarowych,
- b) rynku regulowanym lub zorganizowanej platformie obrotu (OTF) w rozumieniu ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi.

Uwzględniając okoliczność, że mechanizm ten mający charakter uszczelniający, funkcjonuje w wielu krajach UE, należy liczyć się z ryzykiem przenoszenia się oszustw podatkowych z państw, które wprowadziły przedmiotowy środek, do państw niekorzystających z takiej opcji, co stanowi jeden z głównych argumentów za przedłużeniem terminu jego obowiązywania.

Zmiana w powyższym zakresie jest aprobowana przez podmioty, których regulacja ma dotyczyć. W tym kontekście mowa o strategicznych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa spółkach odpowiedzialnych za zapewnienie stabilności dostaw tak ważnych towarów, jakimi są gaz i energia elektryczna. Przewidziana zmiana utrzyma stan zmniejszenia kosztów uczestnictwa w rynku giełdowym ww. podmiotów, co pozytywnie wpływa na ich płynność finansową oraz konkurencyjność giełdy. Stąd należy uznać, że rozwiązanie ma walor pozytywny dla podmiotów, które są objęte mechanizmem i jego przedłużenie jest przez przedmiotowy sektor gospodarczy oczekiwane.

Kontynuacja mechanizmu reverse charge w przedmiotowym zakresie nie powinna mieć wpływu na dochody budżetu państwa z tytułu podatku od towarów i usług.

<sup>7</sup> ECOFIN report on tax issues (pkt 25) <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10073-2026-INIT/en/pdf>

Natomiast wygaśnięcie tego mechanizmu pociągnęłoby za sobą wzrost kosztów uczestnictwa dla podmiotów na rynku giełdowym. Oznaczałoby to pogorszenie płynności finansowej uczestników rynku oraz zmniejszenie konkurencyjności polskiej giełdy względem innych państw członkowskich. Ponadto skutkowałoby koniecznością wprowadzenia naliczania depozytów dla kontraktów z terminem dostawy w 2027 r. z pełną wartością podatku VAT.

### **III. Wejście w życie**

#### **Art. 3. Wejście w życie ustawy**

Zgodnie z art. 3 projektu, ustawa wejdzie w życie z dniem 31 grudnia 2026 r.

Należy podkreślić, że krótkie *vacatio legis* nie narusza zasady ochrony zaufania obywatela do państwa prawa i zasady prawidłowej legislacji, ponieważ wprowadzone zmiany są korzystne dla podatników i przez nich oczekiwane.

### **IV. Oddziaływanie projektu na przedsiębiorców z sektora MŚP**

Oceniając wpływ projektowanego aktu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców należy wskazać, że wprowadzane rozwiązanie ma na celu uproszczenie systemu KSeF i przyczyni się do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez podatników poprzez łatwiejszy i szybszy dostęp do dokumentów. Narzędzie to pozwoli na ograniczenie działań podatników zaangażowanych w nieuczciwą działalność, co spowoduje ograniczenie nieuczciwej konkurencji.

Z kolei przedłużenie obowiązywania mechanizmu odwrotnego obciążenia VAT w odniesieniu do gazu w systemie gazowym, energii elektrycznej i usług w zakresie przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych nie powinno bezpośrednio wpływać na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Należy mieć bowiem na względzie, że regulacje mają dotyczyć podmiotów dokonujących transakcji w obrocie giełdowym.

### **V. Dodatkowe informacje**

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2026 r. poz. 936) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404), projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji z chwilą przekazania projektu do uzgodnień z członkami Rady Ministrów.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym instytucjom i organom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia.

Ustawa nie podlega notyfikacji w rozumieniu przepisów dotyczących krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych.

Ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

### **VI. Zgodność z Krajowym Planem Odbudowy i Wzmacniania Odporności**

Projekt KSeF (w tym jego obecna nowelizacja) jest elementem realizacji celów reformy zapisanej w Krajowym Planie Odbudowy i Wzmacniania Odporności (dalej: KPO).

Nowelizacja przepisów ustawy realizuje część reformy: C2.1. Zwiększenie skali zastosowań rozwiązań cyfrowych w sferze publicznej, gospodarce i społeczeństwie, zapisanej w KPO (str. 235-236).