

UZASADNIENIE

Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 12 grudnia 2025 r. w sprawie korzystania z Krajowego Systemu e-Faktur (Dz. U. poz. 1815, z późn. zm.), dalej jako: „rozporządzenie”, stanowi wykonanie upoważnienia zawartego w art. 106r ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2026 r. poz. 1263, z późn. zm.), dalej jako „ustawa o VAT”.

Projekt rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie korzystania z Krajowego Systemu e-Faktur (dalej jako: „projekt”) wprowadza regulacje w związku z oczekiwaniami rynku, po analizach funkcjonujących aktualnie rozwiązań, dotyczące:

- a) utrzymania możliwości uwierzytelnienia za pomocą tokenów w Krajowym Systemie e-Faktur, dalej jako: „KSeF”, z uwzględnieniem nowych zasad dla tokenów wytwarzanych od 1 stycznia 2027 r. oraz okresu przejściowego dla tokenów wytworzonych przed 1 stycznia 2027 r.,
- b) certyfikatu KSeF, który będzie mógł być:
 - używany przez podatnika, osobę fizyczną lub inny podmiot uprawniony, który go pobrali w granicach posiadanych uprawnień do korzystania z Krajowego Systemie e-Faktur;
 - pobrany i używany przez podmiot upoważniony do wystawiania elektronicznych faktur ustrukturyzowanych posługujący się unikalnym identyfikatorem w sieci Peppol;
 - pobrany i używany w granicach uprawnień posiadanych przez podatnika, osobę fizyczną lub inny podmiot uprawniony w ramach wskazanego:
 - numeru identyfikacji podatkowej (NIP) podmiotu lub
 - unikalnego identyfikatora zakładu (oddziału) osoby prawnej lub innej wyodrębnionej jednostki wewnętrznej podatnika;
- c) uprawnień dotyczących realizacji wymogu płatności z oznaczeniem numerem KSeF lub identyfikatorem zbiorczym, o którym mowa w art. 108g ustawy o VAT (rozwiązania ustawowe w zakresie płatności z oznaczeniem numerem KSeF lub identyfikatora zbiorczego wchodzi w życie od 1 stycznia 2027 r.).

Zgodnie z § 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia sposób uwierzytelniania podmiotów korzystających z KSeF przy wykorzystaniu tokenów (ciągu znaków alfanumerycznych) może być wykorzystywany do dnia 31 grudnia 2026 r. Uznano za celowe, aby ten sposób

uwierzytelniania mógł być używany w dalszym ciągu po 31 grudnia 2026 r. Uznano również za zasadne określenie okresu ważności tokenów KSeF. Nowe regulacje pozwalają na dalsze korzystanie przez podatników z tokenów KSeF jako jednego z popularnych sposobów uwierzytelnienia. W projekcie przewidziano możliwość uwierzytelnienia za pomocą tokenów w KSeF z uwzględnieniem nowych zasad dla tokenów wytwarzanych od 1 stycznia 2027 r. oraz okresu przejściowego dla tokenów wytworzonych przed 1 stycznia 2027 r.

W projekcie w zakresie certyfikatu KSeF zaproponowano nowe regulacje. Wprowadzono regulację umożliwiającą wytwarzanie certyfikatów KSeF powiązanych z numerem identyfikacji podatkowej (NIP). Nowa funkcjonalność polega na możliwości wytworzenia certyfikatu KSeF, który będzie działał wyłącznie w danym kontekście (np. spółka X wytwarza certyfikat KSeF, który umożliwia uwierzytelnienie w KSeF wyłącznie w kontekście podatnika Y; niezmiennie pozostaje przy tym założenie, że podatek X nadal musi otrzymać uprawnienia od spółki Y, aby w jej imieniu działać w systemie).

Certyfikat KSeF będzie umożliwiał działanie w systemie w ograniczonym zakresie tj. w ramach danego identyfikatora wewnętrznego. Do certyfikatu przypisany jest zawsze jego właściciel. Certyfikat KSeF nadal pozostanie narzędziem uwierzytelnienia w systemie. Projektowane zmiany pozwolą również na wytworzenie certyfikatu KSeF przez podmiot uwierzytelniony certyfikatem Peppol (certyfikat KSeF będzie służył tylko do działań w KSeF związanych z fakturami PEF). Wnioskowanie o certyfikaty KSeF na Peppol Id jest możliwe tylko w KSeF API, po uprzednim uwierzytelnieniu certyfikatem Peppol (Aplikacja Podatnika KSeF nie umożliwia uwierzytelnienia poprzez identyfikator Peppol, więc nie umożliwia też wystawienia certyfikatu KSeF na identyfikator Peppol).

Zaproponowane w projekcie regulacje w zakresie ograniczonego wykorzystywania certyfikatów KSeF oraz utrzymania tokenów KSeF jako jednego z narzędzi uwierzytelnienia stanowią uwzględnienie postulatów zgłaszanych przez rynek w ramach konsultacji podatkowych KSeF prowadzonych w 2026 r.

W projekcie przewidziane zostały nowe uprawnienia do korzystania z KSeF w zakresie obsługi zbiorczych identyfikatorów. Posiadając to uprawnienie lub jedno z uprawnień do dostępu do faktur w KSeF albo wystawiania faktur możliwe będzie wytworzenie oraz dekodowanie identyfikatorów zbiorczych, jak również wyszukiwanie identyfikatorów zbiorczych po numerze KSeF i przeglądanie identyfikatorów zbiorczych. Identyfikatory zbiorcze będą mogły

obsługiwać m.in. osoby/podmioty, które mają nadane to uprawnienie osobno (jako uprawnienie do obsługi identyfikatorów zbiorczych).

Opis regulacji wprowadzanych w projekcie rozporządzenia:

W **§ 1 pkt 1 projektu** przewiduje się zmianę brzmienia **§ 2 rozporządzenia przez dodanie pkt 2a i 5a** definiujących pojęcie „ identyfikatora zbiorczego” oraz „tokenu KSeF”. Zgodnie z dodawanym **§ 2 pkt 2a rozporządzenia** przez „identyfikator zbiorczy” rozumie się identyfikator zbiorczy, o którym mowa w art. 108g ust. 1 ustawy o VAT. Identyfikator ten służy do oznaczania polecenia zapłaty lub polecenia przelewu przy płatności za więcej niż jedną fakturę ustrukturyzowaną. Od 1 stycznia 2027 r. podatnik VAT czynny jest zobowiązany do podawania tego identyfikatora lub numeru identyfikującego fakturę w KSeF w tytule przelewu bankowego lub przy innych formach płatności.

Zgodnie natomiast z projektowaną definicją token KSeF oznacza wytworzony przy użyciu KSeF ciąg znaków alfanumerycznych, z wyłączeniem znaków interpunkcyjnych, służący jako narzędzie uwierzytelniania się użytkownika KSeF.

W § 1 pkt 2 lit. a - d projektu wprowadza się regulacje dotyczące korzystania w KSeF z funkcjonalności KSeF dotyczącej obsługi identyfikatora zbiorczego (**projektowany § 3 ust. 1 pkt 5, zmieniany § 3 ust. 2 i 3 oraz projektowany § 3 ust. 6 – 8 rozporządzenia**). Nowe uprawnienie KSeF zapewnia obsługę identyfikatora zbiorczego, o którym mowa w art. 108g ustawy o VAT. Zmieniane zdanie wstępne w **§ 3 ust. 2 i 3** ma zapewnić takie działanie regulacji, że uprawnienie do obsługi identyfikatorów może posiadać każdy podmiot (według możliwie najszerszego katalogu podmiotów wymienionego w **§ 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia**).

W projektowanym **§ 3 ust. 6 rozporządzenia** wskazano, że uprawnienie to posiadają podmioty uprawnione do wystawiania lub dostępu do faktur. Zgodnie z projektowanym **§ 3 ust. 7 rozporządzenia**, rozwiązanie to służy do:

- wytwarzania identyfikatorów zbiorczych,
- dekodowania identyfikatorów zbiorczych,
- wyszukiwania identyfikatorów zbiorczych według numeru identyfikującego fakturę w KSeF,
- przeglądania identyfikatorów zbiorczych.

Nowe uprawnienie będzie miał podmiot posiadający uprawnienie do wystawiania lub do dostępu do faktur. Podmiot posiadający uprawnienie do wystawiania lub do dostępu do faktur (z pkt 2 w **§ 3 rozporządzenia**) nie musi posiadać odrębnie nowo nadanego uprawnienia (obsługi

identyfikatorów zbiorczych), to uprawnienie mieści się w granicach już posiadanych uprawnień. Podmiot, który będzie posiadał tylko uprawnienie do obsługi identyfikatorów zbiorczych, nie musi posiadać żadnych innych uprawnień.

Podmiot, który posiada tylko uprawnienie do nadawania lub odbierania uprawnień (z § 3 pkt 1), będzie musiał najpierw nadać sobie uprawnienie do wystawiania lub dostępu do faktur. Jeśli dany podmiot ma uprawnienie do nadawania lub odbierania uprawnień, to może również nadać sobie samodzielnie uprawnienie do obsługi identyfikatorów zbiorczych.

Uprawnienie do obsługi identyfikatorów może posiadać każdy podmiot, według możliwie najszerszego katalogu podmiotów wymienionego w § 3 ust. 2 i 3 rozporządzenia. Zgodnie z § 4 ust. 1 rozporządzenia nadawanie oraz odbieranie uprawnień do korzystania z KSeF jest dokonywane za pomocą oprogramowania interfejsowego w sposób określony w specyfikacji tego oprogramowania, po weryfikacji posiadanych uprawnień. Zapis ten odnosi się także do dodawanego w § 3 ust. 1 uprawnienia do obsługi identyfikatorów zbiorczych w KSeF. Jednocześnie także, szczegółowy opis wymagań technicznych, jakie powinny być spełnione przy obsłudze identyfikatora zbiorczego w KSeF, zawiera specyfikacja oprogramowania interfejsowego (**projektowany ust. 8 § 3 rozporządzenia**).

W § 1 pkt 3 lit a i c projektu wprowadza się regulacje pozwalające na stałe wykorzystywanie tokena KSeF przy uwierzytelnianiu podmiotów korzystających z KSeF (**§ 6 ust. 1 pkt 5 rozporządzenia**). Określa się również okres ważności tego tokena. Token ten jest ważny nie dłużej niż 365 dni od dnia jego wytworzenia lub od wskazanej przez podatnika daty początkowej jego obowiązywania (**§ 6 ust. 2d rozporządzenia**). Zgodnie z wymaganiami technicznymi KSeF okres ważności tokenu KSeF liczony jest według dni kalendarzowych. W związku z tym w zakresie tym nie będą miały zastosowania ogólne regulacje dotyczące terminów, o których mowa w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2026 r. poz. 622, z późn. zm.).

Z kolei **§ 6 ust. 3 rozporządzenia (§ 1 pkt 3 lit. c projektu)** rozszerzony został o token KSeF, którego szczegółowy opis wymagań technicznych i sposób jego wytworzenia, podobnie jak obecnie certyfikatu KSeF będzie zawierała specyfikacja oprogramowania interfejsowego.

W § 1 pkt 3 lit. b projektu wyodrębnia się certyfikaty KSeF, mając na względzie grupowanie ich przeznaczenia. Zgodnie z projektowanymi regulacjami (**§ 6 ust. 2a rozporządzenia**) ta funkcjonalność zapewnia, że pobrany certyfikat KSeF może być używany przez podatnika, osobę fizyczną lub inny uprawniony podmiot w granicach posiadanych uprawnień w KSeF. Certyfikat ten dotyczy wszystkich posiadanych uprawnień w KSeF przez te podmioty (można

z niego korzystać w zakresie wszystkich kontekstów w ramach posiadanych przez właściciela certyfikatu uprawnień).

Zgodnie z regulacją z **§ 6 ust. 2b rozporządzenia** certyfikat KSeF może być również pobrany i używany przez podmiot upoważniony do wystawiania elektronicznych faktur ustrukturyzowanych posługujący się unikalnym identyfikatorem w sieci Peppol.

Z kolei zgodnie z projektowanym **§ 6 ust. 2c rozporządzenia** certyfikat KSeF może być pobrany i używany w granicach uprawnień posiadanych przez podatnika, osobę fizyczną lub inny uprawniony podmiot w ramach wskazanego numeru identyfikacji podatkowej (NIP) podmiotu lub unikalnego identyfikatora zakładu (oddziału) osoby prawnej lub innej wyodrębnionej jednostki wewnętrznej podatnika.

Używanie certyfikatu KSeF jest ograniczone do uprawnień, jakie posiada dany użytkownik w systemie. Można z niego korzystać, ale tylko w takich granicach, na jakie pozwalają uprawnienia. Proponowane zmiany mają na celu rozszerzenie funkcjonalności związanych z certyfikatami KSeF.

Rodzaje certyfikatów są przeznaczone do konkretnych ról i można je posiadać równocześnie. Generalnie to API KSeF, poprzez uwarunkowania techniczne danego certyfikatu, a nie podatnik, decyduje o tym jak będzie wykorzystany certyfikat (tzn. np. certyfikat wytworzony na kontekst NIPu „A” nie pozwoli wykorzystać go do kontekstu „B”).

W **§ 1 pkt 4 lit. a i b projektu** zawarto regulacje dotyczące możliwości uwierzytelniania się do 30 listopada 2027 r. za pomocą ciągu znaków alfanumerycznych, o którym mowa w § 5 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie korzystania z Krajowego Systemu e-Faktur (Dz. U. poz. 2481, z późn. zm.) wytworzonych przed dniem 1 stycznia 2027 r. (**§ 13 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia**).

Z kolei zgodnie z proponowanym brzmieniem dodawanego w **§ 13 ust. 3 rozporządzenia** ciąg znaków alfanumerycznych, o którym mowa w § 5 ust. 1 pkt 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 27 grudnia 2021 r. w sprawie korzystania z Krajowego Systemu e-Faktur wytworzony przed dniem 1 stycznia 2027 r. jest ważny nie dłużej niż do dnia 30 listopada 2027 r.

W **§ 2 projektu** zakłada się, że rozporządzenie wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r., z wyjątkiem § 1 pkt 4, który wchodzi w życie z dniem 31 grudnia 2026 r.

Prowadzana jest ocena zgodności projektowanych zapisów z zasadami przetwarzania danych osobowych określonych w przepisach o ochronie danych osobowych (przepisami art. 25 i art. 35 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.).

Zmiany wprowadzane w projekcie rozporządzenia są korzystne dla społeczeństwa i nie naruszają zasady demokratycznego państwa prawnego.

Wprowadzane rozwiązania przyczynią się do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców.

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 rozporządzenia zostanie udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

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

Rozporządzenie nie jest sprzeczne z prawem Unii Europejskiej.

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