

E-fakturowanie w Polsce (KSeF)



REDAKTORZY NAUKOWI:

Marek Betdzikowski

Michał Mioduszewski

Artur Mudrecki

Roman Wiatrowski



**KOZ
MIN
SKI**
UNIVERSITY

E-fakturowanie w Polsce (KSeF)

E-fakturowanie w Polsce (KSeF)

REDAKTORZY NAUKOWI:

Marek Betdzikowski

Michał Mioduszewski

Artur Mudrecki

Roman Wiatrowski



**KOZ
MIN
SKI**
UNIVERSITY

Recenzent: prof. dr hab. Rafał Dowgier, Uniwersytet w Białymstoku

Redakcja: Anna Goryńska

Projekt okładki: Maciej Karwacki

Grafika na okładce: Vecteezy.com

Skład i łamanie: Kamila Puzynkiewicz

© Copyright by Akademia Leona Koźmińskiego. Pewne prawa zastrzeżone.
Tekst niniejszej publikacji jest dostępny na licencji Creative Commons –
Uznanie autorstwa 4.0 Polska, <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Warszawa 2026

Wydanie 1

ISBN 978-83-66502-22-2

e-ISBN 978-83-66502-23-9

DOI: 10.7206/9788366502239

Spis treści

<i>Wstęp</i>	7
Artur Mudrecki	
Geneza i rozwój regulacji dotyczących e-fakturowania w Polsce	9
Roman Wiatrowski	
Międzynarodowe ujęcie i przyszłość e-fakturowania w Europie	25
Krzysztof Lasiński-Sulecki	
Podstawy prawne Krajowego Systemu e-Faktur i ich zgodność z dyrektywami UE	49
Elżbieta Olechniewicz	
Przepisy przejściowe – kluczowe wyzwania i problemy interpretacyjne	57
Adam Bartosiewicz	
Faktury, faktury elektroniczne, faktury ustrukturyzowane, faktury wystawione w trybie offline – o chaosie definicyjnym w przepisach dotyczących KSeF	69
Marek Beldzikowski	
KSeF jako element walki z luką VAT – skuteczność i ograniczenia	81

Bartłomiej Kołodziej

Cyfrowa transformacja systemu VAT: wdrożenie obligatoryjnego KSeF w świetle wyzwań technologicznych, systemów informatycznych przedsiębiorstw i unijnej dyrektywy ViDA – analiza 103

Anna Rotter

Bezpieczeństwo danych osobowych w KSeF 125

Michał Mioduszewski

Największe wątpliwości przedsiębiorców przy wdrożeniu KSeF – analiza problemów praktycznych 143

Marek Maliński

Porównanie KSeF z włoskim SDI i innymi systemami e-fakturowania w Europie 163

Wstęp

Podatek od towarów i usług jest nie tylko kluczowym podatkiem dla finansów publicznych, lecz także dla bardzo licznej grupy podmiotów gospodarczych, podatników tego podatku. Z jednej strony jest to podstawowy dochód podatkowy budżetu państwa, którego zakłócenie jest natychmiast boleśnie odczuwane przez cały sektor finansów publicznych. W pamięci zarówno społecznej, jak i instytucjonalnej pozostaje ciągle trauma okresu załamania wpływów z tego podatku po kryzysie finansowym z lat 2007–2009 i prawie dekady trudnych – dla sektora publicznego i prywatnego – zmian. Z drugiej strony, podatek VAT jest istotnym elementem prowadzenia działalności gospodarczej. Z racji powszechności obowiązywania jest ściśle powiązany z codziennym życiem gospodarczym, nie tylko w najpowszechniejszym tego słowa znaczeniu. VAT nie jest jedynie jednym z wielu obciążeń fiskalnych; jest również istotnym obciążeniem o charakterze administracyjnym. Podatnicy są zobowiązani do raportowania rozliczeń w zakresie tytułu podatkowego, ale przede wszystkim do tworzenia sformalizowanej dokumentacji obrotu gospodarczego. W centrum tych obowiązków znajduje się faktura VAT, niosąca ze sobą zarówno korzyści – pozwalając na odliczenie podatku naliczonego – jak i ryzyka, które powstają, gdy zostanie zakwestionowana merytoryczna i formalna poprawność faktury. W tym ujęciu Krajowy System e-Faktur (KSeF), choć nazwa brzmi czysto technicznie, jawi się jako fundament nie tylko rozliczeń z fiskusem, lecz także codziennych procesów operacyjnych w przedsiębiorstwie. Wejście w życie obligatoryjnego elektronicznego fakturowania wydaje się ukoronowaniem procesu digitalizacji podatku VAT w Polsce. Jest jednocześnie świadectwem dokonujących się przemian w obrocie gospodarczym, nowych technik sprzedaży, nowych rodzajów usług, rozwoju usług telekomunikacyjnych, gwałtownie rozwijającego się handlu elektronicznego, wymuszając modernizację obecnych regulacji prawnych w kierunku elektronicznej rozliczania tego podatku. Powszechne rozwiązanie umożliwiające przedsiębiorcom wystawianie i odbie-

ranie faktur oraz przechowywanie i sprawdzanie faktur elektronicznych jest kolejnym etapem tego procesu, który bez wątpienia zrewolucjonizuje dzisiejszy papierowy jeszcze obrót tych dokumentów. O tym, jak wymagające jest to zadanie, najlepiej świadczy opóźnienie wejścia w życie jego obligatoryjnej części; miejmy nadzieję z korzyścią dla użytkowników tego systemu. Warto podkreślić, że – nawet opóźniona – polska implementacja tego rozwiązania będzie jednym z pierwszych rozwiązań przewidujących gromadzenie faktur ustrukturyzowanych w postaci elektronicznej w centralnym, państwowym repozytorium. Stosowanie faktur elektronicznych nie jest jednak nowością. To w zasadzie ogólnoświatowy trend, wspierany przez m.in. prawodawstwo wspólnotowe (w szczególności pakiet propozycji zmian modernizacyjnych i zasady prowadzenia rozliczeń w zakresie podatku VAT na miarę wyzwań ery cyfrowej, pod nazwą „VAT w Epoce Cyfrowej” (*VAT in the Digital Age*, ViDA).

W niniejszej publikacji autorzy podejmują próbę opisanego systemu KSeF z różnych perspektyw – począwszy od poprawności legislacyjnej wprowadzanych rozwiązań, poprzez wyzwania techniczne związane z implementacją KSeF w systemach finansowo-księgowych podmiotów gospodarczych, po próbę oceny skutków tego rozwiązania dla finansów publicznych. Monografia jest skierowana przede wszystkim do praktyków podatku VAT. Mamy nadzieję, że będzie pomocna dla szerokiego kręgu odbiorców – zarówno zawodowych pełnomocników na co dzień „pracujących” w zakresie podatku VAT, pracowników Krajowej Administracji Skarbowej, sędziów sądów administracyjnych, jak i pracowników akademii oraz studentów zainteresowanych problematyką podatkową.

Monografia powstała z inicjatywy Centrum Badań nad VAT-em i Zakładu Prawa Finansowego i Podatkowego Akademii Leona Koźmińskiego. Stanowi kontynuację prac badawczych zawartych w publikacji *VAT w erze cyfryzacji*, pod redakcją M. Beldzikowskiego, M. Mioduszeńskiego, A. Mudreckiego, R. Wiatrowskiego (Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2024). Autorami poszczególnych artykułów są wybitni profesorowie, sędziowie sądów administracyjnych, doradcy podatkowi i adwokaci.

Dr Marek Beldzikowski

Michał Mioduszeński

Prof. dr hab. Artur Mudrecki

Dr Roman Wiatrowski

Warszawa, 1 lutego 2026 r.

Artur Mudrecki¹

Geneza i rozwój regulacji dotyczących e-fakturowania w Polsce

Streszczenie

Artykuł dotyczy genezy wprowadzenia Krajowego Systemu e-Faktur w Polsce. Na początku przedstawiono pierwsze próby wprowadzenia systemu elektronicznych faktur i przyczyny odroczenia wprowadzenia tego systemu. Następnie opisano rozległą nowelizację przepisów podatku od towarów i usług. Przepisy dotyczące KSeF są skomplikowane i rozbudowane. Łączą ze sobą rozwiązania prawne i związane z cyfryzacją.

Pozytywnie należy ocenić szeroką akcję promocyjną mającą na celu wdrożenie systemu KSeF i stopniowe jego wdrażanie. Poza tym liczne bezpłatne szkolenia powinny przyczynić się do szybszego zrozumienia przyjętych regulacji prawnych. Dobrym rozwiązaniem jest również rezygnacja w początkowym okresie z karania podatników.

Warto zauważyć, że wprowadzony Krajowy System e-Faktur nie narusza zasady proporcjonalności.

Słowa kluczowe: faktury VAT, Krajowy System e-Faktur, zasada proporcjonalności.

The origins and development of e-invoicing regulations in Poland

Abstract

The article examines the origins and legislative foundations of the introduction of the National e-Invoice System (KSeF) in Poland. It begins by presenting the initial attempts to establish an electronic invoicing framework and the reasons that led to the postponement of its implementation. It subsequently discusses the extensive amendment to the Value Added Tax legislation. The regulatory

¹ Akademia Leona Koźmińskiego, Centrum Badań nad VAT-em, ORCID: 0000-0002-3731-5271.

provisions governing KSeF are complex and highly elaborate, combining traditional legal instruments with mechanisms of digitalisation.

A positive assessment should be given to the broad informational campaign accompanying the introduction of KSeF and to the decision to implement the system gradually. Moreover, the availability of numerous free training programmes is expected to facilitate a more effective understanding of the newly adopted legal framework. Equally commendable is the decision to refrain from imposing sanctions on taxpayers during the initial phase of the system's operation.

It should also be noted that the National e-Invoice System, as introduced, does not infringe the principle of proportionality.

Keywords: VAT invoices, National e-Invoice System, principle of proportionality.

Wprowadzenie

Podatek od towarów i usług, w Unii Europejskiej nazywany podatkiem od wartości dodanej, należy do najbardziej rozpowszechnionych podatków na świecie. Obowiązuje we wszystkich państwach na naszym globie, z wyjątkiem Stanów Zjednoczonych. Jest on również podatkiem bardzo efektywnym, ponieważ zapewnia największe wpływy do budżetów państw członkowskich Unii Europejskiej.

Wyróżnia się następujące cechy podatku od towarów i usług:

- powszechność opodatkowania,
- wielofazowość,
- proporcjonalność,
- potraçalność łącząca się z zasadą neutralności,
- konsumpcyjny charakter².

Poza tym podatek od towarów i usług jest podatkiem państwowym, zharmonizowanym, samoobliczalnym, bardzo sformalizowanym, fakturowym oraz bardzo wydajnym fiskalnie. Jednocześnie funkcjonowanie tego podatku jest wykorzystywane do wyłudzeń podatkowych.

W związku z tym państwa członkowskie wprowadzają szereg instytucji mających na celu uszczelnienie tego podatku.

² J. Zubrzycki, *Leksykon VAT 2008, Tom I*, Oficyna Wydawnicza Unimex, Wrocław 2008, s. 4–9.

Istotną rolę w prawidłowym funkcjonowaniu VAT odgrywają faktury. Z jednej strony powinny one odzwierciedlać czynności podlegające opodatkowaniu, z drugiej zaś to właśnie w fakturach wykazywany jest podatek należny i naliczony, który wpływa na wysokość tej daniny.

W związku z tym do systemu podatku od towarów i usług wprowadzono art. 108 ustawy o VAT, który ma charakter prewencyjny i jest odpowiednikiem art. 203 Dyrektywy 2006/112/WE. Analizowane uregulowanie prawne przewiduje szczególny przypadek samoistnego powstania obowiązku podatkowego w efekcie samego wystawienia faktury wykazującej kwotę podatku od towarów i usług i wprowadzenia jej do obrotu prawnego, przy czym obowiązek ten przyjmuje postać swoistej sankcji³.

Puste faktury nie spełniają podstawowego warunku dającego prawo do odliczenia, tj. „strony materialnej”. A zatem faktury, które nie dokumentują rzeczywistych zdarzeń gospodarczych, nie mogą stanowić podstawy do odliczenia podatku naliczonego. Z tych względów zastosowanie będzie miał przepis art. 88 ust. 3a pkt 4a ustawy o VAT. Przepis ten określa, że nie stanowią podstawy do obniżenia podatku należnego oraz zwrotu różnicy podatku lub zwrotu podatku naliczonego faktury i dokumenty celne w przypadku, gdy wystawione faktury, faktury korygujące lub dokumenty celne – stwierdzają czynności, które nie zostały dokonane – w części dotyczącej tych czynności.

W tym wypadku, ze względu na brak spełnienia materialnego warunku do odliczenia VAT-u, nie ma potrzeby badania dobrej wiary nabywcy towaru lub usługi.

W zasadzie orzecznictwo NSA jest jednoznaczne co do braku prawa do odliczenia. W wyroku z dnia 29 kwietnia 2010 r., sygn. akt I FSK 412/09⁴ wskazano, że podatnik, który wystawi fakturę dokumentującą czynności niewykonane, jest zobowiązany do zapłaty VAT, natomiast odbiorca takiej faktury nie ma prawa do odliczenia podatku.

Z uwagi na rozwój społeczno-gospodarczy, cywilizacyjny i naukowo-techniczny należało podjąć działania mające na celu reformę unijnego systemu podatku od wartości dodanej, które mają go dostosować do nowej, cyfrowej rzeczywistości. Centralnym narzędziem tej transformacji ma być przedstawiony przez Komisję Europejską pakiet propozycji zmian modernizacyjnych i zasady prowadzenia rozliczeń w zakresie podatku VAT na miarę wyzwań

³ A. Mudrecki, *Charakter prawny decyzji w sprawie tzw. pustej faktury wydanej na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług*, [w:] *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Rozstrzygnięcia w prawie podatkowym*, red. M. Duda, M. Münnich, A. Zdunek, Lublin 2014, s. 50 i 55–56.

⁴ SIP LEX nr 575013.

ery cyfrowej, pod nazwą *VAT w Epoce Cyfrowej (VAT in the Digital Age, ViDA)*. Rdzeniem prac nad cyfryzacją VAT jest elektroniczna sprawozdawczość. W tej domenie znajduje się kwestia faktur elektronicznych. Jest to szczególnie istotne w kontekście wprowadzenia w Polsce autonomicznego rozwiązania elektronicznego fakturowania – Krajowego Systemu e-Faktur (w skrócie KSeF), które jest najbardziej aktualnym zagadnieniem poruszonym w dyskursie zarówno praktycznym, jak i naukowym⁵.

Pierwsze próby wprowadzenia systemu elektronicznych faktur

W ostatnich latach systemy podatkowe w wielu krajach, w tym w Polsce, doświadczają głębokich zmian związanych z cyfryzacją procesów administracyjnych i gospodarczych. W ramach szeroko zakrojonej reformy systemu VAT, której celem jest ograniczenie luki VAT oraz uszczelnienie systemu podatkowego, wprowadzono szereg narzędzi cyfryzujących rozliczenia podatkowe. Najnowszym z tych narzędzi jest Krajowy System e-Faktur, który od 2026 r. stanie się obowiązkowy dla wszystkich podatników VAT. KSeF jest centralnym systemem e-fakturowania, który umożliwi przedsiębiorcom i administracji skarbowej automatyczne przetwarzanie faktur w ustrukturyzowanej formie w ramach systemu podatkowego. System ten, obok wcześniejszych reform, takich jak Jednolity Plik Kontrolny (JPK) czy kasy fiskalne online, jest kolejnym etapem transformacji cyfrowej polskiego systemu podatkowego. KSeF pozwala na lepszą kontrolę nad obiegiem faktur, co ma kluczowe znaczenie dla walki z oszustami podatkowymi oraz dla poprawy transparentności procesów rozliczeniowych. Zdaniem M. Mioduszewskiego jego wdrożenie przewiduje znaczną redukcję ryzyka wyłudzeń podatkowych i poprawę efektywności administracyjnej⁶.

Podstawą prawną do wdrożenia systemu Krajowego Systemu e-Faktur była ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 2076). Ustawa ta w formule fakultatywnej obowiązuje w Polsce od 1 stycznia 2022 roku. Jednak mimo wielu zachęt i uproszczeń niewiele podmiotów zdecydowało się na korzystanie z tego systemu. Obligatoryjny system e-faktur

⁵ M. Beldzikowski, M. Mioduszewski, A. Mudrecki, R. Wiatrowski, *Wstęp [w:] VAT w erze cyfryzacji*, red. M. Beldzikowski, M. Mioduszewski, A. Mudrecki, R. Wiatrowski, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2024, s. 7.

⁶ M. Mioduszewski, *Krajowy System e-Faktur (KSeF) – cyfryzacja procesów i zarządzania ryzykiem*, [w:] *VAT w erze cyfryzacji...*, s. 116.

początkowo miał obowiązywać od 1 lipca 2024 roku. Zdaniem J. Fornalik problemy techniczne, zwłaszcza niewystarczająca wydolność systemu w zakresie obsługi znaczącej ilości danych z faktur, przyczyniły się do odroczenia wprowadzenia obowiązkowego stosowania faktur ustrukturyzowanych na 2026 rok⁷.

W styczniu 2024 r. Ministerstwo Finansów ogłosiło odroczenie obligatoryjnego e-fakturowania w KSeF oraz przeprowadzenie audytu systemu. W marcu i kwietniu 2024 r. Ministerstwo Finansów przeprowadziło cykl spotkań konsultacyjnych dotyczących funkcjonowania oraz wdrożenia KSeF w modelu obligatoryjnym. W kwietniu 2024 r. przeprowadzono konsultacje projektu rozwiązań prawnych w zakresie obowiązywania KSeF⁸.

Należy jednak zastanowić się, czy odroczenie na tak długi czas było uzasadnione. Skoro przeszkodą do wdrożenia systemu KSeF były przyczyny techniczne, to ich przewyciężenie nie powinno zająć tak odległego czasu. Poza tym niektórzy przedsiębiorcy wdrożyli już system informatyczny, który okazał się mało kompatybilny z późniejszym systemem KSeF 2.0. Jeżeli celem wprowadzonych zmian było uszczelnienie podatku od towarów i usług, to odroczenia terminu wprowadzenia rozwiązań, które miały temu zapobiegać, nie można uznać za racjonalne.

Aktualna reforma w zakresie fakturowania w Polsce

Wprowadzenie obowiązkowego fakturowania elektronicznego w Polsce jest możliwe na podstawie zgody Rady Unii Europejskiej. Jest to decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/1003 z dnia 17 czerwca 2022 r. upoważniająca Rzeczpospolitą Polską do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 i art. 232 Dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L.168/81).

W zasadzie można mówić o dwóch przejawach cyfryzacji, czyli Krajowym Systemie e-Faktur (KSeF) oraz związanych ze sprawozdawczością VAT elementach unijnego pakietu *VAT in the Digital Age* (ViDA), tj. Dyrektywy Rady zmieniającej Dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczą-

⁷ J. Fornalik, *Wstęp*, [w:] J. Fornalik (red.) K. Jaros, M. Krzemińska, K. Matysiak-Frej, P. Mitkowski, M. Przybylski, D. Woroszyło, *Krajowy System e-Faktur*, Warszawa 2025, s. XVII.

⁸ *Podstawy prawne oraz kluczowe terminy*, Serwis Ministerstwa Finansów. Pozyskano z: <https://ksef.podatki.gov.pl/informacje-ogolne-ksef20>

cych VAT w epoce cyfrowej, COM (2022)701). Państwa członkowskie będą zobowiązane do wdrożenia ViDA najpóźniej na początku 2028 roku⁹.

Po przesunięciu terminu Ministerstwo Finansów przeprowadziło szerokie konsultacje społeczne.

10 czerwca 2024 r. opublikowano ustawę z dnia 9 maja 2024 r. zmieniającą ustawę o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2024 r. poz. 852). Określono nowy termin wdrożenia obowiązkowego KSeF na dzień 1 lutego 2026 roku.

Najważniejsze zmiany w zakresie obowiązywania ustawy KSeF nastąpiły na podstawie ustawy z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1203). Wprowadzono fazowanie terminów wejścia w życie obowiązkowego e-fakturowania w KSeF:

- od 1 lutego 2026 r. dla przedsiębiorców, których wartość sprzedaży (wraz z kwotą podatku) przekroczyła w 2024 r. 200 mln zł,
- od 1 kwietnia 2026 r. dla pozostałych przedsiębiorców,
- do końca 2026 r. podatnicy obowiązani do wystawiania faktur ustrukturyzowanych 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.

Wprowadzana reforma Krajowego Systemu e-Faktur ma charakter powszechny, ponieważ w KSeF dochodzi do przetwarzania danych dużej liczby podmiotów i osób uprawnionych do korzystania z tego systemu. Szacuje się, że obligatoryjne e-fakturowanie obejmie ok. 2 mln podatników VAT czynnych oraz ok. 755 tys. podmiotów zwolnionych. Jednak faktury dla konsumentów będą stanowiły nieznaczny udział w stosunku do ogółu wystawianych faktur w systemie. Podstawowym dokumentem potwierdzającym dokonanie sprzedaży na rzecz osób fizycznych pozostaje nadal paragon fiskalny (art. 111 ust. 1 ustawy o VAT) i możliwość wystawiania faktur konsumenckich. Niezależnie od realizowanego projektu KSeF możliwość ta nie powinna być istotnie wykorzystywana przez przedsiębiorców. W ustawie dopuszcza się możliwość wystawiania e-faktur dla nabywców będących osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej konsumentów. Jednakże, jak dotychczas, samo wystawienie faktury na rzecz konsumenta będzie wymagało uprzedniego

⁹ K. Lasiński-Sulecki, *Między KSeF a ViDa [w:] VAT w erze cyfryzacji*, red. M. Beldzikowski, M. Mioduszewski, A. Mudrecki, R. Wiatrowski, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2024, s. 89, 96.

zgłoszenia żądania wystawienia takiego dokumentu przez nabywcę (art. 106b ust. 3 ustawy o VAT)¹⁰.

W analizowanej ustawie dokonano m.in. następujących modyfikacji:

- wprowadzono na stałe możliwości dobrowolnego stosowania przez podatników trybu „offline24”,
- wprowadzono dobrowolne wystawianie e-faktur dla konsumentów,
- wprowadzono wystawianie załącznika do faktury,
- wprowadzono pobór certyfikatu KSeF przed wprowadzeniem obowiązku wystawiania faktur w KSeF,
- wprowadzono testowanie KSeF 2.0 i wymóg podania na fakturze NIP jednostki podległej JST.

Zmiany dotyczyły przede wszystkim ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa. Zmiany do ustawy o VAT (art. 106e ust. 1, art. 106f ust. 2, art. 106j i art. 145ka). Zmiana w art. 106e ust. 1 pkt 5 ustawy o VAT polega na dodaniu pkt 26 i 27, co oznacza doprecyzowanie danych, jakie powinna zawierać faktura, w odniesieniu do numeru identyfikacji podatkowej nabywcy.

Natomiast zmiana w art. 106f ust. 2 ustawy o VAT stanowi dostosowanie do zmiany wprowadzonej w art. 106e ust. 1, o której mowa powyżej, w przypadku faktur korygujących do faktur, o których mowa w art. 106b ust. 1 pkt 4 tej ustawy (m.in. faktur zaliczkowych).

Wprowadzana zmiana w przepisie art. 106j ust. 4 i 5 ustawy o VAT ma na celu dostosowanie tej regulacji do nowego rozwiązania offline24. Fakturę korygującą wystawia się w postaci faktury ustrukturyzowanej lub w postaci elektronicznej zgodnie ze wzorem udostępnionym na podstawie art. 106gb ust. 8 i podatnik jest obowiązany przesłać ją do KSeF w sposób określony dla trybu offline24.

Przepis art. 145ka wprowadził rozwiązania polegające na przesunięciu w czasie terminów związanych z rozliczeniem podatku VAT od „niezwróconej kaucji” za opakowania objęte systemem kaucyjnym (podatkowo – rozliczenie VAT od niezwróconych opakowań, od których pobrano kaucję).

Kolejne zmiany dotyczyły nowelizacji art. 29a, art. 31a, art. 86, art. 106ba, art. 106ga, art. 106gb, art. 106gba, art. 106l, art. 106nd, art. 106nda, art. 106nf, art. 106nh, art. 106nha, art. 106ni, art. 106r, art. 106s, art. 116 ustawy o VAT. W związku z wprowadzeniem nowego trybu wystawiania e-faktur tzw. trybu

¹⁰ Uzasadnienie rządowego projektu do ustawy z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 1407, s. 16.

offline24, którego zasady określone zostały w dodanym art. 106nda ustawy, zdecydowana większość przepisów ma charakter dostosowujący obecne rozwiązania do założeń tego proponowanego trybu. Są to przepisy art. 2 pkt 1, 2, 4 i 5 projektu ustawy.

W związku z obowiązkiem stosowania KSeF przez większość podatników w art. 29a ust. 13 utrzymana zostaje zasada, zgodnie z którą obniżenia podstawy opodatkowania podatnik będzie dokonywał za okres rozliczeniowy, w którym wystawił ustrukturyzowaną fakturę korygującą. Podatnicy wystawiający ustrukturyzowane faktury korygujące nie będą obowiązani do posiadania dokumentacji potwierdzającej uzgodnienie z nabywcą towaru lub usługobiorcą obniżenia podstawy opodatkowania (potwierdzenia otrzymania faktury korygującej przez nabywcę). Potwierdzenie właściwego dostarczenia korekty do nabywcy będzie zapewniał system KSeF. Zasada ta będzie stosowana dla wszystkich faktur wystawionych w KSeF, bez względu na status odbiorcy faktury korygującej. Jednocześnie, w zmianie ust. 13a (z jednoczesnym uchycieniem ust. 13b) wprowadzono pozostałe zasady obniżenia podstawy opodatkowania w zależności od statusu nabywcy oraz zaistniałego przypadku (tj. faktur korygujących wystawianych podczas awarii KSeF (art. 106nf), w okresie ogłoszonej niedostępności KSeF (art. 106nh), w przypadku określonym w dodawanym art. 106nda ust. 1 ustawy (wystawienie faktury elektronicznej poza KSeF i przesłanie jej do systemu niezwłocznie nie później niż następnego dnia roboczego), tzw. offline24 oraz gdy przepisy dopuszczają wystawianie faktur poza KSeF (art. 106gc)).

I tak, obniżenia podstawy opodatkowania, w stosunku do podstawy określonej na wystawionej fakturze z wykazanim podatkiem:

1. dokonuje się za okres rozliczeniowy, w którym podatnik otrzymał potwierdzenie otrzymania faktury korygującej przez nabywcę towaru lub usługi – jeżeli podatnik wystawił fakturę korygującą inną niż faktura ustrukturyzowana,
2. można dokonać za okres rozliczeniowy, w którym podatnik przesłał fakturę korygującą do Krajowego Systemu e-Faktur – jeżeli podatnik wystawił fakturę korygującą:
 - a. w postaci faktury, o której mowa w art. 106nda ust. 1, art. 106nf ust. 1 lub art. 106nh ust. 1, na rzecz nabywcy, o którym mowa w art. 106gb ust. 4 pkt 2–6, i udostępnił ją temu nabywcy w sposób inny niż przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur,
 - b. w postaci faktury, o której mowa w art. 106nf ust. 1 ustawy o VAT, na rzecz nabywcy innego niż wskazany w art. 106gb ust. 4 pkt 2–6 tej ustawy i udostępnił ją temu nabywcy w sposób inny niż przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur,

3. dokonuje się za okres rozliczeniowy, w którym podatnik przesłał fakturę korygującą do Krajowego Systemu e-Faktur – jeżeli podatnik wystawił fakturę korygującą w postaci faktury, o której mowa w art. 106nda ust. 1 lub art. 106nh ust. 1 ustawy o VAT, na rzecz nabywcy innego niż wskazany w art. 106gb ust. 4 pkt 2–6 tej ustawy.

Zatem utrzymana zostaje generalna zasada, że jeżeli podatnik wystawił fakturę korygującą inną niż faktura ustrukturyzowana, stosownej korekty dokonuje się za okres rozliczeniowy, w którym podatnik otrzymał potwierdzenie otrzymania faktury korygującej przez nabywcę towaru lub usługi.

Nowe brzmienie art. 86 ust. 19a ustawy o VAT wskazuje, że nabywca towaru lub usługi w przypadku obniżenia podstawy opodatkowania, o którym mowa w art. 29a ust. 13 i 13a, lub stwierdzenia pomyłki w kwocie podatku na fakturze, o którym mowa w art. 29a ust. 14, jest obowiązany do zmniejszenia podatku naliczonego w rozliczeniu za okres, w którym otrzymał fakturę korygującą. Co do zasady nabywca będzie zatem obowiązany do skorygowania podatku naliczonego „in minus” w rozliczeniu za okres, w którym otrzymał fakturę korygującą w postaci ustrukturyzowanej. Moment wystawienia faktury w KSeF jest, co do zasady, tożsamy z datą otrzymania takiej faktury przez nabywcę. Jednocześnie kwestie dotyczące momentu otrzymania faktury w postaci ustrukturyzowanej zostały określone w art. 106na ust. 3 i 4 ustawy o VAT. Zgodnie z art. 106na ust. 3 ustawy o VAT faktura ustrukturyzowana jest uznana za otrzymaną przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur w dniu przydzielenia w tym systemie numeru identyfikującego tę fakturę. Natomiast w każdym przypadku, w którym podatnik wystawił fakturę korygującą poza KSeF (zob. zasada określona w art. 29a ust. 13a), należy również odpowiednio określić moment, w którym nabywca (podatnik zobowiązany do korekty podatku naliczonego) wszedł w posiadanie faktury korygującej. Przy tym art. 106nda ust. 11, art. 106nf ust. 10 oraz art. 106nh ust. 4 ustawy o VAT wskazują, jak należy rozumieć termin otrzymania faktury przez nabywcę w konkretnych przypadkach, gdy faktura została wystawiona w trybach określonych tymi przepisami.

Nowelizacja art. 106ga ust. 4 ustawy o VAT dopuszcza możliwość wystawiania e-faktur dla nabywców będących osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej – konsumentów. W drodze wprowadzonych zmian to podatnik – wystawca faktury dla konsumenta – będzie decydował, czy wystawia e-fakturę, czy decyduje się na wystawienie faktury na dotychczasowych zasadach. Oznacza to, że do wystawienia e-faktury dla konsumenta nie będzie wymagana zgoda nabywcy – konsumenta. Jednakże,

tak jak dotychczas, samo wystawienie faktury na rzecz konsumenta będzie wymagało uprzedniego zgłoszenia żądania wystawienia takiego dokumentu przez nabywcę (art. 106b ust. 3 ustawy o VAT). Podatnik będzie natomiast obowiązany na żądanie konsumenta wydać mu e-fakturę poza KSeF (zgodnie ze zmienianym ust. 4 w art. 106gb ustawy KSeF), jak również zapewnić mu odpowiedni dostęp do wystawionej faktury w KSeF, zgodnie z art. 106gb ust. 6 ustawy KSeF.

Nie ulega wątpliwości, że w Krajowym Systemie e-Faktur konieczne jest przetwarzanie danych. W uzasadnieniu projektu rządowego wskazano, że przetwarzanie danych osobowych zawartych na fakturach ustrukturyzowanych odbywa się zgodnie z art. 106nd ust. 2 ustawy w zakresie celu, jakiemu służy ten system. Krajowy System e-Faktur jest zatem systemem teleinformatycznym służącym do:

- 1) nadawania, zmiany lub odbierania uprawnień do korzystania z Krajowego Systemu e-Faktur;
- 2) powiadamiania podmiotów, o których mowa w art. 106nb, o nadanych uprawnieniach do korzystania z Krajowego Systemu e-Faktur lub ich odebraniu;
- 3) uwierzytelnienia oraz weryfikacji uprawnień do korzystania z Krajowego Systemu e-Faktur, posiadanych przez podmioty, o których mowa w art. 106nb;
- 4) wystawiania faktur ustrukturyzowanych;
- 5) dostępu do faktur ustrukturyzowanych;
- 6) otrzymywania faktur ustrukturyzowanych;
- 7) przechowywania faktur ustrukturyzowanych;
- 8) oznaczania faktur ustrukturyzowanych numerem identyfikującym przydzielonym w Krajowym Systemie e-Faktur;
- 8a) przydzielania identyfikatora zbiorczego dla co najmniej dwóch faktur ustrukturyzowanych wystawianych przez podatnika dla jednego odbiorcy;
- 8b) weryfikacji danych z faktur ustrukturyzowanych używanych poza Krajowym Systemem e-Faktur;
- 9) analizy i kontroli prawidłowości danych z faktur ustrukturyzowanych;
- 10) powiadamiania podmiotów, o których mowa w art. 106nb, o:
 - a) dacie i czasie wystawienia faktury ustrukturyzowanej oraz numerze identyfikującym fakturę ustrukturyzowaną przydzielonym w Krajowym Systemie e-Faktur oraz dacie i czasie jego przydzielenia,
 - b) dacie i czasie odrzucenia faktury w przypadku jej niezgodności z wzorem, o którym mowa w art. 106nc ust. 3,

- c) braku możliwości wystawienia faktury ustrukturyzowanej – w przypadku niedostępności Krajowego Systemu e-Faktur;
- 11) powiadamiania podmiotów innych niż określone w art. 106nb o braku uprawnień do korzystania z Krajowego Systemu e-Faktur.

W zakresie przetwarzania danych osobowych osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, tzw. konsumentów, zawartych na fakturach ustrukturyzowanych, ma zastosowanie ww. pkt 9, tj. analiza i kontrola prawidłowości danych z faktur ustrukturyzowanych w zakresie kontroli rozliczeń podmiotów gospodarczych wystawiających te faktury, a nie konsumentów. Celem tego projektu nie było gromadzenie i przetwarzanie danych osób prywatnych zawartych na fakturach wprowadzonych do systemu. System służy do analizy i kontroli prawidłowości danych z faktur w nim zawartych w kontekście rozliczeń podatnika – wystawcy wszystkich faktur zawartych w systemie.

System KSeF oparty jest na najwyższych standardach bezpieczeństwa i kontroli dostępu zarówno po stronie podmiotów z niego korzystających, jak i administracji. Katalog podmiotów, które będą miały dostęp do danych z KSeF, został zawężony do niezbędnego minimum wraz ze wskazaniem okoliczności dostępu, w toku prowadzonej weryfikacji rozliczeń podatnika. Faktury wystawione przez podatnika w KSeF będą mogły być zatem weryfikowane tylko w związku ze sprawdzeniem jego rozliczenia podatkowego. Dostęp do danych z KSeF, nawet w ramach KAS, będzie ściśle reglamentowany. Ponadto pracowników KAS obowiązuje tajemnica skarbową. Zastosowano więc tutaj najwyższe standardy bezpieczeństwa. Natomiast w zakresie podmiotów wymienionych w przepisach dodawanych do Ordynacji podatkowej ustawą z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, takich jak Generalny Inspektor Informacji Finansowej, a także sądy lub prokurator, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów i organów Państwowej Inspekcji Ochrony Roślin i Nasiennictwa – dane z KSeF będą im udostępniane ściśle na zasadach określonych w przepisach Ordynacji podatkowej w celu realizacji zadań ściśle wynikających z przepisów prawa¹¹.

Przyjęte regulacje powinny gwarantować ochronę danych osobowych zarówno podatników, jak i konsumentów.

Przyjęte zmiany ustaw mające na celu prowadzenie Krajowego Systemu e-Faktur należy ocenić jako skomplikowane. Z jednej strony zawierają one liczne szczegółowe przepisy, z drugiej zaś są oparte na rozwiązaniach informatycznych. Zmieniają one dotychczasową praktykę wystawiania faktur i są

¹¹ *Uzasadnienie rządowego projektu...*, s. 16–17.

zależne od oprogramowania komputerowego, co może wywoływać trudności w ich wdrażaniu i wywołać niechęć starszych pracowników księgowości zatrudnionych przez podatnika. Z tego względu należy pozytywnie ocenić szeroką akcję promocyjną mającą na celu wdrożenie systemu KSeF i stopniowe jego wdrażanie. Poza tym liczne bezpłatne szkolenia powinny przyczynić się do szybszego zrozumienia przyjętych regulacji prawnych. Dobrym rozwiązaniem jest również rezygnacja w początkowym okresie z karania podatników i stosowanie tzw. miękkich metod postępowania.

KSeF a zasada proporcjonalności

Wprowadzone w Krajowym Systemie e-Fakturowania rozwiązania warto poddać testowi związanemu z zasadą proporcjonalności. Zasada proporcjonalności w prawie podatkowym, jako standard konstytucyjny i unijny, odgrywa istotną rolę w stanowieniu, wykładni i stosowaniu prawa podatkowego¹².

Zasada proporcjonalności doznała normatywnego wzmocnienia po wejściu w życie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. w związku z postanowieniami zamieszczonymi w jej art. 31 ust. 3. Przepis ten stanowi, że „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”.

Cytowany przepis przewiduje w zasadzie trzy grupy przesłanek pozwalające na zastosowanie tego uregulowania prawnego. Po pierwsze, ograniczenie praw jednostki może nastąpić wyłącznie w ustawie. Po drugie, przesłanki materialne muszą być związane z interesem publicznym. Po trzecie, konieczne jest wskazanie maksymalnych granic wprowadzenia ograniczeń, tj. nakazanie przestrzegania zasady proporcjonalności¹³.

Zasada proporcjonalności wskazuje, że stopień intensywności ingerencji w przestrzeń prawną jednostki musi znajdować uzasadnienie w randze wskazanego interesu publicznego. Ograniczenie musi być racjonalne i spełniać ekwiwalentny cel przyjętej regulacji¹⁴.

¹² A. Mudrecki, *Zasada proporcjonalności w prawie podatkowym*, Warszawa 2020, s. 279.

¹³ L. Garlicki, *Rozdział II. Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Tom III*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe 2003, Warszawa 2003, teza 1 do art. 31 s. 14.

¹⁴ *Ibidem*, s. 28.

Nadmierność ingerencji należy badać poprzez trzy kryteria:

- 1) przydatności,
- 2) konieczności,
- 3) proporcjonalności *sensu stricto*.

Wobec powyższych kryteriów należy odpowiedzieć na trzy pytania:

- 1) Czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków?
- 2) Czy regulacja ta jest niezbędna do ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana?
- 3) Czy efekty wprowadzonej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela?¹⁵.

Również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wypracował doktrynę orzecznictw w postaci zasady proporcjonalności. R. Alexy zwraca uwagę, że istnieje bezpośredni związek między teorią zasad i zasadą proporcjonalności. Zasady są normami o dużym stopniu ogólności, a reguły o stosunkowo niskim. Tym samym zasady są nakazami optymalizacji, które mogą być realizowane w różnym stopniu w zależności od faktycznych i prawnych możliwości¹⁶.

Według doktryny niemieckiej zasada proporcjonalności opisywana jest jako relacja (stosowanego) środka do (zamierzonego) celu. Stosunek ten powinien odpowiadać przy tym trzem podzasodom. Do kryteriów tych, które można uznać za swoisty rodzaj testu, należą:

- 1) kryterium przydatności,
- 2) kryterium konieczności,
- 3) proporcjonalność *sensu stricto*¹⁷.

Przechodząc do oceny Krajowego Systemu e-Faktur, należy uznać, że wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków, tj. ograniczyć oszustwa podatkowe, zmniejszyć wyłudzenia podatkowe i ograniczać lukę podatkową. W powszechnym systemie, z uwagi na jego nowoczesny i w większości obligatoryjny charakter, system pozwoli zadziałać prewencyjnie w stosunku do nieuczciwych uczestników rynku. Będzie to miało miejsce, gdy system zostanie wyposażony w nowoczesne i ewolucyjne narzędzia wykrywające znikających podatników i karuzele podatkowe oraz gdy

¹⁵ *Ibidem*, s. 29.

¹⁶ R. Alexy, *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford 2002, s. 66 i n.

¹⁷ A. Mudrecki, *Zasada...*, s. 34–35.

zatrudni się odpowiednią, dobrze przygotowaną rzeszę pracowników Krajowej Administracji Skarbowej.

Wprowadzone uregulowania prawne w zasadzie nie mogą być zastąpione innymi rozwiązaniami podatkowymi. Dotychczasowe środki zabezpieczające, tj. JPK, podzielona płatność, kasy fiskalne, sankcje VAT-owskie, sankcje za puste faktury, nie były w stanie w pełni zabezpieczyć ściągalności podatku od wartości dodanej. Istotną wartością wprowadzonego Krajowego Systemu e-Faktur jest uzyskiwanie w rzeczywistym czasie informacji o wystawionych fakturach, co powinno pozwolić na szybszą reakcję pracowników administracji skarbowej w przypadku wykrycia nieprawidłowości i skuteczną egzekucję należności podatkowych.

Oceniając KSeF pod kątem zasady proporcjonalności *sensu stricto*, można z pewnością stwierdzić, że przyjęte rozwiązania prawne zabezpieczają interesy Skarbu Państwa. Podatnicy zyskują skrócenie czasu zwrotu podatku od towarów i usług z 60 do 40 dni. Wprawdzie mogą oni uzyskać darmowy program komputerowy, jednak w przypadku większych firm zajdzie konieczność zakupu bardziej profesjonalnego programu komputerowego. Również podatnicy, którzy wcześniej zakupili program KSeF 1.0, nie będą mogli go wykorzystać z uwagi na brak kompatybilności z programem KSeF 2.0. Poza tym na początku funkcjonowania systemu należy przewidywać pewne trudności w jego wdrażaniu. Z tego punktu widzenia uzasadnione jest zrezygnowanie w początkowym okresie ze stosowania sankcji w stosunku do podatników, którzy popełnili błędy.

Podsumowanie

Wprowadzenie Krajowego Systemu e-Faktur wymaga podjęcia szeregu działań zarówno legislacyjnych, jak i organizacyjnych. Przepisy dotyczące KSeF są skomplikowane i rozbudowane. Łączą ze sobą rozwiązania prawne i związane z cyfryzacją. To, czy wprowadzana zmiana systemu będzie efektywna i spełni pokładane w niej nadzieje uszczelnienia VAT-u, zależeć będzie od dużego zaangażowania podatników i pracowników KAS.

Pozytywnie należy ocenić szeroką akcję promocyjną mającą na celu wdrożenie systemu KSeF i stopniowe jego wprowadzanie. Poza tym liczne bezpłatne szkolenia powinny przyczynić się do szybszego zrozumienia przyjętych regulacji prawnych. Również dobrym rozwiązaniem jest rezygnacja w początkowym okresie z karania podatników i stosowanie tzw. miękkich metod postępowania.

Wprowadzony Krajowy System e-Faktur nie narusza zasady proporcjonalności.

Funkcjonowanie KSeF powinno podlegać stałej obserwacji i analizie, tak aby w przypadku rozwoju nowych technologii dokonywać zmian.

Bibliografia

- Alexy R., *A Theory of Constitutional Rights*, Oxford 2002.
- Beldzikowski M., Mioduszewski M., Mudrecki A., Wiatrowski R., *Wstęp*, [w:] *VAT w erze cyfryzacji*, red. M. Beldzikowski, M. Mioduszewski, A. Mudrecki, R. Wiatrowski, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2024. <https://doi.org/10.7206/9788366502154>
- Fornalik J., *Wstęp*, [w:] J. Fornalik (red.), K. Jaros, M. Krzemińska, K. Matysiak-Frej, P. Mitkowski, M. Przybylski, D. Woroszyło, *Krajowy System e-Faktur*, Warszawa 2025.
- Garlicki L., *Rozdział II. Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz Tom III*, red. L. Garlicki, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 2003.
- Lasiński-Sulecki K., *Między KSeF a ViDA*, [w:] *VAT w erze cyfryzacji*, red. M. Beldzikowski, M. Mioduszewski, A. Mudrecki, R. Wiatrowski, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2024.
- Mioduszewski M., *Krajowy System e-Faktur (KSeF) – cyfryzacja procesów i zarządzania ryzykiem*, [w:] *VAT w erze cyfryzacji*, red. M. Beldzikowski, M. Mioduszewski, A. Mudrecki, R. Wiatrowski, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2024.
- Mudrecki A., *Charakter prawny decyzji w sprawie tzw. pustej faktury wydanej na podstawie art. 108 ust. 1 ustawy o podatku od towarów i usług*, [w:] *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Rozstrzygnięcia w prawie podatkowym*, red. M. Duda, M. Münnich, A. Zdunek, Lublin 2014.
- Mudrecki A., *Zasada proporcjonalności w prawie podatkowym*, Warszawa 2020.
- Podstawy prawne oraz kluczowe terminy, Serwis Ministerstwa Finansów. Poyzyskano z: <https://ksef.podatki.gov.pl/informacje-ogolne-ksef20>
- Uzasadnienie rządowego projektu do ustawy z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Druk Sejmowy nr 1407.
- Zubrzycki J., *Leksykon VAT 2008, Tom I*, Oficyna Wydawnicza Unimex, Wrocław 2008.

Roman Wiatrowski¹

Międzynarodowe ujęcie i przyszłość e-fakturowania w Europie

Streszczenie

W artykule dokonano analizy e-fakturowania w relacjach B2B, z uwzględnieniem aspektu międzynarodowego, porównawczego oraz prognostycznego. W tym celu przedstawiono stopień zaawansowania e-fakturowania w państwach członkowskich Unii Europejskiej oraz w innych wybranych państwach. Następnie omówiono modele e-fakturowania w ujęciu teoretycznym, w szczególności funkcjonalno-systemowym oraz normatywno-harmonizacyjnym. W dalszej kolejności, w celu ukazania funkcjonowania tych modeli w praktyce, zaprezentowano doświadczenia poszczególnych państw związane z ich wdrażaniem. Odrębnie przedstawiono również zakres zaangażowania administracji podatkowych w udzielanie wsparcia podatnikom. W każdym z powyższych obszarów dokonano porównania z wdrożeniem KSeF w Polsce. Ponadto omówiono kierunki dalszego rozwoju e-fakturowania w Unii Europejskiej.

Słowa kluczowe: e-fakturowanie, KSeF, relacje B2B, modele e-fakturowania.

An international perspective and the future of e-invoicing in Europe

Abstract

The article analyses e-invoicing in B2B relations, taking into account international, comparative and prognostic aspects. To this end, the degree of advancement of e-invoicing in European Union Member States and other selected countries is presented. Next, e-invoicing models are discussed in theoretical terms, in particular from a functional-systemic and normative-harmonisation perspective. Next, in order to show how these models work in practice, the

¹ Naczelný Sąd Administracyjny, ORCID: 0000-0003-0051-6712.

experiences of individual countries with their implementation are presented. The extent of tax administrations' involvement in providing support to taxpayers is also presented separately. In each of the above areas, a comparison was made with the implementation of KSeF in Poland. In addition, the directions for the further development of e-invoicing in the European Union were discussed.

Keywords: e-invoicing, KSeF, B2B relations, e-invoicing models.

Wprowadzenie

Wyróżniamy różne poziomy e-fakturowania: Business to Government (B2G), Business-to-Business (B2B) oraz Business-to-Consumer (B2C). W artykule poruszono przede wszystkim zagadnienia związane z e-fakturowaniem w ujęciu międzynarodowym, porównawczym oraz przyszłościowym, ze szczególnym uwzględnieniem fakturowania B2B.

Podstawy prawne fakturowania elektronicznego w Unii Europejskiej tworzą wielopoziomowe ramy regulacyjne, a w ich perspektywie jest pełna cyfryzacja rozliczeń VAT w UE.

Rozpoczynając rozważania od podstawy prawnej, należy się odwołać do Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej², która po nowelizacjach z 2010 r. (dyrektywa 2010/45/UE) wprowadziła jednolite zasady dotyczące fakturowania, w tym faktur elektronicznych. Dyrektywa ta ustanawia zasadę równoważności faktur papierowych i elektronicznych (art. 218), definiuje fakturę elektroniczną (art. 217) oraz określa podstawowe warunki jej stosowania, tj. autentyczność pochodzenia, integralność treści i czytelność (art. 233). Jednocześnie art. 232 Dyrektywy VAT przewiduje, że stosowanie faktur elektronicznych co do zasady wymaga zgody odbiorcy, co historycznie ograniczało możliwość wprowadzania powszechnego, obowiązkowego e-fakturowania w relacjach B2B.

Dyrektywą 2014/55/UE³ Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych ustanowiono obowiązek odbioru ustrukturyzowanych faktur elektronicznych przez podmioty publiczne w całej Unii Europejskiej, która koncentruje się na interoperacyjności i efektywności procesów B2G. Dyrektywa 2014/55/UE stanowiła podstawę do opracowania europejskiego standardu semantycznego faktury elektronicznej

² Dz.U. UE. L. z 2006 r. Nr 347, str. 1 z późn. zm.

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/55/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych (Dz.U. UE. L. z 2014 r. Nr 133, str. 1).

EN 16931, przyjętego przez CEN (European Committee for Standardization), który definiuje wspólny model danych faktury i stał się punktem odniesienia dla systemów krajowych. Dyrektywa 2014/55/UE nie stanowi podstawy prawnej do wprowadzenia obowiązkowego e-fakturowania w obrocie krajowym B2B. Dotychczas wprowadzenie obowiązkowego e-fakturowania w obrocie krajowym B2B wiązało się z koniecznością uzyskania odstępstwa od prawa unijnego na podstawie art. 395 Dyrektywy 2006/112/WE. Odstępstwo to przyjmuje formę decyzji wykonawczej Rady Unii Europejskiej, wydawanej na wniosek Komisji Europejskiej. W ten sposób prawnie umocowane zostały m.in. system włoski (SDI), polski KSeF czy francuski model e-invoicing i e-reporting.

W artykule dokonana zostanie analiza dotychczasowych doświadczeń państw-członków Unii Europejskiej oraz innych wybranych państw celem przedstawienia, czy obowiązkowe e-fakturowanie w relacjach B2B ma charakter powszechny, czy też może stanowi odstępstwo od reguły. Warto przedstawić również, jakie modele fakturowania funkcjonują w różnych państwach oraz zakres zaangażowania administracji podatkowych we wsparcie dla podatników. Na tle powyższych analiz zostanie dokonane porównanie rozwiązań wprowadzonych w Polsce. Omówiona zostanie też przyszłość e-fakturowania w Unii Europejskiej.

Kraje europejskie z obowiązkowym e-fakturowaniem B2B

We Włoszech obowiązkowe e-faktury w relacjach B2G dla zamówień publicznych wprowadzono już w 2014 roku⁴. Następnie obowiązek fakturowania elektronicznego dla większości transakcji B2B i B2C wprowadzono od 1 stycznia 2019 roku. Oznacza to, że wszystkie faktury między przedsiębiorstwami muszą być elektroniczne. Faktury są przesyłane przez centralny system *Sistema di Interscambio* (SDI), który przyjmuje tylko ustrukturyzowane faktury w formacie FatturaPA (włoskiego standardu XML), zatwierdzonym przez tamtejszą

⁴ Obowiązek stosowania faktur elektronicznych w relacjach z administracją publiczną we Włoszech został ustanowiony na mocy art. 1, ustępy 209–214 ustawy z dnia 24 grudnia 2007 r. nr 244 (Legge Finanziaria 2008), która wprowadziła zasadę fakturowania elektronicznego wobec podmiotów sektora publicznego oraz upoważniła Ministra Gospodarki i Finansów do określenia zasad technicznych i harmonogramu wdrożenia. Wykonaniem tej delegacji było rozporządzenie Ministra Gospodarki i Finansów z dnia 3 kwietnia 2013 r., nr 55 (Decreto MEF n. 55/2013), regulujące zasady wystawiania, przesyłania i odbioru faktur elektronicznych za pośrednictwem Sistema di Interscambio (SDI) oraz ustanawiające obowiązek ich stosowania od 6 czerwca 2014 r. dla administracji centralnej, a następnie – od 31 marca 2015 r. – dla pozostałych jednostek sektora publicznego.

administrację skarbową⁵. Obowiązek elektronicznego fakturowania w relacjach *business-to-business* (B2B) od dnia 1 stycznia 2024 r. wprowadziła również Rumunia⁶. Od stycznia 2025 r. obowiązuje tam również obowiązek elektronicznego fakturowania w relacjach *business-to-consumer* (B2C) za pośrednictwem platformy RO e-Factura⁷.

W Belgii obowiązkowe fakturowanie B2B weszło w życie 1 stycznia 2026 r. dla przedsiębiorstw zarejestrowanych jako podatnicy VAT (w formacie ustrukturyzowanym zgodnym z EN 16931). Fakturowanie elektroniczne w relacjach *business-to-consumer* (B2C) pozostaje dobrowolne⁸.

W Chorwacji e-fakturowanie B2B stało się obowiązkowe od 1 stycznia 2026 r. dla wszystkich przedsiębiorstw zarejestrowanych do VAT. Od 1 stycznia 2027 r. obowiązek e-fakturowania ma objąć również inne podmioty, takie jak osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą, osoby wykonujące wolne zawody oraz organy publiczne niezarejestrowane jako podatnicy VAT⁹.

We Francji obowiązek stosowania e-faktur w relacjach B2B będzie wprowadzany etapami. Od 1 września 2026 r. obowiązek odbierania e-faktur będzie dotyczył wszystkich podmiotów zarejestrowanych, a jednocześnie obowiązek wystawiania e-faktur będzie dotyczył dużych i średnich przedsiębiorstw. Natomiast od 1 września 2027 r. obowiązek wystawiania e-faktur będzie się odnosił również do mikro- i małych przedsiębiorstw¹⁰.

⁵ <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/aree-tematiche/fatturazione-elettronica/guida-fatturazione-elettronica/la-fattura-elettronica?utm> (dostęp: 12.2025).

⁶ Obowiązek stosowania elektronicznego fakturowania w relacjach *business-to-business* (B2B) w Rumunii od dnia 1 stycznia 2024 r. został wprowadzony na podstawie Decyzji wykonawczej Rady (UE) 2023/1553 z dnia 25 lipca 2023 r., upoważniającej Rumunię do zastosowania środka szczególnego stanowiącego odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, oraz przepisów prawa krajowego, w szczególności Ordonanța de urgență nr. 120/2021 w sprawie administracji i funkcjonowania krajowego systemu RO e-Factura, zmienionej Legea nr 296/2023, która ustanowiła powszechny obowiązek przekazywania faktur B2B do systemu RO e-Factura od 1 stycznia 2024 roku.

⁷ <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/spaces/DIGITAL/pages/467108898/eInvoicing+in+Romania> (dostęp: 12.2025).

⁸ <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/spaces/DIGITAL/pages/467108877/eInvoicing+in+Belgium> (dostęp: 12.2025).

⁹ Zarówno obowiązek e-fakturowania od 1 stycznia 2026 r. (dla VAT-zarejestrowanych), jak i jego rozszerzenie od 1 stycznia 2027 r. na podmioty nie-VAT są przewidziane i uregulowane w tym samym akcie prawnym – nowej ustawie o fiskalizacji („Fiscalization Law”, *Zakon o fiskalizaciji*) wprowadzającej kompleksowy system *Fiscalization 2.0* w Chorwacji.

¹⁰ <https://entreprendre.service-public.gouv.fr/actualites/A15683?lang=en&utm> (dostęp: 12.2025). Podstawą prawną do wprowadzenia we Francji obowiązkowego fakturowania elektronicznego w relacjach *business-to-business* (B2B) jest w szczególności *Loi n° 2019-*

W Niemczech fakturowanie elektroniczne w relacjach B2B jest stopniowo wdrażane od 2025 roku. Od tego czasu firmy muszą być w stanie otrzymywać faktury elektroniczne zgodne z normą EN od 1 stycznia 2025 r., a wystawianie ich stanie się obowiązkowe dla dużych firm od 2027 r., a dla wszystkich firm od 2028 roku. Oznacza to, że od 1 stycznia 2027 r. przedsiębiorstwa o obrotach przekraczających 800 tys. EUR nie będą mogły wystawiać faktur papierowych ani korzystać z nieustrukturyzowanych formatów elektronicznych, a od 1 stycznia 2028 r. wymóg ten będzie obejmował wszystkie przedsiębiorstwa¹¹. Nadal nieobowiązkowe będzie fakturowanie elektroniczne w relacjach B2C.

Również w Polsce fakturowanie elektroniczne w relacjach B2B jest wprowadzane stopniowo. Zgodnie z obecnie przyjętym harmonogramem przedsiębiorstwa o rocznym przychodzie przekraczającym 200 mln zł (około 46 mln euro) muszą zacząć stosować faktury elektroniczne do 1 lutego 2026 r., a wymóg ten zostanie rozszerzony na wszystkie transakcje B2B do 1 kwietnia 2026 r.¹².

1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, art. 153, Journal officiel de la République française z 29.12.2019, która ustanowiła zasadę generalizacji fakturowania elektronicznego oraz e-reportingu w transakcjach między podatnikami VAT; *Ordonnance n° 2021-1190 du 15 septembre 2021 relative à la généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la TVA et à la transmission des données de transaction*, JORF nr 0216 z 16.09.2021, określająca ramy systemowe i organizacyjne reformy; a także akty wykonawcze, w szczególności *Décret n° 2022-1299 du 7 octobre 2022* oraz *Décret n° 2024-96 du 10 février 2024* (ze zm.), które doprecyzowują architekturę systemu (*plateformes de dématérialisation partenaires – PDP, portail public de facturation – PPF*) oraz etapowy harmonogram wdrożenia obowiązku e-fakturowania B2B od 1 września 2026 r. (duże i średnie przedsiębiorstwa) oraz 1 września 2027 r. (mikro- i małe przedsiębiorstwa).

¹¹ Podstawą prawną stopniowego wdrażania obowiązkowego fakturowania elektronicznego w relacjach B2B w Niemczech jest *Gesetz zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness* z dnia 27 marca 2024 r. (BGBl. I 2024, Nr. 108), wprowadzające zmiany do *Umsatzsteuergesetz*, w szczególności § 14 oraz § 27 ust. 38 UStG, ustanawiające obowiązek odbioru e-faktur od 1 stycznia 2025 r. oraz etapowe wprowadzenie obowiązku ich wystawiania od 2027 r. i 2028 r.; zob. również: <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/spaces/DIGITAL/pages/467108886/eInvoicing%2Bin%2BGermany> (dostęp: 12.2025).

¹² W 2022 r. Polska uzyskała zgodę Komisji Europejskiej na zmianę przepisów dotyczących podatku VAT, zezwalając na obowiązkowe e-fakturowanie w transakcjach między firmami (B2B). Decyzja Rady UE 2022/1003 poparła dyspozycję specjalnych środków dotyczących przetwarzania e-faktur. Następnie Sejm Rzeczypospolitej Polskiej dokonał nowelizacji ustawy o podatku od towarów i usług ustawą z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2023 r. poz. 1598). Nowelizacja ta przewidywała wprowadzenie obowiązkowego e-fakturowania w obrocie gospodarczym oraz ustanowienie Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF) jako bezpłatnej, państwowej platformy do wystawiania i odbioru faktur ustrukturyzowanych, z planowanym terminem wejścia w życie obowiązku od 1 lipca 2024 roku. W związku z ujawnionymi problemami technicznymi i organizacyjnymi dotyczącymi funkcjonowania KSeF ustawodawca

W Hiszpanii obowiązek fakturowania elektronicznego w relacjach B2B został ustanowiony ustawą, ale jego stosowanie zostało uzależnione od wejścia w życie aktów wykonawczych¹³. Harmonogram wdrożenia przewiduje etapowe objęcie obowiązkiem najpierw dużych przedsiębiorstw, a następnie pozostałych podmiotów. Z raportu OECD wynika, że hiszpańska agencja podatkowa AEAT (Agencia Estatal de Administración Tributaria, Państwowa Agencja Administracji Podatkowej) wdrożyła w lipcu 2017 r. system natychmiastowego przekazywania informacji (ISI, Immediate Supply of Information). System ISI jest obowiązkowy dla niektórych podatników VAT, w tym przedsiębiorstw zarejestrowanych w rejestrze miesięcznych deklaracji podatkowych. Inni podatnicy mogą z niego korzystać dobrowolnie. Od 2018 r., aby zarejestrować faktury w księgach VAT, podatnicy muszą przesłać dane dotyczące faktur do organu podatkowego w ciągu 4 dni roboczych¹⁴.

Wśród państw, które nie wprowadziły regulacji prawnych dotyczących obowiązkowego e-fakturowania B2B, ale przewidują jego wprowadzenie, jest Słowacja. Obowiązkowe e-fakturowanie jest planowane od stycznia 2027 roku. Będzie dostępne elektroniczne raportowanie online dla transakcji krajowych (transakcje z miejscem dostawy na terytorium Słowacji) oraz dla podatników mających siedzibę na Słowacji. Natomiast transgraniczne raportowanie B2B (dla transakcji wewnątrzunijnych), oparte na e-fakturowaniu, ma zostać wprowadzone od 1 lipca 2030 roku¹⁵.

zdecydował się na odroczenie terminu obowiązkowego stosowania systemu. Nastąpiło to na mocy ustawy z dnia 9 maja 2024 r. o zmianie ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2024 r. poz. 852), która formalnie uchyliła wcześniejsze terminy wejścia w życie obowiązku e-fakturowania. Aktualny harmonogram wdrożenia obowiązkowego KSeF został określony w ustawie z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2025 r. poz. 1203), zgodnie z którą obowiązek wystawiania faktur ustrukturyzowanych w KSeF zostanie wprowadzony etapowo w 2026 roku.

¹³ Podstawą prawną wprowadzenia obowiązku fakturowania elektronicznego w relacjach *business-to-business* (B2B) w Hiszpanii jest *Ley 18/2022, de 28 de septiembre, de creación y crecimiento de empresas* (tzw. Ley Crea y Crece), opublikowana w Boletín Oficial del Estado z 29.09.2022 r. (BOE-A-2022-15818), która ustanawia obowiązek stosowania faktur elektronicznych w transakcjach między przedsiębiorcami, z etapowym wdrożeniem uzależnionym od wydania aktów wykonawczych.

¹⁴ *Raport OECD: Administración podatkowa 3.0 i fakturowanie elektroniczne*, https://www.oecd.org/en/publications/tax-administration-3-0-and-electronic-invoicing_2ffc88ed-en.html (dostęp: 12.2025).

¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/spaces/DIGITAL/pages/467108899/eInvoicing+in+Slovakia> (dostęp: 12.2025).

E-fakturowanie B2B poza Europą

Poza Europą najbardziej zaawansowane systemy dotyczące obowiązków e-fakturowania w relacjach B2B mają kraje Ameryki Łacińskiej, a w szczególności Meksyk, gdzie obowiązuje pełna elektronizacja B2B oraz fiskalizacja, z obowiązkową autoryzacją przed wysyłką. W Meksyku elektroniczne fakturowanie jest obowiązkowe od 1 stycznia 2014 r. dla wszystkich podatników i obejmuje transakcje B2B, B2C i B2G. System ten znany jest jako CFDI (Comprobante Fiscal Digital por Internet)¹⁶.

W Argentynie e-fakturowanie stało się standardową, a jednocześnie jedyną dopuszczalną formą dokumentowania transakcji B2B dla podatników objętych ogólnym reżimem VAT od końca 2016 roku. Obowiązek ten dotyczy przede wszystkim podatników zarejestrowanych jako *responsables inscriptos* w podatku VAT, tj. przedsiębiorców, spółek oraz osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, które są zobowiązane do dokumentowania sprzedaży towarów lub świadczenia usług w obrocie krajowym. W relacjach B2B oznacza to obowiązek wystawiania faktur typu „A”, przeznaczonych dla transakcji pomiędzy podatnikami VAT, a także odpowiadających im dokumentów korygujących¹⁷.

¹⁶ Podstawą prawną wprowadzenia w Meksyku powszechnego obowiązku fakturowania elektronicznego jest *Código Fiscal de la Federación*, w szczególności art. 29 oraz art. 29-A, w brzmieniu nadanym nowelizacją opublikowaną w *Diario Oficial de la Federación* z dnia 9 grudnia 2013 r., która weszła w życie 1 stycznia 2014 roku. Przepisy te ustanawiają obowiązek wystawiania dokumentów podatkowych wyłącznie w postaci *Comprobantes Fiscales Digitales por Internet* (CFDI – ustandaryzowana forma elektronicznych dokumentów podatkowych), ich uprzedniej walidacji i certyfikacji przez *Servicio de Administración Tributaria* (SAT) oraz przekazania odbiorcy pliku XML CFDI; obowiązek ten ma charakter powszechny i obejmuje transakcje B2B, B2C oraz B2G. Stan ten został oficjalnie potwierdzony przez meksykańską administrację podatkową na portalu rządowym SAT, który wskazuje, że od 1 stycznia 2014 r. podatnicy są zobowiązani do wystawiania faktur elektronicznych CFDI niezależnie od wysokości przychodów (zob. *Servicio de Administración Tributaria*, „Factura electrónica – CFDI”, <https://sat.gob.mx/portal/public/tramites/factura-electronica> (dostęp: 12.2025)).

¹⁷ W Argentynie obowiązek e-fakturowania (e-Factura/“comprobantes electrónicos originales”) wynika z *Resolución General AFIP N° 2485/2008*, ustanawiającej specjalny reżim emisji i elektronicznego przechowywania dokumentów podatkowych (*comprobantes*) dla podatników VAT, oraz z późniejszych aktów rozszerzających jego zakres i obowiązkowość. *Resolución General AFIP N° 3749/2015* wprowadziła generalizację reżimu elektronicznego dokumentowania operacji, a *Resolución General AFIP N° 3840/2016* określiła harmonogram obowiązku dla podatników według poziomu sprzedaży od 1 kwietnia 2016 r. (dla obrotów $\geq 2\,000\,000$ ARS) oraz kolejne terminy dla pozostałych podmiotów działających na rynku wewnętrznym. Podstawowe akty są dostępne w oficjalnych bazach aktów prawnych: *Resolución General 2485/2008* – <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-2485-2008-144058> (tekst aktu, dostęp: 12.2025), *Resolución General 3749/2015* – <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/reso->

W Chile obowiązkowe fakturowanie elektroniczne w relacjach *business-to-business* (B2B) zostało wprowadzane etapowo, począwszy od największych podatników. Ostatnim etapem tego procesu był rok 2018, kiedy wszyscy podatnicy VAT zostali objęci obowiązkiem wystawiania dokumentów podatkowych wyłącznie w formie elektronicznej. Zakres podmiotowy obowiązku e-fakturowania w Chile obejmuje wszystkich podatników zobowiązanych do dokumentowania transakcji podlegających opodatkowaniu podatkiem od wartości dodanej, w tym przedsiębiorstwa, osoby prawne oraz osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. W relacjach B2B oznacza to, że każda sprzedaż towarów lub świadczenie usług pomiędzy podmiotami gospodarczymi musi być udokumentowane elektroniczną fakturą zgodną z wymogami systemu SII (Sistema de Información Integrado, system przekazywania informacji).

Fakturowanie papierowe zostało ograniczone do ściśle określonych przypadków szczególnych lub awaryjnych przewidzianych w przepisach¹⁸. Jako główny powód wprowadzenia w Chile faktur elektronicznych podawana jest rosnąca ilość dokumentów papierowych, utrudniająca chilijskiej administracji podatkowej (SII) zadania związane z kontrolą i zarządzaniem, a także wysokie koszty zarządzania, takie jak przechowywanie, procedury bezpośrednie i inne. Koszty te dotyczyły głównie duże przedsiębiorstwa, które wraz z SII promowały rozwój faktur elektronicznych¹⁹.

luci%3%B3n-3749–2015–244572 (tekst aktu, dostęp: 12.2025) oraz Resolución General 3840/2016 – <https://biblioteca.afip.gob.ar/search/query/norma.aspx?p=%3ARAG%7Cn%3A3840%7Co%3A3%7Ca%3A2016%7Cf%3A23%2F03%2F2016> (dostęp: 12.2025). Obowiązek emisji e-faktur oraz katalog podmiotów objętych tym reżimem jest dodatkowo opisany na oficjalnej stronie AFIP – Emisión y autorización de factura electrónica: <https://www.afip.gob.ar/fe/emision-autorizacion/sujetos.asp> (dostęp: 12.2025).

¹⁸ Obowiązkowe fakturowanie elektroniczne w relacjach *business-to-business* (B2B) w Chile funkcjonuje w ramach systemu Documentos Tributarios Electrónicos (DTE), administrowanego przez Servicio de Impuestos Internos (SII). Podstawę prawną tego systemu stanowią w szczególności Ley sobre Impuesto a las Ventas y Servicios (Decreto Ley N° 825) oraz akty wykonawcze i rezolucje SII regulujące emisję, walidację i obowiązkowość DTE, w tym m.in. Resolución Exenta SII N° 45/2003 (ustanowienie systemu DTE) oraz kolejne rezolucje rozszerzające zakres podmiotowy obowiązku. Zgodnie z oficjalnymi komunikatami SII pełna generalizacja obowiązku e-fakturowania nastąpiła w 2018 r., kiedy to wszyscy podatnicy VAT zostali objęci obowiązkiem wystawiania dokumentów podatkowych wyłącznie w formie elektronicznej. Informacje te są potwierdzone na oficjalnym portalu SII w sekcji poświęconej elektronicznym dokumentom podatkowym (*Documentos Tributarios Electrónicos*): https://www.sii.cl/factura_electronica/ (dostęp: 12.2025) oraz w bazie komunikatów i biuletynów normatywnych SII: https://www.sii.cl/preguntas_frecuentes/factura_electronica/preg_factura_electronica.htm (dostęp: 12.2025).

¹⁹ Raport OECD: Administracja podatkowa 3.0 i fakturowanie elektroniczne, https://www.oecd.org/en/publications/tax-administration-3-0-and-electronic-invoicing_2ffe88ed-en.html (dostęp: 12.2025).

Poza Ameryką Łacińską warto zwrócić uwagę na Arabię Saudyjską, gdzie kompleksowy program e-fakturowania określany jako e-Invoice (Fatoora) obejmuje dwa zasadnicze etapy. Pierwszy, który wszedł w życie 4 grudnia 2021 r. dotyczył obowiązku wydawania i przechowywania faktur elektronicznych przez podatników VAT, ale nie wprowadzał wymogu bezpośredniej transmisji do systemu ZATCA²⁰. Od 1 stycznia 2023 r. przedsiębiorstwa są obowiązane do przesyłania e-faktur oraz niektórych dokumentów towarzyszących bezpośrednio do systemu ZATCA, który pełni funkcje monitoringu w czasie rzeczywistym (Continuous Transaction Controls, CTC)²¹.

W Indiach obowiązkowe e-fakturowanie B2B zostało wprowadzone 2020 r., w modelu centralnej rejestracji (CTC), z sukcesywnie obniżanym progiem obrotów. Obecnie obejmuje ono wszystkich podatników GST o obrotach powyżej 5 crore INR. E-fakturowanie w Indiach polega na raportowaniu faktur do portalu IRP. Aby faktura była ważna w systemie GST i mogła być wykorzystana w rozliczeniach podatkowych, portal IRP generuje Invoice Reference Number (IRN) i QR code dla każdej e-faktury²².

Europa i przyszły obowiązek ogólnoeuropejski

W dotychczasowym stanie prawnym Unii Europejskiej możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie obowiązkowego fakturowania elektronicznego w relacjach B2B była istotnie ograniczona przez przepisy dyrektywy Rady 2006/112/WE. Zgodnie z art. 218 tej dyrektywy faktury elektroniczne i papierowe były co do zasady traktowane jako równoważne, natomiast art. 232 stanowił, że stosowanie faktur elektronicznych wymaga zgody odbiorcy. W konsekwencji państwa członkowskie nie mogły jednostronnie narzucić powszechnego obowiązku e-fakturowania w obrocie krajowym, gdyż prowa-

²⁰ Zakat, Tax and Customs Authority (ZATCA) – centralny organ administracji publicznej Królestwa Arabii Saudyjskiej właściwy w sprawach zakatu, podatków (w tym podatku od wartości dodanej – VAT). Jest organem odpowiedzialnym m.in. za ustanawianie i egzekwowanie przepisów wykonawczych dotyczących obowiązkowego fakturowania elektronicznego (e-Invoice – Fatoora) oraz za operacyjne funkcjonowanie krajowego systemu e-fakturowania i kontroli transakcji (CTC); zob. oficjalny portal ZATCA: <https://zatca.gov.sa> (dostęp: 12.2025).

²¹ <https://zatca.gov.sa/en/E-Invoicing/Introduction/Pages/Roll-out-phases.aspx> (dostęp: 12.2025).

²² <https://www.avalara.com/us/en/vatlive/country-guides/asia/india/indian-einvoices.html> (dostęp: 12.2025), <https://edicomgroup.com/electronic-invoicing/india> (dostęp: 12.2025), a także strona Goods and Services Tax Network (GSTN) – <https://gstn.org.in/IRP> <https://zatca.gov.sa> (dostęp: 12.2025), pełniąca funkcję centralnej infrastruktury informatycznej systemu GST; <https://edicomgroup.com/electronic-invoicing/india> <https://zatca.gov.sa> (dostęp: 12.2025).

dziłoby to do ograniczenia swobody wyboru formy faktury po stronie podatnika i odbiorcy. W praktyce skutkowało to koniecznością każdorazowego uzyskania derogacji, o której mowa w art. 395 dyrektywy 2006/112/WE, czyli zgody Rady UE, wydawanej na wniosek Komisji Europejskiej, na odstępstwo od przepisów dyrektywy VAT. Mechanizm wymagający od państw uzyskania derogacji na wprowadzenie e-faktur w relacjach B2B pozwala uznać, że dotychczasowy stan prawny UE dopuszczał obowiązkowe e-fakturowanie, ale traktował je jako rozwiązanie przejściowe i krajowe, wymagające każdorazowej zgody na poziomie unijnym.

Taki stan prawny zmieniła przyjęta w 2025 r. reforma *VAT in the Digital Age* (ViDA), której centralnym elementem jest dyrektywa Rady (UE) 2025/516²³ nowelizująca dyrektywę 2006/112/WE. Reforma ta wyeliminowała normatywną podstawę obowiązku derogacyjnego poprzez zmianę przepisów dotyczących fakturowania. W wyniku tej reformy uchylony został art. 232 dyrektywy VAT, znosząc wymóg uzyskania zgody odbiorcy na stosowanie faktur elektronicznych. Reforma zmodyfikowała również art. 218, wprowadzając podstawę prawną umożliwiającą państwom członkowskim ustanawianie obowiązkowych systemów e-fakturowania w obrocie krajowym bez konieczności występowania o odstępstwo na podstawie art. 395. Wskutek reformy obowiązkowe e-fakturowanie przestało być wyjątkiem od reguł dyrektywy VAT, a stało się rozwiązaniem dopuszczonym systemowo w ramach zharmonizowanego porządku prawnego UE.

Jednocześnie Dyrektywa (UE) 2025/516 nie rozszerza uprawnień państw członkowskich do wprowadzenia obowiązkowego e-fakturowania na transakcje transgraniczne, które pozostają objęte zasadami harmonizacji unijnej. Dyrektywa ta przewiduje natomiast odrębny, zharmonizowany reżim *Digital Reporting Requirements* dla transakcji wewnątrzunijnych, którego stosowanie zostało odroczone do 1 lipca 2030 r., co wyklucza możliwość obejmowania transakcji transgranicznych krajowymi obowiązkami e-fakturowania przed tą datą. Oznacza to, że od momentu implementacji reformy ViDA (od 2025 r.) państwa członkowskie mogą samodzielnie wprowadzać obowiązkowe e-fakturowanie B2B w obrocie krajowym, natomiast pełna harmonizacja e-fakturowania transgranicznego nastąpi dopiero wraz z wejściem w życie unijnych *Digital Reporting Requirements*, przewidzianych od 1 lipca 2030 roku.

²³ Dyrektywa Rady (UE) 2025/516 z dnia 11 marca 2025 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących VAT w epoce cyfrowej (Dz.U. UE. L. z 2025 r. poz. 516).

Modele systemów e-fakturowania w relacjach B2B

Rozważania na temat modeli e-fakturowania w relacjach *business-to-business* (B2B) warto rozpocząć od ich analizy w perspektywie dwóch komplementarnych porządków: funkcjonalno-systemowego, opisywanego w raportach Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), oraz normatywno-harmonizacyjnego, opracowanego przez Komisję Europejską. Analiza raportu OECD pozwala uznać, że koncentruje się on na metodach, którymi administracje podatkowe pozyskują i wykorzystują dane transakcyjne. Raport Komisji Europejskiej kładzie natomiast nacisk na kompatybilność, standardy danych i zgodność z zasadami rynku wewnętrznego.

Punktem wyjścia w ujęciu OECD jest tradycyjny model kontroli następczej (*ex post*), w którym faktury – niezależnie od formy papierowej czy elektronicznej – są wymieniane bezpośrednio pomiędzy kontrahentami. W modelu tym administracja podatkowa nie gromadzi danych fakturowych w sposób systematyczny. Rola e-faktury w tym modelu sprowadza się do prostego cyfrowego odpowiednika faktury papierowej, a dostęp organów podatkowych do danych następuje dopiero w ramach deklaracji VAT lub kontroli. W Unii Europejskiej model ten odzwierciedla zasadę wyrażoną w dyrektywie VAT, zgodnie z którą faktury papierowe i elektroniczne były traktowane równorzędnie, a ich forma nie wpływała na moment ani sposób kontroli podatkowej.

W raporcie OECD pierwszym krokiem odejścia od wyłącznie następczego modelu kontroli jest postawienie na rozwój *Digital Reporting Requirements* (DRR). Model ten obejmuje obowiązki przekazywania danych transakcyjnych w formie cyfrowej, w różnych interwałach czasowych i formatach, takich jak zestawienia VAT, pliki SAF-T czy raportowanie w czasie zbliżonym do rzeczywistego. Istotą DRR nie jest walidacja faktury jako takiej, lecz zapewnienie administracji podatkowej szybkiego dostępu do danych umożliwiających analityczną ocenę ryzyka. W Unii Europejskiej DRR został przyjęty jako kluczowy instrument przyszłej harmonizacji rozliczeń VAT, w ramach reformy *VAT in the Digital Age* (ViDA), w szczególności dla transakcji transgranicznych, podkreślając jednocześnie znaczenie ustrukturyzowanych danych i interoperacyjnych standardów.

W raporcie OECD przeanalizowano również *Continuous Transaction Controls* (CTC). Model ten rozumiany jest jako systemy, w których dane transakcyjne są przekazywane administracji podatkowej w sposób ciągły lub w czasie zbliżonym do rzeczywistego. CTC nie stanowią jednego, jednolitego rozwiązania technicznego, lecz obejmują różne struktury, których wspólną cechą

jest przesunięcie kontroli podatkowej bliżej momentu dokonania transakcji. W systemie CTC faktura przestaje być wyłącznie dokumentem rozliczeniowym, a przejmuje rolę nośnika danych wykorzystywanych na bieżąco przez organy podatkowe. W ramach systemu CTC wyróżnia się model *clearance*, w którym wystawienie lub przekazanie faktury do odbiorcy jest uzależnione od uprzedniej autoryzacji przez administrację podatkową lub system działający z jej upoważnienia. Z raportu OECD wynika, że w modelu *clearance* faktura elektroniczna nie wywołuje skutków podatkowych bez jej autoryzacji, co czyni ją elementem konstytutywnym dla powstania obowiązku podatkowego. W ramach modelu *clearance* wyróżnia się model *pre-clearance*, w którym elektroniczna autoryzacja zastępuje wcześniejsze, materialne formy zatwierdzania dokumentów (np. stemple fiskalne), a faktura w znaczeniu prawnym powstaje dopiero po nadaniu jej identyfikatora przez system administracji.

Z raportu Komisji Europejskiej wynika, że nie promuje ona jednego, scentralizowanego modelu *clearance* dla całej Unii. Komisja stawia na kompatybilność, opartą na ustrukturyzowanych danych i wspólnych standardach semantycznych (w szczególności EN 16931). W raporcie Komisji e-fakturowanie jest definiowane jako automatyczna, elektroniczna wymiana danych pomiędzy systemami przedsiębiorstw, która nie musi wiązać się z bezpośrednią walidacją przez administrację podatkową. Reforma ViDA łączy to podejście z elementami DRR, zakładając, że państwa członkowskie będą mogły stosować różne krajowe modele (w tym CTC), pod warunkiem ich zgodności z przyszłym, zharmonizowanym systemem raportowania transakcji transgranicznych²⁴.

Zaprezentowane powyżej modele nie występują wprost w praktyce krajowej, lecz są implementowane w sposób dostosowany do lokalnych uwarunkowań fiskalnych, instytucjonalnych i technologicznych. Przyjęte przez poszczególne kraje modele różnią się przede wszystkim momentem, w którym administracja

²⁴ Typologia modeli e-fakturowania oraz cyfrowej kontroli transakcji została opracowana na podstawie raportu OECD *Tax Administration 3.0 and Electronic Invoicing: Initial Findings* (OECD, Paris 2022), w szczególności rozdziałów 1 i 3, gdzie wyróżniono modele kontroli następczej (*ex post*), *Digital Reporting Requirements* (DRR), *Continuous Transaction Controls* (CTC), w tym systemy *clearance* i *pre-clearance* (por. s. 15–18, 22, 29–30, 56–57). Ujęcie to zostało zestawione z podejściem Komisji Europejskiej do e-fakturowania jako interoperacyjnej wymiany ustrukturyzowanych danych, rozwijanym w ramach inicjatywy Digital Building Blocks – eInvoicing (Komisja Europejska, eInvoicing, <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/spaces/DIGITAL/pages/467108637/eInvoicing> (dostęp: 12.2025), oraz z ramami normatywnymi reformy *VAT in the Digital Age* (ViDA) ustanowionymi dyrektywą Rady (UE) 2025/516 zmieniającą dyrektywę 2006/112/WE (Dz.U. UE L 2025), zob. także oficjalną stronę Komisji Europejskiej poświęconą reformie ViDA: https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_en (dostęp: 12.2025).

podatkowa uzyskuje dostęp do danych transakcyjnych, oraz stopniem, w jakim e-faktura staje się elementem konstytutywnym rozliczeń podatkowych.

Jak wynika z analizy przedstawionej w raporcie IDB/CIAT²⁵, e-fakturowanie w rejonie Ameryki Łacińskiej od samego początku było projektowane nie jako narzędzie ułatwiające obrót gospodarczy, lecz jako integralny element architektury kontroli podatkowej, podporządkowany celom fiskalnym i administracyjnym. W odróżnieniu od podejścia charakterystycznego dla Europy, gdzie e-faktura przez długi czas była traktowana jako cyfrowy odpowiednik faktury papierowej, w Ameryce Łacińskiej przyjęto założenie, że faktura elektroniczna powinna stanowić podstawowe źródło danych podatkowych, dostępne dla administracji w czasie zbliżonym do rzeczywistego. Raport jednoznacznie wskazuje, że wspólną cechą systemów wdrożonych w takich państwach jak Meksyk, Chile, Argentyna, Kolumbia czy Peru jest to, iż elektroniczne faktury podatkowe są w całości przekazywane do administracji podatkowej, a ich ważność oraz skutki podatkowe są uzależnione od uprzedniej walidacji lub autoryzacji. Tym samym w regionie tym dominuje model CTC w wariacie *clearance* lub *pre-clearance*, w którym moment kontroli podatkowej zostaje przesunięty z fazy następczej (*ex post*) do momentu wystawienia dokumentu lub bezpośrednio po nim. W takim modelu e-faktura przestaje być jedynie dokumentem rozliczeniowym pomiędzy stronami transakcji, a staje się instrumentem konstytutywnym dla powstania obowiązku podatkowego.

Z raportu wynika w szczególności, że Meksyk przyjął rozwiązanie polegające na delegowaniu funkcji *pre-clearance* na certyfikowanych pośredników, tzw. Proveedores Autorizados de Certificación (PAC), którzy w imieniu administracji podatkowej dokonują walidacji i certyfikacji faktur elektronicznych. Faktura uzyskuje skutki podatkowe dopiero po nadaniu jej unikalnego identyfikatora i przekazaniu jej do systemu fiskalnego.

W Chile wdrożono natomiast model bardziej scentralizowany, w którym administracja podatkowa pełni bezpośrednią funkcję podmiotu weryfikującego faktury elektroniczne. System Documentos Tributarios Electrónicos (DTE) funkcjonuje jako jednolita platforma, a jedynie dokumenty zaakceptowane przez administrację uzyskują status ważnych dokumentów podatkowych. Chile zostało przedstawione w raporcie jako prekursor e-fakturowania, który już na wczesnym etapie rozwoju e-fakturowania osiągnął pełną generalizację obowiązku i wysoką standaryzację danych.

²⁵ Inter-American Development Bank (IDB), Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), *Electronic Invoicing in Latin America: Process and Challenges*, Washington, D.C. 2018, s. 7–8, 16–21, dostęp: https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2018_FE/2018_Electronic_invoice_summary_BID_CIAT.pdf (dostęp: 12.2025).

W Argentynie centralnym elementem systemu jest nadanie fakturze elektronicznej kodu autoryzacyjnego – CAE (Código de Autorización Electrónico) przez administrację podatkową. Faktura wywołuje skutki podatkowe dopiero po uzyskaniu takiej autoryzacji, co odpowiada klasycznemu modelowi *pre-clearance*, przy czym system dopuszcza zdecentralizowaną architekturę techniczną oraz różne kanały emisji dokumentów. Obowiązek e-fakturowania był w Argentynie wprowadzany etapowo, a obecnie obejmuje większość podatników.

Peru i Kolumbia wdrożyły systemy CTC, które wyróżniają się zastosowaniem międzynarodowego standardu UBL jako podstawy krajowego formatu faktury elektronicznej. W obu przypadkach faktura elektroniczna podlega regulacji administracji podatkowej i jest objęta mechanizmami walidacji lub szybkiego raportowania, zapewniającymi organom dostęp do danych w czasie zbliżonym do rzeczywistego. Raport podkreśla, że wybór UBL ułatwia interoperacyjność i standaryzację danych, przy jednoczesnym zachowaniu logiki *pre-clearance* charakterystycznej dla regionu.

Z perspektywy porównawczej doświadczenia państw Ameryki Łacińskiej, opisane w raporcie IDB/CIAT, stały się istotnym punktem odniesienia dla współczesnych reform podatkowych w innych regionach świata, w tym dla unijnej inicjatywy *VAT in the Digital Age*, która w znacznie łagodniejszej formie czerpie z koncepcji ciągłej kontroli transakcji poprzez wykorzystanie danych fakturowych w czasie rzeczywistym²⁶.

Do doświadczeń państw Ameryki Łacińskiej odnosi się również dokument *Peppol Continuous Transaction Controls Reference Document (PCTCRD)*²⁷. Zauważono w nim, że dominujące obecnie wdrożenia CTC – w szczególności modele *clearance* stosowane w państwach Ameryki Łacińskiej – cechują się wysoką skutecznością fiskalną, lecz jednocześnie prowadzą do silnej centralizacji infrastruktury, ograniczonej interoperacyjności oraz znacznych kosztów zgodności dla podmiotów gospodarczych. W modelach tych faktura elektroniczna uzyskuje skutki podatkowe dopiero po jej uprzedniej lub następczej

²⁶ Por. Inter-American Development Bank (IDB), Centro Interamericano de Administraciones Tributarias (CIAT), *Electronic Invoicing in Latin America: Process and Challenges*, Washington, D.C. 2018: https://www.ciat.org/Biblioteca/Estudios/2018_FE/2018_Electronic_invoice_summary_BID_CIAT.pdf (dostęp: 12.2025).

²⁷ Dokument *Peppol Continuous Transaction Controls Reference Document* z września 2021 r. stanowi eksperckie opracowanie referencyjne przygotowane przez stowarzyszenie OpenPeppol, którego celem jest zaproponowanie spójnego i interoperacyjnego modelu Continuous Transaction Controls (CTC), opartego na istniejącej infrastrukturze Peppol, jako alternatywy wobec fragmentarycznych i krajowo zróżnicowanych systemów kontroli transakcji wdrażanych na świecie; <https://peppol.org/wp-content/uploads/2023/02/Peppol-CTC-Reference-Documents-v1.0.pdf>. (dostęp: 12.2025). OpenPeppol jest międzynarodowym stowarzyszeniem non-profit działającym zgodnie z prawem belgijskim.

walidacji przez administrację podatkową lub podmioty przez nią certyfikowane, a format dokumentu jest podporządkowany potrzebom fiskalnym, a nie procesom biznesowym. W odpowiedzi na te ograniczenia dokument formułuje koncepcję Peppol CTC jako modelu zdecentralizowanego CTC z regulowaną wymianą dokumentów, który łączy elementy *pre-clearance* oraz raportowania w czasie rzeczywistym z istniejącą siecią Peppol. Model ten został w raporcie przedstawiony jako rozwiązanie hybrydowe, które zachowuje kontrolną funkcję państwa, lecz deleguje znaczną część operacji walidacyjnych i technicznych do certyfikowanych dostawców usług (*service providers*), działających w ramach jednolitych zasad sieciowych.

Istotnym elementem koncepcji Peppol CTC jest rozróżnienie pomiędzy *business document* (BD), czyli pełnym dokumentem handlowym wymienianym pomiędzy stronami transakcji, a *tax data document* (TDD), stanowiącym całość lub podzbiór danych podatkowo relewantnych, przekazywanych w czasie rzeczywistym do infrastruktury administracji podatkowej. Takie rozdzielenie warstwy biznesowej i fiskalnej ma – w ocenie autorów raportu – umożliwiać realizację zasady minimalizacji danych, ochronę tajemnic handlowych oraz zachowanie proporcjonalności ingerencji państwa w obrót gospodarczy.

W modelu Peppol CTC obok sprzedawcy, nabywcy i ich dostawców usług wprowadzono dedykowany komponent infrastrukturalny, odpowiedzialny za odbiór danych podatkowych w czasie rzeczywistym. Jednocześnie w dokumencie podkreśla się, że administracja podatkowa nie powinna pełnić funkcji operatora infrastruktury wymiany dokumentów, lecz koncentrować się na określaniu ram regulacyjnych, wymogów certyfikacyjnych oraz analizie danych, pozostawiając obsługę techniczną wyspecjalizowanym podmiotom rynkowym.

Chociaż dokument PCTCRD nie ustanawia norm prawnych ani nie rekomenduje jednego obowiązkowego modelu CTC, to pełni funkcję normatywno-koncepcyjną dla administracji podatkowych i regulatorów rozważających wdrożenie cyfrowych mechanizmów kontroli transakcji²⁸.

Zaprezentowane powyżej modele nie występują wprost w praktyce krajowej nie tylko w państwach Ameryki Łacińskiej, lecz również w innych państwach.

Indie przyjęły rozwiązanie pośrednie, mieszczące się w ramach CTC, lecz oparte na centralnej rejestracji faktur w rządowym systemie Invoice Registration Portal (IRP). W tym modelu e-faktura nie wymaga klasycznego „zatwierdzenia”

²⁸ Por. OpenPeppol, *Peppol Continuous Transaction Controls (CTC) Reference Document*, version 1.0, September 2021, w szczególności rozdziały poświęcone globalnej typologii modeli CTC, charakterystyce modeli *clearance* oraz koncepcji Peppol CTC jako interooperacyjnej architektury CTC nowej generacji (s. 6–15, 18–27); <https://peppol.org/wp-content/uploads/2023/02/Peppol-CTC-Reference-Document-v1.0.pdf> (dostęp: 12.2025).

tak jak w państwach latynoamerykańskich, jednak bez nadania jej unikalnego identyfikatora przez system państwowy nie wywołuje skutków podatkowych. IRP nie zatwierdza bowiem treści biznesowej faktury. System weryfikuje i rejestruje fakturę; faktura bez IRN nie jest uznawana za e-fakturę GST²⁹.

W Arabii Saudyjskiej został wdrożony hybrydowy model *Continuous Transaction Controls* (CTC). Model ten łączy elementy klasycznego *clearance* oraz DRR, stanowiąc przykład stopniowego przejścia od kontroli następczej do bieżącej kontroli transakcji, przy jednoczesnym różnicowaniu reżimów kontrolnych w zależności od rodzaju transakcji. Model ten realizowany jest w dwóch fazach. W fazie pierwszej, obowiązującej od 4 grudnia 2021 r., podatnicy zostali zobowiązani do generowania faktur elektronicznych w ustrukturyzowanej formie zgodnej z wymogami technicznymi określonymi przez administrację podatkową. W tym okresie podatnicy nie mieli obowiązku bieżącego przekazywania faktur do organów podatkowych. W drugiej fazie, od 1 stycznia 2023 r., wprowadzono zróżnicowane mechanizmy kontroli transakcji: w odniesieniu do transakcji B2B i B2G zastosowano model *clearance*, polegający na uprzedniej walidacji faktury przez administrację podatkową jako warunku jej skuteczności podatkowej, natomiast w przypadku *transakcji B2C* przyjęto model raportowania w czasie zbliżonym do rzeczywistego³⁰.

Na tle tych doświadczeń państw Ameryki Łacińskiej państwa europejskie prezentują bardziej zróżnicowane i ostrożne podejście. We Włoszech i w Rumunii wdrożono model *clearance* (CTC) oparty na centralnych platformach państwowych (odpowiednio SDI oraz RO e-Factura), przez które przesyłane są krajowe faktury B2B. W Rumunii OUG nr 120/2021 ustanawia centralny, państwowy model e-fakturowania o cechach *clearance* (CTC), obejmujący walidację faktury, jej autoryzację podpisem administracji oraz doręczenie wyłącznie za pośrednictwem platformy RO e-Factura. Akt ten nie wprowadza

²⁹ Por. Government of India, Goods and Services Tax Network (GSTN), *e-Invoice System – Overview and FAQs*, <https://einvoice.gst.gov.in>; Central Board of Indirect Taxes and Customs (CBIC), *e-Invoice under GST – FAQs*, https://www.cbic.gov.in/resources/htdocs-cbec/gst/einvoice_FAQs.pdf; OECD, *Tax Administration 3.0 and Electronic Invoicing: Initial Findings*, Paris 2022, rozdz. dotyczący modeli CTC i wdrożeń pozaeuropejskich; <https://edicomgroup.com/electronic-invoicing/india> (dostęp: 12.2025).

³⁰ Por. ZATCA (Zakat, Tax and Customs Authority), *E-Invoicing in the Kingdom of Saudi Arabia*, w szczególności sekcje dotyczące *Generation Phase* (obowiązek generowania e-faktur od 4 grudnia 2021 r.) oraz *Integration Phase* (integracja systemów podatników z platformą ZATCA od 1 stycznia 2023 r., wdrażana etapami), dostępne na oficjalnej stronie administracji podatkowej Arabii Saudyjskiej: <https://zatca.gov.sa/en/E-Invoicing/Pages/default.aspx> (dostęp: 12.2025); zob. także OECD, *Tax Administration 3.0 and Electronic Invoicing: Initial Findings*, Paris 2022, część poświęcona hybrydowym modelom CTC łączącym *clearance* i *reporting*.

powszechnego obowiązku clearance dla relacji B2B, ograniczając się do stworzenia infrastruktury i mechanizmu systemowego, który umożliwi późniejsze rozszerzenie obowiązkowości w drodze dalszych regulacji³¹. Model włoski ma natomiast charakter obowiązkowego, scentralizowanego systemu e-fakturowania, w którym wszystkie faktury elektroniczne – zarówno w relacjach B2G, jak i B2B oraz B2C – przesyłane są za pośrednictwem SDI, aby mogły wywołać skutek podatkowy. E-faktury we Włoszech sporządzane są w ustrukturyzowanym formacie XML, zgodnym z krajową specyfikacją FatturaPA, która określa zarówno zakres danych obowiązkowych, jak i ich strukturę logiczną. SDI pełni funkcję centralnego węzła technicznego, dokonując walidacji formalnej i syntaktycznej dokumentów (w szczególności w zakresie poprawności struktury, numeracji, danych identyfikacyjnych oraz elementów podatkowych), a następnie przekazując fakturę do właściwego odbiorcy. System ten nie dokonuje jednak materialnoprawnej oceny treści transakcji ani nie „zatwierdza” faktury w sensie konstytutywnym, charakterystycznym dla klasycznych modeli clearance. Rola tego systemu ogranicza się do kontroli formalnej oraz pośrednictwa w doręczeniu dokumentu³².

Inne państwa UE, takie jak Francja, Belgia czy Niemcy, preferują zdecentralizowane i kompatybilne modele e-fakturowania, w których obieg faktury odbywa się za pośrednictwem certyfikowanych platform lub sieci interoperacyjnych, bez centralnej walidacji każdej faktury przez administrację podatkową. Dane fakturowe są przekazywane organom podatkowym w ramach odrębnych obowiązków raportowych (*Digital Reporting Requirements – DRR*)³³.

³¹ Oficjalna dokumentacja rumuńskiej administracji podatkowej dotycząca *RO e-Factura*, w tym Ordonanța de Urgență nr 120/2021 privind administrarea, funcționarea și implementarea sistemului național privind factura electronică RO e-Factura; https://static.anaf.ro/static/10/Anaf/legislatie/OUG_120_2021.pdf (dostęp: 12.2025).

³² <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/ricerca?keywords=fatturazione-elettronica> (dostęp: 21.12.2025). Agenzia delle Entrate, Electronic invoicing in Italy – La fattura elettronica e il Sistema di Interscambio (SDI), <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/aree-tematiche/fatturazione-elettronica/guida-fatturazione-elettronica/la-fattura-elettronica> (dostęp: 12.2025); SDI jako centralny hub weryfikacji technicznej i transmisji faktur oraz obowiązek przesyłania elektronicznych faktur B2B i B2G, <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/english/electronic-invoicing> (dostęp: 12.2025).

³³ Por. Francja – <https://entreprendre.service-public.gouv.fr/actualites/A15683?lang=en&utm;https://presse.economie.gouv.fr/letat-accompagnera-la-generalisation-de-la-facturation-electronique-entre-entreprises/?lang=en>; Belgia – <https://einvoice.belgium.be/en/article/structured-electronic-invoices-between-companies-will-become-compulsory-2026>; Niemcy – <https://www.b2brouter.net/global/international/germany/>; Unia Europejska – European Commission, *VAT in the Digital Age (ViDA)*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age_en (dostęp: 12.2025).

Pomiędzy tymi podejściami znajdują się państwa takie jak Polska czy Chorwacja, które wdrażają centralne systemy e-fakturowania połączone z obowiązkami raportowania fiskalnego. Modele te można określić jako *near-CTC*, ponieważ choć administracja uzyskuje dostęp do danych w czasie zbliżonym do rzeczywistego, nie zawsze pełni funkcję jedyne go pośrednika w obiegu faktur.

W Polsce funkcję infrastrukturalną pełni Krajowy System e-Faktur (KSeF), utworzony i utrzymywany przez Ministerstwo Finansów. Podobnie jak w Rumunii polski ustawodawca najpierw stworzył centralną, państwową platformę techniczną, umożliwiającą przyjmowanie, walidację formalną i przechowywanie faktur ustrukturyzowanych, nadając im skutki prawne i podatkowe. KSeF został więc zaprojektowany jako system bazowy, który może obsłużyć zarówno model fakultatywny, jak i w przyszłości model powszechnie obowiązujący. Istotna różnica polega jednak na charakterze kontroli administracyjnej. W obecnym kształcie KSeF nie realizuje klasycznego modelu *clearance* jak w Rumunii, ponieważ administracja podatkowa nie autoryzuje faktury w sposób konstytutywny dla jej ważności poprzez akt zatwierdzenia o charakterze decyzyjnym. Skutek podatkowy faktury w Polsce wynika z jej wystawienia w KSeF i spełnienia wymogów strukturalnych, a rola systemu ma charakter techniczno-ewidencyjny, a nie materialnoprawny w zakresie zatwierdzania treści transakcji. Polska konstrukcja jest zatem bliższa modelowi centralnej platformy z walidacją formalną, a nie pełnemu *clearance* znanemu z Ameryki Łacińskiej czy przyjętemu w Rumunii. Różnice widoczne są również na poziomie legislacyjnym. W Rumunii mechanizm *clearance* został uregulowany ustawą (OUG) jako docelowy model systemowy, nawet jeśli jego obowiązkowość została czasowo ograniczona. W Polsce natomiast ustawodawca skoncentrował się na stworzeniu infrastruktury i ram technicznych, odkładając w czasie zarówno pełną obligatoryjność, jak i ewentualne przejście w stronę twardszego modelu CTC. W porównaniu z rumuńskim polski system zachowuje większą elastyczność regulacyjną, pozwalającą na dostosowanie jego funkcji do przyszłych zmian na poziomie unijnym, w szczególności reformy *VAT in the Digital Age* (ViDA)³⁴.

Z perspektywy unijnej reformy *VAT in the Digital Age* (ViDA) wszystkie te rozwiązania krajowe w poszczególnych państwach Unii Europejskiej należy postrzegać jako etapy przejściowe przed zaplanowaną harmonizacją. Komisja Europejska nie narzuca jednego modelu *clearance* dla całej Unii, lecz zmierza do ujednoczenia zakresu i formatu danych raportowanych w transakcjach transgranicznych poprzez DRR. Oznacza to, że w przyszłości państwa człon-

³⁴ <https://www.gov.pl/web/kas/krajowy-system-e-faktur> (dostęp:12.2025).

kowskie będą mogły zachować różne krajowe architektury e-fakturowania, pod warunkiem ich interoperacyjności z unijnym systemem raportowania.

Przyszłość e-fakturowania w Europie

Na kierunki zmian w Europie będą oddziaływać dwa czynniki, z jednej strony narodowe systemy e-fakturowania (głównie CTC lub near-CTC), z drugiej zaś – wyznaczona przez reformę *VAT in the Digital Age* (ViDA) harmonizacja.

W odniesieniu do transakcji krajowych można oczekiwać, że zachowane zostanie zróżnicowanie krajowych modeli e-fakturowania. Reforma ViDA nie przewiduje bowiem pełnej unifikacji krajowych systemów e-fakturowania i w konsekwencji narzucenia jednego, centralnego modelu *clearance* dla całej Unii. Państwa członkowskie zachowają kompetencję do stosowania własnych struktur w obrocie krajowym³⁵.

Pełna harmonizacja e-fakturowania i raportowania nastąpi natomiast w obrocie transgranicznym B2B. Od 1 lipca 2030 r. obowiązywać będzie unijny model *Digital Reporting Requirements* (DRR), oparty na obowiązkowym przekazywaniu ustrukturyzowanych danych transakcyjnych w bardzo krótkim terminie. E-faktura przestanie być jedynie dokumentem handlowym, a stanie się standaryzowanym nośnikiem danych podatkowych, wykorzystywanym jednocześnie przez przedsiębiorców i administracje wielu państw³⁶.

Przyszłość europejskiego e-fakturowania będzie oparta na kompatybilności, a nie na centralizacji. Kluczową rolę będą odgrywały wspólne standardy semantyczne i techniczne (takie jak EN 16931), a nie jeden obowiązkowy kanał przesyłania faktur³⁷.

Wydaje się, że w przyszłości coraz większe znaczenie będzie miało wykorzystanie danych fakturowych do automatycznej analizy ryzyka, wykrywania oszustw i prewencyjnego nadzoru, a nie tylko do formalnego zatwierdzania

³⁵ Dyrektywa Rady (UE) 2025/516 z dnia 11 marca 2025 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE, motywy 12–15 oraz art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w brzmieniu nadanym reformą ViDA; European Commission, Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC as regards VAT in the Digital Age, COM(2022) 701 final, Explanatory Memorandum, EUR-Lex.

³⁶ https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/adoption-vat-digital-age-package-2025-03-11_en?utm_source=chatgpt.com (dostęp: 12.2025).

³⁷ <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/spaces/DIGITAL/pages/467108950/EN+16931+compliance> (dostęp: 12.2025); Dyrektywa 2014/55/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych.

dokumentów. DRR i zaawansowana analityka danych mogą z czasem ograniczyć potrzebę najbardziej restrykcyjnych form *clearance*. Należy się zatem spodziewać przesuwania ciężaru z walidacji dokumentu na analizę danych³⁸. Nie może być wątpliwości, że faktura nadal pozostanie dokumentem obrotu gospodarczego pomiędzy stronami, natomiast dla celów podatkowych kluczowe znaczenie będą miały, raportowane w sposób ustandaryzowany, wyodrębnione z faktury, zestawy danych. Europejski model e-fakturowania będzie coraz wyraźniej oddzielał funkcję handlową faktury od jej funkcji fiskalnej³⁹.

Wsparcie administracji podatkowej w procesie e-fakturowania

Różnie wygląda również zaangażowanie organów podatkowych w poszczególnych państwach we wsparcie podatników. W raporcie OECD omówiono pod tym względem w szczególności Chile i Węgry. W Chile w 2005 r. uruchomiono portal fakturowania elektronicznego MiPyme (bezpłatny system fakturowania elektronicznego SII). System zapewnił małym podatnikom podstawowy i bezpłatny system umożliwiający wystawianie faktur elektronicznych. Wcześniej podatnicy musieli wybrać jedno z rozwiązań oferowanych na rynku lub opracować własny system, co wiązało się z wysokimi kosztami i stanowiło barierę w korzystaniu z systemu.

Na Węgrzech w dniu 1 lipca 2018 r. Krajowa Administracja Podatkowa i Celna (NTCA) wprowadziła nowy, bezpłatny system raportowania online; tzw. system fakturowania online⁴⁰ wspiera obowiązek ujawniania danych przez podatników. Jeśli faktura jest wystawiana z ręcznego rejestru faktur, podatnik nadal ma obowiązek wprowadzić szczegóły faktury do interfejsu administracji podatkowej w ciągu 4 dni. Zmiana przepisów w 2021 r. nie tylko zmieniła obowiązek fakturowania – jeśli obie strony wyrażą taką wolę, możliwe jest wystawianie faktur elektronicznych w formacie XML za pośrednictwem systemu organów podatkowych.

Kompletny zestaw usług online, obejmujących wszystkie aspekty procesu fakturowania elektronicznego, w tym archiwizację elektroniczną (przez 15

³⁸ OECD, *Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration*, Paris 2020; OECD, *Tax Administration 3.0 and Electronic Invoicing*, 2022.

³⁹ European Commission, *Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC as regards VAT in the Digital Age*, COM(2022) 701 final, Explanatory Memorandum, EUR-Lex; European Commission, *VAT in the Digital Age. Final Report. Volume 1. Digital Reporting Requirements*, 2023; OECD, *Tax Administration 3.0*, 2020.

⁴⁰ <https://onlineszamla.nav.gov.hu> (dostęp: 12.2025).

lat) zapewnia włoska agencja skarbowa. Usługi te mają charakter bezpłatny i obejmują na przykład aplikację na systemy Android i iOS o nazwie „FatturaAE” oraz samodzielny pakiet oprogramowania dla komputerów osobistych do przygotowywania i wysyłania faktur elektronicznych, a także możliwość przeglądania danych przechowywanych w SDI⁴¹.

We Francji kluczowym elementem wsparcia jest organizacja ekosystemu platform dematerializacyjnych. Administracja podatkowa, działająca poprzez Direction générale des Finances publiques (DGFIP), nie buduje jednego monopolistycznego systemu państwowego, lecz certyfikuje i rejestruje prywatne platformy partnerskie (PDP, Plateforme de Dématérialisation Partenaire). Na podstawie rozporządzenia z 25 marca 2024 r. dokonano rejestracji ponad 70 PDP, co może świadczyć o tym, że administracja pełni funkcję regulatora i gwaranta jakości. DGFIP wspiera e-fakturowanie również poprzez zapewnienie centralnych komponentów infrastrukturalnych, niezbędnych do funkcjonowania zdecentralizowanego modelu. Administracja francuska koncentruje się na budowie i utrzymaniu katalogu odbiorców, umożliwiającego identyfikację właściwej platformy dla danego podatnika, oraz agregatora danych, za pośrednictwem którego informacje fakturowe są przekazywane do organów podatkowych. Udostępnienie publicznej listy zarejestrowanych PDP w strefie partnerów portalu impots.gouv.fr pozwala przedsiębiorstwom podejmować świadome decyzje co do wyboru dostawcy usług oraz wzmacnia zaufanie do całego systemu. DGFIP deklaruje również prowadzenie stałych konsultacji z platformami PDP, federacjami branżowymi, operatorami dematerializacji i wydawcami oprogramowania⁴².

W Polsce zasadniczym instrumentem państwowego wsparcia w zakresie e-fakturowania jest Krajowy System e-Faktur (KSeF), utworzony i utrzymywany przez Ministerstwo Finansów. System ten stanowi centralną platformę służącą do przyjmowania, walidacji formalnej, przechowywania oraz udostępniania faktur ustrukturyzowanych, nadając im jednocześnie skutki prawne i podatkowe. W tym sensie KSeF pełni funkcję państwowej infrastruktury bazowej, porównywalnej do włoskiego systemu SDI, choć jego zakres funkcjonalny pozostaje węższy. Administracja skarbowa udostępnia bowiem bezpłatną aplikację webową umożliwiającą ręczne wystawianie faktur ustrukturyzowanych, środowisko testowe oraz otwarte interfejsy API, pozwalające na integrację komercyjnych systemów finansowo-księgowych z KSeF, a także

⁴¹ Zob. OECD, Tax Administration 3.0 and Electronic Invoicing: Initial Findings, Paris 2022, część: „Rozwiązania i kwestie związane z wdrożeniem”.

⁴² <https://presse.economie.gouv.fr/letat-accompagnera-la-generalisation-de-la-facturation-electronique-entre-entreprises/?lang=en> (dostęp: 12.2025).

szczegółową dokumentację techniczną i schematy logiczne faktury⁴³. W Polsce zakres pomocy ma charakter przede wszystkim techniczno-regulacyjny, a nie operacyjno-biznesowy. W przeciwieństwie do Chile, gdzie, jak wyżej wskazano, już w 2005 r. administracja podatkowa poprzez portal MiPyme zapewniła najmniejszym podatnikom w pełni funkcjonalny i bezpłatny system wystawiania e-faktur, eliminując barierę kosztową wejścia do systemu, polskie narzędzia państwowe nie zostały zaprojektowane jako kompleksowe środowisko obsługi procesów sprzedażowych. Podobnie odmienna jest sytuacja w porównaniu z Włochami, gdzie Agenzia delle Entrate oferuje podatnikom szeroki ekosystem bezpłatnych usług obejmujących nie tylko wystawianie i przesyłanie faktur elektronicznych, lecz także ich długoterminową archiwizację, aplikacje mobilne oraz rozbudowane narzędzia użytkowe dostosowane do potrzeb mikro- i małych przedsiębiorców.

Na tle Węgier polskie rozwiązanie miało inne cele. Węgierski system Online Számla, uruchomiony przez administrację podatkową w 2018 r., był pierwotnie skoncentrowany na bezpłatnym raportowaniu danych z wystawionych faktur w czasie zbliżonym do rzeczywistego, a dopiero późniejsze zmiany legislacyjne umożliwiły – za zgodą stron transakcji – wystawianie faktur elektronicznych w formacie XML za pośrednictwem infrastruktury organów podatkowych. Polska natomiast od początku projektowała KSeF jako system przyjmujący pełne faktury ustrukturyzowane, nadający im skutki prawne, choć bez rozbudowanych funkcji operacyjnych typowych dla systemów księgowych.

Podsumowanie

Analiza doświadczeń różnych państw pozwala stwierdzić, że e-fakturowanie w relacjach B2B nie ma charakteru powszechnego. Wśród krajów, które zdecydowały się na wprowadzenie obowiązkowego e-fakturowania, wyróżniają się państwa Ameryki Łacińskiej, których doświadczenia stały się istotnym punktem odniesienia dla współczesnych reform podatkowych w innych regionach świata, w tym dla unijnej inicjatywy *VAT in the Digital Age*.

W Europie ograniczony zakres obowiązkowego e-fakturowania w relacjach B2B wynikał m.in. z faktu, że do tej pory państwa członkowskie były zobowiązane do uzyskania derogacji Komisji Europejskiej na wprowadzenie takiego rozwiązania. Przyjęta w 2025 r. reforma *VAT in the Digital Age* (ViDA) skutkuje tym, że państwa członkowskie mogą samodzielnie wprowadzać obowiązkowe

⁴³ <https://www.gov.pl/web/kas/krajowy-system-e-faktur> (dostęp: 12.2025).

e-fakturowanie B2B w obrocie krajowym. Pełna harmonizacja e-fakturowania transgranicznego nastąpi natomiast dopiero wraz z wejściem w życie unijnych *Digital Reporting Requirements* (DRR), przewidzianych od 1 lipca 2030 roku.

Można przypuszczać, że jeżeli wprowadzenie obowiązkowego e-fakturowania w relacjach B2B przyczyni się do zwiększenia efektywności poboru podatków, coraz więcej państw zdecyduje się na wdrożenie tego rozwiązania również w odniesieniu do transakcji krajowych. Już obecnie, jako przykład takiej efektywności, można wskazać model włoski, w odniesieniu do którego szacuje się, że dzięki obowiązkowym e-fakturom ograniczono oszustwa w podatku VAT o około 15,8%, a w ciągu pierwszych 15 miesięcy funkcjonowania systemu wygenerowano ponad 2 mld e-faktur.

Odrębną kwestią pozostaje wybór odpowiedniego modelu e-fakturowania. Wśród modeli teoretycznych przedstawionych w raporcie OECD wyróżnia się m.in.: CTC, *clearance*, *pre-clearance* oraz DRR. Istotną wartość wnosi również model Peppol CTC, który stanowi próbę pogodzenia skuteczności fiskalnej charakterystycznej dla modeli *clearance* z interoperacyjnością, elastycznością i neutralnością technologiczną, które są kluczowe dla funkcjonowania jednolitego rynku i globalnych łańcuchów dostaw.

Analiza zastosowania tych modeli w poszczególnych państwach potwierdza wnioski OECD, zgodnie z którymi modele te nie stanowią rozwiązań alternatywnych, lecz narzędzia wykorzystywane w różnym natężeniu i konfiguracji. Różnice między państwami wynikają nie tyle z odmiennego rozumienia pojęcia e-faktury, ile z różnej roli, jaką przypisuje się jej w systemie kontroli podatkowej. Europa, mimo że korzysta z doświadczeń państw Ameryki Łacińskiej, swoją przyszłość w zakresie e-fakturowania opiera na kompatybilności, a nie na centralizacji. Podczas gdy w regionie Ameryki Łacińskiej e-fakturowanie nie ma na celu ułatwiania obrotu gospodarczego, lecz jest podporządkowane przede wszystkim celom fiskalnym i administracyjnym, państwa europejskie prezentują bardziej zróżnicowane i ostrożne podejście.

W szczególności przyjęty w Polsce model e-fakturowania można określić jako *near-CTC*, ponieważ choć administracja podatkowa uzyskuje dostęp do danych w czasie zbliżonym do rzeczywistego, nie zawsze pełni funkcję jedynego pośrednika w obiegu faktur.

W Polsce zasadniczym instrumentem państwowego wsparcia w zakresie e-fakturowania jest Krajowy System e-Faktur (KSeF), który pełni funkcję państwowej infrastruktury bazowej. Zakres wsparcia oferowanego przez KSeF ma charakter przede wszystkim techniczno-regulacyjny, a nie operacyjno-biznesowy.

Przyszłość modeli e-fakturowania w Europie nie polega na wyborze jednego, najbardziej skutecznego rozwiązania, lecz na współistnieniu różnych krajowych systemów w ramach wspólnego, zharmonizowanego porządku danych. E-fakturowanie stanie się elementem szerszego ekosystemu cyfrowego raportowania VAT, w którym kluczowe znaczenie będą miały interoperacyjność, jakość danych oraz możliwość ich natychmiastowego wykorzystania przez administracje podatkowe w całej Unii Europejskiej.

W związku z tym, że reforma ViDA nie przewiduje pełnej unifikacji krajowych systemów e-fakturowania w odniesieniu do transakcji krajowych, można oczekiwać, iż zachowane zostanie zróżnicowanie krajowych modeli e-fakturowania.

Krzysztof Lasiński-Sulecki¹

Podstawy prawne Krajowego Systemu e-Faktur i ich zgodność z dyrektywami UE

Streszczenie

Krajowy System e-Faktur jest rozwiązaniem o charakterze krajowym. Jego wprowadzenie nie jest wymagane na mocy prawa Unii Europejskiej. Na podstawie dyrektywy 2025/516 państwom członkowskim UE pozwolono jednak wymagać od podatników wystawiania faktur w formie elektronicznej. Jednocześnie pozwolono tym państwom na zniesienie wymogu zaakceptowania przyjmowania faktur w formie elektronicznej przez ich adresatów. Usunięto w ten sposób utrudnienia dla wprowadzania systemów sprawozdawczości elektronicznej, dla których kluczowe jest powszechne posługiwanie się fakturami elektronicznymi. Stosowanie faktur elektronicznych ma się jednak stać zasadą osadzoną w prawie unijnym dopiero w połowie 2030 roku.

Słowa kluczowe: dyrektywa, ustawa, faktura elektroniczna.

Legal basis of the National e-Invoicing System and Its Compliance with EU Directives

Abstract

The National e-Invoicing System is a national solution. Its implementation is not required under European Union law. However, under the Directive 2025/516, the EU Member States are permitted to require taxpayers to issue invoices electronically. At the same time, these countries are permitted to waive the requirement for recipients to accept electronic invoices. This removes obstacles to the implementation of electronic reporting systems, for which the widespread use of electronic invoices is crucial. However, the use of electronic invoices is not expected to become a principle embedded in EU law until mid-2030.

Keywords: directive, act of parliament, electronic invoice.

¹ Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, ORCID: 0000-0002-8380-8392.

Wprowadzenie

Krajowy System e-Faktur (KSeF) stanowi rozwiązanie oparte na polskich przepisach krajowych. Działanie tego systemu zasadza się na powszechnym wystawianiu i akceptowaniu ustrukturyzowanych faktur elektronicznych. Faktury takie od wystawcy do adresata docierają poprzez system stworzony na potrzeby administracji skarbowej. W pewnym zatem sensie faktura dociera do administracji skarbowej nawet zanim dotrze do jej adresata, co oznacza rewolucyjną zmianę w stosunku do tradycyjnego modelu obiegu dokumentów, w ramach którego faktura trafia bezpośrednio od nabywcy do adresata, a organ podatkowy pełne dane faktury może zobaczyć niekiedy *ex post*.

Wprowadzenia takiego systemu – na dzień opracowywania tego artykułu – nie wymaga prawo Unii Europejskiej (UE). Co więcej, od wielu już lat w prawie unijnym przewidziano dość szczegółowe reguły fakturowania. Państwa członkowskie chcące wprowadzić odstępstwa od owych szczegółowych reguł zmuszone są zatem do uzyskania zgody instytucji Unii Europejskiej. Niniejsze opracowanie dotyczy relacji między krajowymi przepisami wymagającymi stosowania KSeF a prawem unijnym.

Podstawa w polskim porządku prawnym

Krajowy System e-Faktur został wprowadzony do polskiego porządku prawnego na mocy ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 2076). Początkowo działał w ramach programu pilotażowego. Wkrótce później dopuszczono możliwość korzystania z tego systemu przez podatników. W lipcu 2024 r. korzystanie z tego systemu miało stać się obowiązkowe, lecz termin rozpoczęcia obligatoryjnego jego stosowania został przesunięty. W momencie przygotowywania tego opracowania przyjmuje się, że korzystanie z KSeF stanie się obowiązkowe dla pierwszych podmiotów w lutym 2026 r., a następnie będzie sukcesywnie wymagane od innych podmiotów².

Regulacje dotyczące Krajowego Systemu e-Faktur zawarte są głównie w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2025 r. poz. 775 ze zm. – dalej: „u.p.t.u.”). Pewne szczegółowe regulacje ujęte zostały

² K. Lasiński-Sulecki, *Między KSeF a ViDA, [w:] VAT w erze cyfryzacji*, red. M. Bełdzikowski, M. Mioduszewski, A. Mudrecki, R. Wiatrowski, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2024, s. 89.

również w aktach podustawowych, takich jak rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 12 grudnia 2025 r. w sprawie korzystania z Krajowego Systemu e-Faktur (Dz.U. z 2025 r. poz. 1815) czy rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 7 grudnia 2025 r. w sprawie przypadków, w których nie ma obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych (Dz.U. z 2025 r. poz. 1740).

Wymogi dyrektywy VAT

Podwalinę KSeF stanowi ustrukturyzowana faktura elektroniczna. Zgodnie z art. 232 dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. L 347 z dnia 11 grudnia 2006 r., s. 1 ze zm. – dalej: „dyrektywa 2006/112/WE”) stosowanie faktury elektronicznej podlega akceptacji odbiorcy. Jak zaś przewidziano w art. 218, *in principio* dyrektywy 2006/112/WE państwa członkowskie uznają za faktury dokumenty lub noty w formie papierowej lub w formie elektronicznej.

Prima vista mogłoby się zatem wydawać, że nie jest dopuszczalne – w świetle dyrektywy – nałożenie na podatnika obowiązku wystawiania faktur elektronicznych ani obowiązku akceptowania faktur elektronicznych³. W konsekwencji nie byłoby też możliwości wprowadzania przez państwa członkowskie UE rozwiązań takich jak Krajowy System e-Faktur.

Do dnia 13 kwietnia 2025 r. państwa członkowskie mogły jednak występować o zgodę na stosowanie odstępstw od dyrektywy w zakresie regulowanym powyższymi przepisami na podstawie art. 395 dyrektywy 2006/112/WE, a po tej dacie uzyskały stosowną podstawę prawną w samej dyrektywie wskutek wejścia w życie zmian wynikających z dyrektywy Rady (UE) 2025/516 z dnia 11 marca 2025 r. zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących VAT w epoce cyfrowej (Dz.Urz. UE L 2025/516 z dnia 25 marca 2025 r. – dalej: „dyrektywa 2025/516”).

Środki szczególne

Podstawę do wprowadzenia rozwiązań nieodpowiadających wymogom dyrektywy 2006/112/WE stanowi art. 395 ust. 1 tej dyrektywy, zgodnie z którym, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, Rada może upoważnić każde

³ *Ibidem*, s. 90.

państwo członkowskie do wprowadzenia szczególnych środków stanowiących odstępstwo od przepisów dyrektywy w celu upraszczania poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania⁴.

Na mocy powyższego postanowienia wydana została decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/1003 z dnia 17 czerwca 2022 r. upoważniająca Rzeczpospolitą Polską do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 168 z dnia 27 czerwca 2022 r., s. 81 ze zm. – dalej: „decyzja 2022/1003”)⁵.

Z wniosku Rzeczypospolitej Polskiej o wydanie powyższej decyzji wynika, że środek w postaci obowiązkowego stosowania KSeF postrzegany był jednocześnie jako środek mający przeciwdziałać niektórym formom uchylania się od opodatkowania (czwarty motyw preambuły do decyzji) oraz środek upraszczający pobór podatku (piąty motyw preambuły do decyzji). Na marginesie można dodać, że twierdzenie, iż KSeF służy uproszczeniu poboru podatku jest raczej dyskusyjne, w szczególności jeśli uwzględni się, że decyzja 2022/1003 wprowadza odstępstwa jedynie od przepisów dających podatnikom prawo wyboru, w jakiej formie faktury wystawiać i w jakiej przyjmować. Niemniej jednak Komisja Europejska, powtarzając w preambule rzeczony decyzji tezę z wniosku Rzeczypospolitej Polskiej, w jakimś zakresie tezę tę legitymizuje⁶.

Zgodnie z art. 1 decyzji 2022/1003 w drodze odstępstwa od art. 218 dyrektywy 2006/112/WE upoważnia się Polskę w przypadku podatników mających siedzibę na terytorium Polski do akceptowania wyłącznie tych faktur, które zostały wystawione w postaci dokumentów lub not w formie elektronicznej. W art. 2 tej samej decyzji przewidziano natomiast, że w drodze odstępstwa od art. 232 dyrektywy 2006/112/WE upoważnia się Polskę do postanowienia, że stosowanie faktur elektronicznych wystawianych na terytorium Polski nie jest uzależnione od akceptacji odbiorcy⁷.

Co jasne, KSeF oparty jest na wystawianiu i odbieraniu faktur elektronicznych, ale wymaga też zasadniczo bieżącego raportowania czynności opodatkowanych. Aktualnie w dyrektywie 2006/112/WE brak przepisów dotyczących bieżącego raportowania czynności opodatkowanych. Państwa członkowskie oddolnie wprowadzają takie systemy według własnych pomysłów. Za podstawę do ich wprowadzenia w dyrektywie przyjmuje się art. 273, który stanowi, że:

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ *Ibidem*, s. 91.

⁷ *Ibidem*, s. 91–92.

„Państwa członkowskie mogą nałożyć inne obowiązki, jakie uznają za niezbędne dla zapewnienia prawidłowego poboru VAT i zapobieżenia oszustwom podatkowym, pod warunkiem równego traktowania transakcji krajowych i transakcji dokonywanych między państwami członkowskimi przez podatników oraz pod warunkiem, że obowiązki te, w wymianie handlowej między państwami członkowskimi, nie będą prowadzić do powstania formalności związanych z przekraczaniem granic.

Możliwość przewidziana w akapicie pierwszym nie może zostać wykorzystana do nałożenia dodatkowych obowiązków związanych z fakturowaniem poza obowiązkami, które zostały określone w rozdziale 3”⁸.

Nakładane przez państwa członkowskie obowiązki mogą przy tym podlegać ograniczeniom wynikającym z zasady proporcjonalności będącej zasadą ogólną prawa Unii Europejskiej⁹.

Zmiany wynikające z dyrektywy ViDA

Pewnym wyzwaniem związanym z cyfryzacją odpowiadać ma pakiet *VAT in the Digital Age* (ViDA). Obejmuje on kilka zróżnicowanych elementów, przy czym – w zakresie sprawozdawczości podatkowej – dotyczy przede wszystkim informacji podsumowujących.

Informacje podsumowujące są o tyle ważne, że pozwalają na bardziej precyzyjną, niż na podstawie samej tylko deklaracji podatkowej, identyfikację transakcji wewnątrzspółnotowych oraz zaangażowanych w nie podmiotów. Jest to ważne, gdyż transakcje towarowe – wewnątrzspółnotowe dostawy towarów – wiążą się z prawem do zastosowania stawki 0% (czyli zwolnienia z prawem do odliczenia), a transgraniczne świadczenie usług skutkuje opodatkowaniem w państwie określonym zgodnie z regułami dotyczącymi miejsca świadczenia usług przy jednoczesnym zachowaniu prawa do odliczenia (także podatku naliczonego z jurysdykcji innych niż państwo opodatkowania usługi). Transakcje te są narażone na oszustwa, z których najprostsze sprowadzają się do deklarowania dostawy wewnątrzspółnotowej w wypadku, gdy w rzeczywistości dokonywana jest dostawa krajowa¹⁰.

Obecnie dane nie docierają do organów podatkowych zbyt szybko. Standardem jest składanie informacji podsumowujących dopiero w miesiącu po trans-

⁸ *Ibidem*, s. 92.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*, s. 95.

akcji, a dopuszczalne na poziomie prawa unijnego są terminy zdecydowanie dłuższe. Co więcej, treść informacji podsumowujących daje co prawda lepszy obraz sytuacji od deklaracji podatkowej, lecz wciąż dane te nie pozwalają na szybkie i niezawodne wykrywanie nieprawidłowości¹¹.

W pakiecie ViDA przewidziano zastąpienie wskazanego powyżej obowiązku przedstawiania informacji podsumowujących wymogami w zakresie sprawozdawczości cyfrowej dla transakcji wewnątrzspółnotowych. Zapewni to szybsze dostarczanie informacji dotyczących poszczególnych transakcji oraz wyższą jakość informacji. Obecnie dane zagregowane są według nabywców, a po wejściu w życie zmian przekazywane będą dane transakcyjne¹².

Co ważne, w ramach pakietu ViDA zakłada się harmonizację istniejących i przyszłych systemów sprawozdawczości dotyczących odpłatnych dostaw towarów i świadczenia usług dokonywanych na terytorium państwa członkowskiego, służącą uniknięciu obciążeń administracyjnych dla podatników prowadzących działalność transgraniczną, które wynikają z rozdrobnionych obecnie regulacji¹³. Jest to element pakietu ViDA, który nakazuje zakładać pełną interoperacyjność systemów takich jak Krajowy System e-Faktur z systemem, który będzie służyć raportowaniu transakcji wewnątrzspółnotowych.

Ważne jest również to, że na mocy dyrektywy 2025/516 (opartej na pakiecie ViDA) nie wprowadzono rozwiązań takich jak polski KSeF, ale przyjęto pewne modyfikacje istotne dla możliwości wdrażania takich systemów przez państwa członkowskie. Ze skutkiem od dnia 14 kwietnia 2025 r. do art. 218 dodano akapit o następującej treści: „W drodze odstępstwa od akapitu pierwszego niniejszego artykułu, państwa członkowskie mogą, zgodnie z warunkami, które ustanowią, wymagać od podatników mających siedzibę na ich terytorium wystawiania faktur elektronicznych za dostawy towarów i świadczenie usług na ich terytorium inne niż te, o których mowa w art. 262”. Podobnie, ze skutkiem od tego samego dnia uzupełniono też art. 232 o kolejny akapit: „W drodze odstępstwa od akapitu pierwszego niniejszego artykułu, państwa członkowskie, które korzystają z możliwości określonej w art. 218 akapit drugi, mogą postanowić, że stosowanie faktur elektronicznych wystawionych przez podatników mających siedzibę na ich terytorium nie podlega akceptacji przez odbiorcę mającego siedzibę na ich terytorium”.

W rezultacie powyższych zmian państwa członkowskie nie muszą już występować o zgodę na wprowadzenie obowiązku wystawiania i akceptowania

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

¹³ *Ibidem*.

faktur elektronicznych w trybie art. 395 dyrektywy 2006/112/WE. Powyższe usprawnić może przyjmowanie przez państwa członkowskie zasady wystawiania i odbierania faktur elektronicznych.

Natomiast od dnia 1 lipca 2030 r. dojdzie do kluczowej zmiany w prawie unijnym. Zasadą stanie się wystawianie i odbieranie faktur elektronicznych w określonym na poziomie UE formacie. Operowanie innymi fakturami elektronicznymi oraz fakturami papierowymi będzie mogło jednak wciąż być dopuszczane przez państwa członkowskie. Będzie jednak swoistym wyjątkiem.

Co ważne, dopiero od lipca 2030 r. będzie obowiązywać nowy akapit art. 168 dyrektywy 2006/112/WE, który stanowi: „Jeżeli transakcja podlega wymogom sprawozdawczym określonym w art. 271a ust. 1, państwa członkowskie mogą, zgodnie z warunkami, które ustanowią, przewidzieć, że nabywca lub usługobiorca ma być uprawniony do odliczenia lub odzyskania VAT należnego lub zapłaconego wyłącznie wtedy, gdy ten nabywca lub usługobiorca posiada fakturę elektroniczną wystawioną zgodnie z wymogami określonymi w art. 218 ust. 3”.

Z powyższego wynikają dwa istotne wnioski. Po pierwsze, uzależnienie prawa do odliczenia od posiadania faktury w określonym formacie dopuszczalne będzie dopiero od połowy 2030 roku. Po drugie, wobec powyższego, tym bardziej przyjąć należy, że przed połową lipca 2030 r. posiadanie faktury wystawionej lub otrzymanej poza Krajowym Systemem e-Faktur nie może być samoistną przesłanką pozbawienia podatnika prawa do odliczenia. Jedyne na marginesie zauważyć wypada, że nawet gdyby państwa członkowskie uzyskały w trybie art. 395 dyrektywy 2006/112/WE zgodę na uzależnienie prawa do odliczenia od posiadania faktury ustrukturyzowanej, wymóg taki wciąż należałoby oceniać w świetle zasady proporcjonalności stanowiącej zasadę ogólną prawa Unii Europejskiej.

Podsumowanie

Krajowy System e-Faktur to kolejne, po wdrożeniu jednolitego pliku kontrolnego, rozwiązanie mające na celu przyspieszenie dostarczania danych administracji skarbowej, a zarazem uczynienie ich łatwiejszymi do wykorzystania w celu weryfikacji prawidłowości rozliczeń podatkowych¹⁴. Wprowadzenie takich rozwiązań jest elementem pewnego szerszego trendu dostrzegalnego też

¹⁴ Zob. K. Lasiński-Sulecki, *Digitalization of VAT Reporting in Poland*, “International VAT Monitor” 2023, 6, s. 224.

w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej¹⁵. Póki co, przynajmniej jeżeli chodzi o raportowanie transakcji krajowych, trend ten ma charakter od-dolny. Prawodawca unijny zareagował na ukształtowanie owego trendu w ten sposób, że wprowadził rozwiązania, które pozwalają państwom członkowskim wymagać od podatników posługiwania się fakturami elektronicznymi.

Bibliografia

- Lasiński-Sulecki K., *Digitalization of VAT Reporting in Poland*, “International VAT Monitor” 2023, 6. <https://doi.org/10.59403/3a2rt1f>
- Lasiński-Sulecki K., *Między KSeF a ViDA*, [w:] *VAT w erze cyfryzacji*, red. M. Bełdzikowski, M. Mioduszewski, A. Mudrecki, R. Wiatrowski, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2024.
- Selera P., *Mandatory E-Invoicing from 2024 – Key Features of the System and European Background*, “International VAT Monitor” 2023, 6. <https://doi.org/10.59403/3zg2ezc>

¹⁵ Zob. np. P. Selera, *Mandatory E-Invoicing from 2024 – Key Features of the System and European Background*, “International VAT Monitor” 2023, 6, s. 234.

Elżbieta Olechniewicz¹

Przepisy przejściowe – kluczowe wyzwania i problemy interpretacyjne

Streszczenie

Istota przepisów przejściowych („przepisów epizodycznych dotyczących faktur”) zawartych w ustawie z 16 czerwca 2023 r. wprowadzającej system KSeF sprowadza się do tego, że we wskazanym w tej ustawie okresie (do 31.03.2026 r. lub do 31.12.2026 r.) niektóre regulacje dotyczące systemu faktur ustrukturyzowanych nie będą obowiązywały, czyli zostaną odsunięte w czasie albo będą obejmowały mniejszą grupę podatników. Ustawa ta przewiduje też właściwe przepisy przejściowe, a także regulacje wyłączające jej stosowanie. Celem odsunięcia w czasie wprowadzenia obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych jest stopniowe wprowadzenie tej instytucji do powszechnego użytku, przewidujące czas na ich zrozumienie i dostosowanie się do wynikających z nich obowiązków, szczególnie dla mniejszych podmiotów. Jest to o tyle istotne, że w wielu przypadkach odpowiedź na pytanie, czy powstanie obowiązek wystawienia faktury ustrukturyzowanej, będzie wymagała odpowiedzi na pytania o charakterze fundamentalnym, np. czy w ramach danej czynności mamy do czynienia z podatnikiem podatku VAT, czy nowy system fakturowania będzie dotyczył podmiotów, które dotychczas nie miały takiego obowiązku, gdyż nie były podatnikami VAT. Te zagadnienia zostały omówione w niniejszym rozdziale, który stanowi jednocześnie usystematyzowany zbiór informacji, dotyczących: przepisów epizodycznych, przepisów przejściowych i przepisów regulujących wyłączenia od stosowania systemu KSeF.

Słowa kluczowe: KSeF, przepisy przejściowe KSeF, przepisy epizodyczne KSeF, odroczenie obowiązku wprowadzenia faktur ustrukturyzowanych.

¹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, ORCID: 0000-0001-8896-0732.

Transitional provisions – key challenges and interpretation issues

Abstract

The essence of the transitional provisions (“episodic provisions concerning invoices”) contained in the Act of June 16, 2023 introducing the KSeF system is that during the period specified in the Act (until March 31, 2026, or December 31, 2026), certain regulations concerning the structured invoice system will not apply, i.e., they will be postponed or will cover a smaller group of taxpayers. The Act also provides for appropriate transitional provisions and regulations excluding its application. The purpose of postponing the introduction of the obligation to issue structured invoices is to gradually introduce this institution into common use, allowing time for understanding and adapting to the resulting obligations, especially for smaller entities. This is important because in many cases, the answer to the question of whether there will be an obligation to issue a structured invoice will require answers to fundamental questions, e.g., whether a VAT taxpayer is involved in a given transaction, or whether the new invoicing system will apply to entities that have not had such an obligation so far because they were not VAT taxpayers. These issues are discussed in this article, which also provides a systematic collection of information on: episodic provisions, transitional provisions, and provisions regulating exemptions from the KSeF system.

Keywords: KSeF, KSeF transitional provisions, KSeF episodic provisions, postponement of the obligation to introduce structured invoices.

Wprowadzenie – okres przejściowy w polskich regulacjach dotyczących KSeF

Pod pojęciem okresu przejściowego we wprowadzaniu regulacji dotyczących KSeF w piśmiennictwie rozumie się przepisy zawarte w ustawie o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw z 16 czerwca 2023 roku². Ich istota sprowadza się do tego, że we wskazanym w tej ustawie okresie (do 31.03.2026 r. lub do 31.12.2026 r.) niektóre regulacje dotyczące systemu faktur ustrukturyzowanych nie będą obowiązywały, czyli zostaną odsunięte w czasie albo będą obejmowały mniejszą grupę podatników. W ustawie przepisy te zostały

² Dz.U. 2023.1598, dalej: ustawa z 16 czerwca 2023 r.

nazwane „przepisami epizodycznymi dotyczącymi faktur”³. Warto podkreślić, że ustawa z 16 czerwca 2023 r. przewiduje też typowe regulacje przejściowe zawarte w art. 11, art. 12, art. 13, art. 14, art. 15, art. 16 i art. 17, dotyczące czynności dokonanych przed jej wejściem w życie, a także przepisy wprowadzające zmiany w innych ustawach, wywołane wprowadzeniem systemu KSeF. Ponadto ustawa ta wyróżnia przypadki, w których jej stosowanie zostało wyłączone.

Wyłączenia od obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych

Wyłączenia od stosowania ustawy z 16 czerwca 2023 r. mają charakter bezterminowy i dotyczą określonych podmiotów bądź sytuacji, w których nie jest konieczne wystawianie faktur przy użyciu KSeF. Katalog wyłączeń został zawarty w art. 106ga ust. 2 ustawy o VAT w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 12 ustawy z 16 czerwca 2023 roku. Zgodnie z art. 106ga ust. 1 ustawy o VAT podatnicy są obowiązani wystawiać faktury ustrukturyzowane przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur, ale obowiązek ten, na mocy art. 106ga ust. 2 nie dotyczy: podatników zagranicznych (nieposiadających siedziby działalności gospodarczej ani stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce lub nieposiadających siedziby działalności gospodarczej w Polsce, ale posiadających stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, ale takie, które nie uczestniczy w dostawie towarów lub świadczeniu usług, dla których wystawiono fakturę), korzystania z procedur szczególnych (tj. usług objętych systemem OSS, usług międzynarodowego okazjonalnego przewozu drogowego osób i procedury dotyczącej podatku od sprzedaży na odległość towarów importowanych umieszczanych w przesyłkach o wartości nieprzekraczającej równowartości 150 euro), wystawiania faktur na rzecz nabywcy towarów lub usług będącego osobą fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej (czyli sprzedaży konsumenckiej), czy w przypadkach określonych w rozporządzeniu Ministra do spraw finansów publicznych, a także podatnika korzystającego ze zwolnienia, o którym mowa w art. 113a ust. 1, czyli podatnika (małego przedsiębiorcy – procedura SME) z siedzibą w innym państwie członkowskim UE.

Kolejne wyłączenia z obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych zostały przewidziane w rozporządzeniu Ministra Finansów i Gospodarki z 7.12.2025 r. w sprawie przypadków, w których nie ma obowiązku wystawiania

³ Art. 1 pkt 34 ustawy z 16 czerwca 2023 r. zgodnie z którym w dziale XIII ustawy o VAT po rozdziale 1c dodaje się rozdział 1d w brzmieniu: „Rozdział 1d Przepisy epizodyczne dotyczące faktur”.

faktur ustrukturyzowanych⁴, wydanego na podstawie art. 106s ustawy o VAT, zmienionej ustawą z 16 czerwca 2023 roku. Zgodnie z § 2 tego rozporządzenia obowiązkowi wystawiania faktur ustrukturyzowanych nie ma w przypadku:

- świadczenia usług przejazdu autostradą płatną, dokumentowanych paragonem z NIP uznanym za fakturę,
- świadczenia usług przewozu osób na dowolną odległość: kolejami normalnotorowymi, taborem samochodowym, statkami pełnomorskimi, środkami transportu żeglugi śródlądowej i przybrzeżnej, promami, samolotami i śmigłowcami udokumentowanych fakturami w formie biletu jednorazowego uznanego za fakturę,
- świadczenia usług w zakresie kontroli i nadzoru ruchu lotniczego, za które są pobierane opłaty trasowe dokumentowane fakturami,
- świadczenia usług zwolnionych od podatku od towarów i usług na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 7 i 37–41 ustawy, czyli wymienionych tam usług finansowych (w tym m.in.: usług ubezpieczenia i pośrednictwa ubezpieczeniowego, udzielania kredytów lub pożyczek pieniężnych i pośrednictwa w tym zakresie, udzielania poręczeń, gwarancji i wszelkich innych zabezpieczeń transakcji finansowych i ubezpieczeniowych prowadzenia rachunków pieniężnych, wszelkiego rodzaju transakcji płatniczych, przekazów i transferów pieniężnych, oraz pośrednictwa w świadczeniu tych usług, usług pośrednictwa, których przedmiotem są instrumenty finansowe), dokumentowanych fakturami uproszczonymi o węższym zakresie danych;
- dostaw towarów i świadczenia usług, udokumentowanych fakturami wystawianymi przez nabywcę towarów lub usług zgodnie z art. 106d ust. 1 ustawy o VAT: jeżeli nabywca towarów lub usług nie jest zidentyfikowany na potrzeby danej czynności za pomocą numeru identyfikacji podatkowej (NIP) oraz jeżeli podatnik, który upoważnił nabywcę towarów lub usług do wystawiania faktur w jego imieniu i na jego rzecz, nie jest zidentyfikowany na potrzeby danej czynności za pomocą numeru identyfikacji podatkowej (NIP), czyli są to przypadki dotyczące faktur wystawianych w ramach samofakturowania przez nabywcę będącego tzw. podmiotem zagranicznym, w przypadku jeżeli ten nabywca nie posiada NIP oraz faktur wystawianych przez nabywcę w ramach samofakturowania, do którego nabywcę upoważnił podatnik będący tzw. podmiotem zagranicznym, w przypadku jeżeli ten podatnik nie posiada NIP.

⁴ Dz.U. 2025. 1740, dalej: rozporządzenie.

Wyłączenia w ramach procedury samofakturowania będą miały zastosowanie m.in. przy:

- eksporcie towarów,
- dostawie towarów lub świadczeniu usług, o których mowa w art. 106a pkt 2 lit b ustawy o VAT w przypadku gdy miejscem świadczenia jest terytorium państwa trzeciego,
- dostawie towarów lub świadczeniu usług, na rzecz podatnika z kraju trzeciego lub innego kraju UE, dla których miejscem opodatkowania jest Polska, jeżeli nabywca nie posługuje się polskim numerem identyfikacji podatkowej (NIP)⁵.

Ponadto § 3 rozporządzenia określa przypadki, kiedy faktury ustrukturyzowane można wystawiać, mimo braku obowiązku ich wystawiania. Dotyczy on sytuacji określonej w § 2 pkt 5, a więc przypadku, kiedy nabywca będący tzw. podmiotem zagranicznym, nieposługujący się NIP, w ramach samofakturowania może wystawić fakturę w KSeF w przypadku WDT, gdyż na potrzeby tej czynności jest zidentyfikowany w swoim państwie członkowskim numerem VAT UE⁶.

Podsumowując, wyłączenia z systemu e-faktur są regulowane w ustawie o VAT (art. 106ga ust. 2) oraz w rozporządzeniu. Wyłączenie z obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych obejmuje zarówno podatnika zobowiązanego do wystawiania faktur, jak i podmioty przez niego upoważnione, w tym działające w jego imieniu i na jego rzecz lub upoważnione przez niego osoby trzecie, a także inne czynności z uwagi na szczególny charakter dokumentowanych usług oraz w oparciu o sposób uwierzytelnienia przewidziany dla korzystania z KSeF⁷.

Czasowe odroczenie obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych oraz innych obowiązków związanych z KSeF

Przypadki odroczenia w czasie stosowania przepisów o KSeF w odniesieniu do określonych grup podatników oraz odroczenia określonych obowiązków

⁵ Uzasadnienie do projektu rozporządzenia – <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12376354/katalog/13002911#13002911> (dostęp: 28.01.2026).

⁶ <https://ksef.podatki.gov.pl/wyjasnienia/rozporzadzenia-wykonawcze-do-krajowego-systemu-e-faktur/>

⁷ Uzasadnienie do projektu rozporządzenia – <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12376354/katalog/13002911#13002911> (dostęp: 28.01.2026).

związanych z KSeF dotyczą następujących sytuacji: wystawiania faktur poza systemem KSeF (w ograniczonych przypadkach), wystawiania faktur za pomocą kas rejestrujących, podawania numeru KSeF w płatnościach oraz odroczenia stosowania sankcji za naruszanie obowiązków związanych z wystawianiem faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF.

Możliwość wystawiania faktur, pomimo wejścia w życie obowiązku wystawiania faktur w KSeF, dotyczy podatników o obrocie nieprzekraczającym 200 mln złotych. Nowy przepis art. 145l ustawy o VAT przewiduje, że obowiązek wystawiania e-faktur w KSeF nie dotyczy podatników, u których łączna wartość sprzedaży (wraz z podatkiem) nie przekroczyła w 2024 r. kwoty 200 mln złotych. Podatnicy ci zostaną objęci tym obowiązkiem od 1 kwietnia 2026 roku. A zatem w okresie od 1 lutego 2026 r. do 31 marca 2026 r. tacy podatnicy mogą wystawiać faktury w postaci papierowej czy elektroniczne. Przepis nie wyklucza dobrowolnego wystawiania przez te podmioty faktur ustrukturyzowanych.

Na podstawie art. 145m ustawy o VAT w nowym brzmieniu do końca 2026 r. z okresu przejściowego korzystają podatnicy wystawiający faktury elektroniczne lub w postaci papierowej, jeżeli łączna wartość sprzedaży (wraz z podatkiem) udokumentowana tymi fakturami wystawionymi w danym miesiącu nie przekracza 10 000 zł (jest mniejsza lub równa). Podatnik traci prawo do stosowania okresu przejściowego począwszy od faktury, którą przekroczy ww. kwotę. Oznacza to, że jeżeli w danym miesiącu faktury nie spełnią wskazanego warunku, podatnik nie może ponownie skorzystać z możliwości wystawiania faktur w postaci papierowej lub faktur elektronicznych.

Na mocy nowego art. 145n ustawy o VAT do końca 2026 r. przewidziano okres przejściowy dla podatników wystawiających: faktury przy użyciu kas rejestrujących lub paragony fiskalne stanowiące faktury uproszczone (tj. paragony z NIP nabywcy do 450 zł). Od 1 stycznia 2027 r. u podatników, których dotyczy obowiązek wystawiania faktur w KSeF, nie będzie możliwe wystawianie faktur przy użyciu kas rejestrujących.

Zgodnie z art. 17 ustawy z 16 czerwca 2023 r. do 1 stycznia 2027 r. został odroczony wymóg podawania numeru KSeF na przelewach za e-faktury (również tych objętych mechanizmem podzielonej płatności).

Najistotniejsze odroczenie dotyczy regulacji dotyczącej stosowania sankcji za błędy związane z e-fakturowaniem. Zgodnie z art. 106ni ust. 4 ustawy o VAT w przypadku niedopełnienia przez podatnika obowiązku: wystawienia faktury ustrukturyzowanej przy użyciu KSeF lub przesłania do KSeF faktury wystawionej w postaci elektronicznej, nie wszczyna się postępowania w sprawach o przestępstwa skarbowe lub wykroczenia skarbowe. To odroczenie, zgodnie z art. 23 pkt 4 ustawy z 16 czerwca 2023 r., obowiązuje do 31 grudnia 2026 r.,

co oznacza, że dopiero od 1 stycznia 2027 r. będą stosowane sankcje za błędy związane z e-fakturowaniem, w tym: niewystawienie faktury w KSeF, czyli wystawianie „zwykłych” faktur papierowych lub elektronicznych przez podatników obowiązanych do ich wystawienia jako faktur ustrukturyzowanych, wystawienie faktury w trybie offline niezgodnie ze strukturą logiczną czy nieprzesłanie faktury wystawionej w trybie offline do KSeF w ustawowym terminie.

Przepisy przejściowe dotyczące czynności dokonanych przed wejściem w życie ustawy z 16 czerwca 2023 r.

Tego rodzaju regulacje zostały zawarte w art. 11 – art. 17 ustawy z 16 czerwca 2023 r.

Przepisy art. 11, art. 13 i art. 14 tej ustawy dotyczą kwestii związanych ze sposobem dokumentowania czynności oraz ich korygowania, mających miejsce przed dniem wejścia tej ustawy, ale w stosunku do których termin wystawienia faktur lub faktur korygujących upływa w nowym stanie prawnym. Zgodnie z art. 13 tej ustawy do czynności, dokonanych przed wejściem w życie obowiązku wystawiania faktur w KSeF, w stosunku do których termin wystawienia faktury upływa po dniu 31 stycznia 2026 r. i dla których w tym terminie nie wystawiono faktury, stosuje się nowe przepisy, a więc należy te czynności dokumentować e-fakturą. W przypadku faktur korygujących wystawionych przed dniem wejścia w życie ustawy z 16 czerwca 2023 r. stosuje się regulacje przewidziane w art. 29a (podstawa opodatkowania, obrót) i 86 ustawy o VAT (prawo do odliczenia) w dotychczasowym brzmieniu, a więc przepisy stare (art. 11 ustawy z 16 czerwca 2023 r.). W przypadku faktur korygujących wystawionych od dnia 1 września 2023 r. do faktur wystawionych przed tym dniem stosuje się przepisy art. 106j ust. 2 pkt 2a w nowym brzmieniu (art. 14 ustawy z 16 czerwca 2023 r.). A zatem ustawodawca w przypadku faktur korygujących wystawionych przed dniem wejścia w życie ustawy z 16 czerwca 2023 r. przewiduje stosowanie dotychczasowych zasad w kwestii podstawy opodatkowania i prawa do odliczenia, umożliwia zaś wystawianie w KSeF faktur korygujących do faktur, które były wystawione poza KSeF.

Przepis przejściowy zawarty w art. 12 ustawy z 16 czerwca 2023 r. przewiduje, że przepis art. 87 ustawy o VAT w nowym brzmieniu stosuje się do okresów rozliczeniowych przypadających począwszy od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy. Oznacza to, że zasady dotyczące likwidacji terminu 60-dniowego zwrotu VAT i wprowadzenie w to miejsce terminu 40-dniowe-

go, wprowadzenie szczególnej zasady doręczania postanowień o przedłużeniu terminu 40-dniowego zwrotu VAT oraz wprowadzenie nowego terminu na wniesienie zażalenia od takiego postanowienia, przewidziane w nowym brzmieniu art. 87 ustawy o VAT będą miały zastosowanie do nowych okresów rozliczeniowych.

Natomiast, zgodnie z art. 15 ustawy z 16 czerwca 2023 r., do not korygujących wystawionych przez nabywcę towaru lub usługi i niezaakceptowanych przez wystawcę faktury przed dniem wejścia w życie tej ustawy stosuje się przepis dotychczasowy czyli art. 106k ust. 2 ustawy o VAT w dotychczasowym brzmieniu. Podobnie w przypadku not korygujących wystawionych przez nabywcę towaru lub usługi przed dniem wejścia w życie omawianej ustawy w tym zakresie stosuje się dotychczasowy art. 106l ustawy o VAT.

Przepisy przejściowe regulują także przypadki faktur innych niż faktury ustrukturyzowane, które zostały wystawione przed dniem wejścia w życie ustawy z 16 czerwca 2023 r., ale uległy zniszczeniu albo zaginęły i są wystawiane ponownie. W takim przypadku nie wystawia się faktur ustrukturyzowanych (art. 16 ustawy z 16 czerwca 2023 r.).

Art. 17 omawianej ustawy dotyczy odroczenia oznaczania płatności numerem KSeF, o czym była już mowa powyżej.

Wybrane zagadnienia budzące wątpliwości

Obowiązek wystawiania faktur ustrukturyzowanych przez podmioty zagraniczne (oddziały)

Zgodnie z nowym art. 106ga ust. 2 ustawy o VAT obowiązek wystawiania faktur ustrukturyzowanych nie dotyczy wystawiania faktur przez podatnika nieposiadającego siedziby działalności gospodarczej ani stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium kraju (pkt 1) oraz podatnika nieposiadającego siedziby działalności gospodarczej na terytorium kraju, który posiada stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium kraju, przy czym to stałe miejsce prowadzenia działalności nie uczestniczy w dostawie towarów lub świadczeniu usług, dla których wystawiono fakturę (pkt 2). Z przepisu tego wynika, że obowiązkiem e-fakturowania nie zostali objęci podatnicy nieposiadający siedziby działalności gospodarczej ani stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium kraju lub posiadający wyłącznie stałe miejsce prowadzenia działalności, które nie uczestniczy w dokonywanej transakcji. Zasadą jest, że w tych przypadkach podmioty zagra-

niczne wystawiają faktury elektroniczne lub papierowe. Ustawodawca dopuścił możliwość wystawiania przez te podmioty e-faktur ustrukturyzowanych.

W związku z tym podatnik zagraniczny prowadzący działalność gospodarczą w Polsce za pośrednictwem oddziału, a więc posiadający stałe miejsce prowadzenia działalności w Polsce, nie będzie objęty wyłączeniem z wystawiania e-faktur. Istotne wobec tego jest ustalenie, w jakiej dacie zostanie on objęty tym obowiązkiem. Zgodnie bowiem z art. 145l ustawy o VAT, obowiązek wystawiania e-faktur w KSeF nie dotyczy podatników, u których łączna wartość sprzedaży (wraz z podatkiem) nie przekroczyła w 2024 r. kwoty 200 mln złotych. Podatnicy ci zostaną objęci tym obowiązkiem od 1 kwietnia 2026 roku. W przypadku prowadzenia przez podmioty zagraniczne działalności gospodarczej w Polsce za pośrednictwem oddziału podatnikiem podatku od towarów i usług jest spółka zagraniczna, a nie oddział. W związku z tym wyjaśnienia wymaga, czy limit 200 mln zł, o którym mowa w art. 145l ustawy o VAT, dotyczy sprzedaży spółki zagranicznej czy oddziału.

Jak wskazano powyżej, art. 145l ustawy o VAT odwołuje się do pojęcia „łącznej wartości sprzedaży (wraz z podatkiem)”. Przez sprzedaż rozumie się odpłatną dostawę towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju, eksport towarów oraz wewnątrzwspólnotową dostawę. Skoro podatnikiem jest spółka macierzysta, to do obliczenia limitu 200 mln zł należy brać pod uwagę obroty tej spółki, a nie oddziału. Wątpliwości budzi natomiast to, czy mają to być wszystkie obroty ogółem spółki zagranicznej, czy raczej tylko te realizowane na terenie Polski, czyli sprzedaż, eksport i wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów dokonana w 2024 r. w Polsce. W praktyce oznacza to, że mimo iż podatnikiem jest spółka zagraniczna, to jednak do obliczenia obrotu, o którym mowa w art. 145l ustawy o VAT, należałoby uwzględnić obrót oddziału, przez który spółka ta działa w Polsce. Możliwa jest także sytuacja, że działalność w Polsce wykonuje spółka zagraniczna przez swój oddział, ale dokonuje także czynności z pominięciem oddziału. Wydaje się, że w takiej sytuacji należy uwzględnić sprzedaż dokonaną przez spółkę zagraniczną w Polsce zarówno przez oddział, jak i poza nim. W takim ujęciu przy obliczeniu limitu 200 mln zł zostanie uwzględniona całość sprzedaży realizowanej przez podmiot zagraniczny na terytorium Polski.

Wyłączenie z obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych przez podmioty zagraniczne wiąże się z zagadnieniem stałego miejsca prowadzenia działalności w Polsce przez podmiot zagraniczny. Jak bowiem wynika z ww. nowych regulacji, to brak takiego miejsca powoduje wykluczenie tego podmiotu z systemu KSeF. Ustalenie takiego miejsca zależy od indywidualnych okoliczności danego przypadku. Na podstawie orzecznictwa TSUE orzecz-

nictwa krajowego⁸ i wytycznych Ministerstwa Finansów⁹ można przyjąć, że o uznaniu, że dany podmiot posiada stałe miejsce prowadzenia działalności w Polsce mogą świadczyć następujące kryteria: posiadanie przez ten podmiot w Polsce odpowiednich zasobów personalnych i technicznych, co wyraża się angażowaniem pracowników, współpracowników, podwykonawców, posiadaniem nieruchomości w postaci biura czy nieruchomości i infrastruktury technicznej, posiadanie faktycznej kontroli nad tymi zasobami i zdolność do samodzielnego wykonywania usług i samodzielność w podejmowaniu decyzji biznesowych oraz trwałość czynności wykonywanych w Polsce. Te kryteria muszą być spełnione łącznie. Oznacza to, że samo posiadanie biura czy magazynu nie jest wystarczające. Chodzi więc o dysponowanie zapleczem personalnym i technicznym, posiadającym strukturę, która umożliwia odbiór i wykorzystywanie nabywanych towarów i usług dla własnych potrzeb, mającą charakter stały. Stałe miejsce prowadzenia działalności istnieje także wtedy, gdy zagraniczny podmiot korzysta z personelu i infrastruktury technicznej polskiego usługodawcy. Warunkiem jest, aby podmiot zagraniczny sprawował nad tymi zasobami pełną kontrolę, miał możliwość wykorzystywania ich jak własnych.

A zatem w sytuacji, gdy spółka zagraniczna nie posiada w Polsce stałego miejsca wykonywania działalności, nie będzie miała obowiązku wystawiania faktury w KSeF. Jak jednak pokazuje dotychczasowa praktyka, ta kwestia jest dyskusyjna, a odpowiedź na pytanie, czy taki podmiot ma w Polsce stałe miejsce prowadzenia działalności, jest uzależniona od okoliczności danego przypadku.

Wystawianie e-faktur na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej

Zgodnie z art. 106ga ust. 2 pkt 4 ustawy o VAT w nowym brzmieniu sprzedaż konsumencka została wyłączona z obowiązku wystawiania faktur w systemie KSeF. W przypadku dokonania czynności podlegającej opodatkowaniu VAT

⁸ Wyroki TSUE: C-168/84 Gunter Berkholz, ECLI: ECLI:EU:C:1985:299; C-231/94 Faaborg-Gelting Linien A/S; C-190/95 ARO Lease BV, ECLI: ECLI:EU:C:1997:374; C-605/12 Welmory Sp. z o.o., ECLI:EU:C:2014:2298; C-333/20 Berlin Chemie, ECLI:EU:C:2022:29; C-533/22 Adient, ECLI: EU:C:2024:501 oraz wyroki NSA z 29 lipca 2021 r., sygn. I FSK 660/18, z 19 maja 2022 r., sygn. I FSK 968/20, z 3 października 2019 r., sygn. I FSK 980/17, z 23 listopada 2017 r. I FSK 160/16, z 20 czerwca 2024 r., I FSK 1194/20, z 3 grudnia 2024 r., I FSK 716/21 (Centralna baza orzeczeń sądów administracyjnych: www.orzeczenia.nsa.gov.pl).

⁹ Na przykład interpretacja indywidualna Dyrektora KIS z 8 października 2025 r., nr 0114-KDIP1-2.4012.497.2025.2.RST. <http://sip.mf.gov.pl> (dostęp: 28.01.2026).

na rzecz osoby fizycznej nieprowadzącej działalności gospodarczej nie ma obowiązku wystawiania e-faktur. Dopuszcza się jednak możliwość wystawiania e-faktur dla tego rodzaju nabywców (art. 106ga ust. 4 ustawy o VAT). Zgodnie z wprowadzonymi regulacjami to podatnik – wystawca faktury dla konsumenta – będzie decydował, czy wystawia e-fakturę, czy decyduje się na wystawienie faktury na dotychczasowych zasadach. Oznacza to, że do wystawienia e-faktury dla konsumenta nie będzie wymagana zgoda nabywcy – konsumenta.

Te zasady nie modyfikują jednak podstawowych reguł dokumentowania czynności opodatkowanych VAT na rzecz konsumentów polegających na tym, że w przypadku takich nabywców faktura jest wystawiana tylko przy zgłoszeniu przez nabywcę takiego żądania (art. 106b ust. 3 ustawy o VAT). Podstawowym dokumentem potwierdzającym dokonanie sprzedaży na rzecz osób fizycznych pozostaje nadal paragon fiskalny (art. 111 ust. 1 ustawy o VAT) i możliwość wystawiania faktur konsumenckich. Ustawa z 16 czerwca 2023 r. dopuszcza możliwość wystawiania e-faktur dla nabywców będących osobami fizycznymi nieprowadzącymi działalności gospodarczej (konsumentów).

Powstaje wobec tego pytanie, czy obowiązkiem wystawiania faktur ustrukturyzowanych będą objęte osoby np. wynajmujące mieszkania na cele mieszkaniowe: gdy najemcą jest osoba prywatna oraz gdy najemcą jest podmiot gospodarczy.

W przypadku, gdy usługa najmu mieszkania na cele mieszkaniowe jest świadczona na rzecz konsumenta (najemcą jest osoba prywatna) na mocy ww. art. 106ga ust. 2 pkt 4 ustawy o VAT nie powstanie obowiązek wystawiania faktur w systemie KSeF.

W przypadku natomiast wynajmu mieszkania przez osobę prywatną na rzecz podmiotu gospodarczego czy innego podmiotu posługującego się numerem NIP (np. stowarzyszenia) taki obowiązek może powstać wtedy, gdy podmiot taki zażąda wystawienia faktury ustrukturyzowanej. Obowiązek ten będzie wyłączony jedynie w przypadku, gdy łączna wartość sprzedaży wraz z kwotą VAT udokumentowana fakturami (nie tylko z tytułu najmu) nie przekroczy kwoty 10 000 zł miesięcznie. Wtedy do 31 grudnia 2026 r. taki obowiązek nie powstanie (art. 145m ustawy o VAT), a więc również w takim przypadku będzie można wystawiać faktury lub rachunki poza systemem KSeF.

Powyższe zasady nie mają zastosowania do przypadku, gdy wynajmujący jest podatnikiem podatku VAT, a więc podmiotem, który w świetle art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o VAT prowadzi działalność gospodarczą oraz jest czynnym podatnikiem podatku VAT (nieobjętym zwolnieniem podmiotowym do kwoty 200 000 zł obrotu – art. 113 ust. 1 ustawy o VAT). Wtedy najem bę-

dzie musiał być udokumentowany fakturą ustrukturyzowaną z wyłączeniem przypadków objętych czasowym odsunięciem tego obowiązku – o czym była mowa powyżej.

Podsumowanie

Zrozumienie i prawidłowa wykładnia przepisów prawnych dotyczących systemu KSeF są istotne z punktu widzenia zarówno podmiotów zobowiązanych do ich wdrożenia od dnia 1 lutego 2026 r., jak i tych, u których ten obowiązek został odsunięty w czasie: na początek kwietnia 2026 r. lub nawet na początek 2027 roku. Niektóre grupy podatników zostały wyłączone z tego obowiązku. Niewątpliwie przepisy przejściowe zawarte w nowych regulacjach prawnych mają na celu stopniowe wprowadzenie tej instytucji do powszechnego użytku, przewidują bowiem czas na ich zrozumienie i dostosowanie się do wynikających z nich obowiązków, szczególnie dla mniejszych podmiotów. Warto jednak zwrócić uwagę, że z uwagi na to, iż nowy system fakturowania dotyczy kluczowej z punktu widzenia podatkowego kwestii dokumentowania obrotu, w wielu przypadkach odpowiedź na pytanie, czy powstanie obowiązek wystawienia faktury ustrukturyzowanej będzie wymagała odpowiedzi na wiele pytań o charakterze fundamentalnym, np. czy w ramach danej czynności mamy do czynienia z podatnikiem podatku VAT, czy zagraniczny podmiot gospodarczy jest traktowany jak polski podatnik VAT. W niektórych przypadkach nowy system fakturowania może dotyczyć podmiotów, które dotychczas nie miały takiego obowiązku, gdyż nie były podatnikami VAT.

Adam Bartosiewicz¹

Faktury, faktury elektroniczne, faktury ustrukturyzowane, faktury wystawione w trybie offline – o chaosie definicyjnym w przepisach dotyczących KSeF

Streszczenie

Od 1 lutego 2026 r. w Polsce wejdzie w życie obowiązek korzystania z Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF). Istotnym elementem tego systemu są faktury ustrukturyzowane. Są one szczególnym rodzajem faktur. Jednocześnie wydają się także fakturami elektronicznymi. W ramach KSeF faktury mogą być wystawiane także w trybach offline. Autor analizuje relacje pomiędzy tymi pojęciami i zastanawia się, czy ustawodawca w sposób konsekwentny i do końca przemyślany posługuje się tymi terminami.

Słowa kluczowe: faktury, faktury ustrukturyzowane, faktury elektroniczne, KSeF.

Invoices, electronic invoices, structured invoices, invoices issued offline – on the definitional chaos in the regulations concerning the KSeF System

Abstract

As of 1 February 2026, the obligation to use the National e-Invoicing System (KSeF) will enter into force in Poland. A key element of this system is structured invoices. These constitute a specific type of invoice and, at the same time, appear to qualify as electronic invoices. Within KSeF, invoices may also be issued in offline modes. The author analyses the relationships between these concepts and considers whether the legislator uses these terms consistently and in a fully thought-out manner.

Keywords: invoices, electronic invoices, structured invoices, KSeF.

¹ Uniwersytet Jana Długosza w Częstochowie, ORCID: 0000-0001-8702-2672.

Uwagi wstępne

Wprowadzenie z dniem 1 lutego 2026 r. obowiązkowego Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF) stanowi jedną z bardziej istotnych zmian polskiego podatku od towarów i usług od momentu jego harmonizacji z prawem unijnym. Zmiana ta nie ogranicza się wyłącznie do wprowadzenia nowego narzędzia informatycznego, lecz prowadzi do istotnej zmiany sposobu dokumentowania transakcji gospodarczych, w szczególności przez upowszechnienie faktur ustrukturyzowanych.

W konsekwencji pojawiają się istotne pytania o relacje pomiędzy dotychczas znanymi pojęciami „faktury” i „faktury elektronicznej” a nową kategorią „faktury ustrukturyzowanej”, a także o spójność i konsekwencję ustawodawcy w posługiwaniu się tymi terminami. Celem niniejszego opracowania jest analiza definicji ustawowych oraz ich wzajemnych relacji, ze szczególnym uwzględnieniem problemów interpretacyjnych, jakie ujawniają się na tle przepisów regulujących obowiązek korzystania z KSeF.

W niniejszej pracy podjęto m.in. próbę odpowiedzi na pytanie, czy faktura ustrukturyzowana stanowi jedynie szczególny rodzaj faktury elektronicznej, czy też ustawodawca – nie zawsze wprost – przypisuje jej odmienny status normatywny. Uwagę poświęcono również fakturom wystawianym w trybach offline oraz w czasie awarii lub niedostępności systemu, których charakter – w okresie między ich sporządzeniem a przesłaniem ich do KSeF – budzi poważne wątpliwości.

Definicje: faktury, faktury elektronicznej, faktury ustrukturyzowanej

Zgodnie z definicją zawartą w art. 2 pkt 31 u.p.t.u. pod pojęciem faktury rozumie się dokument w postaci papierowej lub w postaci elektronicznej, zawierający dane wymagane ustawą i przepisami wydanymi na jej podstawie. Regulacja ta jest odwzorowaniem art. 218 dyrektywy VAT z 2006 roku².

W piśmiennictwie zauważa się przy tym, że faktura jest jednym z elementarnych dokumentów na gruncie VAT. Stanowi ona dokument księgowy, potwierdzający transakcje i umożliwiający właściwe ujęcie ich w księgach wystawcy i odbiorcy. W konsekwencji jest dość sformalizowanym dokumen-

² A. Bartosiewicz [w:] *VAT. Komentarz*, wyd. XIX, Warszawa 2025, art. 2.

tem³. Zaznaczyć przy tym należy, że faktura w świetle definicji z art. 2 pkt 31 ustawy o VAT jest dokumentem w formie papierowej i elektronicznej⁴. Obojętne przepisy, także w stanie prawnym od 1 lutego 2026 r., nie narzucają jedynej możliwej formy faktury. Może ona mieć postać zarówno papierową, jak i elektroniczną.

W myśl art. 2 pkt 32 u.p.t.u. przez fakturę elektroniczną rozumie się fakturę w postaci elektronicznej wystawioną i otrzymaną w dowolnym formacie elektronicznym. Zauważa się przy tym, że aby faktura została uznana za fakturę elektroniczną, musi zostać wystawiona oraz także otrzymana w dowolnym formacie elektronicznym⁵. Wyboru formatu dokonują podatnicy. Obejmowałyby one faktury w formie ustrukturyzowanych komunikatów (jak np. XML) lub inne rodzaje formatu elektronicznego (jak np. wiadomości e-mail z załącznikiem w PDF lub faks otrzymany w formacie elektronicznym).

Natomiast zgodnie z art. 2 pkt 32a u.p.t.u. fakturą ustrukturyzowaną jest faktura wystawiona przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur wraz z przydzielonym numerem identyfikującym tę fakturę w tym systemie. Faktury ustrukturyzowane to faktury wystawiane przez podatników za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, tj. KSeF, oznaczone przydzielonym numerem identyfikującym fakturę w tym systemie⁶. Stanowią one w istocie rodzaj faktury elektronicznej⁷.

Relacja pomiędzy pojęciami: faktura, faktura elektroniczna, faktura ustrukturyzowana

Faktura ustrukturyzowana jest fakturą. Jest bowiem dokumentem w postaci elektronicznej (jak wynika to z definicji zawartej w art. 2 pkt 31 u.p.t.u.). Zawiera dane wymagane ustawą, bowiem schema FA(3) wymusza, aby faktura ustrukturyzowana zawierała dane wskazane w przepisach u.p.t.u. jako obowiązkowe dla faktury.

³ B. Sobocha, *Puste faktury*, [w:] *Przestępstwa karuzelowe i inne oszustwa w VAT*, red. I. Ożóg, Warszawa 2017, el(Lex).

⁴ P. Selera, *Źródła podatku naliczonego, powstawanie i wykonywanie prawa do odliczenia*, [w:] *Prawo do odliczenia i zwrotu podatku naliczonego w VAT*, Warszawa 2014, el(Lex).

⁵ J. Matarewicz [w:] *Ustawa o podatku od towarów i usług. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025, art. 2.

⁶ A. Bartosiewicz [w:] *VAT. Komentarz*, wyd. XIX, Warszawa 2025, art. 2.

⁷ A. Ćwik-Bury, „Puste faktury” w podatku od towarów i usług. Kilka uwag, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2023, 1, s. 69.

Faktura ustrukturyzowana jest także fakturą elektroniczną. Ma bowiem postać elektroniczną. Jest wystawiona w formacie elektronicznym. Jest otrzymana w formacie elektronicznym. Spełnia zatem cechy wskazane w art. 2 pkt 32 u.p.t.u. Jak zauważa się w piśmiennictwie, faktura ustrukturyzowana jest szczególną formą faktury elektronicznej, wystawianą w formacie XML, zgodnym ze strukturą logiczną e-Faktury FA⁸. Nie każda faktura elektroniczna jest przy tym fakturą ustrukturyzowaną. Dokument elektroniczny wystawiony w innym formacie niż według schemy FA(3) nie będzie fakturą ustrukturyzowaną.

W związku z tym – mając na względzie treść definicji ustawowych – należałoby uznać, że faktura ustrukturyzowana jest jednym z rodzajów faktur elektronicznych oraz – jednocześnie – jest jednym z rodzajów faktur.

Każda faktura ustrukturyzowana jest zatem jednocześnie fakturą, przy czym nie każda faktura jest fakturą ustrukturyzowaną. Zawierający wszystkie wymagane przepisami dane dokument – wystawiony czy to w postaci elektronicznej, czy to w postaci papierowej – jest fakturą w rozumieniu przepisów u.p.t.u., nawet jeśli dana transakcja powinna była być udokumentowana poprzez wystawienie faktury ustrukturyzowanej. Naruszenie przez wystawcę obowiązku dotyczącego formy (sposobu) udokumentowania transakcji nie pozbawia dokumentu przez niego wystawionego waloru (cechy) „bycia fakturą”, o ile tylko dokument ten zawiera wszelkie wymagane przepisami elementy (treści). W literaturze przedmiotu słusznie wskazuje się, że warunkiem uznania dokumentu za fakturę jest to, aby dokument ten zawierał dane wymagane ustawą i przepisami wykonawczymi – „taki zapis podkreśla, że forma i format faktury są zupełnie pozbawione znaczenia – o uznaniu dokumentu za fakturę decyduje wyłącznie jego treść”⁹.

Rzecz jednak w tym, że ustawodawca w dalszych przepisach wydaje się nie dostrzegać tej zależności. W szczególności jest to widoczne w posługiwaniu się przez ustawodawcę określeniem „faktura elektroniczna”. Kontekst użycia tego określenia – mającego przecież swoją definicję w ustawie! – wskazuje, że ustawodawca pod tym pojęciem zdaje się rozumieć raczej „fakturę w dowolnym formacie elektronicznym, lecz innym niż faktura według schemy FA(3)”. Wskazuje na to choćby brzmienie:

- art. 106ga ust. 3 u.p.t.u., tj. przepisu stanowiącego o wystawianiu faktur elektronicznych lub papierowych, gdy nie ma obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych;

⁸ T. Michalik, *VAT. Komentarz*, Warszawa 2024, el(Legalis).

⁹ *Ibidem*.

- art. 106gc ust. 1 u.p.t.u., który stanowi, że faktury elektroniczne przesyła się albo udostępnia się nabywcy w sposób z nim uzgodniony¹⁰;
- art. 106l ust. 2 u.p.t.u. stanowiący o duplikatach zaginionych albo zniszczonych faktur elektronicznych;
- art. 106ng u.p.t.u., który pozwala na wystawianie faktur elektronicznych w czasie awarii (całkowitej) KSeF.

Te przepisy wskazują wyraźnie, że pojęcie faktur elektronicznych nie obejmuje ani faktur ustrukturyzowanych, ani faktur wystawianych w trybie offline²⁴, w czasie awarii (zwykłej), w czasie niedostępności systemu.

Obowiązek wystawiania faktur ustrukturyzowanych

Jak już wskazywano, faktura ustrukturyzowana to faktura wystawiana przez podatnika przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur¹¹ wraz z przydzielonym numerem identyfikującym tę fakturę w tym systemie.

W myśl art. 106ga ust. 1 podatnicy są obowiązani wystawiać faktury ustrukturyzowane przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur. Obowiązek, o którym mowa, nie dotyczy wystawiania faktur:

- 1) przez podatnika nieposiadającego siedziby działalności gospodarczej ani stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium kraju;
- 2) przez podatnika nieposiadającego siedziby działalności gospodarczej na terytorium kraju, który posiada stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium kraju, przy czym to stałe miejsce prowadzenia działalności nie uczestniczy w dostawie towarów lub świadczeniu usług, dla których wystawiono fakturę;
- 3) przez podatnika korzystającego z procedur szczególnych, o których mowa w dziale XII w rozdziałach 7, 7a i 9, dokumentujących czynności rozliczane w tych procedurach;

¹⁰ Gdy tymczasem faktury ustrukturyzowane są zasadniczo przekazywane nabywcom z wykorzystaniem KSeF.

¹¹ Można przy tym zauważyć, że Krajowy System e-Faktur (KSeF) jest prowadzony przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, zaś sam system służy m.in. do: wystawiania faktur ustrukturyzowanych, dostępu do faktur ustrukturyzowanych, otrzymywania faktur ustrukturyzowanych, przechowywania faktur ustrukturyzowanych, oznaczania faktur ustrukturyzowanych numerem identyfikującym przydzielonym w KSeF.

- 4) na rzecz nabywcy towarów lub usług będącego osobą fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej;
- 5) w przypadku odpowiednio udokumentowanych dostaw towarów lub świadczenia usług, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 106s;
- 6) przez podatnika korzystającego ze zwolnienia, o którym mowa w art. 113a ust. 1;

Dodatkowo odstępstwa od powyższego obowiązku wynikają z przepisów przejściowych¹² oraz mogą być wprowadzane w przepisach wykonawczych¹³.

Nie można przy tym uznać, że powyższe przepisy wprowadzają nową kategorię obowiązku dla podatników. Są one jedynie regulacjami, które stanowią o sposobie wykonania generalnego obowiązku wystawiania faktur, który wynika z art. 106b u.p.t.u. Ten ostatni przepis stanowi bowiem, że podatnik jest obowiązany wystawić fakturę dokumentującą:

- 1) sprzedaż, a także dostawę towarów i świadczenie usług, o których mowa w art. 106a pkt 2, dokonywane przez niego na rzecz innego podatnika podatku, podatku od wartości dodanej lub podatku o podobnym charakterze lub na rzecz osoby prawnej niebędącej podatnikiem;
- 2) wewnątrzwspólnotową sprzedaż towarów na odległość, chyba że podatnik korzysta z procedury szczególnej, o której mowa w dziale XII w rozdziale 6a;
- 3) wewnątrzwspólnotową dostawę towarów na rzecz podmiotu innego niż wskazany w pkt 1;
- 4) otrzymanie przez niego całości lub części zapłaty przed dokonaniem czynności, o których mowa w pkt 1 i 2, z wyjątkiem przypadku, gdy zapłata dotyczy:

¹² Przepisy art. 145l–145n u.p.t.u. zawierają odstępstwa dla podatników, u których łączna wartość sprzedaży brutto nie przekroczyła w 2024 r. kwoty 200 mln zł (tacy podatnicy wystawiają faktury ustrukturyzowane od 1 kwietnia 2026 r.), dla podatników, u których łączna wartość sprzedaży brutto udokumentowana fakturami wystawionymi w danym miesiącu nie przekracza 10 000 zł (tacy podatnicy wystawiają faktury ustrukturyzowane od 1 stycznia 2027 r.). Odstępstwa dotyczą także (do końca 2026 r.) faktur emitowanych z kas rejestrujących (w tym paragonów z NIP nabywcy traktowanych jako tzw. faktury uproszczone).

¹³ Z przepisów wykonawczych wynika, że wyłączenie z obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych dotyczy m.in. usług przejazdu autostradą płatną, usług udokumentowanych biletem (jako faktura) za przejazd kolejami, taborem samochodowym, środkami transportu morskiego i lotniczego, usług finansowych i ubezpieczeniowych zwolnionych z VAT.

- a) wewnątrzspółnotowej dostawy towarów,
- b) czynności, dla których obowiązek podatkowy powstaje zgodnie z art. 19a ust. 5 pkt 4,
- c) dostaw towarów, dla których obowiązek podatkowy powstaje zgodnie z art. 19a ust. 1b.

Regulacje te należy, moim zdaniem, odczytywać w ten sposób, że podatnik mający obowiązek (wynikający z art. 106b u.p.t.u.) wystawić fakturę, w określonych (w art. 106ga u.p.t.u.) przypadkach wystawia ją (co do zasady) jako fakturę ustrukturyzowaną. Obowiązek wystawienia faktury ustrukturyzowanej nie jest zatem obowiązkiem samoistnym, lecz w istocie sposobem wykonania bardziej ogólnej powinności wystawienia faktury.

Gdyby było inaczej, to można byłoby dojść do paradoksalnego wniosku, że podatnik powinien w określonych sytuacjach wystawić zarówno fakturę, jak i fakturę ustrukturyzowaną. Taka zaś interpretacja po pierwsze byłaby absurdalna, po drugie prowadziłyby do niebezpieczeństwa dla prawidłowości poboru VAT (pojawienie się dwóch dokumentów dokumentujących jedną transakcję).

Powstaje jednak także pytanie, czy przepisy mające nakładać obowiązek wystawiania faktur ustrukturyzowanych są sformułowane właściwie i w sposób oddający w pełni intencję ustawodawcy. Wynika z nich bowiem, że podatnicy mają obowiązek wystawiać faktury ustrukturyzowane przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur. Brzmienie przepisów sugerowałoby, że jeśli podatnicy wystawiają faktury ustrukturyzowane, to wówczas powinni to zrobić przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur. Takie sformułowanie tego obowiązku w istocie jest ukrytym pleonazmem, bowiem zgodnie ze stosowną definicją zawartą w art. 2 pkt 32a ustawy faktura ustrukturyzowana jest fakturą wystawioną przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur. Przepis nie wskazuje natomiast w istocie, kiedy ów obowiązek – wystawienia faktury ustrukturyzowanej – się aktualizuje. Nie wynika z niego, kiedy podatnik powinien wystawić fakturę ustrukturyzowaną, tylko jak powinien ją wystawić. Nie ma w komentowanym przepisie żadnego powiązania z przepisami określającymi podmiotowo-przedmiotowy zakres obowiązku wystawiania faktur jako takich (który jest określony w przepisach art. 106a–106b). Przykładowo zatem z przepisów art. 106a i 106b ustawy wynika, że podatnik dokonujący opodatkowanej sprzedaży (czyli np. świadczenia usług) na rzecz innego polskiego podatnika powinien wystawić fakturę. Czy komentowany przepis wprowadza obowiązek wystawienia faktury ustrukturyzowanej? Nie. Stanowi tylko i wyłącznie o tym, że faktury ustrukturyzowane powinny być

wystawiane przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur. Nie doprecyzowuje natomiast tego obowiązku, bowiem w żaden sposób się z nim nie wiąże.

W moim przekonaniu, jeśli weźmie się pod uwagę deklarowaną i objawianą powszechnie wolę projektodawców komentowanych przepisów, to ust. 1 powinien mieć raczej brzmienie: „Podatnicy wystawiają faktury w postaci faktur ustrukturyzowanych”, względnie: „podatnicy mający obowiązek wystawienia faktury, wystawiają ją w postaci faktury ustrukturyzowanej”. Wówczas przepis wskazywałby wyraźnie, że obowiązek wystawienia faktury ustrukturyzowanej jest formą wykonania ogólnego obowiązku wystawienia faktury.

Oczywiście – jeśli weźmie się pod uwagę, że komentowany przepis jest w istocie pleonastyczny, zaś wynik wykładni zakładającej taką pleonastyczność należy odrzucić¹⁴ (a więc należałoby uznać, że komentowany przepis nie może być rozumiany jako wskazujący na sposób wystawiania faktur ustrukturyzowanych – tj. przy użyciu KSeF) oraz jeśli uwzględni się kontekst wszystkich regulacji prawnych dotyczących faktur ustrukturyzowanych, można przyjąć, że komentowany artykuł w istocie wprowadza obowiązek wystawiania faktur jako faktur ustrukturyzowanych.

Rzecz jednak w tym, że można to było wyrazić znacznie bardziej precyzyjnie i jednoznacznie. Notabene ustawodawca uczynił to przykładowo w odniesieniu do faktur korygujących, stanowiąc w art. 106j ust. 4: „Fakturę korygującą fakturę ustrukturyzowaną wystawia się w postaci faktury ustrukturyzowanej albo faktury, o której mowa w art. 106nda ust. 1”.

Faktury wystawione w trybie offline a faktury ustrukturyzowane

W praktyce funkcjonowania KSeF pojawiać się mogą jeszcze jednego rodzaju szczególne faktury. Są to mianowicie faktury wystawiane w trybach offline oraz w czasie awarii systemu, tj. faktury, o których mowa w art. 106nda ust. 1, art. 106nf ust. 1 oraz art. 106nh ust. 1 u.p.t.u.

We wszystkich tych trybach faktura w postaci dokumentu elektronicznego jest przygotowywana (sporządzana) przez podatnika (osobę uprawnioną), lecz nie jest od razu wysyłana do KSeF (dlatego że albo jest to niemożliwe z powodu awarii albo niedostępności systemu, albo tak podatnik zdecydował). Wysyłka

¹⁴ Zgodnie z zakazem wykładni per non est. Zob. także L. Morawski, *Wykładnia w orzecznictwie sądów*. Komentarz, Toruń 2002, s. 150–151.

takich faktur do KSeF powinna nastąpić w określonych terminach (liczonych od wystawienia faktury, jak w przypadku trybu offline24 albo liczonych od ustąpienia awarii czy też zakończenia niedostępności systemu).

W tym miejscu trzeba zauważyć, że przepisy ustawy nie do końca pozwalają określić, jaki jest status prawny faktur wystawionych w tych trybach przed ich wysłaniem do KSeF.

Ustawodawca odróżnia dokument wystawiony w trybie offline24 od faktury ustrukturyzowanej. Wielokrotnie bowiem inne przepisy ustawy posługują się sformułowaniem „faktury, o których mowa w art. 106nda ust. 1, art. 106nf ust. 1 oraz art. 106nh ust. 1”. Wydaje się jednak równocześnie, że nie jest to do końca konsekwentne, w tym znaczeniu, że zasadność wyróżniania faktury wystawionej w trybach offline czy też w czasie awarii (zwykłej) od faktury ustrukturyzowanej istnieje zasadniczo do momentu, w którym faktura ta zostanie przesłana do KSeF i otrzyma numer unikalny. Wówczas bowiem staje się fakturą ustrukturyzowaną (także w kontekście definicji zawartej w art. 2 pkt 32a ustawy).

Problematyczny natomiast jest status dokumentu już utworzonego, lecz jeszcze niewysłanego. Z pewnością jest to dokument elektroniczny (jeśli został stworzony zgodnie ze schemą FA). Powstaje pytanie, czy jest to faktura elektroniczna. Zgodnie z definicją fakturą elektroniczną jest faktura w formie elektronicznej wystawiona i otrzymana w dowolnym formacie elektronicznym. W kontekście tej definicji można by postawić tezę, że jeśli faktura wystawiona zgodnie ze schemą FA(3):

- zostanie otrzymana przez nabywcę lub mu udostępniona: staje się fakturą elektroniczną;
- nie zostanie otrzymana przez nabywcę ani mu udostępniona: nie jest fakturą elektroniczną.

Tutaj należy postawić zasadnicze pytania: „Czy można przekazać fakturę wystawioną w trybie offline nabywcy w inny sposób niż poprzez KSeF?”, względnie: „Czy można przekazać wizualizację tego dokumentu elektronicznego nabywcy?”.

Takie możliwości z pewnością istnieją w odniesieniu do faktur wystawionych w czasie awarii (zwykłej) KSeF. Przepis art. 106nf ust. 2 ustawy stanowi bowiem, że faktury wystawione w czasie awarii (zwykłej) udostępnia się nabywcy w sposób z nim uzgodniony.

Wydawać by się mogło, że podobnie powinno być w przypadku trybów offline, aby w razie obaw o stabilność KSeF (czy w czasie niedostępności

systemu) wystawiona w postaci dokumentu elektronicznego faktura mogła być od razu przekazana innym kanałem (niż KSeF) nabywcy.

Przepisy ustawy oraz przepisy wykonawcze stanowią natomiast, że:

- faktury wystawione w trybie offline24 przed ich przesłaniem do KSeF mogą być udostępniane w innym sposób tym nabywcom, którzy nie mają dostępu do KSeF (nabywcom wskazanym w art. 106gb ust. 4);
- faktury wystawione w trybie offline24 zwykłym nabywcom są udostępniane z wykorzystaniem KSeF.

Faktura wystawiana w trybie offline24 ma być zatem zasadniczo udostępniana nabywcy za pośrednictwem systemu KSeF. Taka reguła wynika z art. 106nda ust. 3 u.p.t.u. Ministerstwo Finansów wskazuje jednocześnie, że nabywca po dokonaniu transakcji, gdy faktura została już wystawiona, lecz jeszcze niewprowadzona do KSeF, może otrzymać dokument określany jako „potwierdzenie transakcji”. W materiałach informacyjnych opracowanych przez Ministerstwo wskazuje się, że w przypadku, gdy fakturze wystawionej w trybie offline24 nie został jeszcze nadany numer KSeF, a nabywcą jest podatnik krajowy posiadający identyfikator podatkowy NIP, możliwe będzie wydanie mu potwierdzenia transakcji¹⁵. Wystawienie tego dokumentu nie ma żadnej podstawy prawnej, przy czym skądinąd słuszne jest założenie leżące u podstaw zaproponowania tego rozwiązania, że wydanie potwierdzenia transakcji nie musi być regulowane przepisami ustawy ani rozporządzenia z uwagi na fakt, że nie wiąże się z żadnymi nowymi obowiązkami dla podatników, jako że wprowadzenie tego rozwiązania jest odpowiedzią na potrzeby rynku, a korzystanie z niego jest w pełni dobrowolne.

Ministerstwo wskazuje także, iż potwierdzenie transakcji z uwagi na swój zakres elementów nie będzie fakturą w rozumieniu art. 2 pkt 32 ustawy o podatku od towarów i usług ani fakturą uproszczoną w rozumieniu przepisów rozporządzenia w sprawie wystawiania faktur. Można jednak w tym miejscu retorycznie zapytać: „Skoro wystawianie potwierdzeń transakcji jest całkowicie dobrowolne, zaś elementy takiego potwierdzenia nie są określone w przepisach, to czy takie potwierdzenie transakcji może jednak zawierać wszelkie elementy wymagane dla faktury?”.

Można się także spotkać z głosami wskazującymi, że możliwe są sytuacje, w których w przypadku faktur wystawianych w trybie offline24, nabywca będzie jednak otrzymywał od sprzedawcy albo wizualizację faktury, albo fakturę w postaci elektronicznej, zgodną ze schematem FA(3), ale nieozna-

¹⁵ <https://ksef.podatki.gov.pl/informacje-ogolne-ksef-20/tryb-offline24/> (dostęp: 21.12.2025).

czoną numerem KSeF¹⁶. Zgodzić się bowiem należy, że nie ma w przepisach wyraźnego zakazu takiego działania.

Czy takie dokumenty będą fakturami ustrukturyzowanymi? Niewątpliwie nie, bowiem elementem faktury ustrukturyzowanej – w świetle definicji zawartej w art. 2 pkt 32a u.p.t.u. – jest „przydzielony fakturze numer identyfikujący tę fakturę w systemie KSeF”. Takie dokumenty przekazane nabywcy poza systemem KSeF nie będą zatem fakturami ustrukturyzowanymi.

Nie ulega jednak wątpliwości, że:

- wizualizacja faktury, a także „potwierdzenie transakcji” (które będzie zawierać wymagane dla faktury dane) – jest fakturą;
- faktura w postaci elektronicznej, zgodna ze schematem FA(3), ale nieoznaczona numerem KSeF i przekazana poza systemem – jest fakturą elektroniczną.

Notabene z przepisów dotyczących KSeF wynika, że jeśli faktury wystawione w trybie offline²⁴ bądź w czasie awarii (zwykłej) systemu albo jego niedostępności, nie zostaną przesłane do systemu, zaś następnie system ulegnie awarii tzw. całkowitej, to wówczas nie będzie już w ogóle obowiązku przesłania tych dokumentów do systemu. To także potwierdza w jakiś sposób, że te dokumenty muszą być uznane za faktury elektroniczne.

Zakończenie

Wprowadzenie w życie obowiązkowego KSeF jest olbrzymim wyzwaniem. Przede wszystkim w kontekście tego, że przepisy prawa muszą tutaj współgrać z rozwiązaniami technologicznymi (informatycznymi). Można przy tym odnieść wrażenie, że często brzmienie przepisów jest mniej ważne od tego, co okazuje się wdrożone, czy też możliwe do wdrożenia z punktu widzenia technologicznego¹⁷. W związku z tym okazuje się, że to nie przepisy, lecz

¹⁶ K. Jędrzejewska, *Krajowy System e-Faktur skomplikuje zasady odliczania VAT*. Pozyskano z: <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/10585265,krajowy-system-e-faktur-skomplikuje-zasady-odliczania-vat.html> (dostęp: 20.12.2025).

¹⁷ Tytułem przykładu można wskazać chociażby, że Ministerstwo Finansów w aktualnej wersji nowej dokumentacji technicznej KSeF wskazało, że kod QR certyfikat nie będzie zapewniał integralności faktury. Jest to wprost sprzeczne z przepisami ustawy oraz przepisami wykonawczymi. Chociaż początkowo w dokumentacji twierdzono, że „Kod II (...) pełni funkcję potwierdzenia autentyczności wystawcy oraz integralności faktury”, to później stwierdzono w niej, że „Kod II (...) pełni funkcję potwierdzenia autentyczności wystawcy oraz jego uprawnień do wystawienia faktury w imieniu sprzedawcy”.

broszury informacyjne, podręczniki korzystania oraz dokumentacja techniczna systemu, rozstrzygają o prawach i obowiązkach podatnika. Nie jest to sytuacja właściwa. Jej elementami są także niestety opisywany tutaj pewien chaos i niekonsekwencja w zakresie definiowania i używania podstawowych pojęć związanych z KSeF.

Bibliografia

- Bartosiewicz A., *VAT. Komentarz*, wyd. XIX, Warszawa 2025.
- Ćwik-Bury A., „Puste faktury” w podatku od towarów i usług. Kilka uwag, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2023, 1. <https://doi.org/10.18778/1509-877X.2023.01.04>
- Jędrzejewska K., *Krajowy System e-Faktur skomplikuje zasady odliczania VAT*. Pozyskano z: <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/10585265,krajowy-system-e-faktur-skomplikuje-zasady-odliczania-vat.html> (dostęp: 20.12.2025).
- Matarewicz J., *Ustawa o podatku od towarów i usług. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025.
- Michalik T., *VAT. Komentarz*, Warszawa 2024, el(Legalis).
- Morawski L., *Wykładnia w orzecznictwie sądów. Komentarz*, Toruń 2002.
- Selera P., *Prawo do odliczenia i zwrotu podatku naliczonego w VAT*, Warszawa 2014.
- Sobocho B., *Puste faktury*, [w:] *Przestępstwa karuzelowe i inne oszustwa w VAT*, red. I. Ożóg, Warszawa 2017.

Marek Bełdzikowski¹

KSeF jako element walki z luką VAT – skuteczność i ograniczenia

Streszczenie

Autor ukazuje Krajowy System e-Faktur w ujęciu narzędzia służącego kontroli podatkowej. Faktury elektroniczne stanowią końcowy etap digitalizacji rozliczeń podatku VAT oraz docelowy model kontroli rozliczeń tego podatku. W ten sposób organy kontrolne otrzymują bezpośredni i nieograniczony dostęp do podstawowego dokumentu rozliczającego podatek od towarów i usług. Co istotniejsze, właśnie ten dokument jest jednym z bardziej ryzykownych – z punktu widzenia potrzeb kontroli podatkowych – obszarów w podatku od towarów i usług. W ten sposób realizowany jest postulat stworzenia centralnej bazy faktur. Implementacja tego rozwiązania następuje jednak nie w okresie problemów z poborem podatku VAT, ale w czasie względnie wysokich wpływów z tego podatku, czego wyznacznikiem jest rozmiar luki podatkowej w podatku VAT, wyraźnie mniejszej niż w czasach jej apogeum w Polsce. Autor próbuje ocenić, czy w takiej sytuacji nowe rozwiązanie spełni związane z nim oczekiwania i zredukuje niektóre z patologii w zakresie dokumentowania obrotu podatku VAT ze zjawiskiem tzw. pustych faktur w szczególności.

Słowa kluczowe: ewidencjonowanie transakcji podlegających VAT, uszczelnienie poboru VAT, cyfryzacja, faktura VAT, luka podatkowa, luka VAT.

KSeF as a Tool in Addressing the VAT Gap – Effectiveness and Constraints

Abstract

The author presents the National e-Invoice System as a tool serving the purposes of tax control. Electronic invoices constitute the final stage of the digitalisation of VAT settlements and the target model for monitoring the settlement of this

¹ Akademia Leona Koźmińskiego, Centrum Badań nad VAT-em, ORCID: 0009-0001-3473-6935.

tax. In this way, supervisory authorities gain direct and unrestricted access to the primary document used to account for value-added tax. What is more, this very document represents one of the more high-risk areas of VAT—from the perspective of tax-control needs. Thus, the long-standing objective of creating a central invoice database is being fulfilled. However, the implementation of this solution is taking place not during a period of difficulties in VAT collection, but rather at a time of relatively high VAT revenues, as evidenced by the size of the VAT gap, which is clearly smaller than at its peak in Poland. The author seeks to assess whether, under such circumstances, the new system will meet the expectations associated with it and reduce certain pathologies in VAT documentation, particularly the phenomenon of so-called “empty invoices.”

Keywords: recording of VAT-taxable transactions, tightening VAT collection, digitalisation, VAT invoice, tax gap, VAT gap.

Wstęp

Krajowy system faktur elektronicznych ma być rewolucją nie tylko w rozliczaniu podatku od towarów i usług dla jego podatników, ale także dla Skarbu Państwa. Pomysłodawcy KSeF nie ukrywają swoich nadziei, że to rozwiązanie wyraźnie zwiększy efektywność poboru podatku od towarów i usług. Punkt 4 preambuły Decyzji Wykonawczej Rady (UE) 2022/1003 z dnia 17 czerwca 2022 r., stanowiącej podstawę do implementacji mechanizmu KSeF, nie pozostawia w tym zakresie wątpliwości: „Polska utrzymuje, że szczególny środek przyczyni się do lepszego zwalczania oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej (VAT) i uchylania się od VAT. Szczególny środek, w połączeniu z przekazywaniem dodatkowych danych dotyczących transakcji, znacznie poprawi zdolności analityczne polskiej administracji podatkowej, umożliwiając jej automatyczną weryfikację spójności między zadeklarowanym a zapłaconym VAT oraz zwiększając dokładność weryfikacji wniosków o zwrot VAT składanych przez podatników. Ponadto będzie on stanowił uzupełnienie innych środków mających na celu zwalczanie oszustw związanych z VAT i uchylania się od VAT oraz modernizację systemu VAT, takich jak Jednolity Plik Kontrolny do celów VAT, mechanizm podzielonej płatności, elektroniczny system analizowania przepływów środków pieniężnych oraz system kas rejestrujących online służący do monitorowania sektora detalicznego”². W tym kontekście KSeF

² Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/1003 z dnia 17 czerwca 2022 r. upoważniająca Rzeczpospolitą Polską do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości

należy uznać za kolejne narzędzie kontrolne w rękach fiskusa. Jego oddziaływanie będzie wykraczać poza rozumienie efektywności poboru podatku jako wzrostu, oczekiwanych wpływów podatkowych. KSeF pozwoli na kontrolę poprawności rozliczenia podatku VAT na niespotykaną dotąd skalę, pozwalając na zapewnienie przestrzegania norm prawa podatkowego oraz wypełnianie przez podatników obowiązków dokumentacyjnych i sprawozdawczych już poprzez weryfikację poprawności faktur. Daje to nadzieję na przynajmniej ograniczenie szeregu niepożądanych zjawisk obserwowanych od samego początku rozliczania podatku od towarów i usług. Podstawowym z nich są tzw. puste faktury. Skuteczność poboru podatku VAT jest w Polsce jednym z nielicznych spopularyzowanych w sferze publicznej zagadnień z prawa podatkowego. Często utożsamia się go z pojęciem luki podatkowej. W tym przypadku ta zbitka pojęciowa nie jest przypadkowa – luka podatkowa jest najważniejszym miernikiem skuteczności poboru podatków. Jednak utożsamienie skutecznej polityki podatkowej, w tym „uszczelniania” podatku z redukcją luki podatkowej, jest pułapką dla decydentów, którzy znajdują się pod presją pokazywania rosnących słupków do budżetu. Niestety wydaje się nieprawdopodobne, aby rozmiar i tempo redukcji luki podatkowej, w apogeum tego zjawiska niemal dekadę temu, były możliwe do powtórzenia.

Pojęcie luki podatkowej

Pomimo publicystycznej popularności luka podatkowa nie doczekała się formalnej definicji³. Mimo sporów co do zakresu samego pojęcia jej geneza jest bezdyskusyjna – luka pojawia się jako efekt ucieczki przed podatkami. Wielkość tej luki pokazuje rozmiar unikania opodatkowania, w tym przypadku podatkiem VAT. To nadaje luce znaczenie praktyczne – badanie luki podatkowej jest jednocześnie badaniem zjawiska unikania podatków. Jest ono znacznie bardziej skomplikowane niż tylko w kontekście wielkości luki podatkowej. Dlatego kryterium wzrostu bądź spadku wpływów podatkowych paradoksalnie nie jest wystarczające na potrzeby oceny skuteczności rozwiązań legislacyjnych. Skuteczność prawa (nie tylko) podatkowego sprowadza się również do ograniczania zjawisk uznawanych za niepożądane bądź wręcz patologiczne – przykładem jest tu ograniczanie szarej strefy, ale także zapewnienie poprawnego, w formalnym tego słowa znaczeniu, rozliczania danego podatku. Drugim aspektem jest

dodanej ST/9217/2022/INIT Dz.U. L 168 z 27.6.2022, s. 81–83 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV)

³ H. Kuzińska (red.), *Ucieczka przed podatkami i kontrola podatkowa*, Warszawa 2018, s. 27.

zapewnienie lepszego funkcjonowania samego tytułu podatkowego. Podatek od towarów i usług jest szczególnie podatny na tego typu działania, głównie dzięki przyjęciu metody fakturowej w tym podatku. Jego wartość jest ustalana na podstawie systemu naliczania i odliczania jego kwot z wykorzystaniem faktur, co czyni formalną poprawność tych dokumentów niezwykle istotną dla tego podatku. Warto również zauważyć, że mechanizm podatku VAT generuje nieproporcjonalnie dużo – w porównaniu z innymi tytułami podatkowymi – zwrotów nadpłaty podatków. Poprawa skuteczności poboru VAT może również oznaczać zmniejszenie wypłat z tytułu zwrotu tego podatku.

Nieformalnym standardem badań nad luką podatkową w podatku VAT są te prowadzone przez Komisję Europejską⁴. Szczególne znaczenie ma wypracowana na potrzeby tych badań definicja samej luki podatkowej. Istotnie upraszczając, można tę definicję sprowadzić do różnicy pomiędzy VAT, który mógłby zostać teoretycznie pobrany na podstawie przepisów prawa i VAT faktycznie pobranym. Pojęcie teoretycznych wpływów z podatku VAT (VAT Total Tax Liability, VTTL), jest kluczowe, gdyż decyduje o rozmiarach ubytku we wpływach podatkowych, czyli właśnie luki podatkowej. Jest to wielkość podatku VAT, która w teorii byłaby możliwa do ściągnięcia w oparciu o obowiązujące przepisy. Pod tym terminem kryje się próba odwzorowania kluczowych elementów konstrukcyjnych podatku VAT (stawki obniżone, zwolnienia wobec ostatecznej i pośredniej konsumpcji). Pomimo prób zbliżenia teoretycznego wskaźnika VTTL do realiów wskazywany przez ten wskaźnik poziom wpływów jest jednak niemożliwy do osiągnięcia. Kolejny wskaźnik wykorzystywany dla określenia luki podatkowej w tej metodologii jest jeszcze bardziej teoretyczny – to tak zwana luka polityczna. Jest to „idealny” podatek VAT, bez obniżonych składek, zwolnień czy innych preferencji dla podatników odniesiony do wielkości ostatecznej konsumpcji. W sposób oczywisty takiego poziomu poboru nie da się osiągnąć⁵.

Ustawodawca jest zainteresowany nie tylko kwotą, lecz także treścią merytoryczną tego zjawiska – czyli mechanizmami oszukańczymi, które powodują ubytek wpływów podatkowych. Tak zwana dekompozycja luki podatkowej jest obarczona podobnym błędem jak szacowanie wielkości luki, ale takie próby są podejmowane. Na przykład w momencie apogeum rozmiaru luki podatkowej w podatku VAT w roku 2016 ubytek dochodów państwa z podatku od towarów i usług miał wynosić odpowiednio: z powodu funkcjonowania

⁴ European Commission, CASE, G. Poniatowski, M. Bonch-Osmolovskiy, L. Braniff, G. Harrison, G. Luchetta, J. Neuhoﬀ, A. Śmietanka, H. Zick, *VAT gap in the EU – Report 2024*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2024, s. 174.

⁵ *Ibidem*.

tw. znikających podatników – 4520 mln zł, w efekcie przemytu (głównie wyrobów akcyzowych) – 2680 mln zł, w wyniku zawyżania VAT naliczonego – 13 540 mln zł, wskutek nadużyć zwolnienia podmiotowego – 1130 mln zł, w efekcie pomyłek – 3240 mln zł, a z pozostałych powodów – 17 420 mln złotych⁶.

Oceniając deklaracje w zakresie redukcji rozmiaru luki podatkowej, trzeba brać pod uwagę, że jej rozmiar jest zawsze szacunkiem. Dlatego wyliczenia wskazujące rozmiary oczekiwanych redukcji rozmiarów luki podatkowej – pomimo podejmowanych wysiłków urealnienia tych wyliczeń – są zazwyczaj niemożliwe do osiągnięcia. Należy o tym pamiętać przy ocenie skuteczności tych propozycji.

Luka podatkowa w podatku VAT w Polsce i jej konsekwencje

Polskie doświadczenia z luką w podatku VAT są bolesne. Najbardziej burzliwy okres rozwoju tego zjawiska w naszym kraju zilustrowano na rysunku 1. Samo pojęcie dotarło do Polski po 2004 r., ale początkowo pozostawało niezauważone. Zmiana postrzegania nastąpiła, gdy pojawiły się problemy z poborem podatku VAT. W latach 2008–2015 dochody z niego w Polsce wzrosły zaledwie o 21% przy wzroście nominalnego PKB o 40% w tym samym okresie⁷.

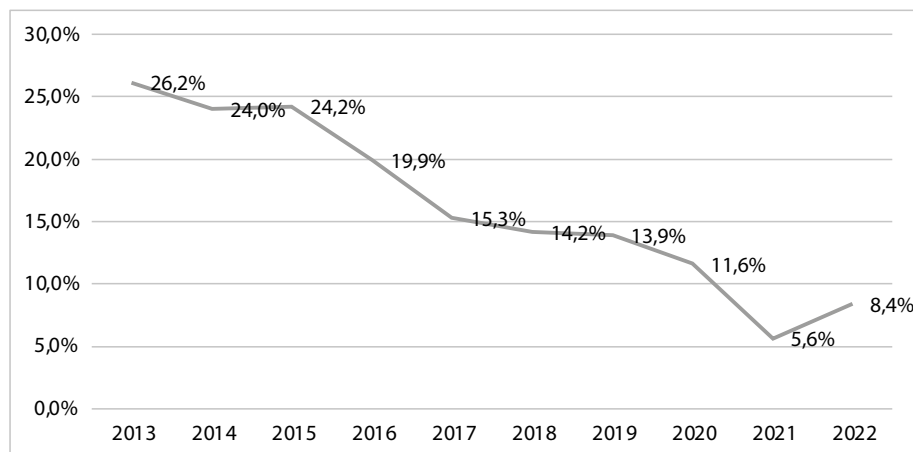
Luka rosła w całej Unii Europejskiej w 2009 r., kiedy wynosiła ponad 18% potencjalnych dochodów. Było to pokłosie kryzysu finansowego lat 2007–2008. W przypadku Polski od 2010 r. luka podatkowa w VAT miała tendencję wzrostową. W UE od 2014 r. można zaobserwować spadek luki jako % VTTL. Natomiast w Polsce maksymalny poziom luki podatkowej zostaje osiągnięty w 2016 roku⁸. Maksymalny rozmiar luki podatkowej w Polsce, odnotowany w raportach Komisji Europejskiej, w latach 2013–2016 dawał naszemu krajowi niechlubne miejsce w czołówce najgorzej radzących sobie z poborem podatku VAT członków wspólnoty.

⁶ A. Bernal, *Metody ograniczania luki VAT*, [w:] E. Małecka-Ziembińska (red.), *Oszustwa związane z VAT w dobie pandemii i cyfryzacji gospodarki* (s. 119–134), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2023, s. 122.

⁷ NIK, *Wykorzystanie Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych, od lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r.*, Warszawa 2019.

⁸ European Commission, *VAT gap in the EU. Report 2021*, 2021. Pozyskano z: <https://data.europa.eu/>; K. Konopczak, *Kwantyfikacja zmian luki VAT: podejście ekonometryczne. Gospodarka Narodowa*, „The Polish Journal of Economics” 2020, 302(2), s. 25–42.

Rysunek 1. Luka podatkowa w Polsce – % potencjalnych wpływów z podatku VAT



Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, CASE, G. Poniatowski, M. Bonch-Osmolovskiy, L. Braniff, G. Harrison, G. Luchetta, J. Neuhoff, A. Śmietanka, H. Zick, *VAT gap in the EU – Report 2024*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2024.

Odpowiedzią na zaistniałą sytuację był szereg inicjatyw legislacyjnych zwanych potocznie „uszczelnianiem podatku VAT”. Doprowadziły one do zahamowania procesu stagnacji i spadku wpływów podatkowych z tego podatku. W konsekwencji proces pogarszania się skuteczności poboru podatku od towarów i usług został zatrzymany w latach 2016–2017, a po 2018 r. nastąpił silny spadek luki podatkowej. Wielkość luki spadła w ciągu 2 lat o niemal 10 punktów procentowych, a od 2020 r. skala luki VAT, zarówno w ujęciu bezwzględnym, jak i relatywnym, maleje. Po okresie pandemii (lata 2020–2021) skuteczność poboru podatku oraz rozmiar luki podatkowej ustabilizowały się na przeciętnym dla UE poziomie. Zahamowanie procesu spadku wpływów z podatku VAT nastąpiło w wyniku intensywnej aktywności legislacyjnej, zwanej potocznie „uszczelnianiem” podatku VAT. Jednym z jego istotniejszych obszarów była cyfryzacja samego podatku VAT i jego poboru. Po prawie dekadzie KSeF można uznać za ukoronowanie tego procesu.

Elektronizacja podatku VAT w Polsce

Digitalizacja podatku VAT stanowi istotną cezurę w funkcjonowaniu podatku VAT. Do tego czasu model poboru podatku od towarów i usług nie uległ zasadniczym zmianom. Opierał się na samoobliczaniu podatku przez podat-

ników i późniejszych kontrolach prowadzonych przez administracje podatkowe. Dokumenty papierowe, najpierw wykorzystywane przez podatników dla rozliczenia podatku, były następnie weryfikowane – w wrywkowych kontrolach przez pracowników administracji podatkowych. Z punktu widzenia organów podatkowych nadzór nad obrotem gospodarczym był wrywkowy i nie był możliwy w czasie rzeczywistym. Liczba transakcji gospodarczych była zbyt duża dla liczby pracowników urzędów obsługujących organy podatkowe, przez co nadzór nad poborem podatku VAT był iluzoryczny⁹. Cyfryzacja VAT miała przede wszystkim przyspieszyć dostęp do informacji przekazywanych przez podatników administracji podatkowej i ułatwić ich analizę. Ten kierunek zmian systemu podatkowego był spójny ze zmianami w samej gospodarce. Transformacja cyfrowa obrotu gospodarczego oznaczała również cyfryzację procesów zarządczych w podmiotach gospodarczych będących też podatnikami. Powszechnie stawało się stosowanie rozbudowanych cyfrowych systemów finansowo-księgowych oraz posługiwanie się dokumentacją elektroniczną. Jednocześnie budowano cyfrowe kanały komunikacji z kontrahentami. Oba procesy – digitalizacja dokumentacji, czyli tworzenie dokumentów w formie elektronicznej, oraz elektroniczna transmisja danych, czyli przekazywanie informacji w formie elektronicznej, w sposób zautomatyzowany i w formie ustrukturyzowanej – zostały następnie wykorzystane w procesie cyfryzacji poboru podatków. Coraz szersza digitalizacja obrotu gospodarczego stanowiła dobrą podstawę do zastosowania wypracowanych w jej ramach narzędzi do obsługi relacji z podmiotami publicznymi, a w szczególności w relacji podmiot–organ podatkowy. Efektem przyjęcia takiego rozwiązania miało być z jednej strony zmniejszenie kosztów realizowania przez podatników nałożonych na nich obowiązków, z drugiej zaś poprawa nadzoru realizacji tych zobowiązań przez administrację podatkową. Takie możliwości dostrzegła zarówno Komisja Europejska, jak i krajowy ustawodawca. Mimo to digitalizacja VAT w Polsce okazała się procesem nie tylko długotrwałym, ale i stopniowym. Jego przebieg nie jest jedynie ciekawostką historyczną – wskazuje na logikę powstania i oczekiwań wobec KSeF. Pierwszym etapem digitalizacji VAT było wprowadzenie obowiązku składania deklaracji podatkowych na potrzeby VAT w formie elektronicznej (ostatecznie od 2018 r.). Jednocześnie wprowadzono obowiązek raportowania przez tzw. jednolity plik kontrolny (JPK) nakładający na podatników, prowadzących księgi podatkowe przy użyciu programów komputerowych, obowiązek przedstawiania specjalnego zestawienia o dowodach księgowych,

⁹ P. Szymanek, *Krajowy System e-Faktur jako model centralnego rejestru faktur*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2023, 8, s. 5.

które służyły wytworzeniu deklaracji podatkowej i wyliczeniu kwot podatku wykazanych w deklaracji podatkowej na potrzeby podatku VAT¹⁰. Cyfryzacja i automatyzacja przekazywania tzw. rejestrów VAT pozwoliły na weryfikację dokumentacji konkretnych transakcji gospodarczych dokonywanych przez podatnika. Kolejnym krokiem było połączenie obu mechanizmów, tj. deklaracji podatkowych oraz ewidencji (w jeden dokument), co zlikwidowało wymóg wysyłania deklaracji VAT-7 i wprowadzono w to miejsce JPK_VAT, zastępujące jednocześnie dotychczasowe pliki kontrolne JPK. W ten sposób zelektronizowano (nakładając również obowiązek na podatników przekazywania ich drogą elektroniczną organom podatkowym) dwa elementy raportowania przez podatników VAT rozliczenia tego podatku – deklaracji podatkowej stanowiącej podsumowanie danego okresu rozliczeniowego (miesiąca bądź kwartału) oraz zestawienie dokumentów stanowiących podstawę przygotowanego rozliczenia – czyli rejestru dokumentów będących podstawą do stworzenia deklaracji podatkowej. W jego ramach organom podatkowym były przekazywane niektóre z informacji zawarte w fakturach, ale same faktury w dalszym ciągu pozostawały poza zakresem raportowania. Jak już wspomniano, mechanizm obliczania podatku VAT opiera się właśnie na fakturach i dokumentach im równorzędnych. System naliczania i odliczania odbywa się w oparciu o wskazane w nich wartości, przy czym zasadnicze znaczenie ma tutaj wykazany na fakturze podatek naliczony¹¹. Stąd występuje dodatkowe ryzyko dla tego podatku związane z łatwością wystawiania i podrabiania faktur. A w przypadku procederów oszukańczych korzyść oszustów będzie największa, gdy jeden podatnik wykazuje wysoką nadwyżkę podatku należnego nad naliczonym, której nigdy nie wpłaca na konto administracji skarbowej, a drugi podatnik odlicza podatek naliczony wynikający z zakupów dokonywanych bezpośrednio lub częściej pośrednio od tego pierwszego¹². Formalne rozliczenie podatku VAT opiera się na fakturach bądź na uznanych za równorzędne z nimi dokumentach. Weryfikacja tych dokumentów jest więc nieodłącznym elementem weryfikacji poprawności rozliczeń podatników podatku VAT. Dlatego skuteczność narzędzi kontrolnych w postaci plików JPK i im podobnych jest niewystarczająca, gdyż w praktyce postępowania kontrolnych konieczne jest i tak sięganie do faktur.

¹⁰ Była to faktycznie implementacja szerszego standardu – wypracowanego w ramach OECD tzw. SAF-T.

¹¹ A. Mudrecki, *Wykorzystanie mechanizmu odliczenia podatku naliczonego w systemie VAT do oszustw w postaci „karuzeli podatkowych”*, „Krytyka Prawa” 2018, 3, s. 262–277.

¹² A. Bernal, *Metody ograniczania luki VAT*, [w:] E. Małecka-Ziembińska (red.), *Oszustwa związane z VAT w dobie pandemii i cyfryzacji gospodarki* (s. 119–134), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2023, s. 121.

Od Centralnego Rejestru Faktur do KSeF

Faktury VAT podlegają ucyfrowieniu już od zarania procesu digitalizacji. Jednak pod tym pojęciem rozumiano dokumenty w „popularnych” formatach, takich jak: PDF, z zakresem danych uzgodnionym tylko pomiędzy stronami transakcji i bez pełnego wglądu organów podatkowych w szczegóły transakcji. Aby te rozwiązania mogły mieć zastosowanie dla obrotu gospodarczego, konieczne było stworzenie jednolitego standardu dla faktury elektronicznej. Wymagało to odpowiedniego przygotowania zarówno od strony rozliczeń VAT, jak i od strony procesów okołopodatkowych, takich jak korespondencja elektroniczna między podatnikami a organami państwowymi. Było to możliwe tylko przy stworzeniu jednolitego i centralnego systemu elektronicznych faktur, który oprócz zabezpieczenia interesów fiskusa będzie wspierał pracę systemów finansowo-księgowych podatników VAT¹³. Za kluczowy dla wypracowania tego standardu uważa się dokument Komisji Europejskiej – *Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*¹⁴. Przedstawiono w nim koncepcję Centralnego Rejestru Faktur (CRF) dwóch teoretycznych modeli umożliwiających skuteczniejsze zwalczanie i eliminowanie oszustw podatkowych w tym podatku w oparciu o faktury.

- 1) „Podatnik przekazuje z góry określone dane na temat transakcji w uzgodnionym formacie do prowadzonej przez siebie hurtowni danych VAT, do której dostęp, bezpośrednio lub niemal natychmiast na żądanie, miałby organ podatkowy. Niektóre państwa członkowskie poszły w tym kierunku i takie rozwiązanie nie stworzyło większych problemów. Model ten nie zapobiega jednak oszustwom wykorzystującym mechanizm »znikającego podatnika«: w przypadku zniknięcia podatnika znika również jego hurtownia danych VAT. Pozwala jednak na szybsze wykrycie tego rodzaju oszustw”¹⁵.
- 2) „Wszystkie faktury wysyłane są w czasie rzeczywistym do centralnej bazy danych monitorującej rozliczenia z tytułu VAT. Organy podatkowe

¹³ D. Pokrop, A. Pałys, *Krajowy System e-Faktur (KSeF) – kontekst prawny, wyzwania techniczne i konsekwencje praktyczne dla przedsiębiorców*, „Przegląd Podatkowy” 2021, 12, s. 21.

¹⁴ Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, Bruksela, 1.12.2010, KOM(2010) 695 wersja ostateczna. Pozyskano z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52010DC0695> (dostęp: 5.12.2025).

¹⁵ *Ibidem*, pkt 5.4.1.

byłoby w stanie uzyskać informacje znacznie szybciej niż obecnie oraz zniesiono by szereg dotychczasowych obowiązków związanych z rozliczeniem podatku VAT. System ten byłby bardziej efektywny i mniej kłopotliwy, gdyby we wszystkich transakcjach B2B stosowano faktury elektroniczne¹⁶.

Oba modele opierają się na gromadzeniu wszystkich faktur w CRF, który będzie monitorował samoopodatkowanie w podatku od towarów i usług. W ten sposób organy podatkowe krajów członkowskich będą uzyskiwać informacje w szybki i efektywny sposób. Stworzenie jednej wspólnej hurtowni danych, a także wprowadzenie obowiązku przesyłania ściśle wytypowanych danych lub faktur elektronicznych miało poprawić monitorowanie podatników przez organy podatkowe. Ocena obu tych modeli przez pryzmat rozwiązań legislacyjnych wprowadzonych w Polsce prowadzi do zaskakujących wniosków. Wprowadzony w Polsce model JPK_VAT, czyli przesyłane do wspólnej hurtowni danych, można uznać za odpowiednik pierwszego modelu opisanego w *Zielonej księdze*, polegającego na nałożeniu obowiązku przesyłania ściśle określonych danych wynikających z faktur do wspólnej hurtowni danych. Jednocześnie dobrowolny model KSeF¹⁷, wprowadzony z dniem 1 stycznia 2022 r., stanowi odpowiednik drugiego modelu przedstawionego w *Zielonej księdze*¹⁸, opierającego się na przesyłaniu faktur elektronicznych do wspólnej hurtowni danych. Skutkiem powyższego od dnia 1 stycznia 2022 r. w Polsce istnieją dwa modele CRF, podczas gdy *Zielona księga* postuluje wprowadzenie jednego z modeli.

Przyglądając się implementacji tych zaleceń w poszczególnych krajach członkowskich UE, można zauważyć, że w trakcie wprowadzania drugiego modelu, polegającego na wystawianiu faktur elektronicznych przesyłanych do centralnej bazy, niektóre kraje członkowskie rozbudowały go o trzeci wariant, czyli wystawianie faktur elektronicznych i przesyłanie ich do hurtowni danych celem ich autoryzacji, tj. sprawdzenia faktury w czasie rzeczywistym pod względem formalnym i materialnym, a także nadania jej kodu cyfrowego, tak aby podatnik po dokonanej weryfikacji wprowadził fakturę legalnie w obieg przez wysyłanie jej kontrahentowi. W trzecim modelu administracje podatkowe nie są tylko biernym podmiotem zbierającym i przechowującym otrzymane faktury elektroniczne, lecz podmiotem,

¹⁶ *Ibidem*, pkt 5.4.2.

¹⁷ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 2076).

¹⁸ Komisja Europejska, *Zielona księga*...

który w czasie rzeczywistym sprawdza wystawione faktury pod względem rachunkowym i formalnym, jak również aprobuje wystawione faktury poprzez nadanie im specjalnego numeru cyfrowego umożliwiającego legalne wprowadzenie ich w obieg i posługiwanie się nimi przez kupującego¹⁹. Takie rozwiązanie nie jest przypadkowe, gdyż kontrola poprawności faktur i jej zapewnienie stanowią najlepszą prewencję przed powstawaniem zjawisk patologicznych w obrocie tego podatku, takich jak właśnie puste faktury czy mechanizmy „znikającego podatnika”. Model oparty na JPK czy JPK_VAT zapewnia ograniczone możliwości w tym zakresie. Nie obliguje on podatników do wysyłania wszystkich istotnych danych do wspólnej hurtowni danych. W szczególności podatnicy nie zostali zobligowani m.in. do przesyłania informacji związanej z przedmiotem sprzedaży, która jest bardzo ważna, celem wykrycia zorganizowanych grup przestępczych tworzących tzw. karuzele podatkowe, polegające na obrocie tymi samymi towarami i usługami. W dalszym ciągu istnieje przestrzeń dla funkcjonowania w obrocie podatku VAT, tzw. pustych faktur.

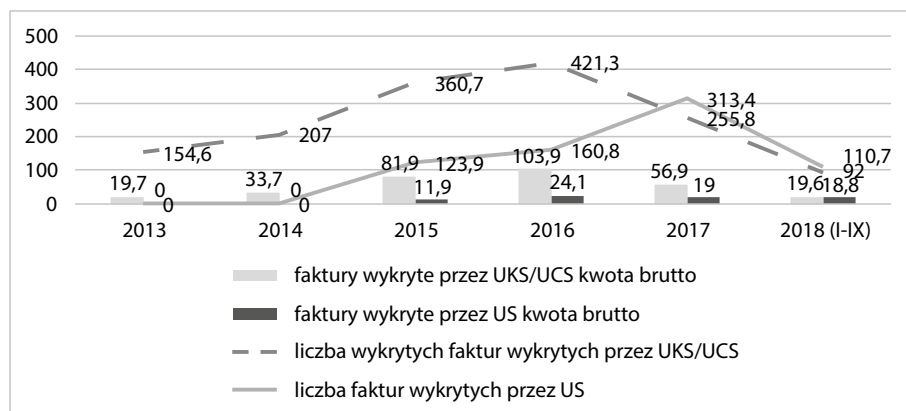
Zjawisko pustych faktur

„Pusta” (fikcyjna) faktura, zgodnie z dominującymi poglądami, to faktura dokumentująca czynność, która w rzeczywistości gospodarczej nie została dokonana, czyli nie odnosi się do realnie wykonanej transakcji. Uzasadnieniem tego zjawiska jest niezgodne z prawem obniżanie należnego podatku VAT. Za pustą fakturę nie uznaje się faktury z błędami, czyli takiego dokumentu, który można skorygować fakturą korygującą²⁰. Wykrywanie i usuwanie z obrotu prawnego „pustych faktur” jest jednym z głównych obszarów aktywności organów kontroli – podatkowej i celno-skarbowej. Efektywność pracy tych organów w zakresie największego wzrostu luki podatkowej w podatku VAT obrazuje rysunek 2. Pierwszym rozwiązaniem wspierającym je w tym zakresie był system JPK, a potem JPK VAT doprowadziło do znacznego wzrostu wykrywalności nieprawidłowych faktur występujących w obrocie gospodarczym, po czym liczba wykrywanych „pustych” faktur zaczęła spadać.

¹⁹ P. Szymanek, *op. cit.*

²⁰ A. Cwiąkała-Małys, I. Piotrowska, *Centralny rejestr faktur i zmiany w przepisach karnych i karnych skarbowych jako sposoby ograniczania zjawiska „pustych faktur”*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, 513, s. 91.

Rysunek 2. Liczba/wartość pustych faktur wykrytych przez US/USC



Źródło: KBF.430.002.2019 Nr ewid. 80/2019/P/18/011/KBF Informacja o wynikach kontroli nadzór ministra finansów nad poborem podatku od towarów i usług, 2019, s. 104.

W 2021 r. wykryto 196 tys. fikcyjnych faktur, a w kolejnych latach rok do roku mniej o 9,2% (o 18,1 tys.) i 29,2% (o 69,9 tys.). W przypadku faktur wykrytych w kontrolach zakończonych w 2021 r. (wystawionych w złotych) ich wartość VAT opiewała na 3015,1 mln złotych. W następnych latach wartość ta zmniejszała się wyraźnie, najpierw o blisko połowę, do 1619,5 mln zł, później o jeszcze 39,3%, by osiągnąć 983,8 mln zł w 2023 roku. Wartość VAT wykrytych wówczas faktur (wystawionych w złotych) wyniosła 750,9 mln, o 30,4% więcej niż w porównywalnym okresie rok wcześniej. Wśród faktur wykrytych w I połowie 2024 r. ponad połowę wystawiono w 2023 r. (28,4%) lub 2022 r. (28,7%). W przypadku faktur wykrytych w I połowie 2023 r. przeważały wystawione w 2021 r. (24,3%), 2020 r. (25,1%) i 2019 r. (22,5%). Według Najwyższej Izby Kontroli działalność kontrolna w VAT (w tym fikcyjne faktury) podlega stałemu monitoringowi i okresowy wzrost liczby wykrytych fikcyjnych faktur może świadczyć także o narastającej, a niewykrytej skali oszustw w VAT²¹.

Wprowadzenie mechanizmu ustrukturyzowanych faktur oraz gromadzenia ich w bazie KSeF ma wyraźnie zwiększyć skuteczność w walce ze zjawiskiem „pustych faktur”. Podstawowym mechanizmem, który ma to zapewnić, jest oczywiście sam mechanizm fakturowania elektronicznego. Po pierwsze – samo merytoryczne przygotowanie faktury, autoryzacja użytkownika w KSeF, a następnie walidacja samej faktury i jej przyjęcie przez odbiorcę. Wraz z innymi

²¹ Najwyższa Izba Kontroli KBF.430.2.2025 Nr ewid. 10/2025/P/24/012/KBF, Informacja o wynikach kontroli Przeciwdziałanie uszczuplaniu dochodów z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego 10/2025/P/24/012/KBF, s. 75.

mechanizmami kontrolnymi ma to pozbawić możliwości wystawiania faktur podmioty nieprawidłowo zarejestrowane dla potrzeb podatku VAT. Obecnie informacja o rozbieżnościach, czyli nieprawidłowo wystawionych fakturach w plikach JPK kontrahentów, trafia wyłącznie do Ministerstwa Finansów i wówczas uruchamiane są procedury kontrolne²². W modelu KSeF możliwa będzie analiza zdarzeń gospodarczych jeszcze przed terminem wskazanym dla składania deklaracji podatkowych. Wprowadzenie raportowania w czasie zbliżonym do rzeczywistego zwiększa możliwości w zakresie skrócenia czasu wykrycia i zwalczania oszustwa podatkowego. Podstawowym źródłem informacji, niezbędnym do właściwego typowania podejrzanych transakcji, jest informacja o transakcjach dokumentowanych fakturami. Pozyskanie dodatkowych informacji, w szczególności o przedmiocie transakcji, pozwoli zwiększyć efektywność prowadzonych analiz, które w istotnym zakresie będą mogły zostać zautomatyzowane i zcentralizowane.

Oczekiwania związane z KSeF

Oczekiwania ustawodawcy wobec tego rozwiązania zostały wyrażone w samym projekcie regulacji. Szczególnie interesujący w tym zakresie jest pierwszy model KSeF zakładający jego fakultatywne stosowanie²³. Dobrowolny KSeF był elementem szerszych działań uszczelniających, w ramach których charakter uszczelniający e-fakturowania będzie związany m.in. ze skróceniem czasu dostępu do danych analitycznych oraz możliwością bieżącego monitorowania transakcji. Szybszy dostęp do danych analitycznych oraz wprowadzenie automatyzacji w ich analizie miały pozwolić zwiększyć wpływy budżetowe o ok. 1,8 mld zł rocznie. Zgodnie z Oceną Skutków Regulacji (OSR) wpływy te miały pochodzić z kilku źródeł²⁴.

Po pierwsze ograniczone zostaną oszustwa podatkowe typu znikający podatnik lub bufor, co – jak oceniano – miało przynieść 1,2 mld zł rocznie. Zakłada się, iż nastąpi spadek zwrotów podatku w wyniku weryfikacji podatników deklarujących zwrot podatku, dokonujących nabyć od podatników

²² A. Ćwiąkała-Małys, I. Piotrowska, *Centralny rejestr faktur i zmiany w przepisach karnych i karnych skarbowych jako sposoby ograniczania zjawiska „pustych faktur”*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, 513, s. 97.

²³ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IX kadencja Druk nr 341, ocena skutków regulacji VI. Wpływ na sektor finansów publicznych System KSeF omówienie wpływu projektu na dochody budżetu państwa, s. 6.

²⁴ *Ibidem*.

rozliczających się kwartalnie (oceniało dodatkowe dochody z tego działania na 0,034 mld zł rocznie). Kolejnym oczekiwaniem jest spadek zwrotów podatku VAT w wyniku weryfikacji transakcji składanych przed terminem (dochody z tego działania oszacowano na 0,12 mld zł rocznie). Oczekuje się również spadku zwrotów podatku w wyniku weryfikacji podatników o wysokiej fluktuacji dostawców, krótko działających na rynku, co ma przynieść 450 mln zł rocznie.

Podstawowym źródłem dochodów budżetowych miała być redukcja skali oszustw typu znikający podatek lub bufor, opartych właśnie na pustych fakturach (dodatkowe dochody z tego działania oszacowano na 1,2 mld zł rocznie). Miało to zostać uzyskane za pomocą algorytmów typujących i przyspieszenia działań kontrolnych. Zadziałać miał także powszechny efekt prewencyjny, wynikający z przekonania, iż faktury obrazujące zdarzenia gospodarcze są widoczne przez organy skarbowe natychmiast po ich wystawieniu. Tę kalkulację oparto na doświadczeniach historycznych – oczekiwano, że narzędzia silnie oddziałujące na skalę oszustw, takie jak JPK_VAT, STIR, wywołują spadek obrotu buforowego od około 30% do blisko 50%. Spodziewano się, że szczególnie transakcji w zakresie towaru i związana z tym szybkość raportowania wywołają podobny skutek. Opierając się na dostępnych danych, ustalono, że poziom obrotu buforowego wynosi około 4,36 mld zł. Ustawodawca przewidywał, że w wyniku wprowadzenia e-fakturowania może nastąpić spadek obrotu buforowego od 30–45% do poziomu odpowiednio: od 3 mld zł do 2,4 mld złotych. Podatek VAT od takich transakcji wynosi odpowiednio od ok. 700 mln do ok. 550 mln złotych.

W Ocenie Skutków Regulacji przyjęto założenie, że średnio w łańcuchu transakcji objętych oszustwami VAT występują dwa bufory, co oznacza, że korzyści dla budżetu wynikające z samego wprowadzenia dodatkowego obowiązku w zakresie raportowania szczegółów faktury wynoszą od 350 mln zł do 275 mln zł kwartalnie. Przyjmując ostrożny próg 300 mln zł na kwartał, roczny skutek miał wynosić 1,2 mld złotych. W konsekwencji miał nastąpić spadek zwrotów podatku w wyniku weryfikacji transakcji składanych przed terminem (dodatkowe dochody z tego działania oszacowano na 0,12 mld zł rocznie).

Pomimo ogromnej poprawy możliwości analitycznych, dzięki danym ze STIR i JPK_VAT, jako wyraźną lukę w systemie wskazano ograniczenia weryfikacji dla podatników występujących o zwrot podatku VAT, którzy składają deklarację przed terminem ustawowym. Dla deklaracji z żądaniem zwrotu składanych przed terminem możliwość weryfikacji poprawności jest bardzo ograniczona dla przypadków, kiedy dostawcy złożą JPK i deklaracje VAT-7 w terminie ustawowym. Podatnicy składający deklarację kwartalną stanowią

około 10%, zatem w skali roku występuje ograniczona możliwość weryfikacji dla zwrotów o łącznej wartości od 2,75 mld zł do 5,4 mld złotych.

Przy założeniu wykrycia nieprawidłowości na poziomie błędu statystycznego (3%) oszczędności w zakresie ograniczenia skali nienależnych zwrotów miały wynosić między 82,5 mln do ok. 162 mln złotych. W szacunkach dodatkowych dochodów budżetowych, na potrzeby projektu KSeF ze względów ostrożnościowych, przyjęto w OSR wartość średnią dla ww. kwot, tj. 122 mln złotych.

Kolejnym obszarem miał być spadek wysokości zwrotów wynikających z weryfikacji deklaracji składanych przez podatników deklarujących zwrot podatku, dokonujących nabyć od podatników rozliczających się kwartalnie (z tego tytułu oczekiwano dodatkowych dochodów w wysokości około 0,034 mld zł rocznie). Celem tego działania miało być ograniczenie niezgodności w częstotliwości rozliczeń dostawców i odbiorców.

Podstawą dla przyjętych założeń był czwarty kwartał 2019 r., kiedy to obrót deklarowany kwartalnie wyniósł około 2,24% sumy łącznych obrotów deklarowanych w VAT. Mimo że wartość ta mieści się w granicach błędu statystycznego, stanowi wartość ponad 38 mld złotych. Oznacza to, że około 7–8 mld zł podatku odliczanego przez nabywców od tej grupy napotyka trudności analityczne związane z tym, że nabywca wykazuje fakturę zakupu o wiele wcześniej aniżeli dostawca fakturę sprzedaży.

W ocenie skutków regulacji, by określić skalę zjawiska, zbadano, czy w IV kwartale 2019 r. występują podatnicy deklarujący kwoty do zwrotu, dla których podatek naliczony pochodzi od dostawców rozliczających się kwartalnie w wysokości niewspółmiernie wysokiej (badano wariant powyżej 25% i 50% łącznej wartości podatku naliczonego) w stosunku do odsetka obrotu krajowego realizowanego przez podatników rozliczających się kwartalnie (2,24%).

Przy założeniu wykrycia nieprawidłowości na poziomie błędu statystycznego (3%) oszczędności w zakresie ograniczenia skali nienależnych zwrotów oszacowano na wartości pomiędzy ok. 19,5 mln a ok. 48 mln złotych. Wartość średnia dla tych kwot wynosi około 33,7 mln zł i taką wartość przyjęto jako prognozowane dodatkowe dochody budżetu.

Oczekiwano spadku zwrotów podatku w wyniku weryfikacji podatników o wysokiej fluktuacji dostawców, krótko działających na rynku (dodatkowe dochody z tego działania oszacowano na 0,45 mld zł rocznie). Dla podatników działających w otoczeniu nieustannie zmieniających się dostawców, zwłaszcza o cechach takich jak krótki czas działania oraz zakończenie działalności po tym czasie, czas dostępu do informacji jest kluczowy. Zwroty występujące w tej grupie, według autorów OSR, należy traktować jako wysoce ryzykow-

ne, w związku z czym dla szacowania potencjalnych dodatkowych wpływów uwzględnia się całą wartość. Dla deklaracji za lata 2019–2021 wartości te wynoszą: 41,2 mln zł (35,2 mln zł w VAT-7 i 6 mln zł w VAT-7K)²⁵. Tym sposobem skala potencjalnych uszczupleń w skali roku może wynieść ok. 450 mln złotych. Z uwagi na utrzymujący się efekt uszczelnienia, szacując skutki dla wyżej wymienionych działań na lata 2026–2028, przyjęto założenie, że wyniosą one nie więcej niż 80% dochodów z 2025 r., zaś na lata 2029–2033, iż wyniosą one nie więcej niż 70%.

Ocena skutków regulacji zawarta w kolejnym projekcie – przesuającym wejście w życie termin obowiązkowego stosowania systemu KSeF – pokazała kolejny szacunek wpływów do budżetu państwa²⁶. Oczekiwane dodatkowe wpływy do budżetu państwa zobrazowano w tabeli 1. Szacunek wpływów został oparty w całości na poprzedniej metodologii, z korektą jedynie w związku z opóźnionym wejściem w życie obowiązkowego stosowania KSeF.

Tabela 1. Wpływ na sektor finansów publicznych – dochody budżetu państwa, z tytułu KSeF

rok	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	2032	2033	2034	suma
Propozycja z roku 2023	0	900,0	1800,0	1200,0	960,0	960,0	960,0	840,0	840,0	840,0	840,0		10 140,0
Propozycja z roku 2024		-900,0	-1800,0	450,0	840,0	240,0	0,0	120,0	120,0	0,0	0,0	840,0	-90,0

Źródło: opracowanie własne.

Propozycja z roku 2024 jest korektą kwot podanych w roku 2023 i z racji opóźnienia sięga w perspektywie 10 lat roku 2034. Przykładowo skutek przedstawiony dla projektu z 2023 r. dla budżetu państwa z tytułu KSeF w całym 2026 r. wynosi „in plus” 1 200 mln zł. W wyniku przesunięcia dochodów z VAT obecnie prezentowany (przez różnicę) skutek dla tego roku wynosi odpowiednio „in plus” 450 mln zł (tj. $1\ 650 - (1\ 800/12 \cdot 11)$, skutek za okres luty–grudzień 2026) – $1\ 200 = 450$).

Analogicznie dla roku 2027 skutek wynosi „in plus” 840 mln zł (tj. $1\ 800 - (1\ 800/12 \cdot 11)$, skutek za okres luty–grudzień 2027) – $960 = 840$), dla roku 2028 skutek wyniesie „in plus”

²⁵ W Ocenie Skutków Regulacji wskazano okres 2019–2012 – co jest oczywistą pomyłką – zapewne chodzi o lata 2019–2022.

²⁶ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej X Kadencji, Druk nr 341, Warszawa, 2 maja 2024 roku, *Ocena skutków regulacji I. Wpływ projektu na dochody budżetu państwa*, s. 4–6.

240 mln zł (tj. $1\,200 - 960 = 240$) a dla lat 2030 i 2031 skutek wyniesie „in plus” 120 mln zł (tj. $960 - 840 = 120$). Globalny skutek dla 10 lat w dochodach z podatku od towarów i usług wynikający z przesunięcia terminu obowiązywania obligatoryjnego KSeF ma wynosić około -90 mln złotych²⁷. Korekta terminu wprowadzenia KSeF zakłada osiągnięcie w zasadzie identycznych celów budżetowych jak ta z 2023 roku.

Wpływ projektu na dochody budżetu państwa – próba podsumowania

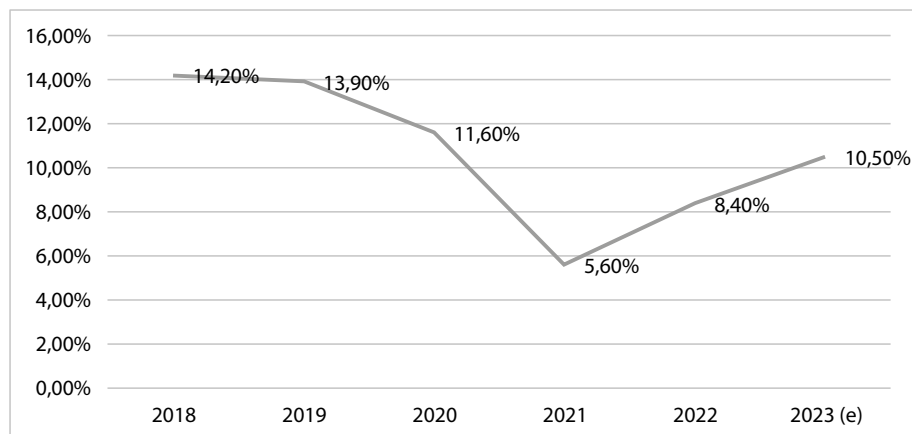
Oczekiwania wyrażone wobec docelowego KSeF wydają się umiarkowane. Dodatkowo, cele fiskalne mają być przede wszystkim wynikiem pośredniego oddziaływania faktur ustrukturyzowanych. Oczywisty wydawałoby się cel, czyli redukcja ilości pustych faktur, nie został wprost wymieniony. Pewną wskazówką co do takiego poziomu oczekiwań jest częste powoływanie się na rozwiązania włoskiego systemu e-fakturowania. Zgodnie z jednym z dokumentów towarzyszących projektowi ViDA Włosi zanotowali pewne ograniczenie luki w podatku VAT w wyniku wprowadzenia efakturowania²⁸. Zgodnie z oceną *ex ante* przeprowadzoną przez rząd Włoch oczekiwano, że wprowadzenie wymogów dotyczących e-fakturowania przyniesie dodatkowe 2,05 mld EUR przychodów rocznie, co stanowi roczny wzrost o $+1,8\%$. Każdy dodatkowy dochód cieszy, jednak nie da się ukryć, że wzrost wpływów podatkowych okazał się umiarkowany.

Niekoniecznie może to świadczyć o braku zaufania do skuteczności rozwiązań wprowadzanych za pomocą KSeF. Paradoksalnie poprawa ściągальności podatku VAT w ostatniej dekadzie pozostawia mniejszą przestrzeń dla uzyskiwania nowych wpływów. Spadek wielkości luki podatkowej jest tutaj bardzo dobrym przykładem, ale poprawa ściągальności podatku VAT w ciągu ostatniej dekady nastąpiła w całej wspólnotcie (rysunek 3).

²⁷ Sejm Rzeczypospolitej Polskiej X Kadencji, Druk nr 341, Warszawa, 2 maja 2024 roku, *Ocena skutków Regulacji I...*, s. 4.

²⁸ *VAT in the Digital Age. Final Report. Volume I. Digital Reporting Requirements*. Pozyskano z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/818e4799-0967-11ed-b11c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>, s. 39.

Rysunek 3. Luka VAT w Polsce (% z VTTL)



Źródło: opracowanie własne na podstawie European Commission, CASE, G. Poniatowski, M. Bonch-Osmolovskiy, L. Braniff, G. Harrison, G. Luchetta, J. Neuhoff, A. Śmietanka, H. Zick, *VAT gap in the EU – Report 2024*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2024, rok 2023 estymacja.

Warto również zaznaczyć, że wszelkie oczekiwania co do KSeF są związane z rozwinięciem dotychczas stosowanych rozwiązań, choć, jak już wspomniano, jednoczesne funkcjonowanie JPK_VAT oraz KSeF także dubluje niektóre z rozwiązań kontrolnych. W literaturze pojawiają się głosy, że utrzymywanie obu modeli raportowania jest zbędne i docelowo powinien obowiązywać tylko jeden model. Taka zmiana, bez wątpienia korzystna dla podatników, podważy jednak założenia przedstawione m.in. w OSR obu projektów ustawodawczych, prowadzenia analiz faktur gromadzonych w KSeF również w oparciu o dane gromadzone przez JPK_VAT. Usunięcie tego elementu będzie mogło negatywnie wpłynąć na skuteczność tych analiz. Choć Ministerstwo Finansów nadal rozbudowuje standard JPK – który wkrótce obejmie również podatki dochodowe – unijny ustawodawca wyraźnie wskazuje na ustrukturyzowane faktury elektroniczne jako rozwiązanie przyszłościowe. Dyrektywa 2014/55/UE do 27.11.2018 r. nałożyła na państwa członkowskie obowiązek zbudowania platformy do przyjmowania e-faktur w zamówieniach publicznych²⁹. W badaniu przeprowadzonym na zlecenie Komisji Kontroli Budżetowej Parlamentu Europejskiego *Possible Solutions for Missing Trader Intra-Community Fraud* wskazano, że w związku z przyjęciem dyrektywy Rady 2014/55/UE efaktu-

²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/55/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych. Tekst mający znaczenie dla EOG Dz.U. L 133 z 6.5.2014, s. 1–11.

rowanie stało się w dużej mierze obowiązkowe przy zamówieniach publicznych, a europejska norma dotycząca fakturowania elektronicznego została opracowana w celu zapewnienia interoperacyjności w całej Unii. Podkreślono również konieczność uwzględnienia e-fakturowania w transakcjach między przedsiębiorcami (B2B). Potwierdzeniem tego kierunku ewolucji poglądów unijnego ustawodawcy jest pakiet *VAT in the Digital Age*. Zakłada on wykorzystanie technologii w celu zwalczania oszustw związanych z VAT i uchylania się od VAT w celu raportowania w czasie rzeczywistym i/lub obowiązkowego e-fakturowania³⁰.

Istotną wątpliwością jest skuteczność KSeF wobec zjawiska „pustych” faktur. Bez wątpienia system będzie w stanie zweryfikować formalnie błędne faktury czy też faktury wystawiane przez podmioty niemające do tego uprawnień. Poza zakresem jego oddziaływania wydają się znajdować przesłanki materialne prawa do odliczenia podatku naliczonego wykazywanego na fakturach. Warunki materialne, którym podlega prawo do odliczenia, są spełnione tylko wtedy, gdy dostawa towarów lub usług, których dotyczy faktura, została rzeczywiście zrealizowana. Weryfikacja istnienia transakcji podlegającej opodatkowaniu musi być przeprowadzona zgodnie z zasadami dowodowymi prawa krajowego, poprzez dokonanie całościowej oceny wszystkich elementów i okoliczności faktycznych danej sprawy³¹. Dysponowanie przez nabywcę fakturą nie stanowi samo w sobie uprawnienia do odliczenia podatku, jeżeli nie towarzyszy mu spełnienie warunku w postaci wykonania rzeczywistej czynności skutkującej u wystawcy faktury obowiązkiem podatkowym z tytułu jej realizacji na rzecz nabywcy. Dla rozstrzygnięcia kwestii prawa do odliczenia podatku z faktur podstawowe znaczenie ma więc to, czy podatnik nabył towar od kontrahenta, który widnieje na fakturze jako dostawca i czy to ten podmiot wykonał opisywane w fakturze usługi. Prawa do odliczenia nie kreuje bowiem tylko okoliczność posiadania rzeczy, które swoją charakterystyką odpowiadają rzeczom wykazanim na fakturze, lub korzystania z wyniku usług. Mianem „pustych faktur” określa się bowiem faktury stwierdzające różne stany faktyczne zaistniałe między uczestnikami obrotu gospodarczego – podatnikami VAT. W judykaturze prezentowane jest z reguły szerokie ujęcie tzw. pustych faktur, przez które rozumie się zarówno faktury nieodzwoiercedlające żadnej czynności gospodarczej, jak i faktury dokumentujące transakcję handlową, ale

³⁰ G. Luchetta, E. Giannotti, S. Dale i in., *VAT in the digital age: executive summary*, European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, Publications Office of the European Union, 2022. Pozyskano z: <https://data.europa.eu/doi/10.2778/141964>.

³¹ Wyroki: z dnia 6 grudnia 2012 r., Bonik, C-285/11, EU:C:2012:774, pkt 31, 32; z dnia 31 stycznia 2013 r., Stroy trans, C-642/11, EU:C:2013:54, pkt 45.

w aspekcie podmiotowo lub przedmiotowo niezgodnym z rzeczywistym stanem faktycznym³². Wydaje się, że obecnie nie ma możliwości zautomatyzowania weryfikowania tych przesłanek, przez co sam mechanizm KSeF nie będzie w stanie wyeliminować samego zjawiska pustych faktur.

Natomiast w przypadku transakcji, które miały miejsce (tzn. towar został dostarczony bądź usługa została dokonana), lecz które stanowiły oszustwo podatkowe bądź też takie oszustwo zaistniało na wcześniejszych etapach obrotu danym towarem, prawo do odliczenia podatku powinno co do zasady być uzależnione od istnienia dobrej wiary. Decydujące w takiej sytuacji powinny być przy tym ustalenia okoliczności faktycznych sprawy i ich jednoznaczna ocena prawna. W zakresie prawa do odliczenia podatkowego rzeczywiście dokonanej czynności oraz zasad badania dobrej wiary wielokrotnie wypowiedział się Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

Pomimo powyższych wątpliwości można stwierdzić, że KSeF przyczyni się do wzrostu skuteczności poboru podatku VAT w Polsce, a w konsekwencji do zmniejszenia luki podatkowej. Efekt fiskalny może być jednak mniejszy, niż się powszechnie uważa. Oczekiwania fiskalne wyrażone w OSR wydają się wskazywać na wyważone oczekiwania ustawodawcy w tym zakresie.

Bibliografia

- Bernal A., *Metody ograniczania luki VAT*, [w:] E. Małecka-Ziembińska (red.), *Oszustwa związane z VAT w dobie pandemii i cyfryzacji gospodarki* (s. 119–134), Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2023. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-182-8/6>.
- Ćwiąkała-Małys A., Piotrowska I., *Centralny rejestr faktur i zmiany w przepisach karnych i karnych skarbowych jako sposoby ograniczania zjawiska „pustych faktur”*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2018, 513. <https://doi.org/10.15611/pn.2018.513.08>
- Ćwik-Bury A., „Puste faktury” w podatku od towarów i usług. Kilka uwag, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2023, 1. <https://doi.org/10.18778/1509-877X.2023.01.04>
- Konopczak K., *Kwantyfikacja zmian luki VAT: podejście ekonometryczne*, „Gospodarka Narodowa. The Polish Journal of Economics” 2020, 302(2), s. 25–42. <https://doi.org/10.33119/GN/120624>

³² A. Ćwik-Bury, „Puste faktury” w podatku od towarów i usług. Kilka uwag, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2023, 1, s. 71.

- Kuzińska H. (red.), *Ucieczka przed podatkami i kontrola podatkowa*, Warszawa 2018.
- Luchetta, G., Giannotti, E., Dale, S. i in., *VAT in the digital age: executive summary*, European Commission, Directorate-General for Taxation and Customs Union, Publications Office of the European Union, 2022, <https://data.europa.eu/doi/10.2778/141964>
- Mudrecki A., *Wykorzystanie mechanizmu odliczenia podatku naliczonego w systemie VAT do oszustw w postaci „karuzeli podatkowych”*, „Krytyka Prawa” 2018, 3, s. 262–277. <https://doi.org/10.7206/kp.2080-1084.241>
- Poniatowski G., Bonch-Osmolovskiy M., Braniff L., Harrison G., Luchetta G., Neuhoﬀ J., Śmietanka A., Zick H., *European Commission, CASE, VAT gap in the EU – Report 2024*, Publications Office of the European Union, 2024.
- Pokrop D., Pałys A., *Krajowy System e-Faktur (KSeF) – kontekst prawny, wyzwania techniczne i konsekwencje praktyczne dla przedsiębiorców*, „Przegląd Podatkowy” 2021, 12.
- Szymanek P., *Krajowy System e-Faktur jako model centralnego rejestru faktur*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2023, 8. <https://doi.org/10.5604/01.3001.0053.8577>

Dokumenty

- Najwyższa Izba Kontroli, *Wykorzystanie Jednolitego Pliku Kontrolnego w postępowaniach i kontrolach podatkowych, od lipca 2016 r. do 30 czerwca 2018 r.*, Warszawa 2019.
- Najwyższa Izba Kontroli KBF.430.2.2025 Nr ewid. 10/2025/P/24/012/KBF Informacja o wynikach kontroli Przeciwdziałanie uszczuplaniu dochodów z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego 10/2025/P/24/012/KBF.
- European Commission, *VAT gap in the EU. Report 2021*. Pozyskano z: <https://data.europa.eu/doi/10.2778/447556>
- Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, Bruksela, dnia 1.12.2010, KOM(2010) 695 wersja ostateczna. Pozyskano z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52010DC0695>
- Komisja Europejska, *Zielona księga w sprawie przyszłości podatku VAT. W stronę prostszego, solidniejszego i wydajniejszego systemu podatku VAT*, Bruksela, dnia 1.12.2010, KOM(2010) 695 wersja ostateczna.

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IX kadencja Druk nr 341, ocena skutków regulacji I. System KSeF omówienie wpływu projektu na dochody budżetu państwa.

VAT in the Digital Age. Final Report. Volume 1. Digital Reporting Requirements. Pozyskano z: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/818e4799-0967-11ed-b11c-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>.

Akty prawne

Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/1003 z dnia 17 czerwca 2022 r. upoważniająca Rzeczpospolitą Polską do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej ST/9217/2022/INIT Dz.U. L 168 z 27.6.2022, s. 81–83 (BG, ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, GA, HR, IT, LV, LT, HU, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, FI, SV)

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/55/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych Tekst mający znaczenie dla EOG Dz.U. L 133 z 6.5.2014, s. 1–11.

Wyroki

Z dnia 6 grudnia 2012 r., Bonik, C-285/11, EU:C:2012:774, pkt 31, 32.

Z dnia 31 stycznia 2013 r., Stroy trans, C-642/11, EU:C:2013:54, pkt 45.

Bartłomiej Kołodziej¹

Cyfrowa transformacja systemu VAT: wdrożenie obligatoryjnego KSeF w świetle wyzwań technologicznych, systemów informatycznych przedsiębiorstw i unijnej dyrektywy ViDA – analiza

Streszczenie

Niniejszy artykuł stanowi kompleksową analizę prawną-techniczną wdrożenia obligatoryjnego Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF) w Polsce, który wchodzi w życie 1 lutego 2026 roku. Opracowanie integruje perspektywę krajową z regulacjami unijnymi wynikającymi z pakietu *VAT in the Digital Age* (ViDA) w kontekście wyzwań, jakie zmiany spowodowane wprowadzeniem obowiązkowego KSeF stawiają przed systemami informatycznymi przedsiębiorstw. Autor poświęca także szczególną uwagę fundamentalnej zmianie konstrukcji prawa do odliczenia podatku naliczonego. Analizuje architekturę prawną systemu opartą na decyzji derogacyjnej Rady UE 2022/1003, nową strukturę logiczną FA(3) zastępującą format FA(2), oraz kluczowe wyzwania dla systemów informatycznych przedsiębiorstw, w tym tryb offline²⁴, mechanizmy kryptograficzne i integrację z Platformą Elektronicznego Fakturowania (PEF). Szczególna uwaga została poświęcona weryfikacji zgodności polskich przepisów z Dyrektywą VAT 2006/112/WE w świetle pytania prejudycjalnego NSA skierowanego do Sądu UE (sprawa T-689/24). Autor formułuje wnioski *de lege ferenda* dotyczące proporcjonalności przyjętych rozwiązań oraz identyfikuje obszary ryzyka podatkowego dla podatników i ich systemów informatycznych.

Słowa kluczowe: cyfrowa transformacja systemu VAT, wdrożenie obowiązkowego krajowego systemu e-fakturowania (KSeF), wyzwania technologiczne, korporacyjne systemy informatyczne, dyrektywa ViDA.

¹ Akademia Leona Koźmińskiego, Centrum Badań nad VAT-em, ORCID: 0000-0002-9458-3264.

Digital Transformation of the VAT System: Implementation of the Mandatory National e-Invoicing System (KSeF) in the Context of Technological Challenges, Corporate IT Systems, and the EU ViDA Directive – An Analysis

Abstract

This article provides a comprehensive legal and technical analysis of the implementation of the mandatory National e-Invoice System (KSeF) in Poland, which comes into force on February 1, 2026. The study integrates the national perspective with EU regulations stemming from the VAT in the Digital Age (ViDA) package, in the context of the challenges that the changes resulting from the introduction of the mandatory KSeF pose to business IT systems. The article also devotes special attention to the fundamental change in the structure of the right to input VAT deduction. The author analyzes the legal architecture of the system based on EU Council Derogation Decision 2022/1003, the new FA(3) logical structure replacing the FA(2) format, and key challenges for business IT systems, including offline mode, cryptographic mechanisms, and integration with the Electronic Invoicing Platform (PEF). Particular attention is paid to verifying the compliance of Polish regulations with VAT Directive 2006/112/EC in light of the preliminary reference submitted by the Supreme Administrative Court to the General Court of the EU (Case T-689/24). The article formulates *de lege ferenda* conclusions regarding the proportionality of the adopted solutions and identifies areas of tax risk for taxpayers and their IT systems.

Keywords: Digital Transformation of the VAT System, Implementation of the Mandatory National e-Invoicing System (KSeF), Technological Challenges, Corporate IT Systems, the EU ViDA Directive

Wprowadzenie

Wprowadzenie obligatoryjnego Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF) z dniem 1 lutego 2026 r. stanowi bezprecedensowy moment zwrotny w historii polskiej legislacji podatkowej oraz informatyzacji procedur administracyjnych. Nie jest to jedynie techniczna modernizacja formatu przesyłania danych, lecz fundamentalna redefinicja paradygmatu relacji między podatnikiem a organem

podatkowym, przesuwająca punkt ciężkości z kontroli następczej (*ex post*) na nadzór w czasie rzeczywistym (*real-time reporting*). Niniejsze opracowanie stanowi analizę stanu prawnego i technologicznego, integrującą perspektywę krajową z nadchodzącą rewolucją na poziomie unijnym, niesioną przez pakiet *VAT in the Digital Age* (ViDA)².

Złożoność tego procesu wynika z konieczności synchronicznej adaptacji trzech krytycznych obszarów: legislacji krajowej (ustawa o VAT), architektury systemów informatycznych przedsiębiorstw (ERP) oraz harmonizacji z dyrektywami unijnymi. Szczególną uwagę w niniejszym artykule poświęcono weryfikacji technicznego charakteru nowej struktury logicznej FA(3)³, która rozstrzyga wieloletni spór dotyczący obsługi załączników, oraz analizie rewolucyjnych zmian wprowadzonych przez pakiet ViDA, które potencjalnie przekształcają formalny wymóg posiadania faktury w materialną przesłankę prawa do odliczenia podatku naliczonego.

Cele niniejszego artykułu są następujące: dostarczenie kompleksowego obrazu transformacji, identyfikacja punktów krytycznych dla systemów informatycznych przedsiębiorstw oraz ocena ryzyka podatkowego wynikającego z nowych definicji prawnych momentu wystawienia i otrzymania faktury.

Architektura prawna i harmonogram obligatoryjnego KSeF

Geneza i podstawa derogacyjna

Wdrożenie KSeF w Polsce, jako systemu obligatoryjnego, wymagało uzyskania zgody Rady Unii Europejskiej na odstępstwo od art. 218 i 232 Dyrektywy 2006/112/WE (Dyrektywa VAT)⁴. Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/1003 z dnia 17 czerwca 2022 r.⁵ upoważniła Polskę do wprowadzenia szczególnego środka, polegającego na uznawaniu za faktury wyłącznie dokumentów w formie elektronicznej, bez konieczności uzyskiwania akceptacji odbiorcy. Jest to fundament prawny, na którym zbudowano polski model *clearance*. Decyzja ta,

² Dyrektywa Rady (UE) 2025/516 z dnia 11 marca 2025 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących VAT w epoce cyfrowej, Dz.U. L, 2025/516, 25.3.2025.

³ Struktura logiczna FA(3), Centralne Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych. Pozyskano z: <http://crd.gov.pl/wzor/2025/06/25/13775/schemat.xsd>; Broszura informacyjna dotycząca struktury logicznej FA(3), MF 2025.

⁴ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. L 347 z 11.12.2006 z późn. zm.

⁵ http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2022/1003/oj

obowiązująca od 1 kwietnia 2023 r. do 31 marca 2026 r., wpisuje się w szerszy trend europejski, który w ramach pakietu ViDA zniósł ostatecznie konieczność ubiegania się o takie derogacje przez państwa członkowskie.

Ewolucja legislacyjna i ostateczne kalendarium wdrożenia

Proces legislacyjny zmierzający do pełnej cyfryzacji fakturowania w Polsce charakteryzował się znaczną dynamiką, wymuszoną zarówno czynnikami technologicznymi, jak i postulatami środowisk biznesowych. Decyzja o przesunięciu pierwotnych terminów, podjęta w połowie 2024 r. po krytycznym audycie wydajnościowym infrastruktury, pozwoliła na przeprojektowanie kluczowych elementów systemu, w tym mechanizmów uwierzytelniania i obsługi trybów awaryjnych⁶.

Stan prawny na początek 2026 r. ukonstytuował się w oparciu o ustawę z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług⁷, która wprowadziła kaskadowy model obejmowania obowiązkiem poszczególnych grup podatników. Harmonogram ten, mający na celu uniknięcie paraliżu gospodarczego na bramkach API, przedstawia się następująco:

1 lutego 2026 r. – start obligatoryjnego systemu dla tzw. dużych podatników. Kryterium kwalifikacyjne stanowi wartość sprzedaży brutto (wraz z kwotą podatku) przekraczająca 200 mln PLN w roku bazowym 2024. Jest to grupa podmiotów generująca największy wolumen dokumentów, co stanowi de facto test obciążeniowy dla środowiska produkcyjnego KSeF 2.0 w skali makro.

1 kwietnia 2026 r. – rozszerzenie obowiązku na wszystkich pozostałych czynnych podatników VAT oraz podatników zwolnionych z VAT, niezależnie od obrotów, którzy posiadają siedzibę lub stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce (uczestniczące w transakcji).

1 stycznia 2027 r. – objęcie systemem wąskiej grupy tzw. podatników wykluczonych cyfrowo, tj. podmiotów, u których pojedyncza faktura nie przekracza 450 zł brutto, a łączna miesięczna wartość sprzedaży udokumentowana fakturami nie przekracza 10 000 zł brutto. Data ta jest również graniczna dla wdrożenia pełnych sankcji administracyjnych z art. 106ni ustawy o VAT.

⁶ Podstawy prawne – Krajowy System e-Faktur (KSeF). Pozyskano z: <https://ksef.podatki.gov.pl/informacje-ogolne-ksef-20/podstawy-prawne-oraz-kluczowe-terminy/>.

⁷ Ustawa 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, Dz.U. z 2025 r. poz. 1203.

Warto podkreślić, że do końca 2026 r. ustawodawca przewidział tzw. okres ochronny w zakresie kar pieniężnych. Szef KAS publicznie potwierdził, że błędy techniczne uniemożliwiające wystawienie faktury w KSeF nie będą skutkowały natychmiastowym nałożeniem sankcji administracyjnych, o ile podatnik wykaże, że podjął próbę dochowania należytej staranności. Niemniej, z perspektywy podatkowej, faktura wystawiona w starym trybie przez podmiot zobowiązany (poza dozwolonymi trybami awaryjnymi), jest dokumentem wadliwym.

Prymat struktury logicznej nad obrazem graficznym

Fundamentalną zmianą paradygmatu jest uznanie, że fakturą w sensie prawnym jest wyłącznie plik XML zgodny ze strukturą logiczną FA(3), skutecznie przesłany do KSeF. Systemy informatyczne przedsiębiorstw muszą zatem przejść transformację z generatorów obrazów (PDF/wydruk) na generatory ściśle ustrukturyzowanych danych. W komunikacji system–system krytyczne jest zapewnienie idempotentności operacji wysyłki. W przypadku przerwania połączenia system ERP musi mieć mechanizm pozwalający sprawdzić, czy faktura została już przetworzona, przed ponowieniem wysyłki. Brak takiego mechanizmu grozi zduplikowaniem faktur w obrocie prawnym, co może nieść ze sobą konsekwencje podatkowe związane z wykazaniem podatku na więcej niż jednym dokumencie.

Redefinicja momentów czasowych: wystawienie i otrzymanie

Najgłębszą zmianą systemową, jaką wprowadza KSeF, jest całkowite oderwanie pojęć wystawienia i otrzymania faktury od fizycznych czynności podatnika, na rzecz zdarzeń systemowych rejestrowanych przez infrastrukturę aparatu skarbowego. W modelu tradycyjnym data wystawienia była *de facto* deklaracyjna (wpisana przez wystawcę), a data otrzymania zależała od skutecznego doręczenia (np. wpływu e-maila na serwer odbiorcy). KSeF wprowadza w tym zakresie obiektywizację opartą na stemplu czasowym zaufanej trzeciej strony (*Trusted Third Party*, TTP), którą staje się Szef KAS.

Zgodnie z art. 106na ust. 1 ustawy o VAT fakturę ustrukturyzowaną uznaje się za wystawioną w dniu jej przesłania do Krajowego Systemu e-Faktur. Jest to zmiana o fundamentalnym znaczeniu dla systemów informatycznych przedsiębiorstw, ponieważ data wygenerowania pliku XML w systemie księgowym przestaje być datą prawnie wiążącą, jeżeli nie nastąpi skuteczna transmisja w tej samej dobie (24h). Powoduje to istotne implikacje np. dla przeliczania kursów

walut obcych (zgodnie z art. 31a ustawy o VAT), które muszą być powiązane z datą powstania obowiązku podatkowego lub datą wystawienia faktury. Opóźnienie w transmisji (np. wysyłka po północy) może skutkować zmianą kursu walutowego, koniecznością korygowania dokumentu.

Przed wszystkim jednak opóźnienie może skutkować klasyfikacją faktury jako faktury wystawionej w trybie offline²⁴; nie będzie to natomiast faktura ustrukturyzowana jak by wskazywał zamiar wystawcy. Dalsze konsekwencje prawne dla wystawcy zależą przede wszystkim od tego, czy jednodniowe opóźnienie mieści się w ramach dozwolonych trybów offline, czy przekracza określone terminy. Kluczowe znaczenie ma art. 106nda ust. 16 ustawy o VAT obowiązujący od 1 lutego 2026 r., który stanowi, że za fakturę wystawioną w trybie offline²⁴ uznaje się również fakturę ustrukturyzowaną, jeżeli data jej przesłania do KSeF jest późniejsza niż data wskazana w polu P_1.

W praktyce oznacza to, że gdy podatnik przygotowuje fakturę 29 stycznia z datą wystawienia 29.01.2026 w polu P_1, a prześle ją do KSeF 30 stycznia, system automatycznie potraktuje ten dokument jako fakturę offline²⁴. Art. 106nda ust. 10 ustawy o VAT precyzuje, że za datę wystawienia faktury w trybie offline²⁴ uznaje się datę wskazaną przez podatnika w polu P_1 – nie datę faktycznego przesłania do systemu KSeF. To rozwiązanie chroni podatników przed negatywnymi konsekwencjami jednodniowych opóźnień technicznych, ale wprowadza rygorystyczny termin na dosłanie dokumentu: najpóźniej w następnym dniu roboczym po dacie wystawienia wskazanej na fakturze. Przekroczenie tego terminu niesie ze sobą już konkretne konsekwencje prawne. Uniknięcie ryzyka w tym zakresie wymaga przede wszystkim zastosowania odpowiednich rozwiązań w systemach informatycznych przedsiębiorstw, które będą ściśle monitorować wskazane daty.

Równoległe faktura jest uznana za otrzymaną w dniu przydzielenia jej w systemie numeru identyfikującego (tzw. numer KSeF)⁸. Ustawodawca wprowadził tu fikcję prawną natychmiastowego doręczenia. Odbiorca ma utrudnioną pozycję, jeżeli chce odmówić przyjęcia faktury lub powołać się na jej nieotrzymanie, jeżeli dokument został poprawnie zwalidowany przez system i uzyskał numer referencyjny. System eliminuje tym samym spory o datę wpływu faktury, co jest kluczowe dla terminów odliczenia VAT, ale budzi praktyczne wątpliwości co do określenia terminu płatności. Jednocześnie wprowadzone rozwiązanie nakłada na nabywców obowiązek ciągłego, zautomatyzowanego monitorowania API KSeF w celu pobierania nowych dokumentów. Przetworzenie faktury i nadanie jej numeru może trwać od kilku sekund do kilku godzin, co w praktyce

⁸ Art. 106na ust. 3 VATU.

biznesowej oznacza konieczność rewizji procesów i dostosowania systemów informatycznych.

Zakres podmiotowy i problem stałego miejsca prowadzenia działalności (FE)

Analiza prawna wdrożenia musi uwzględniać specyficzny dualizm w traktowaniu podmiotów zagranicznych. KSeF jest obligatoryjny wyłącznie dla podmiotów posiadających w Polsce siedzibę działalności gospodarczej. W przypadku podmiotów zagranicznych kluczowe jest posiadanie w Polsce stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej (*Fixed Establishment*, FE), które uczestniczy w dostawie towarów lub świadczeniu usług, dla których wystawiana jest faktura.

Interpretacja pojęcia uczestnictwa FE w transakcji budzi liczne kontrowersje i wymaga kazuistycznej analizy w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)⁹. Jeżeli polskie FE podmiotu zagranicznego interweniuje w transakcji (np. poprzez zasoby techniczne lub ludzkie), podmiot ten jest zobowiązany do wystawienia faktury w KSeF. Jeżeli jednak transakcja jest realizowana bezpośrednio z centrali zagranicznej, obowiązek ten nie powstaje.

Prowadzi to do konieczności obsługi przez systemy informatyczne przedsiębiorstw wielu ścieżek fakturowania: ścieżki standardowej (KSeF) dla transakcji krajowych B2B między polskimi podatnikami oraz ścieżki wizualizacji dla transakcji z podmiotami zagranicznymi (eksport, WDT) lub konsumentami (B2C), gdzie faktura jest wysyłana do KSeF (w celu rejestracji), ale równolegle musi zostać wygenerowana jej wizualizacja (PDF/papier) z kodem QR i dostarczona odbiorcy poza systemem, gdyż podmiot zagraniczny nie ma dostępu do KSeF.

Struktura Logiczna FA(3) – Analiza techniczna i weryfikacja załączników

Zmiana standardu: Przejście z FA(2) na FA(3)

Od 1 lutego 2026 r. wchodzi w życie nowa, docelowa struktura logiczna e-faktury – FA(3), która zastępuje wersję FA(2). Jest to efekt szerokich konsultacji społecznych i konieczności dostosowania schematu do specyficznych potrzeb

⁹ Przykładowo: wyrok TSUE z dnia 3.6.2021 r. w sprawie C-931/19 (Titanium), EC-LI:EU:C:2021:446 oraz wyrok TSUE z dnia 7.5.2020 r. w sprawie C-547/18 (Dong Yang), ECLI:EU:C:2020:350.

branżowych oraz wymogów raportowania JPK. Specyfikacja techniczna FA(3) została opublikowana w Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych (CRWDE) w dniu 25 czerwca 2025 r. (ID wzoru: 13775).

Struktura FA(3) wprowadza istotne modyfikacje w zakresie semantyki danych, w tym: rozszerzenie pól opisowych (np. nazwa towaru/usługi do 512 znaków), dodanie dedykowanych pól dla operatorów płatności, co umożliwia automatyzację rozrachunków, doprecyzowanie ról podmiotów (np. Podmiot3 dla faktora lub jednostki samorządowej) oraz zmiany w słownikach kodów walut i stawek VAT. Istotne kontrowersje i wyzwania interpretacyjne wydają się wiązać z nowym węzłem Załącznik.

Weryfikacja techniczna węzła Załącznik: Dane ustrukturyzowane vs Base64

Dotychczasowa filozofia KSeF (wersje FA(1) i FA(2)) zakłada całkowity zakaz przesyłania załączników przez system, co zmuszało przedsiębiorców do utrzymywania równoległych kanałów komunikacji (e-mail, portale dostawców) dla specyfikacji, protokołów odbioru czy certyfikatów jakości. W przestrzeni publicznej pojawiały się pierwotnie sprzeczne informacje dotyczące możliwości przesyłania załączników binarnych (np. skanów PDF, plików graficznych) wewnątrz pliku XML faktury. Ostatecznie dokumentacja techniczna i przyjęte przepisy jednoznacznie rozstrzygają tę kwestię.

Węzeł Załącznik w strukturze FA(3) nie służy do przesyłania dowolnych plików binarnych zakodowanych w formacie Base64 (takich jak PDF, JPG czy pliki CAD). Jest to rozwiązanie przeznaczone wyłącznie dla danych ustrukturyzowanych lub ściśle zdefiniowanych bloków tekstowych. Analiza techniczna węzła ujawnia jego specyfikację: załącznik jest zagnieżdżoną strukturą XML, stanowiącą integralną część pliku logicznego faktury. Węzeł umożliwia zdefiniowanie do 1000 bloków danych, gdzie każdy blok może przyjąć formę słownika (pary klucz–wartość), tekstu (opis do 5120 znaków) lub tabeli (macierz do 20 kolumn i 1000 wierszy, przeznaczona na dane numeryczne i tekstowe). Całkowity rozmiar faktury z załącznikiem nie może przekraczać 3 MB.

Funkcjonalność ta została wprowadzona w odpowiedzi na potrzeby sektorów mediów (energetyka, gazownictwo, telekomunikacja) oraz branży budowlanej, gdzie faktura zbiorcza wymaga dołączenia szczegółowych specyfikacji billingowych, rozliczeń punktów poboru energii (PPE) czy kosztorysów, które nie mieszczą się w standardowych wierszach faktury. Polski model KSeF, w przeciwieństwie do np. standardu Peppol (który dopuszcza *embedded binaries*), odrzucił koncepcję kontenera na pliki binarne ze względów bezpieczeństwa

(ryzyko przesyłania malware w zakodowanym ciągu Base64) oraz wydajności repozytorium.

Systemy informatyczne przedsiębiorstw nie mogą polegać na KSeF jako na kanale dystrybucji dokumentacji technicznej, skanów umów, protokołów odbioru czy wizualizacji PDF. Tego typu dokumenty muszą być nadal przesyłane do kontrahenta kanałami odrębnymi (e-mail, specjalne portale B2B, EDI). Należy też zaznaczyć, że użycie węzła Załącznik jest fakultatywne i wymaga wcześniejszego zgłoszenia chęci korzystania z tej funkcjonalności do Szefa KAS przez e-Urząd Skarbowy, która po akceptacji jest przyznawana na okres dwóch lat. Stanowi to dodatkowy mechanizm kontrolny.

Semantyka pól i walidacja biznesowa

KSeF weryfikuje zgodność pliku ze schemą (walidacja składniowa i semantyczna), ale nie bada poprawności merytorycznej. Schema FA(3) zawiera pola obligatoryjne (których brak skutkuje odrzuceniem projektu faktury), opcjonalne (wymagane w specyficznych warunkach prawnych, np. procedura marży) oraz fakultatywne.

Kluczowym wyzwaniem dla systemów informatycznych przedsiębiorstw jest mapowanie danych. Struktura FA(3) jest rozbudowana i zawiera pola, które często nie mają bezpośrednich odpowiedników w standardowych konfiguracjach systemów informatycznych (np. specyficzne kody procedur GTU, znaczniki TP czy adnotacje dotyczące mechanizmu podzielonej płatności). Pola, takie jak kody GTU, procedury (MPP, TP) czy specyficzne stawki VAT, muszą być automatycznie pobierane z danych transakcyjnych. Błąd w mapowaniu, np. niewypełnienie pola obowiązkowego warunkowo, spowoduje odrzucenie faktury przez bramkę KSeF, co w świetle przepisów oznacza, że faktura nie została wystawiona. Co groźniejsze – błędy w mapowaniu prowadzą do wystawienia faktury formalnie poprawnej, ale merytorycznie błędnej, co wymaga skomplikowanego procesu korekty, gdyż faktury w KSeF nie można anulować ani wycofać.

Systemy informatyczne muszą zatem przejąć rolę „strażnika poprawności”, implementując zaawansowaną logikę walidacji wstępnej (*pre-validation*) przed wysyłką do API.

Jakość danych w systemach źródłowych wydaje się najsłabszym ogniwem wdrożenia obowiązkowego KSeF. Schema FA(3) jest wymagająca i bezkompromisowa dla danych niestrukturalnych.

Jako przykład weźmy adresy. Wiele starszych systemów ERP przechowuje adres w jednym polu tekstowym (np. „ul. Książęca 12/5 m. 21”). KSeF wyma-

ga rozbicia tego na osobne pola: nazwa ulicy, numer budynku, numer lokalu. Wymaga to albo (nieraz kosztownego) porządkowania danych, albo wdrożenia zaawansowanych algorytmów (heurystyk). W odniesieniu do danych osobowych konieczna jest separacja imienia i nazwiska, co bywa problematyczne w bazach, gdzie dane te są połączone.

Odrzucenie faktury przez KSeF z powodu błędu walidacji (np. niedozwolony znak w polu NIP, błędny format daty) zatrzymuje proces sprzedaży. Systemy informatyczne przedsiębiorstw muszą posiadać stosowne mechanizmy *error handling* i *retry*, a także mechanizm powiadamiania użytkowników o odrzuceniu dokumentu. Nierzadko mechanizmy te muszą działać w czasie rzeczywistym.

Wyzwania dla architektury systemów informatycznych przedsiębiorstw

Implementacja KSeF w wersji obligatoryjnej to nie tylko zmiana formatu danych, lecz także rewolucja w architekturze systemów informatycznych w obszarze podatkowym. Systemy te, dotychczas pełniące funkcję wewnętrznych rejestrów ewidencyjnych, stają się terminalami komunikującymi się w czasie rzeczywistym z administracją skarbową.

Architektura komunikacyjna i nowe modele uwierzytelniania

Systemy informatyczne przedsiębiorstw muszą zaimplementować nową warstwę komunikacyjną. Wyzwanie polega przede wszystkim na obsłudze masowego wolumenu transakcji przy zachowaniu ciągłości biznesowej. Kluczowe jest obsłużenie dwóch trybów sesji: sesji interaktywnej dla pojedynczych faktur, z szybkim czasem odpowiedzi, oraz sesji wsadowej dla masowych paczek faktur, wymagającej implementacji mechanizmów kompresji (ZIP), szyfrowania algorytmem AES-256-CBC z kluczem szyfrowanym RSAES-OAEP (SHA-256/MGF1) oraz asynchronicznego odpytywania o status przetwarzania.

Istotnym wyzwaniem jest niekompatybilność tokenów autoryzacyjnych z wersji KSeF 1.0 (przedprodukcyjnej/dobrowolnej) z wersją 2.0. Nowy model bezpieczeństwa opiera się na Certyfikatach KSeF wykorzystujących kryptografię asymetryczną. Wyróżniamy dwa typy certyfikatów: Typ 1 (Autoryzacyjny) służący do logowania i nawiązywania sesji z systemem (interaktywnych i wsadowych) oraz Typ 2 (Offline) służący do podpisywania kodów QR w trybach awaryjnych, co wymaga fizycznego lub bezpiecznego cyfrowego dostępu do klucza.

Tryb offline24 i wymogi kryptograficzne

Ciągłość działania biznesu w przypadku niedostępności KSeF jest kluczowa. Ustawodawca przewidział trzy tryby: niedostępność (offline) – planowana przerwa serwisowa lub problemy po stronie podatnika (np. brak internetu), awaria – nieplanowana usterka po stronie MF, ogłoszona komunikatem w BIP, oraz awaria całkowita – stan kryzysowy (np. cyberatak), dopuszczający powrót do tradycyjnych faktur (np. papierowych)¹⁰.

Dla systemów ERP największym wyzwaniem wydaje się implementacja Trybu offline24. Zapewnienie ciągłości sprzedaży w przypadku braku łączności z KSeF (awaria internetu u podatnika, niedostępność bramki) wymusza implementację w systemach informatycznych przedsiębiorstw tzw. trybu offline24. Jest to tryb, w którym faktura jest wystawiana w systemie informatycznym podatnika, ale nie jest natychmiast wysyłana do KSeF.

W tym trybie system informatyczny przedsiębiorstwa musi przejąć funkcję gwaranta autentyczności dokumentu. Wymaga to wygenerowania na fakturze (lub w jej wizualizacji) dwóch kodów QR: kodu OFFLINE zawierającego skrót faktury i umożliwiającego jej późniejszą weryfikację w systemie oraz kodu CERTYFIKAT potwierdzającego tożsamość wystawcy, który musi być podpisany lokalnie przy użyciu Certyfikatu KSeF Typu 2¹¹.

W tym trybie system informatyczny podatnika musi zatem: wystawić fakturę XML lokalnie, wygenerować i nanieść na wizualizację faktury dwa kody QR (co wymaga lokalnych mechanizmów kryptograficznych na stacji roboczej), zbuforować fakturę i wysłać ją do KSeF automatycznie po odzyskaniu połączenia oraz prawidłowo obsłużyć daty – w trybie offline datą wystawienia jest data wskazana przez podatnika w polu P_1, a nie data przyjęcia przez system (Data UPO), co jest wyjątkiem od reguły ogólnej. System informatyczny podatnika musi umieć rozpoznać ten tryb i przyjąć odpowiednią datę do rejestrów VAT.

Implementacja tego mechanizmu jest wyzwaniem architektonicznym, także dlatego, że wymaga, aby moduł wystawiający faktury (często rozproszony, np. na stanowiskach POS) miał dostęp do operacji kryptograficznych. Ponadto, jak wskazano, faktury wystawione w tym trybie muszą zostać automatycznie przesłane do KSeF najpóźniej w następnym dniu roboczym, co wymusza stworzenie zaawansowanych mechanizmów kolejkowania, monitorowania i synchronizacji.

¹⁰ A. Wesołowska, *KSeF – stosowanie trybu awaryjnego oraz trybu offline24*, LEX/el. 2025.

¹¹ A. Lapiere, *KSeF – uprawnienia i autoryzacja (zagadnienia techniczne)*, LEX/el. 2025.

Wpływ na prawo do odliczenia VAT przez nabywcę

Opóźnienie w przesłaniu faktury do KSeF bezpośrednio wpływa na moment powstania prawa do odliczenia VAT u nabywcy. Artykuł 106na ust. 3 VATU stanowi, że faktura ustrukturyzowana jest uznana za otrzymaną w dniu przydzielenia numeru KSeF. W praktyce oznacza to, że jeśli sprzedawca przygotował fakturę 30 września, ale przesłał ją do KSeF 1 października, nabywca będzie mógł odliczyć VAT najwcześniej w rozliczeniu za październik, nie za wrzesień.

Warto zwrócić uwagę, iż wskazane rozwiązanie niesie ze sobą oczywiste pytanie o zgodność przyjętych rozwiązań z prawem UE. Prawo do odliczenia powstaje bowiem wtedy, gdy VAT staje się wymagalny (obowiązek podatkowy u sprzedawcy), o czym stanowi wprost art. 167 Dyrektywy VAT. Polskie przepisy przesuwają moment powstania prawa do momentu technicznego (przydzielenie nr KSeF), co wydaje się nie mieć dostatecznej podstawy w Dyrektywie VAT. Artykuł 178 Dyrektywy VAT wymaga posiadania faktury jako warunku WYKONANIA prawa. Polska dodaje warunek OTRZYMANIA w określonym okresie rozliczeniowym, czego Dyrektywa wydaje się nie przewidywać.

Kluczowe w tym zakresie mogą być dotychczasowe rozstrzygnięcia TSUE, w szczególności wyrok w sprawie C-152/02 (*Terra Baubedarf*)¹², w którym Trybunał wskazał, że przepisy krajowe nie mogą poprzez ustanowienie dodatkowych warunków formalnych podważać prawa do odliczenia. W tym temacie istotne może być przyszłe rozstrzygnięcie Sądu UE w polskiej sprawie. NSA skierował do Sądu UE pytanie prejudycjalne: Czy art. 167, 168 lit. a) i art. 178 lit. a) dyrektywy 2006/112/WE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisowi krajowemu, takiemu jak art. 86 ust. 10b pkt 1 ustawy VAT, z którego wynika, że podatnik nie może zrealizować prawa do odliczenia podatku naliczonego w deklaracji składanej za okres, w którym spełnił warunki materialne skorzystania z tego prawa, jeżeli w okresie tym nie otrzymał jeszcze faktury, pomimo że fakturę tę otrzymał jeszcze przed złożeniem tej deklaracji¹³?

Kluczowe jest jednak, że samo wystawienie faktury poza KSeF nie pozbawia nabywcy prawa do odliczenia VAT. Także dotychczasowe interpretacje indywidualne Dyrektora KIS z 2025–2026 r.¹⁴ jednoznacznie potwierdzają, że katalog wyłączeń z art. 88 ustawy o VAT jest zamknięty i nie obejmuje przesłanki faktury wystawionej poza KSeF. Jeśli faktura dokumentuje rzeczywiste

¹² Wyrok TSUE z dnia 29.4.2004 w sprawie C-152/02, ECLI:EU:C:2004:268.

¹³ Sprawa T-689/24, postanowienie NSA z 2 października 2024 r., sygn.: I FSK 169/21.

¹⁴ Zob. m.in. sygn.: 0111-KDIB3–1.4012.857.2025.1.MSO.

zdarzenie gospodarcze, prawo do odliczenia na zasadach ogólnych pozostaje zachowane. Warto także wskazać, iż sankcje w tym zakresie adresowane są do wystawcy, nie do nabywcy.

Likwidacja not korygujących i zarządzanie błędami

Z dniem 1 lutego 2026 r. z polskiego porządku prawnego znikają noty korygujące (uchylenie art. 106k). Oznacza to, że nabywca nie ma już możliwości samodzielnego poprawienia błędów formalnych na fakturze. Każdy błąd, nawet literówka w nazwie nabywcy, wymaga wystawienia faktury korygującej przez sprzedawcę. Każda nawet najdrobniejsza korekta formalnie wymaga zatem wystawienia przez sprzedawcę faktury korygującej w KSeF.

Dla systemów informatycznych przedsiębiorstw oznacza to konieczność m.in.: zablokowania funkcji wystawiania not korygujących, wdrożenia procesów obsługi reklamacji faktur, aby nabywca mógł szybko zgłosić błąd sprzedawcy, oraz obsługi specyficznych scenariuszy, np. korekty błędnego NIP-u, która wymaga teraz dwuetapowego procesu – wystawienia faktury korygującej do zera dla błędnego podmiotu i ponownego wystawienia nowej faktury dla właściwego nabywcy. Dla podatników oznacza to oczywiście podjęcie decyzji m.in. odnośnie do tego, jakiego typu błędy będą korygowane, i zaimplementowanie tej decyzji w systemach informatycznych przedsiębiorstwa¹⁵.

Samofakturowanie (*self-billing*)

Procedura samofakturowania w KSeF wymaga dwóch równoległych działań: zawarcia umowy cywilnoprawnej oraz nadania uprawnień systemowych. Nabywca, aby móc wystawiać faktury w imieniu sprzedawcy, musi uzyskać w KSeF dedykowane uprawnienie do wystawiania faktur dla tego konkretnego NIP sprzedawcy. Systemy ERP powinny weryfikować (poprzez cykliczne odpytywanie API KSeF), czy uprawnienie pozostaje aktywne – jego jednostronne cofnięcie przez sprzedawcę spowoduje odrzucenie faktur przez bramkę KSeF z kodem błędu¹⁶.

Wprowadzenie obowiązkowego KSeF fundamentalnie zmienia mechanikę samofakturowania, wprowadzając podwójny wymóg: obok tradycyjnej umowy cywilnoprawnej niezbędne staje się nadanie dedykowanego uprawnienia

¹⁵ A. Wesołowska, *Faktura korygująca w KSeF z uwzględnieniem trybów awaryjnych*, LEX/el. 2025.

¹⁶ A. Wesołowska, *Wdrożenie KSeF w kancelarii prawnej – przegląd nowych obowiązków z omówieniem*, LEX/el. 2025.

systemowego w KSeF dla konkretnego NIP sprzedawcy. Ta dwoistość rodzi istotne ryzyko desynchronizacji – uprawnienie może być aktywne w umowie, ale nieaktywne w systemie lub odwrotnie. Kluczowym wyzwaniem staje się możliwość jednostronnego cofnięcia uprawnień przez sprzedawcę bez wypowiedzenia umowy, co prowadzi do natychmiastowego odrzucenia faktur przez bramkę KSeF. Systemy informatyczne przedsiębiorstw muszą więc implementować mechanizmy ciągłej weryfikacji statusu uprawnień przez cykliczne odpytywanie API, co generuje dodatkowe obciążenie infrastruktury i wymaga m.in. obsługi różnorodnych kodów błędów.

Dla przedsiębiorstw stosujących samofakturowanie na szeroką skalę wyzwaniem staje się migracja istniejących relacji do nowego systemu – często setki umów wymagają inwentaryzacji i masowego nadania uprawnień w KSeF w koordynacji z kontrahentami, przy czym brak kompletności tego procesu do 1 lutego 2026 r. oznacza niemożność kontynuowania współpracy w dotychczasowym modelu. Komplikuje to również kwestia odpowiedzialności – nabywca, wystawiając fakturę w imieniu sprzedawcy, ponosi ryzyko błędów w danych podatkowych (stawki VAT, oznaczenia GTU, MPP), co wymaga implementacji mechanizmów weryfikacji i bieżącej aktualizacji informacji o statusie podatkowym kontrahentów. Systemy informatyczne muszą dodatkowo obsługiwać różne schematy XML dla faktur samofakturowania (FA(2)), zarządzać numeracją przy odrzuconych fakturach oraz zapewnić transparentność dla sprzedawcy poprzez automatyczne mechanizmy monitoringu faktur wystawianych w jego imieniu.

Dualny model w zamówieniach publicznych: Integracja PEF z KSeF

W zamówieniach publicznych (B2G) funkcjonuje Platforma Elektronicznego Fakturowania (PEF), oparta na standardzie europejskim EN 16931–1:2017 i infrastrukturze sieci Peppol¹⁷. Aby uniknąć podwójnego fakturowania po wprowadzeniu obowiązkowego KSeF od 1 lutego 2026 r., ustawodawca wprowadził model inkorporacji określony w art. 106gb ust. 7. Zgodnie z tym przepisem ustrukturyzowana faktura elektroniczna przesłana przy użyciu PEF lub

¹⁷ Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych, koncesjach na roboty budowlane lub usługi oraz partnerstwie publiczno-prywatnym (t.j. Dz.U. z 2020 r. poz. 1666); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/55/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych.

systemu Peppol, po przesłaniu do KSeF i nadaniu numeru identyfikującego fakturę (numeru KSeF), uznaje się za fakturę ustrukturyzowaną w rozumieniu ustawy o podatku od towarów i usług. Faktura wystawiona w ramach transakcji B2G jest zatem automatycznie przekazywana do KSeF, gdzie zostaje zarejestrowana i otrzymuje numer identyfikacyjny oraz Urzędowe Poświadczenie Odbioru (UPO)¹⁸.

Integracja ta niesie jednak ze sobą istotne problemy praktyczne wynikające z różnic między dwoma systemami prawnymi i technicznymi. Pierwszy problem stanowią różnice struktur danych. PEF operuje na unijnym standardzie EN 16931 (w syntaksach UBL 2.1 lub UN/CEFACT CII), podczas gdy KSeF wykorzystuje krajową strukturę logiczną FA(3), opublikowaną w Centralnym Repozytorium Wzorów Dokumentów Elektronicznych. Kluczowe dla praktyki jest to, że faktury z PEF nie są konwertowane na format FA(3), lecz pozostają w oryginalnym formacie europejskim i są walidowane w KSeF w odrębnym trybie zgodności z normą EN 16931. Struktura FA(3) jest znacznie bardziej rozbudowana niż EN 16931, który definiuje jedynie podstawowe elementy informacyjne wspólne dla wszystkich państw członkowskich UE¹⁹.

Kolejny problem to niepełne dane dla polskiego systemu VAT. Norma europejska EN 16931, będąc standardem ponadnarodowym, nie zawiera wielu pól specyficznych dla polskiego systemu podatku od towarów i usług, które są wymagane w strukturze FA(3) i w raportowaniu JPK_VAT. Dotyczy to w szczególności²⁰: oznaczeń GTU_01 – GTU_13 (kody grup towarowo-usługowych wymagane w JPK_VAT od lipca 2020 r.), oznaczenia MPP (mechanizm podzielonej płatności), oznaczenia TP (transakcje z podmiotami powiązanymi), oznaczeń procedur szczególnych (MR_T, MR_UZ dla procedur marżowych, FP dla faktur do paragonów, SW dla sprzedaży wysyłkowej, I_42/I_63 dla procedur celnych).

Faktura przesłana przez PEF będzie zatem uboższa o dane niezbędne dla prawidłowego wypełnienia obowiązków raportowych, co może utrudniać automatyzację księgowania po stronie nabywcy oraz generowanie deklaracji JPK_VAT bez ręcznej interwencji księgowego²¹. Problem ten nabie-

¹⁸ Podręcznik KSeF 2.0 Część I – Rozpoczęcie korzystania z KSeF, Ministerstwo Finansów 2025, s. 12–15.

¹⁹ J. Fornalik (red.), *Krajowy System e-Faktur (KSeF) 2026*, Warszawa 2025, s. 234–237.

²⁰ K. Kubicz, Ł. Krasowski, *KSeF krok po kroku – zasady działania i metody wdrożenia*, Warszawa 2025, s. 156–162.

²¹ Integracja KSeF z PEF, czyli faktury w zamówieniach publicznych. Wyjaśnienia MF. Pozyskano z: <https://ksiegowosc.infor.pl/ksf/7069522> (dostęp: 15.11.2025).

ra szczególnego znaczenia w kontekście sankcji przewidzianych za błędy w JPK_VAT – kara wynosi 500 zł za każdy błąd po wezwaniu organu i braku korekty w terminie 14 dni²². Choć sankcje *stricte* związane z funkcjonowaniem KSeF zostały odroczone do 1 stycznia 2027 r., to obowiązują kary za nieprawidłowości w JPK_VAT.

Trzecią kwestią jest moment doręczenia faktury. W modelu inkorporacji datą prawnie wiążącą dla otrzymania faktury nie jest data wpływu na platformę PEF, lecz data nadania numeru KSeF. Zgodnie z art. 106na ust. 3 ustawy o VAT faktura ustrukturyzowana jest uznana za otrzymaną przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur w dniu przydzielenia jej w tym systemie numeru identyfikującego fakturę. W przypadku awarii na styku systemów PEF-KSeF lub opóźnień w przetwarzaniu, wykonawca może popaść w zwłokę w doręczeniu faktury, mimo terminowego wysłania jej do PEF.

Dodatkowym ograniczeniem technicznym jest wymóg korzystania z sesji interaktywnej przy wysyłce faktur z PEF do KSeF – wysyłka wsadowa (batch) nie jest dostępna, co stanowi wyzwanie operacyjne dla firm i ich systemów informatycznych wystawiających setki faktur B2G²³. Warto również wskazać, że Polska – w przeciwieństwie do niektórych innych państw członkowskich – nie stworzyła oficjalnej specyfikacji CIUS (Core Invoice Usage Specification) rozszerzającej standard EN 16931 o krajowe wymogi podatkowe, stosując zamiast tego Peppol BIS Billing 3.0 z rozszerzeniami sektorowymi, co pogłębia problem interoperacyjności²⁴.

Dyrektywa ViDA i redefinicja art. 168 – Ewolucja prawa do odliczenia

Nowy ład w podatku VAT – kontekst pakietu ViDA

Wdrożenie obowiązkowego KSeF w Polsce zbiega się czasowo z wejściem w życie przepisów unijnego pakietu ViDA. Z perspektywy polskiego podatnika najistotniejszą zmianą wprowadzoną przez pakiet ViDA jest potencjalne przekształcenie w przyszłości dotychczasowej konstrukcji prawnej prawa

²² Artykuł 109 ust. 3 ustawy o VAT w zw. z art. 109 ust. 3f–3g VATU.

²³ Dokumentacja API KSeF 2.0. Pozyskano z: <https://ksef.podatki.gov.pl/ksef-na-okres-obligatoryjny/wsparcie-dla-integratorow>.

²⁴ Por. mechanizm CIUS i Extensions przewidziany w EN 16931; w Niemczech stworzono XRechnung jako krajowy CIUS, we Włoszech CIUS-IT; Polska nie przyjęła analogicznego rozwiązania.

do odliczenia podatku naliczonego. Pakiet ViDA umożliwia bowiem państwowemu członkowskemu uzależnienie wykonania prawa do odliczenia VAT od posiadania faktury elektronicznej (ustrukturyzowanej) wystawionej zgodnie z określonym standardem technicznym, w odniesieniu do transakcji objętych obowiązkiem cyfrowego raportowania.

Od warunku formalnego do materialnego – fundamentalna zmiana konstrukcji prawa do odliczenia

Dotychczasowe orzecznictwo TSUE konsekwentnie stało na stanowisku, że prawo do odliczenia VAT stanowi fundamentalną cechę systemu VAT i nie może być ograniczane wyłącznie z powodów formalnych. W wyroku z dnia 15 września 2016 r. w sprawie C-518/14 (Senatex GmbH)²⁵ TSUE potwierdził, że prawo do odliczenia powstaje już w momencie spełnienia materialnych przesłanek określonych w art. 168 lit. a dyrektywy VAT, nawet jeżeli nie są spełnione niektóre wymogi formalne, w tym brak faktury lub zawiera ona błędy. Analogiczne stanowisko zostało wyrażone w wyroku z tego samego dnia w sprawie C-516/14 (Barlis)²⁶.

Trybunał podkreślił, że posiadanie faktury stanowi jedynie formalną przesłankę wykonania prawa do odliczenia, uregulowaną w art. 178 lit. a dyrektywy VAT, podczas gdy sama treść ekonomiczna transakcji (rzeczywista dostawa towaru lub świadczenie usługi przez podatnika VAT na rzecz innego podatnika, wykorzystującego te towary lub usługi do czynności opodatkowanych) stanowi przesłankę materialną, wynikającą z art. 168 lit. a dyrektywy VAT. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE zasada neutralności VAT wymaga przyznania prawa do odliczenia w sytuacji, gdy spełnione zostały przesłanki materialne, nawet przy uchybieniach formalnych w zakresie fakturowania.

Pakiet ViDA wprowadza istotną zmianę tego paradygmatu prawnego. Zgodnie z motywem 8 ViDA państwa członkowskie uzyskują uprawnienie do ustanowienia posiadania faktury elektronicznej (ustrukturyzowanej) jako warunku materialnego – a nie jedynie formalnego – wykonania prawa do odliczenia VAT, w odniesieniu do transakcji objętych obowiązkiem sprawozdawczości cyfrowej (*Digital Reporting Requirements*). Motyw 8 stanowi *explicite*: “Member States should be allowed to provide that holding an electronic invoice is a substantive condition for entitlement to deduct or reclaim the VAT”.

²⁵ Wyrok TSUE z dnia 15.09.2016 r. w sprawie C-518/14, ECLI:EU:C:2016:691.

²⁶ Wyrok TSUE z dnia 15.09.2016 r. w sprawie C-516/14, ECLI:EU:C:2016:690.

Oznacza to przekształcenie posiadania e-faktury z warunku formalnego, którego nieprzestrzeganie – przy spełnieniu materialnych przesłanek transakcji – nie powinno prowadzić do utraty prawa do odliczenia (zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem TSUE), w przesłankę o charakterze materialnym, której niespełnienie uniemożliwia wykonanie prawa do odliczenia, nawet gdy rzeczywista transakcja gospodarcza miała miejsce i spełnia wszystkie pozostałe wymogi. Rozwiązanie stanowi zatem istotną korektę dotychczasowej linii orzeczniczej TSUE, wprowadzając prawnie usankcjonowaną możliwość uzależnienia prawa do odliczenia VAT od spełnienia wymogów technicznych związanych z formatem i sposobem wystawiania faktury.

Zmiana ta budzi pytania o jej zgodność z fundamentalną zasadą neutralności VAT oraz z zasadą proporcjonalności, której naruszenie TSUE wielokrotnie identyfikował w przypadkach odmowy prawa do odliczenia z powodów czysto formalnych. Regulacja ta służy jednak celom związanym z przeciwdziałaniem oszustwom podatkowym oraz zapewnieniem prawidłowego poboru VAT poprzez wprowadzenie niemal-real-time kontroli transakcji, co może być uznane za uzasadnienie proporcjonalne w rozumieniu prawa unijnego.

Implikacje dla KSeF i ryzyka podatkowe

Chociaż w obecnym stanie prawnym (2026 r.) Polska nie wprowadziła wprost przepisu wykluczającego prawo do odliczenia z faktur spoza KSeF (bazując na dotychczasowej linii interpretacyjnej chroniącej neutralność VAT), narzędzia prawne dostarczone przez ViDA otwierają taką drogę po 1 lipca 2030 r., kiedy wejdą w życie pełne wymogi DRR dla transakcji wewnątrzspółnotowych.

Wydaje się, że uznanie faktury spoza KSeF za nieważną dla celów odliczenia byłoby najsilniejszą sankcją ekonomiczną wymuszającą powszechne stosowanie systemu e-faktur. Dla systemów informatycznych przedsiębiorstw oznacza to konieczność wbudowania mechanizmów walidacji statusu faktury zakupowej – w praktyce system powinien co najmniej identyfikować i stosownie oznaczać faktury zakupowe, które nie posiadają numeru KSeF ID, gdyż stwarza to ryzyko zakwestionowania odliczenia VAT w przyszłości.

Podobna zasada dotyczy podatków dochodowych. Faktura spoza KSeF, choć wadliwa w odniesieniu do przepisów o VAT, pozostaje dowodem księgowym mogącym co do zasady stanowić podstawę zapisu w księgach rachunkowych i zaliczenia wydatku do kosztów uzyskania przychodu (KUP), na zasadach ogólnych (m.in. pod warunkiem wykazania związku z przychodem). Podatnicy i ich systemy informatyczne muszą być jednak gotowi na to, że ta-

kie faktury, oznaczone w JPK jako BFK lub OFF²⁷, mogą być automatycznie typowane do kontroli przez algorytmy KAS.

Ocena regulacji przez pryzmat zasady proporcjonalności

Zasada proporcjonalności, wywodzona z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP oraz art. 5 TUE, nakazuje, aby środki ograniczające prawa podatnika były: (1) przydatne, (2) konieczne i (3) proporcjonalne *sensu stricto*. Jak wskazuje Artur Mudrecki, zasada ta jest „bezpiecznikiem” chroniącym przed nadmiernym fiskalizmem²⁸. Stosując ten test do omawianych rozwiązań KSeF:

Całkowity zakaz załączników binarnych – budzi wątpliwości co do zasady konieczności. Inne państwa UE (Włochy, Francja) pozwalają na dołączanie plików PDF/JPG do faktur XML. Polski zakaz nie jest konieczny dla celów kontrolnych, a zmusza firmy do utrzymywania kosztownych, podwójnych archiwów. Jest to środek potencjalnie nadmiernie uciążliwy.

Wymóg podwójnych kodów QR w trybie awaryjnym – budzi wątpliwości co do proporcjonalności *sensu stricto*. Wymaganie od podatnika generowania skomplikowanych kryptograficznie kodów w warunkach awarii systemu przerzuca na podatnika ciężar ograniczeń infrastruktury państwowej. Korzyść w postaci uszczelnienia systemu może nie być współmierna do ryzyka paraliżu sprzedaży detalicznej/B2C w czasie awarii.

Dualizm PEF/KSeF bez pełnej harmonizacji budzi wątpliwości co do przydatności dla celu uproszczenia. Utrzymywanie dwóch standardów danych (UE vs PL) bez pełnego mapowania tworzy chaos informacyjny. Zamiast jednego standardu systemy informatyczne przedsiębiorstw muszą obsługiwać dwa, co przeczy idei upraszczania obrotu gospodarczego.

W obliczu technokratycznego rygoryzmu KSeF kluczowe staje się orzecznictwo TSUE (np. wskazane powyżej sprawy *Senatex*, *Barlis*). TSUE konsekwentnie stoi na stanowisku, że błędy formalne nie mogą pozbawiać prawa do odliczenia VAT, jeśli transakcja materialnie zaistniała. Powstaje pytanie o stosowanie dotychczasowego orzecznictwa TSUE w tym zakresie w przy-

²⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 12 grudnia 2025 r. w sprawie zmiany rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowego zakresu danych zawartych w deklaracjach podatkowych i w ewidencji w zakresie podatku od towarów i usług, Dz.U. z 2025 r. poz. 1800.

²⁸ A. Mudrecki, *Zasada proporcjonalności w prawie podatkowym*, Warszawa 2020, s. 13–19.

padku wystąpienia sytuacji, gdy przykładowo nastąpi techniczne odrzucenie faktury przez KSeF z powodu błędu walidacji, przy jednoczesnym jej fizycznym istnieniu. Zasada *substance over form* (treść ponad formę) najpewniej będzie kluczową linią obrony podatników w sporach o faktury offline niedostarczone do KSeF w terminie z przyczyn np. technicznych.

Podsumowanie i wnioski *de lege ferenda*

Rok 2026 w polskim systemie podatkowym to czas bezprecedensowej konwergencji prawa i technologii. Obowiązkowy KSeF wymusza prymat formatu cyfrowego nad treścią analogową, a faktura staje się *de facto* rekordem w bazie danych administracji skarbowej.

Analiza przeprowadzona w niniejszym artykule prowadzi do następujących wniosków kluczowych:

Wyzwanie integracyjne: Sukces wdrożenia zależy od zdolności systemów informatycznych przedsiębiorstw do obsługi złożonych procesów, w tym kryptograficznych (offline²⁴) i mapowania danych na restrykcyjną strukturę FA(3), która m.in. nie dopuszcza obejść w postaci załączników binarnych.

Koniec „ery papieru”: Załączniki w KSeF to ustrukturyzowane dane XML, a nie pliki PDF. Jednocześnie przedsiębiorstwa muszą utrzymać alternatywne kanały komunikacji dla dokumentacji technicznej i handlowej.

Ryzyko utraty odliczenia: Ewolucja prawa unijnego (ViDA) zmierza w kierunku sankcjonowania braku e-faktury utratą prawa do odliczenia. Choć w 2026 r. sankcja ta nie jest jeszcze stosowana wprost w Polsce, systemy informatyczne przedsiębiorstw muszą być gotowe na scenariusz, w którym jedynym dowodem księgowym jest stosowny plik XML z numerem KSeF.

Automatyzacja kontroli: Przejście na model *clearance* (walidacja w czasie rzeczywistym) daje organom podatkowym potężne narzędzie analityczne, co wymusza na podatnikach dbałość o jakość danych podstawowych (Master Data) na niespotykaną dotąd skalę.

Możliwy wpływ na stosowanie zasady proporcjonalności: Digitalizacja VAT nie tyle zmienia treść zasady proporcjonalności, ile może **przesunąć ciężar argumentacyjny**. To może być fundamentalna zmiana rozkładu ciężaru dowodu w sporach o prawo do odliczenia. Pytanie prejudycjalne NSA (T-689/24) może stać się testem tego nowego podejścia

– dotyczy bowiem nie samej zasady, lecz momentu powstania prawa do odliczenia w kontekście otrzymania faktury.

Wdrożenie KSeF w lutym 2026 r. nie jest końcem procesu, lecz przyspieszeniem ery cyfrowego VAT, która w kolejnych latach (2028–2035) zostanie dopełniona przez mechanizmy raportowania transgranicznego i opodatkowania platform cyfrowych w ramach unijnej reformy ViDA.

Bibliografia

- Integracja KSeF z PEF, czyli faktury w zamówieniach publicznych. Wyjaśnienia MF.* Pozyskano z: <https://ksiegowosc.infor.pl/ksef/7069522> (dostęp: 15.11.2025).
- Krajowy System e-Faktur (KSeF)*, red. J. Fornalik, Warszawa 2026.
- Kubicz K., Krasowski Ł., *KSeF krok po kroku – zasady działania i metody wdrożenia*, Warszawa 2025.
- Lapierre A., *KSeF – uprawnienia i autoryzacja (zagadnienia techniczne)*, LEX/el. 2025
- Mudrecki A., *Zasada proporcjonalności w prawie podatkowym*, Warszawa 2020.
- Wesołowska A., *KSeF – stosowanie trybu awaryjnego oraz trybu offline24*, LEX/el. 2025.
- Wesołowska A., *Faktura korygująca w KSeF z uwzględnieniem trybów awaryjnych*, LEX/el. 2025.
- Wesołowska A., *Wdrożenie KSeF w kancelarii prawnej – przegląd nowych obowiązków z omówieniem*, LEX/el. 2025.

Anna Rotter

Bezpieczeństwo danych osobowych w KSeF

Streszczenie

Krajowy System e-Faktur (KSeF) został wprowadzony do polskiego systemu podatkowego ustawą o KSeF. Obligatoryjne e-fakturowanie obejmuje czynności, które dotychczas wymagały udokumentowania fakturą wystawioną zgodnie z u.p.t.u. Utworzony ustawą o KSeF Krajowy System e-Faktur to narzędzie do wystawiania i odbierania ustrukturyzowanych e-faktur.

Dane przechowywane w systemie KSeF są danymi stanowiącymi tajemnicę skarbową. Wprowadzony ustawowo obowiązek wystawienia faktur ustrukturyzowanych wypełnia w istocie definicję deklaracji zawartą w art. 3 pkt 5 o.p. Wystawienie faktury ustrukturyzowanej stanowi złożenie informacji, do których określone podmioty zobligowane zostały na podstawie przepisów rangi ustawowej. Faktura ustrukturyzowana zawiera bowiem informacje, które będą następnie przedmiotem analizy i weryfikacji przez ustawowo upoważniony organ. Za powyższą tezę przemawia pogląd, że również informacje o prowadzonej ewidencji przekazywanej w formie jednolitego pliku kontrolnego, o której mowa w art. 109 ust. 3 u.p.t.u., zawierają indywidualne dane, a tym samym objęte są tajemnicą skarbową w myśl art. 293 § 1 o.p.

Celem wprowadzenia do polskiego systemu podatkowego tego szczególnego środka w postaci obowiązkowego fakturowania elektronicznego jest m.in. przyczynienie się do lepszego zwalczania oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej (VAT) i uchylania się od VAT. Jednocześnie przepisy u.p.t.u. nie przewidują możliwości odfiltrowania za pomocą wskazanego w art. 106nc oprogramowania interfejsowego faktur zawierających dane wrażliwe celem objęcia ich szczególną ochroną prawną. Powyższe poddaje w wątpliwość, czy zostały zrealizowane zawarte w art. 9 ust. 2 lit. g RODO warunki dopuszczające przetwarzanie danych wrażliwych przez system KSeF.

Na koniec należy zauważyć, że skumulowanie tak wielu danych w jednym systemie informatycznym niesie ze sobą pytanie o cyberbezpieczeństwo systemu KSeF. Istotną okolicznością w kontekście ochrony danych przechowywanych w KSeF jest brak wymogu prawnego, aby systemy informatyczne z ogromną ilością danych, w tym danych wrażliwych, były przed ich wdro-

żeniem do systemu prawnego badane przez odpowiednie służby celem oceny ich bezpieczeństwa.

Słowa kluczowe: dane osobowe, dane wrażliwe, cyberbezpieczeństwo, GDPR, ochrona danych osobowych, administrator danych osobowych.

The security of personal data processing in KSeF

Abstract

By the Act Amending the Act on Value Added Tax and Other Acts dated June 16th 2023 (Journal of Laws item 1598) (the “Amendment”), which amended the Act on Value Added Tax dated March 11th, 2004 (Journal of Laws of 2025, item 775, as amended) (the “Act”), the legislator established the National System of e-Invoices (“KSeF” or the “System”). Under the Amendment, a structured electronic invoice is mandatory as of April 1st 2026 for all taxpayers. From February 1st 2026 this form is mandatory for taxpayers whose turnover is over 200.000.000 zł in the previous year.

A structured electronic invoice is issued via KSeF with a number assigned by the System for identification purposes. A structured electronic invoice is issued and received via KSeF, with the use of interface software, in an electronic form, based on the electronic file template. A structured electronic invoice must be delivered to its recipient (purchaser) via KSeF. KSeF is a telecommunications system used for, among other things, issuing, receiving and storing structured electronic invoices. Each structured electronic invoice generated via KSeF is assigned a unique identification number and can be accessed.

Data stored in KSeF is a fiscal secrecy. A structured electronic invoice fulfills the definition of invoice according to art. 3 point 5 of Tax Ordinance.

A structured electronic invoice contains significant data that will be subject to verification and analysis performed by tax authority. Indicated above personal data in KSeF will be protected by Tax Ordinance as well as by regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation – GDPR). What is important – provisions of the Tax Ordinance regarding protection of fiscal secrecy are not excluded by the GDPR. In this case GDPR completes protection of the processing of personal data.

The legal base of the data processing in KSeF is article 6.1 letter e GDPR. The goal of introducing KSeF is to improve combating tax crimes. In KSeF

both personal and sensitive data (data revealing sensitive characteristic – race, religion, sexual orientation, political views) are processed. The System makes it impossible to separate sensitive data from other data, so a question must be asked whether the conditions enabling sensitive data processing have been met article 9.2 letter g GDPR.

The Head of the National Tax Administration is a data controller in relation to data processing in KSeF. Whereas taxable person is a data controller in relation to data processing by him. It is taxable person who decides who will be authorized to data processing.

Finally it must be stated that the accumulation of such amount of personal and sensitive data in one system (KSeF) causes concern about the cybersecurity of data processing, especially since Poland did not implement Directive (EU) 2022/2555 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on measures for a high common level of cybersecurity across the Union, amending Regulation (EU) No 910/2014 and Directive (EU) 2018/1972, and repealing Directive (EU) 2016/1148 (NIS 2 Directive).

Keywords: personal data, sensitive data, fiscal secrecy, cybersecurity, data controller, GDPR.

Dane zawarte w KSeF jako informacje objęte tajemnicą skarbową

Uregulowana w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm., dalej: o.p.) instytucja tajemnicy skarbowej jest rodzajem tajemnicy służbowej, do której przestrzegania zobowiązani są pracownicy i funkcjonariusze organów podatkowych. Tajemnica skarbowa została zdefiniowana w o.p. poprzez wyznaczenie jej zakresu podmiotowego i przedmiotowego¹. Na podstawie art. 293 § 1 o.p. tajemnica skarbowa obejmuje indywidualne dane umieszczone w deklaracji oraz innych dokumentach składanych przez podatników, płatników lub inkasentów. Artykuł 293 § 2 o.p. wymienia dane, w odniesieniu do których stosuje się przepisy dotyczące tajemnicy skarbowej. W art. 293 § 2 o.p. nie wymieniono co prawda wprost danych zawartych w KSeF, jednak według art. 3 pkt 5 o.p. przez deklaracje rozumie się również wykazy, zestawienia, sprawozdania oraz informacje, do których składania zobowiązani są na podstawie przepisów prawa podatkicy,

¹ J. Gliniecka, *Komentarz do art. 293 o.p.*, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Legalis/el. 2011; S. Banasiak, D. Oraczewska, *Tajemnica skarbowa a tajemnica bankowa*, Warszawa 1998.

płatnicy i inkasenci, a krąg podmiotów, które mogą uzyskać informacje objęte tajemnicą skarbową, wskazany został w art. 298 i art. 299 o.p.

Zdefiniowanie przez ustawodawcę zakresu przedmiotowego tajemnicy skarbowej jest skutkiem zasady powszechności obowiązku podatkowego, charakteryzującym się władztwem organu administracji publicznej stosunku podatkowo-prawnego opartego na nierównorzędności jego podmiotów².

Wracając na grunt regulacji dotyczących KSeF, wskazać należy, iż faktura ustrukturyzowana jest wystawiana i otrzymywana przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur za pomocą programu interfejsowego w postaci elektronicznej – art. 106nc ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 774 ze zm., dalej: u.p.t.u.). Jednocześnie według art. 106nd ust. 2 pkt 9 u.p.t.u. KSeF jest systemem teleinformatycznym służącym m.in. do analizy i kontroli prawidłowości danych z faktur ustrukturyzowanych. Należy wskazać, iż obowiązek wystawiania faktur ustrukturyzowanych za pomocą programu interfejsowego spowoduje, że organ podatkowy wejdzie w posiadanie określonych danych, które będą przedmiotem analizy i kontroli w zakresie ich prawidłowości. Należy wyrazić pogląd, iż wprowadzony ustawowo obowiązek wystawienia faktur ustrukturyzowanych wypełnia w istocie definicję deklaracji zawartą w art. 3 pkt 5 o.p. Wystawienie faktury ustrukturyzowanej stanowi złożenie informacji, do których określone podmioty zobligowane zostały na podstawie przepisów rangi ustawowej. Faktura ustrukturyzowana zawiera bowiem informacje, które będą następnie przedmiotem analizy i weryfikacji przez ustawowo upoważniony organ. Za powyższą tezę przemawia pogląd, że również informacje o prowadzonej ewidencji przekazywanej w formie jednolitego pliku kontrolnego, o której mowa w art. 109 ust. 3 u.p.t.u., zawierają indywidualne dane, a tym samym objęte są tajemnicą skarbową w myśl art. 293 § 1 o.p. (wyrok NSA z dnia 1 października 2025 r. sygn. akt I FSK 1625/22).

W wymiarze procesowym zakres tajemnicy skarbowej wynika z mocy prawa (postanowienie NSA z 3 września 2013 r., sygn. II FSK 1271/13, CBO-SA). Zakres ten jest niezależny od decyzji organu. Nawet brak oznaczenia dokumentów stosowną klauzulą czy adnotacją nie powoduje, iż określone dane nie podlegają wspomnianej ochronie, a osoby mające z takimi informacjami zobowiązane są do zachowania tajemnicy skarbowej. Zauwa-

² I. Nowak, *Ciężar dowodzenia w postępowaniu podatkowym – podstawowe problemy*, [w:] B. Kucia-Guściora, M. Münnich, A. Zdunek, R. Zieliński (red.), *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Ocena i kierunki zmian*, Lublin 2016, s. 183 i n.; tenże, *Wyłączenie samorządowych organów podatkowych od załatwiania spraw w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2017, 6, s. 20–26.

żyć przyjdzie, iż Ordynacja podatkowa zawiera szeroki katalog podmiotów, które w sprecyzowanych okolicznościach mogą uzyskać dostęp do informacji objętych tajemnicą skarbową. I tak, akta zawierające informacje objęte tajemnicą skarbową, lecz niepochodzące z banków i innych instytucji finansowych, udostępniane są podmiotom wskazanym w art. 298 o.p.

W przypadku danych przechowywanych w systemie KSeF to ich ochrona na podstawie przepisów o tajemnicy skarbowej stanowi uzupełnienie ochrony danych osobowych na podstawie RODO. Przepisy RODO w żadnej mierze nie wyłączają obowiązku stosowania regulacji o.p. w zakresie tajemnicy skarbowej.

Dane zawarte w KSeF jako dane osobowe objęte RODO

W związku z utworzeniem KSeF Szef Krajowej Administracji Skarbowej (dalej: Szef KAS) znajdzie się w posiadaniu danych podatników. W sektorze publicznym zasadą jest przetwarzanie danych na podstawie:

- 1) art. 6 ust. 1 lit. c 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 (dalej: RODO) – w celu wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze,
- 2) art. 6 ust. 1 lit. d RODO – przetwarzanie jest niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby fizycznej oraz
- 3) art. 6 ust. 1 lit. e RODO – przetwarzanie danych ze względu na wykonywanie zadania realizowanego w interesie publicznym lub sprawowanie władzy publicznej.

W przypadku KSeF podstawą przetwarzania przez organ – Szefa KAS danych przechowywanych w Krajowym Systemie e-Faktur będzie art. 6 ust. 1 lit. e RODO, zgodnie z którym przetwarzanie danych jest dopuszczalne ze względu na wykonywanie zadania realizowanego w interesie publicznym oraz sprawowanie władzy publicznej. Analizując motywy wprowadzenia do polskiego systemu prawa podatkowego KSeF, warto dokonać analizy treści decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/1003 z dnia 17 czerwca 2022 r. upoważniającej Rzeczypospolitą Polską do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE. Jak wynika z powyższej decyzji, celem wprowadzenia do polskiego systemu podatkowego szczególnego środka w postaci obowiązkowego fakturowania elektronicznego

było przyczynienie się do lepszego zwalczania oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej (VAT) i uchylania się od VAT. Podniesiono, że ten szczególnie środek, w połączeniu z przekazywaniem dodatkowych danych dotyczących transakcji, znacznie poprawi zdolności analityczne polskiej administracji podatkowej, umożliwiając jej automatyczną weryfikację spójności między zadeklarowanym a zapłaconym VAT oraz zwiększając dokładność weryfikacji wniosków o zwrot VAT składanych przez podatników. Dalej wskazano, iż KSeF zapewni szereg środków upraszczających, aby ułatwić podatnikom wypełnianie ich obowiązków, takich jak wstępne wypełnianie deklaracji VAT i informacji podsumowujących lub szybsze zwroty VAT. Zakłada się, iż środek ten przyniesie podatnikom korzyści, takie jak usługi przechowywania i archiwizacji faktur świadczone przez administrację oraz automatyzacja procesów księgowych.

W odniesieniu do tematu niniejszego artykułu należy podkreślić, że KSeF to system informatyczny, a niewątpliwie przechowywanie danych w takich systemach zwiększa ryzyko ich kradzieży, utraty oraz modyfikacji wynikających z awarii technicznych czy ataków hakerskich. Znamienne, iż sam ustawodawca przewidział możliwość czasowej niemożności skorzystania z KSeF. W art. 106nd pkt 10 lit. c u.p.t.u. stwierdzono, iż Krajowy System e-Faktur jest systemem informatycznym służącym do powiadamiania podmiotów, o których mowa w art. 106nb, o braku możliwości wystawienia faktury ustrukturyzowanej – w przypadku niedostępności Krajowego Systemu e-Faktur.

Według art. 106nd ust. 1 u.p.t.u. Szef Krajowej Administracji Skarbowej prowadzi Krajowy System e-Faktur i jest administratorem danych w nim zawartych. Funkcje KSeF zostały wyszczególnione w art. 106nd ust. 2 u.p.t.u. Jak wynika z powyższej normy, KSeF służy do m.in. wystawiania faktur ustrukturyzowanych, dostępu do faktur ustrukturyzowanych, otrzymywania faktur ustrukturyzowanych, przechowywania faktur ustrukturyzowanych, analizy i kontroli prawidłowości danych z faktur ustrukturyzowanych, co mieści się w pojęciu przetwarzania danych osobowych.

Należy rozważyć zasady zakresu ochrony danych określone w RODO w odniesieniu do danych zawartych w fakturach ustrukturyzowanych przechowywanych w KSeF. RODO zawiera przepisy o ochronie osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych oraz przepisy o swobodnym przepływie danych osobowych. Cel RODO to kontrola danych osobowych. Przepisy te odpowiadały na zagrożenia wynikające z użycia w przetwarzaniu danych osobowych nowoczesnych technologii. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 1781, dalej: u.o.d.o.) zapewnia stosowanie RODO na terytorium Polski.

Dane osobowe

Dane osobowe to według art. 4 pkt 1 RODO informacja o osobie fizycznej, która to osoba jest identyfikowana lub możliwa do zidentyfikowania. Każda informacja niezależnie od sposobu i formy jej wyrażenia może podlegać ocenie w kontekście danych osobowych i każda informacja może zostać uznana za informację o charakterze osobowym³. Jak zauważono, system KSeF będzie służył m.in. do wystawiania i przechowywania faktur ustrukturyzowanych. Zgodnie z art. 106e ust. 1 pkt 3 u.p.t.u. faktura powinna zawierać m.in. imiona i nazwiska lub nazwy podatnika i nabywcy towarów lub usługi oraz ich adresy. Nie ulega wątpliwości, iż dane osoby fizycznej, które winny znaleźć się na fakturze, stanowią dane osobowe i podlegać powinny, zgodnie z art. 4, ochronie uregulowanej w RODO. Przypomnieć należy, iż informacja może zostać uznana za mającą charakter danych osobowych tylko wówczas, gdy dotyczy osoby fizycznej. W wyroku z dnia 24 listopada 2011 r. C-275/06 w sprawie *Promusicae TSUE* przyjął, iż nazwiska i adresy osób fizycznych stanowią ich dane osobowe w rozumieniu art. 2 pkt a dyrektywy 95/46/WE (obecnie nieobowiązującej). Natomiast w wyroku w sprawie *Peter Nowak C-434/16 TSUE* przyjęto, iż danymi osobowymi może być każda informacja odnosząca się do osoby fizycznej – w tym przejaw jej twórczości oraz to, co na jej temat zapisały inne osoby. Co istotne, w celu uznania, iż dana informacja stanowi dane osobowe, nie jest konieczne, aby informacja ta umożliwiała sama w sobie zidentyfikowania osoby, której dane dotyczą. W celu ustalenia, czy daną osobę można zidentyfikować, należy wziąć pod uwagę wszystkie sposoby, jakimi może posłużyć się administrator danych lub inna osoba w celu zidentyfikowania danej osoby⁴. W wyroku z dnia 16 października 2025 r. sygn. akt III OSK 2595/22 Naczelny Sąd Administracyjny stwierdził, iż nie ma podstaw, by uznać, że adres IP – niezależnie od tego, czy jest adresem stałym (statycznym), czy zmiennym (dynamicznym) oraz niezależnie od tego, kto jest jego dysponentem i jakie istnieją możliwości wykorzystania go w celu identyfikacji osoby fizycznej, należy zawsze traktować jako daną osobową i ten sam wniosek dotyczy identyfikatorów plików cookies. NSA wyjaśnił, iż późniejsze ujawnienie danych w postaci nazwiska i imienia ujawnionego we wniosku uczestnika do podmiotu przetwarzającego, którego przetwarzanie danych podlega ocenie, nie ma wpływu na ewentualną

³ P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021, s. 81.

⁴ Wyrok TSUE z dnia 19 października 2016 r. w sprawie *Patrick Breyer C-582/14*.

kwalfikację adresu IP i ID plików cookies jako danych osobowych tej osoby. Kwalfikacji tej należy dokonać na podstawie okoliczności mających miejsce w czasie przetwarzania danych (w czasie odwiedzin przez uczestnika strony spółki). Istotna informacja dotycząca osoby fizycznej ma charakter danych osobowych wtedy, gdy ta osoba jest osobą zidentyfikowaną lub możliwą do zidentyfikowania. Nastąpi to w sytuacji, gdy administrator danych będzie miał obiektywną możliwość powiązania konkretnej informacji z konkretną osobą, bez konieczności podejmowania jakichkolwiek innych działań, składających się na proces ustalania tożsamości⁵. Ponadto identyfikacja osoby nie wymaga znajomości jej imienia lub nazwiska, wymaga jednak znajomości pewnych unikalnych cech tej osoby, które odróżniają ją od innych. I tak, wypowiedź typu: „prezydent wskazanego miasta” pozwala na jednoznaczną identyfikację osoby sprawującej tę funkcję. W rezultacie status danych osobowych zależy często od kontekstu, w jakim informacje te występują. Natomiast osoba możliwa do zidentyfikowania to osoba, której tożsamości nie znamy, ale którą to tożsamość możemy ustalić⁶.

Nie budzi wątpliwości, iż dane zawarte na fakturze niewątpliwie umożliwiają identyfikację osoby fizycznej. Zatem dane przechowywane w KSeF stanowią dane osobowe objęte ochroną unormowaną w RODO.

Dane wrażliwe

Szczególnym rodzajem danych osobowych są dane wrażliwe, o których mowa w art. 9 ust. 1 RODO. Zgodnie z tym przepisem zabrania się przetwarzania danych osobowych ujawniających pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz przetwarzania danych genetycznych, danych biometrycznych w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej lub danych dotyczących zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej tej osoby.

Katalog danych wrażliwych jest katalogiem zamkniętym. Jednak, jak wynika z wyroku TSUE z dnia 1 sierpnia 2022 r. C-184/20 w sprawie Vyriausioji tarnybinės etikos, dane osobowe nienależące do kategorii danych wrażliwych, które nawet pośrednio mogą prowadzić do ujawnienia informacji mających charakter danych osobowych szczególnych kategorii, należy traktować jako dane zaliczające się do tej drugiej grupy.

⁵ P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński [w:] *Ogólne rozporządzenie*, s. 86.

⁶ P. Litwiński, K. Pakalski, M. Szczytko-Sołtysiak [w:] *Ochrona danych osobowych w sektorze publicznym*, red. P. Litwiński, Warszawa 2022, s. 3.

W szczególności danymi wrażliwymi są dane osobowe o zdrowiu fizycznym lub psychicznym osoby fizycznej, w tym o korzystaniu z opieki zdrowotnej. W szczególności chodzi o sytuację ujawnienia informacji o stanie zdrowia. Postępująca cyfryzacja spowodowała, że ochrona danych osobowych pacjentów jest jednym z największych aspektów funkcjonowania placówek medycznych.

Powracając na grunt KSeF zauważyć należy, iż zgodnie z art. 106e ust. 1 pkt 8 u.p.t.u. faktura powinna zawierać m.in. opis zakresu wykonania usługi. W konsekwencji faktura wystawiona na żądanie usługobiorcy w trybie art. 106b ust. 3 u.p.t.u. może zawierać dane wrażliwe (o stanie zdrowia), które podlegają ścisłej ochronie RODO. Art. 9 ust. 1 RODO zabrania, co do zasady, przetwarzania danych wrażliwych, a ich przetwarzanie odbywa się wyłącznie w ściśle określonych przypadkach. Niewątpliwie szczegółowe informacje dotyczące stanu zdrowia pacjenta, takie jak konkretne schorzenie, diagnoza, opis leczenia, identyfikacja problemu zdrowotnego, powinny znaleźć się wyłącznie w dokumentacji medycznej. Nie można jednak wykluczyć sytuacji, w której konkretne schorzenie pacjenta będzie mogło być wydedukowane z treści opisu udzielonej usługi medycznej. W rezultacie może okazać się, iż w KSeF będą przechowywane dane wrażliwe osób fizycznych w postaci danych o stanie zdrowia. Nie można również wykluczyć, iż treść poszczególnych faktur przechowywanych w KSeF obejmowała będzie inne dane wrażliwe, które będą mogły być pośrednio wydedukowane z opisu usługi lub dokonanej dostawy ujawnione na fakturze. Jedynie hipotetycznie wskazać należy, iż może to dotyczyć m. in. informacji o przynależności do partii politycznych, przekonaniach religijnych i światopoglądowych itd.

Możliwość przetwarzania danych wrażliwych w KSeF

Zakaz przetwarzania danych osobowych doznaje ograniczenia w art. 9 ust. 2 RODO. Art. 9 ust. 2 RODO wymienia przypadki, w których zakaz przetwarzania danych wrażliwych nie znajdzie zastosowania.

Jednym z przypadków, w których dopuszczalne jest przetwarzanie danych osobowych, jest sytuacja, w której przetwarzanie jest niezbędne ze względów związanych z ważnym interesem publicznym, na podstawie prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego, które są proporcjonalne do wyznaczonego celu, nie naruszają istoty prawa do ochrony danych i przewidują odpowiednie i konkretne środki ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą (art. 9 ust. 2 lit. g RODO).

Analizując podstawę przetwarzania danych przechowywanych w KSeF, należy wskazać na cytowany powyżej art. 9 ust. 2 lit. g RODO.

Wspomniany przepis (art. 9 ust. 2 lit. g RODO) umożliwia przetwarzanie danych wrażliwych w sytuacji, gdy przepisy prawa Unii lub prawa państwa członkowskiego dopuszczają takie przetwarzanie:

- 1) są proporcjonalne do wyznaczonego celu,
- 2) nie naruszają istoty prawa do ochrony danych,
- 3) przewidują odpowiednie i konkretne środki ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dane dotyczą.

Należy przypomnieć, że prawo do ochrony danych osobowych nie stanowi prerogatyw o charakterze absolutnym i powinno być oceniane w świetle jego funkcji społecznej (wyrok TSUE z dnia 5 maja 2011 r., C-543/09 Deutsche Telekom AG). TSUE w wyroku z dnia 12 czerwca 2003 r. C-112/00 Schmidberger wskazał, iż wykonanie ochrony danych osobowych może być przedmiotem ograniczeń w zakresie, w jakim ograniczenia te są rzeczywiście podyktowane względami interesu ogólnego i nie stanowią dysproporcjonalnej i niedopuszczalnej ingerencji naruszającej istotę chronionych praw, przy uwzględnieniu celu realizowanego przez te ograniczenia.

W przypadku KSeF administratorem danych osobowych w nim zawartych jest Szef KAS. Zauważyć należy, iż administratorzy z sektora publicznego mają obowiązek działania na podstawie prawa i w jego granicach. Zasada ta wynika z motywu 45 i 46 RODO, który stwierdza, iż przetwarzanie danych przez sektor publiczny powinno mieć zawsze podstawę w przepisach prawa. W przypadku KSeF taką podstawą prawną jest art. 106nd u.p.t.u. W tym miejscu należy dokonać analizy norm regulujących działanie KSeF w kontekście zachowania warunków z art. 9 ust. 2 lit. g RODO umożliwiających przetwarzanie danych wrażliwych.

Mając na uwadze cel wprowadzenia KSeF, którego głównym motywem jest zwalczanie przestępstw podatkowych, należy przyjąć, że właściwe przepisy u.p.t.u. wprowadzające ten system są proporcjonalne do wyznaczonego celu. Ponadto u.p.t.u. w zakresie norm regulujących KSeF nie zawiera przepisów, które naruszałyby prawo do ochrony danych osobowych. Jednak normy u.p.t.u. w odniesieniu do KSeF w ogóle nie przewidują konkretnych środków ochrony praw podstawowych i interesów osoby, której dotyczą dane wrażliwe. Przepisy prawa podatkowego nie ustanawiają odrębnego sposobu przechowywania danych wrażliwych.

Według art. 106nc ust. 1 u.p.t.u. faktura ustrukturyzowana jest wystawiana i otrzymywana przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur za pomocą oprogramowania interfejsowego, w postaci elektronicznej i zgodnie z wzorem dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r.

o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Przepisy u.p.t.u. nie przewidują możliwości odfiltrowania za pomocą wskazanego w art. 106nc oprogramowania interfejsowego faktur zawierających dane wrażliwe celem objęcia ich szczególną ochroną prawną. Powyższe poddaje w wątpliwość, czy zostały zrealizowane zawarte w art. 9 ust. 2 lit. g RODO warunki dopuszczające przetwarzanie danych wrażliwych przez system KSeF.

Możliwość przetwarzania danych wrażliwych jest możliwa w przypadku, gdy przepis ustawy tak stanowi.

Dane stanowiące tajemnice przedsiębiorstwa

Definicja tajemnicy przedsiębiorstwa została uregulowana w art. 11 ust. 2 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 1233, dalej: ustawa o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji). Zgodnie z tym przepisem przez tajemnicę przedsiębiorstwa rozumie się informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, które jako całość lub w szczególnym zestawieniu i zbiorze ich elementów nie są powszechnie znane osobom zwykle zajmującym się tym rodzajem informacji albo nie są łatwo dostępne dla takich osób, o ile uprawniony do korzystania z informacji lub rozporządzania nimi podjął, przy zachowaniu należytej staranności, działania w celu utrzymania ich w poufności.

Niewątpliwie dane zawarte na fakturze oraz nazwa kontrahenta mogą w określonych okolicznościach stanowić dane będące tajemnicą przedsiębiorstwa. Przypomnieć należy, iż tajemnica przedsiębiorstwa musi mieć w świetle art. 11 ust. 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji faktyczną realną wartość, jednak niekonieczne jest wykazanie, iż jej udostępnienie prowadziło do konkretnej szkody w interesach przedsiębiorcy (tak wyrok NSA z dnia 11 grudnia 2018 r. sygn. akt I OSK 2906/16).

Dane stanowiące tajemnicę przedsiębiorstwa w KSeF

W przypadku KSeF jednym z podstawowych celów wprowadzenia tego systemu jest centralizacja obiegu faktur, które po wdrożeniu systemu mają przechodzić przez jedną urzędową platformę. Skumulowanie tak dużych informacji wiąże się z licznymi niebezpieczeństwami. Przepisy regulujące KSeF nie przewidują możliwości odfiltrowania danych zawierających tajemnicę przedsiębiorstwa. W każdym podmiocie gospodarczym istnieją faktury, które z różnych powodów

(np. faktura za usługi prawne związane ze sporem prawnym czy też negocjacjami) zawierają dane dla podmiotu szczególnie istotne, a wiedza o nich powinna być dostępna wyłącznie np. dla osób kierujących podmiotem. Przepisy regulujące KSeF nie przewidują możliwości wyznaczenia poziomów dostępności faktur w ramach samej jednostki, a pracownik podatkownika upoważniony do KSeF posiada dostęp do wszystkich faktur pracodawcy.

Czas przetwarzania danych osobowych

Osiągnięcie przez administratora danych zakładanego w chwili zbierania danych celu, w jakim pozyskał i przetwarzał dane osobowe, powoduje, iż należy zaprzestać przetwarzania danych (art. 5 ust. 1 pkt e RODO). W przypadku faktur, które dokumentują dokonanie dostaw lub świadczenie usług i wykazują podatek, upływ terminu przedawnienia powoduje, iż dalsza analiza danych wynikających z ustrukturyzowanych faktur jest zbędna. I tak, w art. 112aa ust. 1 u.p.t.u. wskazano, iż faktury ustrukturyzowane są przechowywane w Krajowym Systemie e-Faktur przez okres 10 lat, licząc od końca roku, w którym zostały wystawione. Natomiast ust. 2 powyższej normy stanowi, iż po upływie okresu przechowywania faktur, o którym mowa w ust. 1, podatnik przechowuje faktury ustrukturyzowane poza Krajowym Systemem e-Faktur do czasu upływu terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Zasadą zatem jest, iż ustrukturyzowane faktury są przechowywane w KSeF przez 10 lat. Po upływie 10 lat faktury ustrukturyzowane nie są przechowywane w KSeF. Jeśli w tym okresie nie nastąpiło przedawnienie zobowiązań podatkowych faktury ustrukturyzowane są przechowywane przez podatników aż do czasu przedawnienia zobowiązania podatkowego. Termin przedawnienia zobowiązania podatkowego z tytułu podatku od towarów i usług wynosi 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku – art. 70 § 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm., dalej: o.p.). Bieg terminu przedawnienia należy liczyć każdorazowo dla danego zobowiązania podatkowego. Termin przedawnienia może być odmienny w odniesieniu do określonego zobowiązania podatkowego, z uwagi na zaistnienie odmiennych okoliczności zawieszających czy przerywających bieg terminu przedawnienia. Brzmienie art. 112aa ust. 2 u.p.t.u. zobowiązuje podatników do każdorazowego ustalania biegu terminu przedawnienia, co może być w wyjątkowych przypadkach utrudnione, gdyż informację o wszystkich okolicznościach wpływających na bieg terminu przedawnienia posiada organ podatkowy.

Administrator danych osobowych w sferze publicznej

Według art. 4 pkt 7 RODO administrator oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych. Jeśli cele i sposoby takiego przetwarzania są określone w prawie Unii lub prawie państwa członkowskiego, to również w prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego może zostać wyznaczony administrator lub mogą zostać określone kryteria jego wyznaczenia.

Powyższa definicja zawiera dwa elementy konstytutywne. Po pierwsze – ustalenie celów przetwarzania danych osobowych, po drugie zaś – ustalenie sposobów przetwarzania danych.

Szczególnym administratorem danych osobowych są organy administracji publicznej. Podnieść należy, iż status administratora danych osobowych w odniesieniu do danego zbioru danych osobowych organom administracji publicznej nadają zazwyczaj właściwe przepisy prawa regulujące daną dziedzinę administracji. Niewątpliwie podmioty ze sfery publicznej przetwarzają dane osobowe dla wykonywania określonych ustawowo zadań. Przede wszystkim podmioty administracji publicznej nie mogą samodzielnie decydować o wykorzystaniu zbieranych danych.

Wyrażona w art. 7 Konstytucji RP zasada praworządności powoduje, iż swoboda przysługująca podmiotom publicznym w zakresie celów przetwarzania danych osobowych jest wyznaczana przez właściwe przepisy prawa określające realizowane przez te podmioty zadania. Zaznaczyć należy, iż podmioty publiczne, mimo autonomii i władztwa, określonego w obowiązujących przepisach, posiadają jedynie bardzo ograniczony wpływ na wybór celów, a niekiedy również na wybór sposobów przetwarzania danych. Podmioty te wykonują zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność.

Szef Krajowej Administracji Skarbowej jako Administrator danych osobowych przechowywanych w KSeF

Ustawa o podatku od towarów i usług wprost w art. 106nd ust. 1 wskazuje, iż Szef Krajowej Administracji Skarbowej prowadzi KSeF i jest administratorem danych w nim zawartych.

Zgodnie z art. 6 ust. 1 lit. c RODO przetwarzanie danych osobowych jest dopuszczalne wtedy, gdy jest to niezbędne do wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze. W przypadku Szefa KAS to przepisy u.p.t.u. re-

gulujące instytucję KSeF określają obowiązek prawny ciążyący na tym organie. Przepisy u.p.t.u. wyznaczają cele i sposoby przetwarzania danych osobowych zawartych w ustrukturyzowanych fakturach. W konsekwencji, zgodnie z definicją administratora zawartą w art. 4 RODO, przepisy rangi ustawowej zawarte w u.p.t.u. określają wprost administratora danych osobowych przetwarzanych w KSeF. W przypadku KSeF cel przetwarzania danych osobowych wskazany został w m.in. art. 106nd ust. 2 pkt 9 u.p.t.u. Według tej normy Krajowy System e-Faktur jest systemem teleinformatycznym służącym do analizy i kontroli prawidłowości danych z faktur ustrukturyzowanych. Natomiast Szef KAS będzie konkretyzował tak wskazany cel, aby odpowiadał potrzebom realizowanego zadania publicznego.

Przedsiębiorca (podatnik) jako administrator danych osobowych w odniesieniu do danych zawartych w KSeF

Fakt, że w u.p.t.u. wprost stwierdzono, iż to Szef KAS jest administratorem danych osobowych zawartych w KSeF, nie zwalnia podmiotu zobowiązanego do wystawiania faktur ustrukturyzowanych z obowiązków administratora danych osobowych. Podmiot zobowiązany ustawowo do wystawiania faktur ustrukturyzowanych przetwarza dane osobowe zawarte w wystawianych przez siebie fakturach, spełniając tym samym definicję administratora danych osobowych zawartą w art. 4 pkt 7 RODO. Podmiot taki nie wybiera swojego statusu, nabywa go z mocy prawa z momentem wypełnienia definicji administratora danych osobowych. W konsekwencji podmiot obowiązany do wystawiania faktur ustrukturyzowanych zobowiązany będzie również do wypełniania obowiązków administratora danych osobowych uregulowanych w RODO.

W przypadku KSeF mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której status administratora danych osobowych w odniesieniu do wszystkich danych zawartych w KSeF posiada Szef KAS jako organ prowadzący KSeF. Status Szefa KAS wypływa wprost z powszechnie obowiązującego prawa, gdyż art. 106nd ust. 1 u.p.t.u. określa rolę, jaką ten podmiot odgrywa w odniesieniu do danych przetwarzanych w KSeF.

Natomiast rola podmiotu zobowiązanego do wystawiania oraz otrzymywania faktur ustrukturyzowanych jako administratora danych osobowych w odniesieniu do danych w nich zawartych wypływa z faktu wypełnienia definicji administratora danych osobowych, jako podmiotu przetwarzającego dane osobowe. Podmiot wystawiający oraz otrzymujący faktury strukturyzowane odpowiada za przetwarzanie danych osobowych zgodnie z RODO. Podatnik winien

wdrożyć środki techniczne i organizacyjne, winien zadbać o zgodną z RODO informację dla osób, których dane są przetwarzane (w tym konieczna klauzula dla klientów). Podatnik w powyższym zakresie winien posiadać odpowiednią dokumentację i ewidencję.

Współadministrowanie danymi osobowymi

W tym miejscu należy postawić pytanie, czy dany podmiot otrzymujący faktury strukturyzowane i je wystawiający oraz Szef KAS są, w odniesieniu do danych zawartych na fakturach, współadministratorami danych osobowych.

Należy zauważyć, iż współadministrowanie danymi osobowymi polega na wpływaniu przez kilka podmiotów na przetwarzanie danych osobowych prowadzące do współuczestniczenia w procesie przetwarzania danymi osobowymi. Każdy ze współadministratorów wydaje przy tym zbieżne decyzje w odniesieniu do danych osobowych bądź jest to wspólna decyzja tych podmiotów (wyrok TS z dnia 5 czerwca 2018 r. *Wirtschaftsakademie Schleswig – Holstein GmbH*, C-219/12, wyrok TS z dnia 29 lipca 2019 r. w sprawie *Fashion ID GmbH & Co. KG v. Verbraucherzentrale NRW eV*, C-40/17).

W przypadku danych przetwarzanych w systemie KSeF nie mamy do czynienia ze współadministrowaniem danymi osobowymi, gdyż w zakresie administrowania danymi objętymi KSeF nie dochodzi do wydania łącznej (wspólnej) decyzji. Po pierwsze Szef KAS jest administratorem danych zawartych w KSeF, natomiast właściwy podmiot administruje danymi przechowywanymi przez ten podmiot, a wynikającymi z wystawianych i otrzymywanych przez danego podatnika faktur. Podmiot wystawiający i otrzymujący faktury przetwarza przy tym dane z nich wynikające w celu realizacji narzuconych przez ustawy podatkowe na podatników. Natomiast Szef KAS przetwarza dane zawarte w fakturach celem m.in. analizy i kontroli prawidłowości danych z faktur ustrukturyzowanych. W rezultacie nie tylko zakres, lecz także cel przetwarzania danych w obu tych podmiotach jest odmienny. W konsekwencji, w przypadku obu tych administratorów danych osobowych, czyli Szefa KAS oraz podmiotu zobowiązanego, nie mamy do czynienia z sytuacją, w której oba te podmioty uczestniczą w jednym procesie przetwarzania danych, w którym przetwarzanie nie byłoby możliwe bez udziału obu stron w takim rozumieniu, że przetwarzanie przez te obie strony jest nierozłączne, czyli nierozzerwalnie połączone. W konsekwencji nie mamy do czynienia ze współadministrowaniem danymi osobowymi w rozumieniu RODO.

Szef KAS jest administratorem centralnego systemu i danych w nim przetwarzanych (z mocy prawa), a każdy przedsiębiorca (wystawca/odbiorca faktury)

pozostaje administratorem własnych danych swoich kontrahentów w kontekście organizacji procesu fakturowania. Oznacza to, że podatnik sam decyduje, kto w firmie ma dostęp do faktur i jak dane są przetwarzane.

Uwagi końcowe

Wejście w życie od miesiąca lutego 2026 r. obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych spowoduje, iż KSeF będzie zawierał dużą ilość danych o transakcjach gospodarczych, w tym danych osobowych. Będą to dane osób fizycznych prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą dane pracowników i przedstawicieli stron transakcji (imię, nazwisko, adres e-mail, numer telefonu), dane klientów indywidualnych. Co istotne, skumulowanie tak wielu danych w jednym systemie informatycznym każe postawić pytanie o cyberbezpieczeństwo systemu KSeF. Ponadto brak jest wymogu prawnego, aby systemy informatyczne z ogromną ilością danych, w tym danych wrażliwych, były przed ich wdrożeniem do systemu prawnego badane przez odpowiednie służby celem oceny ich bezpieczeństwa. W tym aspekcie podnieść należy, iż Polska nie wdrożyła jeszcze Dyrektywy (UE) 2022/2555 w sprawie środków na rzecz wysokiego wspólnego poziomu cyberbezpieczeństwa na terytorium UE. Wspomnieć należy, iż wdrożenie powyższej dyrektywy będzie miało na celu zapewnienie prawnych wymogów niezbędnych do ochrony sieci i systemów informatycznych, użytkowników takich systemów i innych osób podatnych na cyberzagrożenia.

Bibliografia

- Banasiak S., Oraczewska D., *Tajemnica skarbową a tajemnica bankowa*, Warszawa 1998.
- Barta P., Kawecki M., Litwiński P. [w:] *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Wybrane przepisy sektorowe. Komentarz*, red. P. Litwiński, Warszawa 2021.
- Gliniecka J., *Komentarz do art. 293 o.p.*, [w:] H. Dzwonkowski (red.), *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Legalis/el. 2011.
- Litwiński P., Pakalski K., Szczytko-Sołtysiak M. [w:] *Ochrona danych osobowych w sektorze publicznym*, red. P. Litwiński, Warszawa 2022.
- Nowak I., *Ciężar dowodzenia w postępowaniu podatkowym – podstawowe problemy*, [w:] B. Kucia-Guściora, M. Münnich, A. Zdunek, R. Zieliński

(red.), *Stanowienie i stosowanie prawa podatkowego w Polsce. Ocena i kierunki zmian*, Lublin 2016.

Nowak I., *Wyłączenie samorządowych organów podatkowych od załatwiania spraw w postępowaniu podatkowym*, „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych” 2017, 6.

Wyrok TSUE z dnia 19 października 2016 r. w sprawie Patrick Breyer C-582/14.

Michał Mioduszewski¹

Największe wątpliwości przedsiębiorców przy wdrożeniu KSeF – analiza problemów praktycznych

Streszczenie

Autor identyfikuje i porządkuje kluczowe wątpliwości przedsiębiorców związane z wdrożeniem obowiązkowego Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF), ujmując je jako zespół ryzyk prawnopodatkowych i operacyjnych wynikających z uzależnienia skuteczności fakturowania od zdarzeń systemowych realizowanych w infrastrukturze publicznej. W pierwszej kolejności omówiono zagadnienia graniczne dotyczące zakresu podmiotowego obowiązku, w tym problematykę podmiotów zagranicznych (oddziały, stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej oraz kryterium „uczestnictwa” FE w transakcji) oraz sprzedaży konsumenckiej i czynności wykonywanych przez osoby fizyczne (na przykładzie najmu). Następnie przeanalizowano procesy szczególne, w których model KSeF modyfikuje dotychczasowe mechanizmy obrotu dokumentami (korekty formalne po rezygnacji z not korygujących, samofakturowanie, obieg B2G z udziałem PEF).

Dalsza część artykułu koncentruje się na ryzykach technicznych i organizacyjnych, obejmujących m.in. dostępność i wydajność systemu, walidację danych i integrację API, a także brak gotowości infrastruktury IT po stronie podatników i dostawców. Wskazano następnie, że centralizacja fakturowania kreuje punkt krytyczny infrastruktury (*single point of failure*), a rozbieżności między konstrukcją normatywną a praktyką działania systemu mogą oddziaływać zarówno na skutki podatkowe, jak i na odpowiedzialność kontraktową. Odniesiono się również do trybów awaryjnych (w tym offline²⁴), mechanizmów uwierzytelniania i certyfikatów oraz ryzyk bezpieczeństwa informacji, w szczególności w zakresie ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa. Całość domyka analiza kosztów i uwarunkowań organizacyjnych wdrożenia oraz problemów dokumentacyjnych dotyczących załączników, dotacji i windykacji. Wnioski prowadzą do

¹ Akademia Leona Koźmińskiego, Centrum Badań nad VAT-em, ORCID: 0000-0003-0288-8376.

stwierdzenia, że powodzenie reformy zależy nie tylko od brzmienia przepisów, lecz przede wszystkim od praktycznej zgodności działania KSeF z dyspozycją norm prawno podatkowych oraz od zdolności uczestników obrotu do zapewnienia ciągłości procesów w środowisku zależnym od infrastruktury publicznej.

Słowa kluczowe: KSeF, faktura ustrukturyzowana, zakres podmiotowy, stałe miejsce prowadzenia działalności (FE), offline24, certyfikaty, integracja ERP, PEF, bezpieczeństwo danych, ryzyko operacyjne.

The greatest doubts faced by entrepreneurs implementing KSeF – an analysis of practical problems

Abstract

This article identifies and systematises the key concerns raised by businesses in connection with Poland's mandatory National e-Invoice System (KSeF), framing them as a set of legal, tax and operational risks stemming from the fact that the legal effectiveness of invoicing is tied to system events processed within public infrastructure. The analysis begins with borderline issues concerning the personal scope of the obligation, including foreign entities (branches, fixed establishment and the criterion of FE "participation" in a transaction) as well as consumer sales and activities performed by individuals (illustrated by residential leasing). It then addresses selected special processes where KSeF reshapes established practices (formal corrections following the discontinuation of correction notes, self-billing, and B2G flows involving PEF).

The remainder of the article focuses on technical and organisational risks, including system availability and performance, data validation and API integrations, and insufficient IT readiness among taxpayers and software vendors. It further argues that centralised clearance invoicing creates a critical infrastructure point (single point of failure), while tensions between the statutory model and the system's operational behaviour may affect not only VAT consequences but also contractual liability. The paper also discusses emergency modes (including offline24), authentication and certificate mechanisms, and information-security risks, with particular emphasis on trade-secret protection. The analysis concludes with implementation costs and organisational constraints as well as documentation challenges relating to attachments, subsidies and debt collection. The article argues that the reform's effectiveness depends not merely on statutory design but, above all, on the practical consistency between the operation of KSeF and

the applicable legal framework, and on the ability of market participants to preserve business continuity in an environment dependent on public infrastructure.

Keywords: KSeF, structured e-invoice, personal scope, fixed establishment (FE), offline24, certificates, ERP integration, PEF, data security, operational risk.

Wprowadzenie

Wdrożenie Krajowego Systemu e-Faktur należy do najbardziej doniosłych reform w obszarze podatku od towarów i usług od czasu wprowadzenia Jednolitego Pliku Kontrolnego. Reforma ta ma jednak charakter jakościowo odmienny od wcześniejszych instrumentów cyfryzacji²: ingeruje bezpośrednio w podstawowy dokument obrotu gospodarczego i uzależnia skuteczność wystawienia faktury – a w praktyce także jej „doręczenia” – od działania scentralizowanej infrastruktury teleinformatycznej państwa. W konsekwencji parametry systemowe (dostępność usług, reguły walidacji, przepustowość integracji) zaczynają determinować skutki prawne i finansowe po stronie podatnika, a ryzyka właściwe dla projektów IT ulegają „przekładowi” na ryzyka prawnopodatkowe, kontraktowe i operacyjne³.

W debacie gospodarczej wątpliwości przedsiębiorców nie ograniczają się zatem do kosztów dostosowania systemów księgowych. W praktyce obejmują one zarówno problemy interpretacyjne dotyczące tego, kogo i w jakich sytuacjach obejmuje obowiązek fakturowania ustrukturyzowanego, jak i pytania o to, jak zapewnić ciągłość obrotu w środowisku, w którym skuteczność wystawienia faktury jest zależna od zdarzeń systemowych. Na tym tle szczególnego znaczenia nabierają przypadki graniczne (zwłaszcza w obrocie transgranicznym oraz w relacjach B2C), procesy szczególne (korekty formalne, samofakturowanie, B2G), a także praktyczne mechanizmy minimalizowania ryzyk związanych z integracją i bezpieczeństwem danych.

Struktura artykułu odpowiada temu wielowymiarowemu charakterowi problemu. W pierwszej kolejności omówiono zagadnienia z zakresu podmiotowego obowiązku i przypadków granicznych, w których ustawodawca posługuje się pojęciami niedookreślonymi, a błędna kwalifikacja może prowadzić do przyjęcia nieprawidłowego trybu fakturowania. W dalszej części przedstawiono procesy szczególne, w których model KSeF wymusza przebudowę dotychczasowych mechanizmów obrotu dokumentami. Dopiero na tym tle przeprowadzono ana-

² M. Beldzikowski, M. Mioduszewski, A. Mudrecki, R. Wiatrowski, *Wstęp*, [w:] *VAT w erze cyfryzacji*, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2024.

³ A. Mudrecki, *Zasada proporcjonalności w prawie podatkowym*, Warszawa 2020.

lizę ryzyk *stricte* technicznych i organizacyjnych, w tym dojrzałości systemu, gotowości infrastruktury IT po stronie podatników i dostawców, centralizacji jako punktu krytycznego infrastruktury oraz napięć między konstrukcją normatywną a praktyką działania systemu. Wreszcie omówiono tryby awaryjne, mechanizmy uwierzytelniania i bezpieczeństwo danych, a także koszty wdrożenia i problemy dokumentacyjne związane z dokumentacją towarzyszącą, dotacjami i windykacją.

Dla uporządkowania wywodu zasadnicze wątpliwości przedsiębiorców analizowane w artykule można ująć w pięciu powiązanych obszarach:

- **zakres podmiotowy i przypadki graniczne**, w tym FE, oddziały oraz relacje B2C i czynności osób fizycznych;
- **procesy szczególne obrotu dokumentami**, w szczególności korekty formalne, samofakturowanie i obieg B2G z udziałem PEF;
- **ryzyka techniczne i integracyjne**, obejmujące dostępność, wydajność, walidację danych oraz integracje API;
- **ryzyka systemowe wynikające z centralizacji** oraz rozbieżności pomiędzy zdarzeniami systemowymi a skutkami prawnymi;
- **bezpieczeństwo informacji, koszty i dowodzenie**, obejmujące ochronę tajemnicy przedsiębiorstwa, koszty organizacyjne oraz problematykę załączników, dotacji i windykacji.

Zakres podmiotowy obowiązku i przypadki graniczne

W praktyce wdrożenia KSeF szczególne ryzyka ujawniają się w obszarach, w których ustawodawca posługuje się pojęciami o charakterze niedookreślonym, wymagającymi oceny w świetle okoliczności konkretnego przypadku⁴ (np. „stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej” oraz „uczestnictwo” tego miejsca w dostawie towarów lub świadczeniu usług). Od prawidłowej kwalifikacji tych przesłanek zależy bowiem ustalenie, czy dana czynność podlega reżimowi faktury ustrukturyzowanej, czy też może zostać udokumentowana poza KSeF. Ewentualna omyłka nie ma wyłącznie wymiaru techniczno-formalnego: może prowadzić do przyjęcia nieprawidłowego trybu fakturowania, a w konsekwencji do konieczności pilnej przebudowy procesów sprzedażowych i rozliczeniowych, przy jednoczesnym ryzyku sporu z organami co do dochowania obowiązków dokumentacyjnych.

⁴ J. Matarewicz, *Ustawa o podatku od towarów i usług. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025.

Podmioty zagraniczne, oddziały i stałe miejsce prowadzenia działalności (FE)

Przepisy regulujące obowiązek stosowania KSeF przewidują istotne wyłączenia dotyczące podatników zagranicznych. Co do zasady obowiązek wystawiania faktur ustrukturyzowanych nie obejmuje podmiotów, które nie posiadają na terytorium Polski ani siedziby działalności gospodarczej, ani stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej. Wyłączenie utrzymuje się również w sytuacji, gdy podatnik co prawda dysponuje w Polsce stałym miejscem prowadzenia działalności, jednak miejsce to nie uczestniczy w czynnościach stanowiących podstawę wystawienia faktury. W takich konfiguracjach model podstawowy zakłada fakturowanie poza KSeF (w formie elektronicznej albo papierowej), przy jednoczesnym dopuszczeniu – na zasadzie uprawnienia – korzystania z KSeF w sposób fakultatywny.

W praktyce rozstrzygające znaczenie uzyskują dwa elementy: (1) ustalenie, czy po stronie podmiotu zagranicznego w ogóle występuje w Polsce stałe miejsce prowadzenia działalności, rozumiane jako względnie trwała struktura personalno-techniczna umożliwiająca wykonywanie czynności opodatkowanych, oraz (2) ustalenie, czy ta struktura realnie bierze udział w transakcji (tj. czy transakcja jest z nią funkcjonalnie związana, a nie realizowana wyłącznie przez centralę zagraniczną). Dopiero kumulatywne spełnienie tych przesłanek uzasadnia kwalifikację podmiotu zagranicznego jako objętego obowiązkiem wystawiania faktur w KSeF w odniesieniu do danej czynności. Konsekwencją jest potrzeba „mapowania” przepływów gospodarczych w taki sposób, aby w odniesieniu do każdej transakcji dało się wykazać, czy i w jakim zakresie polska struktura (FE) uczestniczy w jej wykonaniu.

Szczególną kategorię praktycznych wątpliwości generuje prowadzenie działalności w Polsce za pośrednictwem oddziału. Na gruncie VAT podmiotowość podatkowa pozostaje przy spółce zagranicznej, natomiast oddział stanowi jedynie formę organizacyjno-operacyjną jej aktywności na terytorium kraju. W tym kontekście pojawia się problem wykładni przepisów przejściowych uzależniających etap objęcia obowiązkiem KSeF od wartości obrotu (w szczególności progu łącznej wartości sprzedaży). Wątpliwość sprowadza się do tego, czy dla potrzeb tego kryterium należy uwzględniać obrót całej spółki zagranicznej w ujęciu globalnym, czy też wyłącznie sprzedaż mieszczącą się w definicji „sprzedaży” relewantnej na gruncie ustawy o VAT, a więc realizowaną w związku z czynnościami wykonywanymi na terytorium kraju (w tym za pośrednictwem oddziału), ewentualnie także czynnościami dokonywanymi w Polsce z pominięciem oddziału. Z perspektywy funkcjonalnej i systemowej

bardziej przekonujące wydaje się odnoszenie progu do sprzedaży powiązanej z polskim obszarem opodatkowania, tak aby etapowanie obowiązku odzwierciedlało faktyczną skalę aktywności na rynku krajowym. Brak jednoznacznego rozstrzygnięcia w tym zakresie uzasadnia jednak podejście ostrożnościowe, obejmujące analizę modelu działalności (w tym rolę oddziały w łańcuchu dostaw) oraz przygotowanie wewnętrznej dokumentacji przesłanek przyjętej kwalifikacji, a w przypadkach szczególnie wątpliwych – rozważenie instrumentów zabezpieczających stanowisko.

Nie mniejsze znaczenie ma kazuistyczny charakter samego testu istnienia FE. Samo posiadanie w Polsce biura, magazynu czy infrastruktury logistycznej nie przesądza automatycznie o powstaniu stałego miejsca, podobnie jak korzystanie z usług podmiotów trzecich (np. operatorów logistycznych, usług magazynowania lub dystrybucji). W ocenie – uwzględniającej standardy wynikające z dorobku orzeczniczego TSUE oraz praktyki krajowej – kluczowe są w szczególności: istnienie zasobów personalnych i technicznych umożliwiających wykonywanie działalności w sposób względnie trwały, zakres faktycznej kontroli podatnika nad tymi zasobami⁵ (w tym możliwość dysponowania nimi „jak własnymi”), stopień samodzielności operacyjnej oraz trwałość wykorzystania danej struktury w obrocie. W realiach wdrożenia KSeF przekłada się to na konieczność identyfikacji i opisanie kryteriów decydujących o „uczestnictwie” FE w transakcji, tak aby wybór ścieżki fakturowania (KSeF vs poza KSeF) pozostawał weryfikowalny i spójny w ramach organizacji.

Sprzedaż konsumencka oraz czynności osób fizycznych

W obowiązującym modelu KSeF ustawodawca wyłączył z reżimu obligatoryjnego fakturowania ustrukturyzowanej transakcji dokonywane na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej⁶. Jednocześnie przewidziano możliwość korzystania z faktur ustrukturyzowanych także w relacjach B2C w sposób fakultatywny, pozostawiając w tym zakresie decyzję po stronie wystawcy. Charakterystyczne jest przy tym, że ustawowa dopuszczalność wystawienia faktury ustrukturyzowanej konsumentowi nie została uzależniona od jego uprzedniej akceptacji – co stanowi odejście od klasycznego modelu e-fakturowania opartego na zgodzie odbiorcy. W wymiarze praktycznym rozwiązanie to niesie jednak ze sobą pytanie o jego funkcjonalność i zasadność

⁵ J. Fornalik, *Wstęp*, [w:] *Krajowy System e-Faktur*, Warszawa 2025.

⁶ A. Bartosiewicz, *VAT. Komentarz*, wyd. XIX, Warszawa 2025.

biznesową, zwłaszcza że konsument nie jest typowym użytkownikiem kanału KSeF i z reguły oczekuje otrzymania dokumentu w postaci „czytelnej” (paragon fiskalny albo wizualizacja faktury w formacie PDF).

Należy zarazem podkreślić, że wskazana fakultatywność nie modyfikuje podstawowych reguł dokumentowania sprzedaży konsumenckiej przewidzianych w ustawie o VAT. W obrocie B2C faktura nadal ma charakter dokumentu wystawianego zasadniczo na żądanie nabywcy, natomiast podstawowym dokumentem ewidencyjno-sprzedażowym pozostaje paragon fiskalny, o ile dana sprzedaż podlega obowiązkowi ewidencjonowania na kasie rejestrującej. W konsekwencji w wielu branżach można oczekiwać utrzymania dotychczasowych modeli obsługi B2C, przy równoległym skoncentrowaniu wdrożenia KSeF na relacjach B2B, gdzie faktura pełni funkcję podstawowego instrumentu rozliczeniowego.

Na tle powyższych zasad szczególnie wyraźnie ujawniają się wątpliwości dotyczące czynności wykonywanych przez osoby fizyczne, które nie zawsze funkcjonują w obrocie w sposób „przedsiębiorczy” (organizacyjnie i systemowo), a jednocześnie mogą występować w roli podmiotów zobowiązanych do wystawiania faktur. Przykładem jest najem lokalu mieszkalnego: jeżeli świadczenie jest realizowane na rzecz osoby prywatnej, wyłączenie dotyczące sprzedaży konsumenckiej zasadniczo eliminuje obowiązek korzystania z KSeF. Odmiennie przedstawia się sytuacja, w której najemcą jest podmiot posługujący się numerem identyfikacji podatkowej i zgłasza żądanie wystawienia faktury – wówczas (przy spełnieniu przesłanek podmiotowych po stronie wynajmującego) może powstać konieczność stosowania reżimu faktury ustrukturyzowanej, chyba że zastosowanie znajdą przepisy przejściowe przewidujące czasowe wyłączenie obowiązku w przypadku bardzo niskiej skali sprzedaży dokumentowanej fakturami (mierzonej limitem miesięcznym oraz ograniczeniem wartości jednostkowej faktury).

Z perspektywy wdrożeniowej problem ma charakter praktyczny, a nie wyłącznie interpretacyjny: jedna osoba fizyczna może równolegle działać w kilku „reżimach” (np. najem prywatny, działalność gospodarcza, korzystanie ze zwolnienia podmiotowego, rozliczenia poza VAT), a kwalifikacja tych ról przesądza o tym, czy powinna ona wdrożyć narzędzia umożliwiające wystawianie faktur ustrukturyzowanych, czy też wystarczające pozostanie unormowanie obiegu dokumentów w dotychczasowej postaci. W konsekwencji prawidłowe rozpoznanie statusu stron transakcji (B2C vs B2B), roli nabywcy (żądanie faktury) oraz przesłanek czasowych wyłączeń staje się elementem warunkującym poprawność procesu fakturowania i minimalizację ryzyk operacyjnych.

Korekty danych formalnych po zniesieniu not korygujących

Obowiązkowe e-fakturowanie w KSeF zmienia architekturę odpowiedzialności za poprawność formalną dokumentu. Zmiany legislacyjne powodują, że nabywca traci instrument pozwalający mu dotąd na samodzielne porządkowanie niektórych uchybień o charakterze identyfikacyjnym⁷. W praktyce oznacza to, że nawet wtedy, gdy wada ma charakter techniczny i nie dotyczy treści ekonomicznej transakcji (np. drobna nieścisłość w danych podmiotowych), usunięcie jej następuje zasadniczo wyłącznie przez działania wystawcy w reżimie korekt.

Skutek gospodarczy tego przesunięcia jest istotny: podmioty uczestniczące w obrocie muszą przekształcić korektę z incydentalnej czynności księgowej w element zaplanowanego procesu operacyjnego. Wymaga to co najmniej: (i) ustanowienia kanałów zgłaszania błędów (reklamacje fakturowe), (ii) standaryzowania obiegu informacji między kontrahentami oraz (iii) zapewnienia narzędzi pozwalających na szybkie powiązanie korekt z rozrachunkami, płatnościami i ewidencją. W praktyce przedsiębiorstwa, aby uniknąć kumulacji błędów, będą zmuszone przenieść część kontroli na etap „przedwysyłkowy” (pre-validation), a więc weryfikować dane formalne jeszcze przed przesłaniem dokumentu do KSeF. Z perspektywy *compliance* podatkowego rośnie zatem znaczenie jakości danych podstawowych (*master data*) oraz procedur ich utrzymania.

Samofakturowanie: relacja umowna a dopuszczenie systemowe

W modelu samofakturowania (*self-billing*) KSeF wprowadza wymóg, który nie wynika z samej konstrukcji cywilnoprawnej tej instytucji, lecz z mechanizmu działania systemu: samo upoważnienie umowne nie przesądza jeszcze o możliwości skutecznego wystawienia faktury w imieniu sprzedawcy, jeżeli po stronie nabywcy nie istnieje odpowiedni tytuł dostępu i działania w środowisku KSeF dla danego identyfikatora podatkowego.

Taki „dwupoziomowy” model (umowa + mechanizm uprawnień) generuje ryzyko, które ma charakter *stricte* praktyczny: ciągłość fakturowania może zostać przerwana nie dlatego, że strony kwestionują umowę, lecz dlatego, że system odmawia przyjęcia dokumentu wystawionego przez podmiot niemający aktualnego umocowania w KSeF. W dużych organizacjach, gdzie samofaktu-

⁷ A. Wesołowska, *Faktura korygująca w KSeF z uwzględnieniem trybów awaryjnych*, LEX/el. 2025.

rowanie obejmuje liczne relacje, oznacza to konieczność wdrożenia kontroli stałej – nie tylko jednorazowego „uruchomienia” procesu, ale również cyklicznej weryfikacji, czy status dostępu pozostaje aktualny, oraz przygotowania procedur szybkiego przełączenia na alternatywny sposób dokumentowania w razie problemów.

Jednocześnie model ten wzmacnia znaczenie uzgodnień odpowiedzialności za merytoryczną poprawność dokumentu. Skoro fakturę generuje nabywca, to w praktyce on operuje danymi determinującymi kwalifikację podatkową (np. stawki, oznaczenia, adnotacje), co wymaga zarówno dostępu do aktualnych informacji o kontrahencie, jak i mechanizmów ograniczających ryzyko błędu – zwłaszcza wtedy, gdy fakturuwanie jest zautomatyzowane.

Zamówienia publiczne: współdziałanie kanałów krajowego i europejskiego

W segmencie zamówień publicznych istotnym kontekstem pozostaje funkcjonowanie Platformy Elektronicznego Fakturowania (PEF), zbudowanej na standardach europejskich i praktyce sieciowej Peppol. Po wprowadzeniu obligatoryjnego KSeF uczestnicy obrotu B2G muszą liczyć się z tym, że obieg dokumentu może przebiegać w dwóch warstwach: pierwotnie w kanale PEF (z punktu widzenia wymagań zamawiającego), a następnie w KSeF, który nadaje fakturze identyfikator systemowy i potwierdza jej przyjęcie na potrzeby krajowego reżimu VAT. Taka konstrukcja nie sprowadza się do „technicznego przekazania” dokumentu – niesie bowiem ze sobą problemy interpretacyjne i wdrożeniowe wynikające z niejednorodności standardów.

Po pierwsze, standard europejski ma charakter minimalny i horyzontalny⁸, co sprawia, że nie odzwierciedla wielu elementów istotnych z perspektywy polskich obowiązków ewidencyjnych i raportowych. W praktyce oznacza to, że dane, które w krajowym obrocie B2B są naturalnym składnikiem faktury ustrukturyzowanej, w B2G mogą wymagać uzupełnienia poza samym dokumentem przesyłanym w standardzie europejskim – co ogranicza stopień automatyzacji księgowania i zwiększa ryzyko błędów w ewidencjach.

Po drugie, punkt ciężkości w zakresie momentów prawnie relewantnych przesuwa się na zdarzenie odnotowane w KSeF, a nie na moment złożenia dokumentu w kanale PEF. W razie opóźnień przetwarzania (na styku kanałów lub w samym KSeF) może to przekładać się na praktyczne spory w sferze rozliczeniowej (np. co do terminów płatności, wymagalności lub zachowania

⁸ K. Lasiński-Sulecki, *Między KSeF a ViDA...*

harmonogramów kontraktowych), mimo że wykonawca działał terminowo w relacji do PEF. Z tego względu podmioty realizujące zamówienia publiczne powinny traktować przepływ e-faktury jako element ryzyka kontraktowego i dowodowego, a nie jedynie zagadnienie „formatu” dokumentu.

Powyższe zagadnienia pokazują, że samo wyznaczenie zakresu obowiązku e-fakturowania nie zamyka katalogu ryzyk wdrożeniowych. Nawet przy prawidłowej kwalifikacji podmiotowej i procesowej (w tym w obszarach szczególnych, takich jak self-billing czy B2G), funkcjonowanie KSeF determinuje bowiem skuteczność wystawienia faktury jako czynności prawnie relewantnej. Zależność ta powoduje, że ryzyka o charakterze informatycznym – typowe dla systemów scentralizowanych i przetwarzania masowego – przekładają się bezpośrednio na ciągłość obrotu, możliwość terminowego dokumentowania sprzedaży oraz bezpieczeństwo rozliczeń. W konsekwencji zasadniczą część wątpliwości przedsiębiorców koncentruje się wokół dojrzałości technicznej systemu oraz zdolności ekosystemu (podatników i dostawców oprogramowania) do zapewnienia stabilnej i zgodnej z prawem obsługi faktur w środowisku produkcyjnym.

Niestabilność techniczna systemu

Najczęściej podnoszoną – i zarazem najbardziej bezpośrednio odczuwalną – kategorią wątpliwości pozostają ryzyka techniczne związane z funkcjonowaniem KSeF. Przedsiębiorcy nie traktują ich wyłącznie jako przejściowych trudności charakterystycznych dla fazy uruchomienia nowego narzędzia teleinformatycznego, lecz jako ryzyko systemowe, ponieważ od dostępności i sprawności przetwarzania w KSeF zależy skuteczność wystawienia faktury ustrukturyzowanej, a w konsekwencji prawidłowość dokumentowania sprzedaży oraz ciągłość procesów rozliczeniowych. W praktyce wskazuje się w szczególności na epizodyczne ograniczenia dostępności usług, wahania czasu przetwarzania dokumentów oraz nieprzewidywalność wyników walidacji w odniesieniu do danych generowanych w systemach źródłowych.

Szczególne znaczenie mają sytuacje, w których podatnik generuje fakturę w systemie finansowo-księgowym lub ERP, inicjuje jej wysyłkę do KSeF i uzyskuje komunikat potwierdzający przyjęcie zgłoszenia do przetwarzania, jednak na dalszym etapie dokument zostaje odrzucony z przyczyn formalnych (np. niezgodności ze schemą lub regułami walidacji). Taki rezultat powoduje, że faktura nie powstaje w sensie prawnym w reżimie KSeF, a podatnik musi uruchomić procedury naprawcze: identyfikację błędu, jego usunięcie w danych

źródłowych, ponowienie wysyłki oraz weryfikację statusu przetwarzania. W warunkach wysokiej skali obrotu wymaga to zatem nie tylko zasobów ludzkich, lecz przede wszystkim odpowiednio zaprojektowanych mechanizmów technicznych (monitoringu statusów, kolejkowania, ponowień, obsługi wyjątków), aby ograniczyć ryzyko przerw w wystawianiu faktur.

Ryzyko to eskaluje w sektorach generujących znaczący wolumen dokumentów (m.in. handel detaliczny, obrót paliwami, logistyka), gdzie nawet krótkotrwałe spowolnienia lub przerwy w przetwarzaniu mogą przełożyć się na efekt kaskadowy: opóźnienia w dokumentowaniu dostaw, zakłócenia w rozrachunkach, wstrzymanie wysyłek lub ograniczenie możliwości sprzedaży. W takim ujęciu parametr techniczny (czas przetwarzania, dostępność bramek) staje się czynnikiem determinującym realną zdolność przedsiębiorcy do wykonywania obowiązków dokumentacyjnych w terminach wynikających z prawa podatkowego oraz uzgodnień kontraktowych.

Brak gotowości infrastruktury IT po stronie podatników i dostawców

Drugi nurt wątpliwości dotyczy nie tyle samego KSeF, ile zdolności podmiotów rynkowych do jego poprawnej obsługi – w szczególności dojrzałości środowisk informatycznych po stronie podatników oraz gotowości rozwiązań dostarczanych przez producentów i integratorów systemów finansowo-księgowych. W praktyce wdrożenie KSeF nie sprowadza się do uruchomienia dodatkowego kanału transmisji danych; wymaga przebudowy architektury procesów fakturowania i ich osadzenia w modelu komunikacji system-system, obejmującym m.in. obsługę sesji asynchronicznych i wsadowych, mechanizmy kolejkowania i ponowień, szyfrowanie oraz wielopoziomowe zarządzanie dostępem i uprawnieniami⁹.

Istotnym czynnikiem ryzyka jest także dynamika zmian w wymaganiach technicznych i praktyce środowisk testowych. Jeżeli specyfikacje, reguły walidacyjne lub parametry integracyjne ulegają modyfikacjom w krótkich interwałach, cykl wdrożeniowy – obejmujący analizę, implementację, testy integracyjne, testy obciążeniowe oraz audyt bezpieczeństwa – może nie odpowiadać harmonogramowi wynikającemu z przepisów przejściowych. Dotyczy to zwłaszcza podmiotów średnich i dużych, operujących na rozbudowanych systemach (często wielomodułowych, wielospółkowych lub

⁹ K. Kubicz, Ł. Krasowski, *op. cit.*, s. 156–162.

wielokanałowych), gdzie zmiana w obszarze fakturowania wymaga skoordynowania wielu komponentów (sprzedaż, magazyn, rozrachunki, raportowanie, *compliance*).

Dodatkowym wyzwaniem pozostaje korzystanie z systemów globalnych, utrzymywanych i rozwijanych poza rynkiem krajowym. W takich przypadkach implementacja wymogów specyficznych dla polskiego modelu *clearance* (w tym szczególnych reguł walidacyjnych, struktur danych oraz wymogów autoryzacyjnych) może być uzależniona od priorytetów producenta, dostępności lokalnych zespołów oraz cykli wydawniczych oprogramowania. W konsekwencji część podatników znajduje się w sytuacji, w której formalny obowiązek prawny musi zostać „dopasowany” do realnych możliwości technicznych ekosystemu, co zwiększa znaczenie zarządzania ryzykiem wdrożeniowym, w tym przygotowania procedur awaryjnych i scenariuszy ciągłości działania.

KSeF jako punkt krytyczny infrastruktury – ryzyko zakłócenia ciągłości obrotu

Centralizacja obiegu faktur w ramach jednego systemu teleinformatycznego administracji publicznej prowadzi do wytworzenia punktu krytycznego (*single point of failure*) dla procesu fakturowania. W modelu *clearance* faktura ustrukturyzowana staje się dokumentem „skutecznie wystawionym” dopiero w następstwie operacji systemowych realizowanych przez KSeF, co oznacza, że każda istotna niedostępność, ograniczenie wydajności lub opóźnienie w przetwarzaniu może bezpośrednio przełożyć się na zdolność podatników do terminowego dokumentowania sprzedaży oraz na sprawność obiegu dokumentów w relacjach gospodarczych. Nawet przy istnieniu trybów awaryjnych mechanizm ten generuje ryzyko operacyjne, którego konsekwencje mają charakter finansowy, w tym w szczególności w zakresie płynności (opóźnione fakturowanie, przesunięcie momentu rozrachunku, wydłużenie cyklu należności).

Zjawisko to jest szczególnie widoczne w sektorach o wysokiej intensywności transakcyjnej lub ciągłości procesów (np. obrót towarowy o dużej rotacji, logistyka, branże usługowe rozliczane w cyklach dziennych), gdzie wystawienie faktury bywa funkcjonalnie powiązane z realizacją dostawy, potwierdzeniem wykonania usługi lub uruchomieniem płatności. W takich warunkach nawet krótkotrwałe zakłócenie działania systemu może skutkować efektami kaskadowymi w łańcuchach dostaw, zwłaszcza gdy w danym segmencie rynku występuje zróżnicowany poziom gotowości technicznej uczestników obrotu.

Istotne jest przy tym, że ryzyko nie ma wyłącznie charakteru „wewnętrznego” (związanego z organizacją i systemami podatnika), lecz jest współdeterminowane przez gotowość całego ekosystemu: kontrahentów, biur rachunkowych, integratorów oraz dostawców rozwiązań informatycznych.

Zdarzenia systemowe a skutki prawne – napięcie między konstrukcją normatywną a praktyką działania

Jednym z kluczowych zagadnień w modelu KSeF pozostaje relacja pomiędzy dyspozycją norm prawnopodatkowych a rzeczywistym przebiegiem operacji systemowych. Ustawodawca powiązał doniosłe skutki prawne – w tym w szczególności dotyczące obiegu dokumentów oraz momentów relewantnych dla rozliczeń podatkowych – z wystąpieniem określonych zdarzeń rejestrowanych w KSeF, zwłaszcza z przydzieleniem fakturze numeru identyfikującego¹⁰. W praktyce jednak pojawiają się sytuacje, w których formalne zakończenie przetwarzania po stronie systemu centralnego (wraz z nadaniem numeru) nie przekłada się w sposób natychmiastowy na faktyczną dostępność faktury po stronie odbiorcy, w szczególności w modelach integracyjnych opartych na cyklicznym pobieraniu danych przez interfejsy API lub przy ograniczeniach przepustowości integracji. Taka rozbieżność może prowadzić do wątpliwości co do tego, jak należy rozumieć „moment otrzymania” faktury w ujęciu operacyjnym oraz jakie skutki należy przypisać opóźnieniu w jej realnym udostępnieniu w systemach nabywcy.

Problem ten wykracza poza sferę *stricte* podatkową i ujawnia konsekwencje cywilnoprawne. Jeżeli strony powiązały bieg terminu płatności z doręczeniem faktury, a „doręczenie” w sensie technicznym (udostępnienie dokumentu w kanale integracyjnym lub w narzędziu odbiorcy) następuje z opóźnieniem względem zdarzenia systemowego w KSeF, powstaje potencjalny spór o moment wymagalności świadczenia pieniężnego. W konsekwencji mogą ujawnić się rozbieżności w zakresie naliczania odsetek, stosowania kar umownych, oceny zwłoki, a także wykonywania uprawnień wynikających z umów wzajemnych (w tym w szczególności prawa wstrzymania świadczenia). W tym sensie techniczna warstwa działania KSeF może stać się czynnikiem determinującym powstanie lub zakres odpowiedzialności kontraktowej, co uzasadnia potrzebę dostosowania postanowień umownych oraz procedur rozliczeniowych do modelu opartego na zdarzeniach systemowych.

¹⁰ A. Mudrecki, *Zasada proporcjonalności...*

Tryby awaryjne, offline24 oraz identyfikatory tymczasowe

Tryby awaryjne zostały pomyślane jako instrumenty służące zachowaniu ciągłości fakturowania w sytuacjach, w których wystawca nie może skorzystać z podstawowego kanału transmisji do KSeF (np. w razie braku łączności lub ograniczonej dostępności usług). Z perspektywy praktyki gospodarczej mechanizmy te są niezbędne, jednak ich zastosowanie wiąże się z podwyższonym ryzykiem organizacyjnym i technologicznym. Wymagają bowiem, aby część funkcji typowych dla modelu scentralizowanego (w szczególności w zakresie zapewnienia autentyczności pochodzenia i integralności danych) została „przeniesiona” do środowiska podatnika. W konsekwencji po stronie wystawcy pojawia się obowiązek wdrożenia rozwiązań umożliwiających m.in. generowanie elementów weryfikacyjnych (w tym kodów QR) oraz prawidłowe odwzorowanie reżimu dat i terminów właściwych dla trybu awaryjnego.

Zasadnicze znaczenie ma wymóg terminowego dosłania do KSeF dokumentu uprzednio wystawionego poza systemem w trybie awaryjnym. W praktyce rodzi to konieczność stworzenia zautomatyzowanych mechanizmów kontroli (monitoringu i kolejkowania), pozwalających na weryfikację, czy faktura została przekazana do systemu w ustawowym terminie, najpóźniej w kolejnym dniu roboczym. Przekroczenie tego terminu może zostać zakwalifikowane jako naruszenie obowiązków w zakresie fakturowania, a w perspektywie pełnej implementacji sankcji – generować ryzyko finansowe i sporne sytuacje dowodowe co do dochowania należytej staranności.

Dodatkową kategorię wątpliwości tworzą rozwiązania przejściowe, w ramach których w obiegu funkcjonują identyfikatory lub „potwierdzenia” stosowane przed nadaniem fakturze numeru KSeF. W sytuacji, gdy dokument zostaje odrzucony na etapie walidacji i wymaga ponownego wygenerowania oraz wysyłki, pojawia się problem ciągłości identyfikacji transakcji: wcześniejszy identyfikator może nie odpowiadać finalnej wersji faktury, co sprzyja nieporozumieniom w rozrachunkach, uzgodnieniach sald oraz procesach reklamacyjnych. Z punktu widzenia zarządzania ryzykiem oznacza to potrzebę wypracowania jednoznacznych reguł wewnętrznych dotyczących tego, które oznaczenia i komunikaty uznaje się za wiążące w relacjach z kontrahentem, a które mają jedynie charakter techniczny i tymczasowy.

Certyfikaty, uwierzytelnianie oraz weryfikacja kodów QR

Model bezpieczeństwa KSeF został oparty na rozwiązaniach kryptograficznych, w tym na certyfikatach oraz mechanizmach uwierzytelniania sesji¹¹. Dla wielu podatników stanowi to jakościową zmianę w stosunku do dotychczasowych praktyk, ponieważ wymaga ukształtowania procedur zarządzania kluczami (ich generowania, bezpiecznego przechowywania, rotacji, odtwarzania), a także uregulowania zasad dostępu i odpowiedzialności w organizacji. W praktyce trudności te nasilają się w środowiskach złożonych, w szczególności w grupach kapitałowych, przy obsłudze wielu numerów identyfikacyjnych oraz tam, gdzie integracja KSeF ma charakter systemowy (ERP-API), a nie wyłącznie „manualny” przez interfejs użytkownika.

Wątpliwości budzi również sposób, w jaki weryfikowana jest poprawność elementów weryfikacyjnych (w tym kodów QR) oraz status certyfikatu stanowiącego podstawę ich generowania. Jeżeli mechanizm weryfikacji odwołuje się do stanu certyfikatu na moment sprawdzenia, a nie do stanu z chwili wystawienia dokumentu, może powstać sytuacja, w której dokument wygenerowany prawidłowo w chwili wystawienia staje się później „problematiczny” wskutek późniejszego unieważnienia certyfikatu (np. w związku z incydem bezpieczeństwa). Z perspektywy obrotu rodzi to ryzyko interpretacyjne oraz potencjalne spory co do skutków prawnych dokumentu, który w chwili powstania spełniał wymogi formalne.

Z praktycznego punktu widzenia przedsiębiorcy wskazują także na ograniczenia operacyjne w zakresie działań podejmowanych w trybie incydentalnym (np. konieczność szybkiego zamknięcia aktywnych sesji, unieważnienia certyfikatu lub odcięcie dostępu). Jeżeli w sytuacji zagrożenia systemowego kluczowe czynności są ograniczane przez parametry techniczne (np. limity wywołań w API), może to utrudnić natychmiastową reakcję i zwiększyć rozmiar szkody. W tym sensie bezpieczeństwo nie jest wyłącznie kwestią „standardów kryptograficznych”, lecz także ergonomii i dostępności narzędzi reagowania na incydenty.

Centralizacja danych a ochrona tajemnicy przedsiębiorstwa

Najbardziej doniosłe obawy przedsiębiorców dotyczą bezpieczeństwa informacji przetwarzanych w KSeF oraz ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa w warun-

¹¹ A. Lapierre, *KSeF – uprawnienia i autoryzacja (zagadnienia techniczne)*, LEX/el. 2025.

kach centralizacji danych. Faktura ustrukturyzowana ujawnia nie tylko dane niezbędne dla rozliczeń podatkowych, lecz także informacje o charakterze *stricte* gospodarczym, często o wysokiej wartości konkurencyjnej: strukturę bazy kontrahentów, wolumeny obrotów, poziomy rabatów, ceny jednostkowe, warunki handlowe czy pośrednio także elementy struktury kosztów. Skumulowanie takiego zasobu w jednym systemie powoduje, że ewentualny incydent (w szczególności naruszenie poufności) może oddziaływać wielowymiarowo: nie tylko na sferę zgodności podatkowej, lecz także na pozycję konkurencyjną przedsiębiorstwa.

Ryzyko to jest szczególnie eksponowane w branżach o podwyższonej wrażliwości informacji (np. sektor energetyczny, zbrojeniowy, infrastrukturalny), gdzie dane o przepływach gospodarczych mogą mieć znaczenie wykraczające poza typową sferę handlową. W konsekwencji oczekiwania rynku nie ograniczają się do deklaracyjnych zapewnień o „wysokim poziomie zabezpieczeń”, lecz obejmują potrzebę transparentnych procedur zarządzania incydentami, jasnych reguł dostępu do danych (w tym zakresu uprawnień, ścieżek autoryzacyjnych i kontroli), polityk retencji oraz mechanizmów audytu umożliwiających weryfikację, kto i w jakim zakresie korzystał z dostępu do informacji przechowywanych w systemie.

Koszty wdrożenia i problemy organizacyjne

Wdrożenie KSeF generuje znaczące koszty: dostosowania systemów ERP i finansowo-księgowych, zakupu usług integracyjnych, szkoleń oraz reorganizacji procesów. Obciążenia te bywają nieproporcjonalne dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw oraz biur rachunkowych, które działają pod presją czasu i kadr.

Nie można również pominąć czynnika ludzkiego. Reforma nakłada na personel księgowy nowe obowiązki związane z obsługą uprawnień, monitorowaniem poboru faktur oraz reagowaniem na odrzucenia dokumentów. Przy częstych zmianach prawa i narzędzi raportowania narasta „zmęczenie regulacyjne”, skutkujące rotacją pracowników i ograniczeniem dostępności usług księgowych.

Załączniki, dokumenty towarzyszące, dotacje i windykacja

W obrocie gospodarczym faktura rzadko funkcjonuje w oderwaniu od dokumentów towarzyszących: protokołów odbioru, harmonogramów, kosztorysów,

raportów z wykonania usług czy zestawień rozliczeniowych. Przedsiębiorcy podkreślają, że bez sprawnego „podpięcia” tych danych do faktury rośnie ryzyko sporów, zwłaszcza gdy nabywca otrzymuje setki lub tysiące dokumentów miesięcznie.

Struktura FA(3) wprowadza możliwość dołączania pewnego zakresu danych dodatkowych w postaci ustrukturyzowanego załącznika. Nie jest to jednak „kontener” na pliki (np. PDF, skany, zdjęcia). Załącznik ma charakter danych tekstowych lub tabelarycznych – nadaje się do przekazania specyfikacji, rozliczeń, zestawień lub parametrów o ustalonej strukturze. Rozwiązanie to może pomóc w branżach, w których faktury zbiorcze wymagają przekazywania rozbudowanych wyliczeń, ale nie rozwiązuje problemu dokumentów binarnych, które nadal muszą krążyć innymi kanałami (portale B2B, EDI, repozytoria, e-mail).

W praktyce pojawią się modele hybrydowe: faktura w KSeF jako dokument „prawny”, a równolegle wizualizacja (np. PDF) i zestaw dokumentów pomocniczych przekazywane poza systemem. Niesie to ze sobą pytania o standard dowodowy w sporach (który dokument jest podstawą roszczenia) oraz o spójność danych, gdy wizualizacja różni się od danych w XML. Podobne trudności dotyczą rozliczeń dotacji i programów publicznych, gdzie instytucje wdrażające przez lata opierały się na tradycyjnym obiegu faktur. W obszarze windykacji problemem jest natomiast wykazanie momentu doręczenia i wymagalności roszczenia w relacjach, w których kontrahent oczekiwał dotąd faktury „dostarczonej” w sposób klasyczny.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza potwierdza, że wdrożenie obowiązkowego KSeF nie stanowi wyłącznie zmiany technicznej w sposobie przesyłania faktur, lecz ingeruje w fundament obrotu gospodarczego przez powiązanie skuteczności fakturowania z operacjami realizowanymi w systemie teleinformatycznym administracji publicznej. W tym modelu ryzyka prawne i operacyjne powstają na styku trzech porządków: normatywnego (zakres obowiązku, zdarzenia prawnie relewantne), technicznego (dostępność, walidacja, integracje) oraz organizacyjnego (procesy wewnętrzne, kompetencje, dokumentowanie i dowodzenie). Ich wspólnym mianownikiem jest przesunięcie ciężaru zapewnienia ciągłości i poprawności fakturowania na podatników, przy jednoczesnym uzależnieniu tej ciągłości od parametrów infrastruktury publicznej oraz gotowości całego ekosystemu kontrahentów i dostawców oprogramowania.

Po pierwsze, źródłem istotnych wątpliwości pozostają zagadnienia „brzegowe” dotyczące zakresu podmiotowego obowiązku, w szczególności w obrocie transgranicznym (oddziały i stałe miejsce prowadzenia działalności, kryterium uczestnictwa FE w transakcji) oraz w relacjach B2C i przy czynnościach wykonywanych przez osoby fizyczne. W tych przypadkach ryzyko wynika nie tyle z samej treści normy, ile z konieczności jej zastosowania do modeli biznesowych o złożonej strukturze (outsourcing, logistyka, wielokanałowość), co wymaga u podatników spójnych kryteriów kwalifikacyjnych oraz zdolności do wykazania przyjętej kwalifikacji w sposób weryfikowalny.

Po drugie, obowiązkowy KSeF przekształca praktykę obrotu dokumentami w procesach szczególnych. Likwidacja not korygujących zwiększa znaczenie korekt jako instrumentu „naprawy” także błędów formalnych, co wymusza przebudowę *workflow* reklamacyjnego i wzmocnienie kontroli danych podstawowych przed wysyłką do systemu. W samofakturowaniu pojawia się napięcie między relacją umowną a dopuszczeniem systemowym, które – niezależnie od ważności stosunku cywilnoprawnego – może determinować możliwość skutecznego wystawienia dokumentu. W zamówieniach publicznych z kolei współdziałanie PEF i KSeF ujawnia problem interoperacyjności standardów oraz przenosi punkt ciężkości na zdarzenie systemowe w KSeF jako źródło skutków prawnych, co może mieć konsekwencje rozliczeniowe i dowodowe.

Po trzecie, część wątpliwości ma charakter *stricte* techniczny i wynika z faktu, że model *clearance* czyni KSeF infrastrukturą krytyczną dla fakturowania. Niedostępność, spowolnienia, odrzucenia walidacyjne czy ograniczenia integracyjne nie są wówczas „incydentem IT”, lecz zdarzeniem mogącym bezpośrednio wpływać na możliwość terminowego dokumentowania sprzedaży, na płynność oraz na wykonywanie obowiązków podatkowych. Ryzyko to jest wzmacniane przez nierównomierną gotowość systemów po stronie podatników i dostawców, zwłaszcza w środowiskach złożonych oraz przy korzystaniu z rozwiązań globalnych.

Po czwarte, analiza potwierdza, że rozbieżności pomiędzy konstrukcją normatywną a praktyką działania systemu mogą wywoływać skutki wykraczające poza VAT — w szczególności w sferze cywilnoprawnej, gdy momenty relewantne dla rozliczeń (otrzymanie, doręczenie) są powiązane ze zdarzeniami systemowymi, a równolegle występują opóźnienia w realnej dostępności dokumentu w środowisku odbiorcy. Podobnie tryby awaryjne, choć stanowią mechanizm ochrony ciągłości obrotu, generują własne reżimy ryzyk: przeniesienie części funkcji weryfikacyjnych do środowiska podatnika, rygory terminów dosyłania oraz konieczność zarządzania identyfikacją dokumentów w okresie przejściowym.

Po piąte, centralizacja danych fakturowych implikuje ryzyka bezpieczeństwa informacji i ochrony tajemnicy przedsiębiorstwa, a równocześnie wymusza kosztowne dostosowania organizacyjne: zarządzanie uprawnieniami i certyfikatami, procedury reagowania na incydenty, podniesienie kompetencji personelu oraz utrzymanie jakości danych. Wreszcie praktyka obrotu ujawnia ograniczenia dokumentacyjne: nawet przy wprowadzeniu ustrukturyzowanych załączników w FA(3) pozostaje konieczność równoległego obiegu dokumentów towarzyszących, co powoduje pojawienie się pytań o spójność, standard dowodowy i praktykę rozliczania dotacji oraz dochodzenia należności.

W świetle powyższego powodzenie reformy należy wiązać nie tylko z formalnym wdrożeniem obowiązku, lecz także z rzeczywistą zdolnością do zapewnienia zgodności i ciągłości procesów w warunkach, w których faktura ustrukturyzowana jest jednocześnie instrumentem rozliczeniowym, dowodowym i „rekordem” w systemie publicznym. Oznacza to potrzebę równoległego działania na poziomie normatywnym (doprecyzowanie pojęć i procesów brzegowych), technicznym (stabilne środowisko integracyjne i przewidywalność walidacji) oraz organizacyjnym (governance, procedury, zarządzanie ryzykiem i dowodzeniem) — tak, aby model oparty na zdarzeniach systemowych nie prowadził do nieproporcjonalnego przerzucenia ciężarów i skutków na uczestników obrotu.

Bibliografia

- Beldzikowski M., Mioduszewski M., Mudrecki A., Wiatrowski R., *Wstęp* [w:], *VAT w erze cyfryzacji*, red. M. Beldzikowski, M. Mioduszewski, A. Mudrecki, R. Wiatrowski, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2024. <https://doi.org/10.7206/9788366502154>
- Fornalik J., *Wstęp* [w:] J. Fornalik (red.) K. Jaros, M. Krzemińska, K. Matysiak-Frej, P. Mitkowski, M. Przybylski, D. Woroszyło, *Krajowy System e-Faktur*, Warszawa 2025.
- Kubicz K., Krasowski Ł., *KSeF krok po kroku – zasady działania i metody wdrożenia*, Warszawa 2025.
- Lapierre A., *KSeF – uprawnienia i autoryzacja (zagadnienia techniczne)*, LEX/el. 2025.
- Lasiński-Sulecki K., *Między KSeF a ViDA*, [w:] *VAT w erze cyfryzacji*, red. M. Beldzikowski, M. Mioduszewski, A. Mudrecki, R. Wiatrowski, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2024. <https://doi.org/10.7206/9788366502154>

Matarewicz J., *Ustawa o podatku od towarów i usług. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025.

Mudrecki A., *Zasada proporcjonalności w prawie podatkowym*, Warszawa 2020.

Wesołowska A., *Faktura korygująca w KSeF z uwzględnieniem trybów awaryjnych*, LEX/el. 2025.

Marek Maliński¹

Porównanie KSeF z włoskim SDI i innymi systemami e-fakturowania w Europie

Streszczenie

Wprowadzenie w Polsce systemu KSeF nie oznacza, że jest to rozwiązanie zupełnie nowatorskie i nieznanne. Polska jest jednak jednym z pionierów w UE we wprowadzeniu faktur ustrukturyzowanych w postaci elektronicznej gromadzonych w centralnym, państwowym repozytorium. Celem artykułu jest przedstawienie systemu KSeF na tle innych zbliżonych (pośrednio lub bezpośrednio) systemów opracowanych przez wybrane państwa członkowskie Unii Europejskiej oraz możliwych zmian w polskim modelu.

Słowa kluczowe: faktura VAT, centralna baza faktur VAT.

Comparison of Polish KSeF with Italian SDI and other e-invoicing systems in Europe

Abstract

The introduction of the KSeF system in Poland does not mean that it is a completely innovative and unknown solution. However, Poland is one of the pioneers in the EU in the introduction of structured invoices in electronic form collected in a central, state repository. The aim of the article is to present the KSeF system against the background of other similar (directly or indirectly) systems developed by selected European Union Member States and possible changes in the Polish model.

Keywords: VAT invoice, central VAT invoice database.

¹ Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie, ORCID 0000-0001-6165-2027.

Wprowadzenie

Jak trafnie wskazuje się w literaturze przedmiotu, Krajowy System Faktur Elektronicznych (dalej: „KSeF”)² nie jest pierwszym rozwiązaniem stosowanym na świecie, opartym na wykorzystaniu faktur ustrukturyzowanych w postaci elektronicznej poprzez udostępnione przez administrację podatkową narzędzie weryfikujące faktury formalnie. Model przyjęty w Polsce korzysta w znacznym stopniu z doświadczeń włoskich związanych z wprowadzeniem obligatoryjnego systemu SDI (wł. Sistema di Interscambio). W celu szerokiego spojrzenia na KSeF w niniejszym artykule przedstawione zostaną analogiczne lub zbliżone systemy opracowane w wybranych państwach członkowskich UE. Pozwoli to na przedstawienie również rekomendacji co do możliwych zmian w systemie KSeF. Poza zakresem artykułu pozostaje jednak postulowane przez niektórych autorów wprowadzenie ogólnoeuropejskiego systemu fakturowania elektronicznego³ czy też analizowane w literaturze przedmiotu⁴ możliwe konsekwencje dla systemu KSeF wejścia w życie unijnego pakietu VAT w erze cyfrowej.

W ślad za R. Ismer⁵ systemy fakturowania elektronicznego można podzielić na takie, które zakładają przesłanie do administracji podatkowej faktury VAT po jej wystawieniu (ang. *reporting approach*), co ma miejsce w Hiszpanii, oraz systemów weryfikujących faktury przed ich przesłaniem do kontrahenta (ang. *clearance approach*), czego przykładami są polski KSeF oraz włoski SDI.

W celu zaprezentowania możliwie szeroko analizowanej tematyki po modelu włoskim w dalszej kolejności przedstawione zostaną odmienne modele fakturowania elektronicznego w Hiszpanii, Francji i na Węgrzech. Dodatkowo omówione zostaną rozwiązania niemieckie, rumuńskie oraz belgijskie. Dalej pokazano istotę rozwiązań estońskich, a także porównano najważniejsze cechy KSeF z innymi systemami e-fakturowania w UE. W analizie pominięto pozostałe państwa UE, które dotychczas nie wprowadziły obligatoryjnego

² J. Fornalik, M. Przybylski, *Podstawowe informacje, zakres podmiotowy i przedmiotowy KSeF* [w:] J. Fornalik (red.), *Krajowy System e-Faktur*, Warszawa 2023.

³ R. Ismer, *Towards Mandatory E-Invoicing for VAT and a Common Clearance System: Rich Pickings from Embracing Technology!*, “EC Tax Review” 2021, 30(3), s. 82–85.

⁴ K. Lasiński-Sulecki, *Między KSeF a ViDA*, [w:] M. Beldzikowski, M. Mioduszewski, A. Mudrecki, R. Wiatrowski, *VAT w erze cyfryzacji*, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2024.

⁵ R. Ismer, *op. cit.*

e-fakturowania w zakresie transakcji B2B, przy czym do ustalenia stanu krajowej legislacji państw członkowskich posłużono się stanem na koniec grudnia 2025 r. ustalonym na podstawie danych zgromadzonych w bazie Komisji Europejskiej⁶ dotyczącej e-fakturowania w państwach członkowskich.

W podsumowaniu przedstawiono wnioski z dotychczasowych analiz.

Włochy

Podstawowe informacje

Włochy to pierwsze państwo w UE, które wprowadziło obowiązkowe e-fakturowanie w transakcjach B2B i B2C w 2019 roku⁷. Należy wskazać, że historia faktur elektronicznych jest jednak bardziej bogata, gdyż w 2014 r. Włochy wprowadziły fakturowanie elektroniczne dla sektora publicznego (transakcje B2G), jednakże nie od razu dla całości administracji publicznej. W pierwszej kolejności w czerwcu 2014 r. wszystkie władze centralne zostały zobowiązane do otrzymywania i procesowania ustrukturyzowanych faktur elektronicznych, a obowiązek ten został rozszerzony na pozostałe szczeble administracji publicznej od 31 marca 2015 roku. System fakturowania został oparty na schemie FatturaPA, tj. włoskim, krajowym standardzie formatu XML. Wszyscy kontrahenci włoskiej administracji publicznej zostali zobowiązani do wystawiania i przesyłania faktur elektronicznych poprzez system SDI (wł. Sistema di Interscambio), który weryfikował poprawność faktur i zgodność z wymaganiami prawnymi i technicznymi, a następnie przekazywał je do odbiorców (w tym przypadku z sektora administracji publicznej). Już w 2017 r. władze włoskie zdecydowały się na udostępnienie podatnikom na zasadzie dobrowolności publicznej platformy e-faktur⁸.

Jak wskazano, władze włoskie zdecydowały się w 2019 r. rozszerzyć obowiązek wystawiania faktur elektronicznych w transakcjach B2B i B2C dla podatników z obrotem powyżej 65 tys. euro rocznie. Limit ten został obniżony w 2022 r. do 25 tys. euro. Ustawodawca włoski następnie zdecydował się od

⁶ <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/spaces/DIGITAL/pages/467108874/eInvoicing+Country+Factsheets+for+each+Member+State+and+other+countries> (dostęp: 20.12.2025).

⁷ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2017;205> (dostęp: 20.12.2025).

⁸ Szerzej F. Borselli, C. Petroni, *Towards an Automated VAT System in Italy: Obligations and Opportunities for Taxable Persons*, 32 Intl. VAT Monitor 6 (2021), s. 2.

2024 r. w ogóle znieść zwolnienie dla podmiotów ze względu na niski obrót⁹. W ten sposób obecnie obrót podatnika pozostaje bez wpływu na jego obowiązki korzystania z systemu SDI.

Na mocy decyzji wykonawczej Rady (UE) 2024/3150 z dnia 10 grudnia 2024 r. dotyczącej zmiany decyzji wykonawczej (UE) 2018/593 upoważniającej Republikę Włoską do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej¹⁰ Republika Włoska jest upoważniona do stosowania systemu SDI do 31 grudnia 2027 roku.

Funkcjonowanie systemu SDI

Po omówieniu podstawowych informacji związanych z systemem włoskim należy odnieść się szerzej do zasad jego funkcjonowania z perspektywy podatników oraz organów podatkowych.

W systemie SDI podatnik ma nadawany dodatkowy kod identyfikacyjny (Posta Elettronica Certificata – PEC). Dodatkowo Sistema di Interscambio weryfikuje pod pewnymi względami przesłane do niego faktury. Jak wskazują włoskie władze podatkowe¹¹ Sistema di Interscambio sprawdza, czy faktura:

- zawiera minimalnie prawnie wymagane dane, takie jak numer i data faktury, identyfikatory dostawcy i klienta, kwota podlegająca opodatkowaniu, stawka VAT;
- zawiera istniejący numer kodu identyfikacyjnego dostawcy lub odpowiednio nabywcy;
- weryfikuje zgodność wartości kwoty podlegającej opodatkowaniu i stawki VAT;
- w przypadku faktur podpisanych elektronicznie weryfikuje prawidłowość podpisu;
- nie została już wcześniej przesłana do systemu (duplikat).

System SDI informuje podatnika o sposobie postępowania wobec faktury (odrzućcie, dostarczenie lub niedostarczenie), przy czym w pozytywnym wariancie wystawca faktury otrzymuje potwierdzenie jej przekazania, a kontrahent

⁹ <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2023-12-30;215>. (dostęp: 20.12.2025).

¹⁰ Dz.U. UE. L. z 2024 r. poz. 3150.

¹¹ <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/aree-tematiche/fatturazione-elettronica/guida-fatturazione-elettronica/come-predisporre-inviare-ricevere-fe/cosa-fa-sistema-interscambio-fe> (dostęp: 20.12.2025).

otrzymuje z systemu SDI zweryfikowaną przez ten system fakturę. Władze włoskie wskazują przy tym, że czas, w którym SDI przeprowadza kontrolę i dostarczenie faktury, może się wahać od kilku minut do maksymalnie 5 dni. Niezależnie od pierwszej formalnej weryfikacji dane z faktur elektronicznych przesyłane są do właściwych komórek administracji podatkowej celem porównania zadeklarowanego podatku VAT i VAT rzeczywiście zapłaconego, co jest istotne w zwalczaniu oszustw karuzelowych. Z punktu widzenia podatnika VAT istotne jest to, że tylko faktura formalnie zaakceptowana przez SDI może być podstawą do odliczenia podatku naliczonego.

W jakich przypadkach nie ma obowiązku przesyłania faktur do systemu SDI? Włoskie regulacje nie wymagają przetwarzania faktur zagranicznych, w tym faktur wewnątrzrajnych. Jednakże Sistema di Interscambio obsługuje faktury wystawiane na rzecz konsumentów. Brak posiadania kodu PEC przez te podmioty wiąże się z koniecznością przesłania faktury do konsumenta poza systemem SDI.

Na koniec wskazać należy, że wprowadzenie powszechnego systemu e-fakturowania – zgodnie z informacjami władz włoskich¹² – miało przynieść dodatkowe dochody dla budżetu z VAT w skali miliardów euro rocznie. Niezależne analizy autorstwa M. Heinemanna i W. Stillera¹³ wskazują natomiast, że elektroniczne fakturowanie ograniczyło stratę w dochodach z VAT w 2019 r. do poziomu 2,2 mld euro w stosunku do 2,6 mld euro w 2018 roku. Co istotne, cytowani autorzy wskazują na ograniczenie oszustw karuzelowych na skutek wdrożenia powszechnego systemu e-fakturowania, jednakże wyraźnie zaznaczają, że rozwiązanie to nie doprowadziło do eliminacji tego typu zjawisk.

Do czego jeszcze może być wykorzystany system SDI w przyszłości? Jak wskazują F. Borselli i C. Petroni¹⁴, dane z systemu SDI mogą posłużyć do sporządzania przez administrację podatkową wstępnie wypełnionych deklaracji VAT do zatwierdzenia przez podatników.

Hiszpania

Model włoski nie jest podzielany przez wszystkie państwa UE, w tym Hiszpanię. W państwie tym wprowadzono system SII (Suministro Inmediato de

¹² Ministero dell'Economia e delle Finanze, Entrate Tributarie: nel 2019 gettito di 471,6 miliardi (+1,7%), Comunicato no. 40 del 05 Mar. 2020. Pozyskano z: www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2020/documenti/comunicato_0040.pdf (dostęp: 20.12.2025).

¹³ M. Heinemann, W. Stiller, *Digitalization and cross-border tax fraud: evidence from e-invoicing in Italy*, "International Tax Public Finance" 2025, 32, s. 195–237.

¹⁴ Szerzej F. Borselli, C. Petroni, *op. cit.*, s. 2.

Informacion), który – w odróżnieniu od włoskiego SDI – nie służy do wystawiania faktur. Zasadniczą rolą tego systemu jest przyjmowanie obligacyjnie przesyłanych przez podatników faktur ustrukturyzowanych w czasie quasirzeczywistym¹⁵. Mówiąc precyzyjnie, można stwierdzić, iż przesyłane są administracji podatkowej wybrane dane z faktur. Stosowanie systemu SII jest obowiązkowe dla przedsiębiorstw rezydentów i nierezydentów o rocznych obrotach powyżej 6 mln euro. Obowiązek dotyczy również grup VAT. Dane do systemu SII powinny zostać przesłane w ciągu 4 dni roboczych od dnia wystawienia faktury. Podmioty zobowiązane przy tym do korzystania z platformy SII zwolnione są z innych obowiązków raportowych, takich jak składanie rocznej deklaracji VAT czy też ksiąg rachunkowych (ang. *record books*).

Czy zatem oznacza to, że w Hiszpanii nie ma w ogóle obowiązku stosowania faktur elektronicznych? Wprost przeciwnie – od 1 stycznia 2015 r. wszystkie podmioty sektora publicznego są zobowiązane do otrzymywania i przetwarzania ustrukturyzowanych faktur elektronicznych zgodnych z europejską normą EN 16931. Platforma FAcE¹⁶ natomiast to centralny punkt obsługi e-fakturowania w Hiszpanii. Platforma umożliwiła przesyłanie i śledzenie wszystkich e-faktur adresowanych do jednostek administracji publicznej podłączonych do systemu. Korzystanie z FAcE jest obowiązkowe dla administracji centralnej i opcjonalne dla władz regionalnych i lokalnych.

Analiza podmiotów zobowiązanych do korzystania z platformy SII wskazuje, że znaczna część sektora MŚP nie jest objęta obowiązkiem ich stosowania. W celu uszczelnienia systemu podatkowego na podatników nieobjętych systemem SII komputerowe systemy i programy wspierające procesy fakturowania przedsiębiorców zostały poddane uniformizacji¹⁷. Przedsiębiorcy zostali zobowiązani do wykorzystywania certyfikowanych komputerowych systemów fakturowania (SIF).

Ustawodawca hiszpański wymaga, aby w momencie wystawienia faktury systemy SIF wygenerowały i przesyłały automatycznie i w czasie rzeczywistym do hiszpańskiej administracji podatkowej (AEAT) określone dane z faktury¹⁸. Dane te powinny zawierać tzw. cyfrowy odcisk palca. Regulacje hiszpańskie

¹⁵ https://sede.agenciatributaria.gob.es/Sede/en_gb/iva/suministro-inmediato-informacion/informacion-general.html (dostęp: 20.12.2025).

¹⁶ <https://face.gob.es/en> (dostęp: 20.12.2025).

¹⁷ Na mocy Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-24840> (dostęp: 20.12.2025).

¹⁸ Szczegółowy zakres danych określa art. 10 ww. Real Decreto 1007/2023.

zobowiązują również systemy SIF do umieszczenia kodu QR na wystawionej fakturze, którego odczyt (na przykład za pomocą aparatu w telefonie komórkowym) pozwala odbiorcy łatwo przesłać określone dane do administracji podatkowej w celu ewentualnej weryfikacji. Za brak stosowania przez podatników systemów SIF może być nałożona sankcja w wysokości 50 000 euro rocznie.

Objęcie podatników powyższym obowiązkiem stosowania systemów SIF zostało przełożone do 2027 roku¹⁹. Od 1 stycznia 2027 r. podatnicy CIT będą zobligowani używać systemów SIF, a pozostałe grupy podatników od 1 lipca 2027 roku.

Obecnie prace nad systemem fakturowania elektronicznego w transakcjach B2B nie zostały definitywnie zakończone²⁰, m.in. z uwagi na wprowadzenie na szczeblu UE pakietu ViDA oraz w związku z koniecznością wcześniejszego wdrożenia obowiązku stosowania systemów SIF. Obecny projekt zakłada wprowadzenie obowiązku fakturowania elektronicznego w transakcjach B2B wyłącznie dla podmiotów krajowych. W przeciwieństwie do modelu włoskiego przesłanie faktur możliwe będzie za pośrednictwem zarówno publicznych, jak i prywatnych platform.

W przypadku zastosowania prywatnej platformy kopia faktury i tak będzie jednak musiała być przesłana do platformy publicznej.

Francja

We Francji nie istnieje obowiązek e-fakturowania w transakcjach (B2G), ale od 1 listopada 2019 r. wszystkie podmioty sektora publicznego są zobowiązane do otrzymywania i przetwarzania strukturyzowanych e-faktur zgodnych z europejską normą EN 16931. Fakturowanie elektroniczne w transakcjach B2G ma miejsce obowiązkowo od 2020 r. za pośrednictwem platformy Chorus Pro²¹. W samym 2023 r. przez platformę Chorus Pro przeprocesowano 78 mln faktur

¹⁹ Na mocy Real Decreto-ley 15/2025, de 2 de diciembre, por el que se adoptan medidas urgentes para favorecer la actividad inversora de las entidades locales y de las comunidades autónomas, y por el que se modifica el Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2025-24446> (dostęp: 20.12.2025).

²⁰ <https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/participacionpublica/audienciapublica/Paginas/2-Audiencia-Proyecto-RD-establece-regimen-juridico-aplicable-factura-electronica.aspx> (dostęp: 20.12.2025).

²¹ https://portail.chorus-pro.gouv.fr/aife_csm (dostęp: 20.12.2025).

od 910 tys. dostawców i 160 tys. podmiotów z sektora publicznego²². Sama platforma Chorus Pro została stworzona przez rządową agencję Agence pour l'Informatique Financière de l'État (AIFE) podlegającą Ministerstwu Gospodarki, Finansów oraz Suwerenności Przemysłowej i Cyfrowej.

Platforma Chorus Pro umożliwia wszystkim dostawcom sektora publicznego wystawiać faktury, sprawdzać status faktur oraz powiązane płatności. Korzystanie z Chorus Pro jest bezpłatne dla dostawców i ich kontrahentów z sektora publicznego. Portal akceptuje trzy sposoby składania faktur: ręczne wprowadzanie faktur na platformę, pobieranie faktur PDF lub XML (podpisanych lub nie) oraz Elektroniczną Wymianę Danych (EDI) w bezpośrednim połączeniu lub za pośrednictwem operatora usługi. Dzięki tej platformie wprowadzono tryb uwierzytelniania wywołań API w Chorus Pro (otwarty protokół OAuth2), który zastępuje uwierzytelnianie certyfikatem cyfrowym, mający na celu uproszczenie procesu uwierzytelniania.

Odnosnie do pozostałych transakcji na mocy decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/133 z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie upoważnienia Francji do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 oraz art. 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej Republika Francuska uzyskała zgodę do końca 2026 r. do akceptowania faktur wystawianych przez podatników mających siedzibę na terytorium Francji w formie dokumentów lub not jedynie w przypadku, gdy te dokumenty lub noty są przekazywane w formie elektronicznej. Obowiązek ten został wprowadzony w prawie krajowym na mocy nowelizacji Ogólnego Kodeksu Podatkowego²³.

Władze francuskie obowiązek stosowania e-faktur wprowadzają jednak stopniowo. Po pierwsze, wszystkie firmy muszą mieć możliwość otrzymywania e-faktur od września 2026 roku. Podkreślić należy, że data ta stanowi wyjście naprzeciw postulatom strony społecznej powołującej się na zbyt krótki czas na przygotowanie do wdrożenia centralnego systemu e-faktur. Początkowo bowiem planowano wprowadzenie obowiązku stosowania e-fakturowania od połowy 2024 r. dla dużych przedsiębiorców, od początku 2025 r. – dla średnich przedsiębiorstw, a od 2026 r. – dla wszystkich podatników²⁴.

Z kolei od 1 września 2026 r. władze francuskie będą wymagać od największych firm zarejestrowanych w VAT, w tym niektórych podmiotów zagranicz-

²² <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/spaces/DIGITAL/pages/467108885/eInvoicing+in+France>

²³ Zob. art. 26 LOI n° 2022–1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000046186698

²⁴ J. Fornalik, M. Przybylski, *op. cit.*

nych, bezpośredniego przekazywania szczegółowych danych transakcyjnych dotyczących transakcji B2C i transgranicznych organom podatkowym za pośrednictwem zatwierdzonych platform. Najmniejsze firmy będą musiały spełnić ten obowiązek 1 września 2027 roku.

A jak będzie wyglądała realizacja obowiązku fakturowania elektronicznego od strony technicznej? Początkowo władze francuskie zakładały wystawianie i odbieranie faktur ustrukturuowanych bezpośrednio przez platformę Chorus Pro lub za pośrednictwem podmiotów komercyjnych, zarejestrowanych jako pośrednicy przez administrację podatkową, które będą oferowały usługi związane z dostępem do platformy Chorus Pro. Jednakże w 2024 r. władze francuskie zdecydowały o zaprzestaniu budowy publicznego portalu fakturowania dla firm. Platforma publiczna będzie utrzymywana wyłącznie dla platform prywatnych, oferując im usługi centralnego katalogu danych. Podatnicy będą natomiast zobligowani do wybrania usług jednej z prywatnych platform akredytowanych przez francuskie organy podatkowe (DGFIP). Powyższe nie dotyczy jednak podmiotów z sektora publicznego, które będą nadal wykorzystywać platformę Chorus Pro do wystawiania faktur elektronicznych²⁵.

Planowany model francuski, choć scentralizowany, nie zakłada, jak w modelu włoskim, poświadczenia faktur na rzecz podatników. Rola administracji podatkowej sprowadza się do weryfikacji pozyskanych danych oraz nadzoru nad platformami prywatnymi.

Węgry

Od 2021 r. na Węgrzech wszyscy zarejestrowani podatnicy VAT (w tym podmioty zagraniczne) objęci zostali system NAV online²⁶, tj. obowiązkiem przesyłania danych z faktur elektronicznie i automatycznie od administracji podatkowej. Obecnie obowiązek ten dotyczy wszystkich transakcji B2B, B2C, wewnątrzspółnotowych, a także eksportowych. W konsekwencji omawiany obowiązek zastąpił okresowe obowiązki sprawozdawcze. Podkreślić należy, że obowiązek raportowania danych dotyczy pojedynczej transakcji najpóźniej w ciągu 24 godzin od jej realizacji poprzez portal administracji podatkowej lub automatycznie z poziomu programu księgowego używanego przez danego podatnika.

²⁵ https://portail.chorus-pro.gouv.fr/aife_csm?id=aife_publication&sys_id=51866afd-c3fa2290d1f81f4bb0013110

²⁶ Szczegółowe dane co do systemu NAV online dostępne pod adresem: https://onlineszamla.nav.gov.hu/api/files/container/download/Online%20Szamla_Interfesz%20specifikacio_EN_v3.0.pdf

Jak zauważają J. Fornalik i M. Przybylski²⁷, system NAV jest podobny do KSeF ze względu na wykorzystanie formatu XML, API, autoryzacji tokenami oraz konieczność utworzenia użytkowników o określonych rolach do konta podatnika. To system NAV online – w przeciwieństwie do systemów SDI czy KSeF – ma jednak zasadniczo służyć do przesłania danych z faktur, a nie ich autoryzacji przez zcentralizowany system. Należy zatem uznać, że system węgierski pod pewnymi względami zbliżony jest do systemu hiszpańskiego zakładającego przesyłanie wybranych danych z faktur.

Niemcy

W Republice Federalnej Niemiec nie istnieje obowiązek e-fakturowania w transakcjach (B2G), ale od 1 listopada 2019 r. wszystkie podmioty sektora publicznego są zobowiązane do otrzymywania i przetwarzania strukturyzowanych e-faktur zgodnych z europejską normą EN 16931. Z uwagi na federalny ustrój państwa nie ma jednej platformy (jak np. we Francji) służącej do obsługi sektora publicznego (i jego kontrahentów) w zakresie e-faktur.

Oдноśnie do transakcji B2B fakturowanie elektroniczne staje się stopniowo obligacyjne od 1 stycznia 2025 roku. Na mocy Wachstumschancengesetz²⁸ wszystkie firmy w Niemczech mają obowiązek odbioru faktur elektronicznych w formacie zgodnym z normą EN 16931, przy czym niemieckie krajowe schemy e-faktur to XRechnung and ZugFeRD. Co istotne, wraz z wprowadzeniem powyższego obowiązku nie utworzono centralnej bazy faktur. Planowane jest natomiast utworzenie listy certyfikowanych dostawców usług w zakresie e-fakturowania.

Z kolei od 1 stycznia 2027 r. przedsiębiorstwa z obrotem ponad 800 tys. euro nie będą mogły wystawiać faktur papierowych czy też nieustrukturyzowanych faktur. Z kolei od 1 stycznia 2028 r. wymóg ten będzie obejmował wszystkie przedsiębiorstwa.

W ocenie autora model niemiecki jest niepodobny ani do włoskiego, ani do hiszpańskiego, gdyż nie zakłada istnienia obowiązku przekazywania faktur (lub wybranych danych z faktur) do administracji podatkowej, a tym samym w wątpliwość należy poddać jego zdolność do walki z oszustwami podatkowymi. Wydaje się, że na obecnym etapie utworzenie centralnej bazy danych w RFN jest niemożliwe, z uwagi na wskazywaną wcześniej federalną strukturę

²⁷ J. Fornalik, M. Przybylski, *op. cit.*

²⁸ Gesetz zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness (Wachstumschancengesetz) Vom 27. März 2024. Akt dostępny na <https://www.recht.bund.de/bgb/1/2024/108/VO.html> (dostęp: 20.12.2025).

państwa, a także wysoki stopień ochrony prywatności obywateli niemieckich przed ingerencją władz państwowych.

Rumunia

Rumunia wprowadziła obowiązek stosowania faktur ustrukturyzowanych zgodnych z europejską normą EN 16931 za pośrednictwem systemu RO e-Factura w transakcjach B2G od września 2020 roku. Od lipca 2022 r. obowiązkowi stosowania faktur ustrukturyzowanych podlegają wybrane transakcje tzw. wrażliwe, np. krajowe dostawy: owoców, warzyw, alkoholi, odzieży, obuwia, produktów mineralnych czy też świadczenie usług budowlanych.

Od 1 stycznia 2024 r.²⁹ wszystkie krajowe transakcje między podatnikami VAT (B2B) zostały objęte systemem RO e-Factura, a od 1 stycznia 2025 r. zostały nim również objęte transakcje B2C. Zarówno w przypadku transakcji B2C, jak i B2B obowiązuje termin pięciu dni na przekazanie faktury do systemu RO e-Factura.

Pomimo obowiązku stosowania systemu RO e-Factura rumuńscy podatnicy mają możliwość swobodnego wyboru dostawcy usług w zakresie e-faktur pod warunkiem zgodności przesłanych e-faktur z krajową schemą RO_CIU³⁰.

Interesującym aspektem – na tle UE – jeżeli chodzi o sposób wprowadzenia obowiązku stosowania e-faktur – było objęcie w pierwszej kolejności obrotu tzw. towarami wrażliwymi analizowanym obowiązkiem. Skoro fakturowanie elektroniczne ma służyć walce z oszustwami podatkowymi, to podejście rumuńskie wydaje się o wiele bardziej racjonalne niż ścieżka wybierana przez inne państwa (w tym Polskę) polegająca na objęciu nowymi rozwiązaniami w pierwszej kolejności dużych podmiotów niezależnie od rodzaju ich działalności.

Belgia

W Belgii od 1 stycznia 2026 r.³¹ transakcje B2B będą objęte obowiązkiem stosowania e-faktur, jednakże będą one przesyłane od wystawcy do odbiorcy

²⁹ Szerzej: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/275745> (dostęp: 20.12.2025).

³⁰ Szczegółowa specyfikacja schemy: <https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/261200> (dostęp: 20.12.2025).

³¹ https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/article.pl?language=fr&sum_date=2024-02-20&lg_txt=f&pd_search=2024-02-20&s_editie=&numac_search=2024001635&caller=&2024001635=&view_numac=2024001635nl

za pośrednictwem zdecentralizowanej sieci Peppol. Warunkiem koniecznym jest stosowanie oprogramowania umożliwiającego bezpieczne połączenie za pomocą sieci Peppol. Rozwiązanie powyższe jest zupełnie odmienne od scentralizowanej platformy Mercurius³², której stosowanie jest obligatoryjne w przypadku transakcji B2G. W ocenie autora – analogicznie jak w przypadku rozwiązań niemieckich – w wątpliwość należy poddać zdatność przyjętego modelu e-fakturowania B2B do walki z oszustwami podatkowymi, skoro administracja podatkowa nie uzyska efektywnie informacji o transakcji do czasu tradycyjnej kontroli.

Estonia

W Estonii obowiązek stosowania e-faktur w transakcjach B2B i B2G obowiązuje od 1 lipca 2025 r. na mocy nowelizacji ustawy o rachunkowości³³. Model e-fakturowania należy uznać za zdecentralizowany, zbliżony do belgijskiego, i zakłada on otrzymywanie i wystawianie e-faktur za pośrednictwem własnego oprogramowania lub też usług podmiotów trzecich. Wymiana danych pomiędzy usługodawcami odbywa się na podstawie porozumień między tymi podmiotami, a administracja podatkowa nie wybiera czy też rekomenduje jakichkolwiek dostawców usług w zakresie e-faktur.

Podobnie jak w przypadku rozwiązań niemieckich i belgijskich w wątpliwość należy poddać zdatność przyjętego modelu e-fakturowania B2B do walki z oszustwami podatkowymi, skoro administracja podatkowa nie uzyska efektywnie informacji o transakcji do czasu tradycyjnej kontroli.

Porównanie najważniejszych cech KSeF z innymi systemami e-fakturowania w UE

Tabela 1 przedstawia najważniejsze cechy systemu KSeF na tle omówionych wcześniej państw w kolejności rozdziałów.

³² <https://digital.belgium.be/e-invoicing/MercuriusLogin.html> (dostęp: 20.12.2025).

³³ Tłumaczenie angielskie ustawy dostępne pod adresem <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/516062025001/consolide> (dostęp: 20.12.2025).

Tabela 1. Porównanie KSeF z innymi systemami e-fakturowania w UE

Cecha KSeF	IT	ES	FR	HU	DE	RO	BE	EST
System centralny nadaje numery fakturom	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE
Faktury ustrukturyzowane	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK
System państwowy przechowuje faktury	TAK	NIE	TAK	NIE	NIE	TAK	NIE	NIE
Scentralizowany obieg informacji	TAK	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE	NIE

Źródło: opracowanie własne.

Powyższa analiza potwierdza jednoznacznie, że KSeF wzorowany był na włoskim systemie SDI, jednakże wykazuje pewne podobieństwa z systemem francuskim Chorus Pro czy też rumuńskim RO e-Factura.

Powyższe cechy nie mogą jednak posłużyć do oceny krajowych systemów e-fakturowania pod kątem ich przydatności do zwalczania oszustw podatkowych. W tym zakresie wskazać należy, że system hiszpański czy węgierski niegromadzący samych faktur, ale dane z faktur, może być – w zestawieniu cech istotnych z punktu widzenia walki z oszustami podatkowymi – oceniany na poziomie systemów centralnych takich jak SDI czy KSeF. Kwestia ta została zilustrowana w tabeli 2, gdzie za najważniejsze cechy w kontekście zwalczania oszustw podatkowych uznano automatyczne przekazanie administracji podatkowej danych z faktur oraz centralną analizę danych z faktur. W ocenie autora dla zwalczania oszustw podatkowych nie jest istotne to, czy administracja podatkowa gromadzi same faktury, czy też wybrane dane z tych faktur. Istotny jest natomiast czas dostępu do danych (najlepiej przekazywanych przez podatnika bezpośrednio po transakcji) i ich analiza na poziomie centralnym danego państwa (możliwie duży zbiór danych porównawczych).

Tabela 2. Porównanie KSeF z innymi systemami e-fakturowania w UE w kontekście zwalczania oszustw podatkowych

Cecha	KSeF	IT	ES	FR	HU	DE	RO	BE	EST
Automatyczne przekazanie administracji podatkowej danych z faktur	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK	NIE	NIE
Centralna analiza danych z faktur	TAK	TAK	TAK	TAK	TAK	NIE	TAK	NIE	NIE

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2 wskazuje, że w kontekście zwalczania oszustw podatkowych rozwiązania włoskie i polskie umożliwiają w podobnym stopniu jak system węgierski czy hiszpański zwalczanie oszustw podatkowych. Jeżeli chodzi o zasadniczy cel wprowadzenia obowiązku e-fakturowania, na szczególną krytykę zasługują rozwiązania przyjęte w Niemczech, Belgii i Estonii, gdzie administracja podatkowa nie gromadzi danych z faktur, a samą informację o treści faktur *de facto* pozyska dopiero w trakcie czynności kontrolnych. Takie rozwiązanie, choć chroniące prywatność podatników, może negatywnie wpłynąć na skuteczność współpracy transgranicznej przy zwalczaniu oszustw typu znikający podatek. Zakładając scenariusz wprowadzenia po 1 stycznia 2028 r. powszechnego e-fakturowania w Niemczech organy podatkowe tego państwa nie będą miały możliwości odpowiedzi w krótkim czasie na pytanie, czy niemiecki nabywca towaru z innego państwa (np. Włoch) dokonał jego WDT do kolejnego państwa. Taka sytuacja stawia pod znakiem zapytania zasadność wprowadzenia w prawie krajowym obowiązku stosowania e-faktur bez zapewnienia właściwych narzędzi po stronie administracji podatkowej.

Podsumowanie

Wprowadzenie e-fakturowania w krajowych porządkach prawnych może pozytywnie wpłynąć na zwalczanie oszustw podatkowych, na co wskazują doświadczenia włoskie. Wprowadzenie takiego rozwiązania wiąże się jednak z koniecznością uwzględnienia innych wartości niż sama walka z oszustwami podatkowymi, takich jak ograniczenie kosztów MŚP czy też ochrony prywatności podatników (Niemcy, Belgia).

Konieczność uwzględnienia interesów MŚP widoczna jest w polityce większości państw, z wyjątkiem Rumunii, nakładającej nowe obowiązki w zakresie e-fakturowania na samym końcu procesu. Postawić należy pytanie, czy jest to działanie proprzedsiębiorcze, czy też umożliwiający oszustom podatkowym dostosowanie się do zmian legislacyjnych. W ocenie autora prawidłowe podejście skoncentrowane na zwalczaniu oszustw przedstawiły władze rumuńskie, które w pierwszej kolejności objęły obrót tzw. towarami wrażliwymi obowiązkiem stosowania e-faktur.

Rozbieżność w stosowanych rozwiązaniach pomiędzy poszczególnymi państwami może prowadzić w przyszłości do braku skutecznej (rozumianej jako szybkiej i możliwie pełnej) wymiany danych podatkowych między państwami członkowskimi. Do grupy państw, które tworzą ramy do skutecznej

walki z oszustwami podatkowymi zaliczyć należy Włochy, Polskę, Hiszpanię, Francję i Węgry (a także Rumunię). W ocenie autora do grupy państw, które wprowadziły niewystarczające mechanizmy wykorzystania obligatoryjnego e-fakturowania przez administrację podatkową, zaliczyć należy Niemcy, Belgię czy Estonię. Samo wprowadzenie obowiązku stosowania e-faktur nie daje administracji podatkowej żadnych dodatkowych danych, gdyż tych nie muszą przekazywać podatnicy bezpośrednio po transakcji.

W ocenie autora powyższa rozbieżność w zakresie danych przetwarzanych przez administrację podatkową powinna być przedmiotem zainteresowania prawodawcy unijnego. Postulowane byłoby ujednoczenie minimalnych standardów nie tyle e-faktur, ile sposobu ich analizy i wykorzystania przez administrację podatkową państw członkowskich UE. Skuteczne zwalczanie transgranicznych oszustw podatkowych nie będzie możliwe bez wymiany danych o transakcjach transgranicznych w czasie krótszym niż przewidziany w danym państwie do złożenia właściwej deklaracji VAT. Dodatkowo prawodawca unijny powinien wprowadzić wymóg certyfikacji przez krajowe administracje podatkowe dostawców usług w zakresie e-fakturowania (tak jak planowane jest we Francji i Niemczech), gdyż dostępu do wrażliwych danych podatkowych nie można powierzać bez kontroli dowolnym podmiotom, zwłaszcza spoza UE.

KSeF – oceniany pod kątem przyjętych rozwiązań legislacyjnych – wydaje się posiadać wystarczające cechy do zwiększenia skuteczności walki z oszustwami podatkowymi VAT. Zasadne jest rozważenie rozszerzenia KSeF o pewne możliwości występujące w SDI, takie jak weryfikacja zgodności wartości kwoty podlegającej opodatkowaniu i stawki VAT. Dodatkowo wzorem włoskim zasadnym byłoby rozważenie wprowadzenia – na bazie danych z KSeF – wstępnie wypełnionych deklaracji VAT.

Niezależnie od generalnie pozytywnej oceny KSeF jako narzędzia do walki z oszustwami podatkowymi zastrzeżenia można mieć do kalendarza wprowadzenia obowiązku e-fakturowania. Doświadczenia włoskie, a także rumuńskie pokazują, że w pierwszej kolejności obowiązkiem stosowania KSeF powinny być objęte podmioty publiczne, ale przede wszystkim wszyscy podatnicy VAT (zarówno z sektora publicznego, jak i prywatnego) dokonujący dostaw i nabyć tzw. towarów wrażliwych. Krytycznie należy ocenić podejście władz polskich (a także większości państw członkowskich) nakazujące objęcie obowiązkiem e-fakturowania w pierwszej kolejności duże podmioty gospodarcze, niezależnie od rodzaju dokonywanych transakcji.

Bibliografia

- Beldzikowski M., Mioduszewski M., Mudrecki A., Wiatrowski R., *VAT w erze cyfryzacji*, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2024. <https://doi.org/10.7206/9788366502154>
- Borselli F., Petroni C., *Towards an Automated VAT System in Italy: Obligations and Opportunities for Taxable Persons*, "International VAT Monitor" 2021, 32(6). <https://doi.org/10.59403/1tjraj>
- Frankowski E., Pałys A., *Krajowy System e-Faktur (KSeF). Poradnik podatkownika*, Warszawa 2023.
- Fornalik J. (red.), *Krajowy system e-Faktur*, Warszawa 2023.
- Heinemann M., Stiller W., *Digitalization and cross-border tax fraud: evidence from e-invoicing in Italy*, "International Tax Public Finance" 2025, 32, 195–237. <https://doi.org/10.1007/s10797-023-09820-x>
- Ismer R., *Towards Mandatory E-Invoicing for VAT and a Common Clearance System: Rich Pickings from Embracing Technology!* "EC Tax Review" 2021, 30(3). <https://doi.org/10.54648/ECTA2021010>

Akty prawa UE

- Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/133 z dnia 25 stycznia 2022 r. w sprawie upoważnienia Francji do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 oraz art. 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 20 z 31.1.2022).
- Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2024/3150 z dnia 10 grudnia 2024 r. dotycząca zmiany decyzji wykonawczej (UE) 2018/593 upoważniającej Republikę Włoską do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. L, 2024/3150, 19.12.2024).

Akty prawne państw członkowskich

- Real Decreto 1007/2023, de 5 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece los requisitos que deben adoptar los sistemas y programas informáticos o electrónicos que soporten los procesos de facturación de empresarios y profesionales, y la estandarización de formatos de los registros de facturación. Pozyskano z: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-24840>

LOI n° 2022–1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

Pozyskano z: https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000046186698

Gesetz zur Stärkung von Wachstumschancen, Investitionen und Innovation sowie Steuervereinfachung und Steuerfairness (Wachstumschancengesetz) Vom 27. März 2024. Pozyskano z: <https://www.recht.bund.de/bgbl/1/2024/108/VO.html>

Dokumenty administracji podatkowych

Ministero dell’Economia e delle Finanze, Entrate Tributarie: nel 2019 gettito di 471,6 miliardi (+1,7%), Comunicato no. 40 del 05 Mar. 2020. Pozyskano z: www.mef.gov.it/ufficio-stampa/comunicati/2020/documenti/comunicato_0040.pdf.

E-fakturowanie w Polsce (KSeF)

Krajowy System e-Faktur (KSeF) jest jedną z największych od wielu lat zmian systemowych podatku od towarów i usług. Cyfryzacja obrotu fakturami, choć zgodna z europejskimi i światowymi trendami, jest wyzwaniem – zarówno dla podatników, jak i dla organów podatkowych. Przepisy dotyczące KSeF są skomplikowane i rozbudowane. Łączą ze sobą rozwiązania prawne i związane z cyfryzacją, przez co ich stosowanie będzie niosło ze sobą wyzwania.

Niniejsza publikacja jest próbą wsparcia podatników w praktycznym stosowaniu tych przepisów. Jej niewątpliwą zaletą jest analiza systemu KSeF z różnych perspektyw badawczych. Przedstawiono analizę poprawności legislacyjnej, technicznej implementacji nowego rozwiązania w systemach finansowo-księgowych podmiotów gospodarczych.

Choć monografia jest skierowana przede wszystkim do praktyków podatku VAT, będzie ona też pomocna dla szerokiego kręgu odbiorców – zarówno zawodowych pełnomocników na co dzień „pracujących” w zakresie podatku VAT, pracowników Krajowej Administracji Skarbowej, sędziów sądów administracyjnych, jak i pracowników naukowych oraz studentów zainteresowanych problematyką podatkową. Autorami poszczególnych artykułów są wybitni profesorowie, sędziowie sądów administracyjnych, doradcy podatkowi i adwokaci.

Monografia powstała z inicjatywy Centrum Badań nad VAT-em i Zakładu Prawa Finansowego i Podatkowego Akademii Leona Koźmińskiego i stanowi kontynuację prac badawczych zawartych w publikacji **VAT w erze cyfryzacji**, pod redakcją M. Będzikowskiego, M. Mioduszewskiego, A. Mudreckiego, R. Wiatrowskiego (Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2024).

