



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM-0610-181-26

Druk nr 3245
Warszawa, 20 października 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług
oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku
od towarów i usług oraz niektórych innych
ustaw.**

Jednocześnie, z uwagi na proponowane wejście w życie regulacji 31 grudnia 2026 r., przedstawiam wniosek o skrócenie postępowania z projektem ustawy.

Do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Finansów i Gospodarki.

Z poważaniem

Donald Tusk

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw

Art. 1. W ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2026 r. poz. 1263 i 1270) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 106nd w ust. 2 pkt 8 otrzymuje brzmienie:
„8) przydzielania fakturom ustrukturyzowanym numeru identyfikującego te faktury w Krajowym Systemie e-Faktur;”;
- 2) w art. 106nh w ust. 4 wyrazy „przepisy art. 106nda ust. 4–15” zastępuje się wyrazami „przepisy art. 106nda ust. 3–15”;
- 3) w art. 145e w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „do dnia 31 grudnia 2026 r.” zastępuje się wyrazami „do dnia 30 czerwca 2030 r.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1598, z 2024 r. poz. 852 i 1721 oraz z 2025 r. poz. 1203) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 1 w pkt 24, w art. 106ni w ust. 1 w pkt 2 skreśla się wyrazy „lub 3”;
- 2) w art. 23:
 - a) pkt 4 otrzymuje brzmienie:
„4) art. 1 pkt 30, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r.”;
 - b) dodaje się pkt 5 w brzmieniu:
„5) art. 1 pkt 24 w zakresie art. 106ni ust. 1–3 i 5–7, który wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2028 r.”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem 31 grudnia 2026 r.

UZASADNIENIE

Projekt ustawy zakłada zmiany w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹⁾, dalej: ustawa o VAT, oraz w ustawie z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw²⁾, dalej: ustawa KSeF.

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

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

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

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

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

¹⁾ Dz. U. z 2026 r. poz. 1263 i 1270.

²⁾ Dz. U. poz. 1598, z 2024 r. poz. 852 i 1721 oraz z 2025 r. poz. 1203.

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

Jednocześnie zgodnie z ustawą z dnia 5 sierpnia 2025 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw³⁾ od 1 stycznia 2027 r. weszłyby w życie przepisy wprowadzające kary za błędy związane ze stosowaniem KSeF.

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

Jednocześnie, ponieważ znaczna większość podatników jest objęta pełnym obowiązkiem KSeF w 2026 r. i w tym okresie nie podlegała karom, niestosowanie się do zasad KSeF w 2027 r. nie pozostanie bez reakcji organów KAS. Organy KAS będą najpierw przypominać o obowiązku wynikającym z ustawy o VAT, a jeśli to nie odniesie pozytywnego skutku, sprawdzać zgodnie z zasadami art. 272 ustawy – Ordynacja podatkowa, czy niestosowanie KSeF nie prowadzi u podatnika do nierzetelnego rozliczania podatku należnego i naliczonego. Dodatkowo będą prowadzone działania informacyjne i edukacyjne, wskazujące, że niewystawianie faktur w KSeF może w przyszłości wiązać się z konsekwencjami przewidzianymi w przepisach, w tym z możliwością nałożenia kar pieniężnych.

Proponowane zmiany w zakresie KSeF dotyczą:

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

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

³⁾ Dz. U. poz. 1203.

zminimalizuje ryzyko niewłaściwego dokumentowania w KSeF i ponoszenia ewentualnych kar przez tych podatników.

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

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

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

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

I. Szczegółowy opis zmian w zakresie obowiązkowego KSeF

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

Zmiana w **art. 106nd ust. 2 pkt 8** ustawy o VAT ma charakter doprecyzowujący – pod względem prawnym i legislacyjnym. Obecne brzmienie zwrotu „oznaczania faktur ustrukturyzowanych” zastępuje się zwrotem „przydzielania fakturom ustrukturyzowanym”. Doprecyzowano określenie czynności wykonywanych w KSeF na fakturach przesłanych do tego systemu (w trybie offline²⁴ oraz w przypadkach niedostępności lub awarii, określonych odpowiednio w art. 106nda, art. 106nf i art. 106nh ustawy). Obecne brzmienie przepisu mogłoby budzić wątpliwości interpretacyjne w zakresie oznaczania faktur numerem KSeF w systemie, podczas gdy jego ratio legis dotyczyło przydzielania numeru identyfikującego fakturom – analogicznie jak wynika to np. z definicji faktury ustrukturyzowanej. Proponowana zmiana nie wpływa zatem na sposób stosowania przepisu, a jedynie porządkuje zakres pojęć w ustawie.

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

Zmiana w **art. 106nh ust. 4** ustawy o VAT ma charakter doprecyzowujący. Założeniem tego przepisu było, że sposób postępowania przez podatnika i nabywcę w przypadku wystawienia faktury podczas problemów z dostępnością do KSeF związanej z serwisem systemu, tzw. trybu

offline-niedostępność, będzie analogiczny, jak w przypadku faktur w trybie offline²⁴ wystawianych zgodnie z art. 106nd ust. 1 ustawy o VAT. W szczególności w zakresie uprzedniego pobrania certyfikatu KSeF, generowania go przy wystawianiu faktur, sposobu wystawienia i przesłania faktury do nabywcy. W niniejszym projekcie poprawiane jest odesłanie w związku z błędem legislacyjnym. Nowelizacja nie powoduje zmiany w podejściu do tych faktur, bowiem już z aktualnego brzmienia przepisu wynika, że faktury wystawione w trybie niedostępności nie są dostarczane podatnikom krajowym VAT w sposób z nimi uzgodniony, jak ma to miejsce w przypadku awarii KSeF. Wprowadzone doprecyzowanie polega na rozszerzeniu przepisu o odesłanie do odpowiedniego stosowania art. 106nd ust. 3, co oznacza, że faktury wystawione w okresie niedostępności są otrzymywane przez podatników w KSeF.

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

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

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

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

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

Ustawą z dnia 9 marca 2023 r. o zmianie ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji oraz niektórych innych ustaw⁴⁾ do ustawy o VAT wprowadzono, od 1 kwietnia 2023 r. do 28 lutego 2025 r., mechanizm odwrotnego obciążenia podatkiem (reverse charge) gazu w systemie gazowym, energii elektrycznej w systemie elektroenergetycznym i usług w zakresie przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (art. 145e–145k ustawy o VAT). Następnie ustawą z dnia 24 stycznia 2025 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług, ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw⁵⁾, przedłużono stosowanie mechanizmu do dnia 31 grudnia 2026 r.

Rozwiązanie oparte jest na art. 199a ust. 1 lit. a oraz e dyrektywy VAT⁶⁾. Obecnie obowiązujące regulacje dyrektywy VAT dają możliwość zastosowania tego rozwiązania do dnia 31 grudnia 2026 r. Przedmiotowe rozwiązanie, w tym lub w zbliżonym zakresie, znalazło dotychczas zastosowanie w Unii Europejskiej (dalej: UE) w takich państwach jak m.in. Austria, Czechy, Dania, Niemcy, Włochy, Portugalia, Rumunia, Słowenia. Jest to zatem instytucja dość szeroko stosowana w UE.

Projektowany przepis przewiduje przedłużenie funkcjonowania mechanizmu o kolejne 3,5 roku, tj. do dnia 30 czerwca 2030 r., która to data jest zbieżna z terminem zaproponowanym przez Komisję Europejską we wniosku legislacyjnym z 1 października 2026 r. COM(2026) 515 final⁷⁾ zakładającym przedłużenie do 30 czerwca 2030 r. okresu obowiązywania regulacji art. 199a dyrektywy VAT. Zatwierdzenie finalnie daty obowiązywania tych przepisów wymaga wciąż jednak zgody Rady UE.

W związku z aktualnym etapem prac nad przedłużeniem możliwości stosowania art. 199a dyrektywy VAT, konieczne jest procedowanie projektu ustawy równoległe z uczestniczeniem w pracach nad dyrektywą na forum Unii Europejskiej. Zmiany ustawowe dotyczące przedłużenia obowiązywania mechanizmu odwrotnego obciążenia powinny wejść w życie przed 1 stycznia 2027 r., a konieczne jest zapewnienie odpowiedniego czasu na przeprowadzenie kolejnych etapów procedury legislacyjnej.

⁴⁾ Dz. U. poz. 556 i 1059.

⁵⁾ Dz. U. poz. 222.

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

⁷⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2026%3A515%3AFIN&qid=1790935708895>

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

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

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

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

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

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

III. Wejście w życie

Art. 3. Wejście w życie ustawy

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

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

IV. Oddziaływanie projektu na przedsiębiorców z sektora MŚP

Oceniając wpływ projektowanego aktu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁸⁾, należy wskazać, że wprowadzane rozwiązanie ma na celu uproszczenie systemu KSeF i przyczyni się do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej przez podatników poprzez łatwiejszy i szybszy dostęp do dokumentów. Narzędzie to pozwoli na ograniczenie działań podatników zaangażowanych w nieuczciwą działalność, co spowoduje ograniczenie nieuczciwej konkurencji.

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

V. Dodatkowe informacje

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

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

⁸⁾ Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, z późn. zm.

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

Ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

VI. Zgodność z Krajowym Planem Odbudowy i Wzmacniania Odporności

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

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

Nazwa projektu Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące Ministerstwo Finansów Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu Pan Jarosław Neneman – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu Pan Tomasz Tratkiewicz Dyrektor Departamentu Podatku od Towarów i Usług Ministerstwo Finansów tel.: (022) 694-30-72 e-mail: Sekretariat.PT@mf.gov.pl	Data sporządzenia 15.10.2026 r. Źródło: inne Nr w wykazie prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów: UD477
---	--

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Projekt zakłada wprowadzenie rozwiązań w ustawie o VAT o charakterze korzystnym dla adresatów, ukierunkowanych na ułatwienie podatnikom prawidłowego wykonywania obowiązków podatkowych, ograniczenia ryzyk związanych ze stosowaniem nowych regulacji oraz zapewnienie większej stabilności i przewidywalności prowadzenia działalności gospodarczej. Rozwiązania te pozostają również odpowiedzią na postulaty podatników.

Projekt uwzględni dwa obszary: odroczenie terminu wprowadzenia kar pieniężnych za błędy związane ze stosowaniem Krajowego Systemu e-Faktur (dalej: KSeF) oraz przedłużenie funkcjonowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do wybranych kategorii transakcji.

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

Projekt przewiduje również przedłużenie stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia w odniesieniu do gazu w systemie gazowym, energii elektrycznej oraz usług w zakresie przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Rozwiązanie to służy ochronie uczciwych uczestników obrotu gospodarczego, utrzymaniu szczelności systemu podatkowego oraz zachowaniu konkurencyjności przedsiębiorców działających na rynku giełdy towarowej względem podmiotów funkcjonujących w innych państwach członkowskich.

1. KSeF

Obligatoryjne e-fakturowanie przy użyciu KSeF zostało wdrożone na podstawie:

- ustawy z dnia 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1598, z późn. zm.) – dalej: „ustawa z 2023 r.”,
- ustawy z dnia 9 maja 2024 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 852) – dalej: „ustawa z 2024 r.”,
- ustawy 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. poz. 1203) – dalej: „ustawa z 2025 r.”.

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

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

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

Jednocześnie zgodnie z ustawą z 2025 r. od 1 stycznia 2027 r. weszłyby w życie przepisy wprowadzające kary za błędy związane ze stosowaniem KSeF.

W początkowym okresie funkcjonowania Krajowego Systemu e-Faktur pojawiały się postulaty z rynku o wydłużenie okresu przejściowego dla stosowania kar pieniężnych związanych z popełnianymi błędami w tym systemie, szczególnie biorąc pod uwagę wskazane wyżej okoliczności wynikające z przepisów ustawy.

Jednocześnie, ponieważ znaczna większość podatników jest objęta pełnym obowiązkiem KSeF w 2026 r. i w tym okresie nie podlegała karom, niestosowanie się przez tych podatników do zasad KSeF w 2027 r. nie pozostanie bez reakcji organów KAS. Organy KAS będą najpierw przypominać o obowiązku wynikającym z ustawy o VAT, a jeśli to nie odniesie pozytywnego skutku, sprawdzać zgodnie z zasadami art. 272 ustawy – Ordynacja podatkowa, czy niestosowanie KSeF nie prowadzi u podatnika do nierzetelnego rozliczania podatku należnego i naliczonego. Dodatkowo będą prowadzone działania informacyjne i edukacyjne, wskazujące, że niewystawianie faktur w KSeF może w przyszłości wiązać się z konsekwencjami przewidzianymi w przepisach, w tym z możliwością nałożenia kar pieniężnych.

2. Mechanizm odwrotnego obciążenia

Odwrotne obciążenie VAT gazu w systemie gazowym, energii elektrycznej i usług w zakresie przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zostało wprowadzone od 1 kwietnia 2023 r. Regulacje te mają charakter przepisów epizodycznych i pierwotnie obowiązywały do 28 lutego 2025 r., a następnie czas ich obowiązywania został przedłużony do 31 grudnia 2026 r. Brak przedłużenia funkcjonowania ww. rozwiązań skutkowałby wygaśnięciem mechanizmu po tym dniu.

Wygaśnięcie mechanizmu rodzi potencjalne ryzyko wzrostu w Polsce nadużyć z udziałem tzw. znikających podatników na skutek przenoszenia się ich z krajów, w których stosuje się przedmiotowy mechanizm uszczelniający. Wygaśnięcie mechanizmu oznaczałoby również zwiększenie kosztów uczestnictwa dla podmiotów na rynku giełdowym, pogorszenie płynności finansowej uczestników rynku oraz zmniejszenie konkurencyjności giełdy względem innych państw członkowskich.

Z danych uzyskanych z branży objętej obecnie tym rozwiązaniem wynika, że narzędzie to m.in.:

- zmniejsza koszty uczestnictwa w rynku giełdowym – odciąża finansowo przedsiębiorstwa energetyczne poprzez obniżenie poziomu zabezpieczeń finansowych wnoszonych przez uczestników rynku,
- poprawia płynność finansową uczestników rynku – zwiększa płynność przedsiębiorstw energetycznych w codziennym handlu na giełdzie,
- zwiększa konkurencyjność krajowego rynku energii i gazu poprzez wyrównanie zasad funkcjonowania podmiotów krajowych i zagranicznych na hurtowym rynku energii elektrycznej i gazu, co prowadzi do zwiększenia konkurencyjności oferty polskiej giełdy energii wobec giełd zagranicznych stosujących mechanizm odwrotnego obciążenia.

Wygaśnięcie tego rozwiązania skutkowałoby koniecznością wprowadzenia naliczania depozytów dla kontraktów z terminem dostawy w 2027 r. z pełną wartością VAT.

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

1. KSeF

Projekt ustawy zawiera propozycje zmian przepisów w zakresie dalszego odroczenia stosowania kar pieniężnych w związku z błędami w stosowaniu KSeF, a także nieznaczne doprecyzowanie prawno-legislacyjne niektórych przepisów dotyczących KSeF, zidentyfikowane po wdrożeniu systemu.

Brak stosowania kar pieniężnych za niedopełnienie obowiązków w KSeF w wydłużonym okresie przejściowym będzie służył dostosowaniu się podatników do nowych wymogów, bez konieczności ponoszenia dodatkowych sankcji pieniężnych. Dotyczy to w szczególności podatników, którzy korzystali do tej pory ze zwolnienia z obowiązku wystawiania faktur do 10 tys. zł oraz wystawiali faktury przy zastosowaniu kas rejestrujących.

Odroczenie stosowania kar pieniężnych za nieprawidłowości w KSeF jest korzystne dla wszystkich podatników, jednak szczególnie zapewni wyłączenie odpowiedzialności finansowej wobec podatników, którzy korzystają w 2026 r. z okresu przejściowego i nie wystawiają faktur w KSeF, dając im dodatkowy czas na naukę obsługi systemu bez ponoszenia konsekwencji finansowych ewentualnych błędów.

W stosunku do podatników, którzy wbrew obowiązkowi nie będą wystawiać faktur w KSeF, będą wystawiać faktury niezgodnie z udostępnionym wzorem lub nie będą przysyłać w wymaganym terminie do KSeF wystawionej faktury w trybie offline24, w czasie awarii KSeF lub niedostępności KSeF – wtedy będą przysyłane przez organy KAS przypomnienia o tym obowiązku, a w przypadku braku reakcji, w stosunku do takich podatników będą podejmowane czynności sprawdzające, czy w związku z niewywiązywaniem się z obowiązków w zakresie fakturowania w KSeF nie dochodzi u nich do nieprawidłowości w rozliczaniu podatku należnego i naliczonego.

Natomiast doprecyzowanie legislacyjne przepisów pozwoli na wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych w stosowaniu KSeF.

2. Mechanizm odwrotnego obciążenia

W projekcie zaproponowano przedłużenie funkcjonowania mechanizmu odwrotnego obciążenia podatkiem w odniesieniu do gazu w systemie gazowym, energii elektrycznej i usług w zakresie przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych do 30 czerwca 2030 r., która to data jest tożsama z terminem zaproponowanym przez Komisję Europejską we wniosku legislacyjnym z 1 października 2026 r. COM(2026) 515 final¹⁾ zakładającym przedłużenie do 30 czerwca 2030 r. okresu obowiązywania regulacji art. 199a dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. U. L 347 z 11.12.2006 r., str. 1). Zatwierdzenie finalnie daty obowiązywania tych przepisów wymaga wciąż jednak zgody Rady UE.

Oczekiwanym efektem jest utrzymanie szczelności systemu podatkowego oraz pozytywnego wpływu regulacji na podmioty dokonujące transakcji na giełdzie.

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

1. KSeF

Niniejszy projekt stanowi jedynie doprecyzowanie rozwiązań uchwalonych na mocy ustawy z 2023 r. oraz ustawy z 2025 r. W OSR do ustawy z 2023 r. zostały podane przykłady rozwiązań fakturowania elektronicznego w wybranych państwach członkowskich UE.

2. Mechanizm odwrotnego obciążenia

Mechanizm odwrotnego obciążenia podatkiem w odniesieniu do gazu w systemie gazowym, energii elektrycznej i usług w zakresie przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych wynika z implementacji art. 199a ust. 1 lit. a oraz e dyrektywy VAT, który wśród transakcji, dla których możliwe jest stosowanie odwrotnego obciążenia, wymienia przeniesienie pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych, o których mowa w art. 3 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, które podlegają przenieszeniu zgodnie z art. 12 tej dyrektywy, oraz dostawy gazu i energii elektrycznej na rzecz podatnika-pośrednika. Przedmiotowe rozwiązanie, w tym lub zbliżonym zakresie, znalazło dotychczas zastosowanie w UE w takich państwach jak m.in. Austria, Czechy, Dania, Niemcy, Włochy, Portugalia, Rumunia, Słowenia. Jest to zatem instytucja dość szeroko stosowana w UE.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Podatnicy podatku od towarów i usług (czynni i zwolnieni z VAT)	Ok. 2,1 mln podatników VAT czynnych wg stanu na 25 września 2026 r. oraz ok. 848 tys. podmiotów zwolnionych z VAT	Dane własne Ministerstwa Finansów (hurtownia SPR)	Wprowadzone uproszczenie, tj. dalsze odroczenie terminu stosowania kar pieniężnych za nieprawidłowości w KSeF, pozwoli przedsiębiorcom uniknąć niepotrzebnych kosztów oraz zakłóceń w funkcjonowaniu działalności gospodarczej.
Podatnicy podatku od towarów i usług, tzw. podatnicy VAT czynni, którzy będą dokonywać transakcji giełdowych w zakresie obrotu gazem, energią elektryczną i uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych	Okolo 150 podmiotów	Dane pozyskane z KAS.	Podatnicy będą kontynuować rozliczenie VAT na dotychczasowych, choć „czasowych”, regułach, czyli przy zastosowaniu odwrotnego obciążenia.
Izby administracji skarbowej, urzędy skarbowe	16 400	Dane własne	Oddziaływanie w zakresie mechanizmu odwrotnego obciążenia pozostanie bez zmian. Projekt ma wyłącznie na celu wydłużenie stosowania mechanizmu.

¹⁾ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2026%3A515%3AFIN&qid=1790935708895>

			W zakresie dalszego odroczenia kar za błędy w stosowaniu KSeF zasadniczo oddziaływanie powinno pozostać bez zmian. Jednak w stosunku do podatników, którzy wbrew obowiązku będą pomijać KSeF – organy KAS będą przysyłać przypomnienia o tym obowiązku, a w przypadku braku reakcji, podejmować czynności sprawdzające, czy w związku z niewywiązywaniem się z obowiązków w zakresie fakturowania w KSeF nie dochodzi u podatników do nieprawidłowości w rozliczaniu podatku należnego i naliczonego.
--	--	--	---

5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

Projekt został przekazany do następujących podmiotów i organizacji: Business Centre Club, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Naczelna Rada Adwokacka, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Polska Izba Biegłych Rewidentów, Naczelna Rada Zrzeszeń Handlu i Usług, Krajowa Izba Doradców Podatkowych, Krajowa Izba Gospodarcza, Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej, Konfederacja LEWIATAN, Ogólnopolska Federacja Przedsiębiorców i Pracodawców Przedsiębiorcy.pl, Krajowa Izba Radców Prawnych, Polska Rada Biznesu, Polska Izba Handlu, Związek Rzemiosła Polskiego, Rada Krajowa Federacji Konsumentów, Zrzeszenie Prawników Polskich, Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji, Naczelna Izba Lekarska, Krajowa Rada Notarialna, Naczelna Izba Aptekarska, Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Polski Związek Niewidomych, Federacja Przedsiębiorców Polskich, Polskie Towarzystwo Gospodarcze, Organizacja Pracodawców Branży Fiskalnej, Polskie Stowarzyszenie Vendingu, Krajowa Rada Komornicza, Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, Związek Importerów i Producentów Sprzętu Elektrycznego i Elektronicznego Branży RTV i IT – ZIPSEE „Cyfrowa Polska”, Izba Gospodarki Elektronicznej, Polska Izba Komunikacji Elektronicznej, Towarzystwo Obrotu Energią, Towarowa Giełda Energii S.A., Izba Rozliczeniowa Giełd Towarowych S.A., Towarzystwo Gospodarcze Polskie Elektrownie, Polskie Stowarzyszenie Nowej Mobilności, Organizacja Pracodawców Usług IT.

Projekt ustawy został przekazany również do zaopiniowania do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, Rady Dialogu Społecznego oraz do koordynatora OSR.

Projekt podlegał konsultacjom publicznym, opiniowaniu i uzgodnieniom w terminie 5 dni roboczych. Wyjaśniono, że krótszy termin na zgłaszanie ewentualnych uwag wynika z pilności prac – zmiany powinny wejść w życie przed 1 stycznia 2027 r. Ponadto proponowane w projekcie rozwiązania są oczekiwane przez przedsiębiorców, stanowią zasadniczo odpowiedź na postulaty rynku zarówno w zakresie wydłużenia stosowania mechanizmu odwrotnego obciążenia, jak i dalszego odroczenia kar za błędy w stosowaniu KSeF.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)
Dochody ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wydatki ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Saldo ogółem	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

budżet państwa		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
pozostałe jednostki (oddzielnie)		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Źródła finansowania	Projekt ustawy nie będzie miał wpływu na dochody i wydatki budżetu państwa. Ponadto nie będzie miał wpływu na dochody i wydatki JST.											
	Wpływ projektu na dochody budżetu państwa											
	1. KSeF											
	Projekt ustawy stanowi jedynie doprecyzowanie rozwiązań w zakresie KSeF zawartych w ustawie o VAT oraz ustawach nowelizujących wprowadzających KSeF z 2023 r. oraz z 2025 r. Zawarte w projekcie doprecyzowania w zakresie KSeF nie będą miały wpływu na dochody, jak i wydatki budżetu państwa. Nie będą miały także wpływu na dochody JST.											
	Skutki mające wpływ na dochody budżetu państwa wynikające z wprowadzenia obowiązkowego e-fakturowania przedstawiano w OSR do ustawy z 2023 r. (UD468). Natomiast skutki wynikające z przesunięcia wejścia w życie obowiązkowego e-fakturowania z dnia 1 lipca 2024 r. na dzień 1 lutego 2026 r. zostały wykazane w OSR do ustawy z 2024 r. (UD49). Nie zakłada się skutków z tytułu odroczenia stosowania kar pieniężnych w związku z błędami w stosowaniu KSeF, zwłaszcza że zakłada się aktywne działanie KAS w stosunku do podmiotów, które nie będą wystawiały zgodnie z przepisami faktur w KSeF.											
	2. Mechanizm odwrotnego obciążenia											
	Wydłużenie stosowania czasowego odwrotnego obciążenia podatkiem gazu w systemie gazowym, energii elektrycznej i usług w zakresie przenoszenia uprawnień do emisji gazów cieplarnianych jest neutralne dla budżetu państwa. Nie powinno generować skutków finansowych dla budżetu państwa.											
	Wpływ projektu na wydatki budżetu państwa											
	Wydatki z tytułu KSeF przedstawione w OSR do ustawy z 2023 r. (UD468) nie uległy zmianie w związku z przesunięciem wejścia w życie obowiązkowego e-fakturowania z dnia 1 lipca 2024 r. na dzień 1 lutego 2026 r. i szczegółowo zostały opisane w OSR do ustawy z 2024 r.(UD49).											
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń												
7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców, oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe												
		Skutki										
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	5	10	Łącznie (0–10)				
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z r.)	duże przedsiębiorstwa											
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw											
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe											
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	1. KSeF										
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Wdrożenie przedmiotowych regulacji w zakresie obowiązków dotyczących KSeF przyczyni się do stabilności i pewności prowadzenia działalności gospodarczej. Dalsze odroczenie w czasie stosowania kar za błędy w KSeF pozwoli przedsiębiorcom lepiej zrozumieć, jak nowe regulacje wpłyną na prowadzoną przez nich działalność, co pozwoli im uniknąć niepotrzebnych kosztów oraz zakłóceń w funkcjonowaniu. Określenie kosztów wdrożenia KSeF zostało omówione w OSR do ustawy z 2023 r. i z 2025 r. Niezależnie od funkcjonowania programów komercyjnych, mikroprzedsiębiorcy mogą korzystać z bezpłatnych narzędzi przygotowanych i udostępnionych przez Ministerstwo Finansów, które zostały dostosowane do nowego rozwiązania. Jeśli podatnicy skorzystają z tego rozwiązania, koszty nie wystąpią lub będą znikome.										

		2. Mechanizm odwrotnego obciążenia Przedłużenie czasowego obowiązywania mechanizmu odwrotnego obciążenia, który ma na celu utrzymanie szczelności systemu podatkowego w omawianym obszarze, a tym samym ograniczenie nieprawidłowości w rozliczaniu VAT, przyczyni się do poprawy warunków prowadzenia działalności gospodarczej i poprawy pozycji konkurencyjnej uczciwych przedsiębiorstw. Z uwagi na charakter zmiany nie powinna ona bezpośrednio wpływać na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców. Należy mieć bowiem na względzie, że regulacje mają dotyczyć podmiotów dokonujących transakcji w obrocie giełdowym.
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Projektowane regulacje nie wpłyną na sytuację ekonomiczną i społeczną rodziny, a także osób niepełnosprawnych oraz osób starszych.
Niemierzalne		
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		
8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu		
☒ nie dotyczy		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy	
☒ zmniejszenie liczby dokumentów ☐ zmniejszenie liczby procedur ☒ skrócenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	☐ zwiększenie liczby dokumentów ☐ zwiększenie liczby procedur ☐ wydłużenie czasu na załatwienie sprawy ☐ inne:	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	☐ tak ☐ nie ☒ nie dotyczy	
Komentarz: KSeF – celem projektu ustawy jest utrzymanie dalszego odroczenia stosowania kar za błędy związane ze stosowaniem KSeF, projekt nie wpływa na ilość obciążeń regulacyjnych. Ewentualne przesyłanie przez organy KAS powiadomień do podatników, którzy będą pomijać KSeF, będzie funkcjonowało na podstawie obowiązujących regulacji w zakresie kontaktów organów z podatnikami. Działanie to będzie służyło wsparciu przedsiębiorców w prawidłowym wdrożeniu KSeF, a w efekcie odpowiedniemu wypełnianiu obowiązków przez podatników. Mechanizm odwrotnego obciążenia – proponowana w projekcie zmiana zakłada kontynuację dotychczasowego rozwiązania, co nie wiąże się z rozszerzeniem bądź zawężeniem obciążeń regulacyjnych.		
9. Wpływ na rynek pracy		
Wejście w życie ustawy nie będzie miało wpływu na rynek pracy z uwagi na charakter zaproponowanych zmian.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
☐ środowisko naturalne ☐ sytuacja i rozwój regionalny ☐ sądy powszechne, administracyjne lub wojskowe	☐ demografia ☐ mienie państwowe ☐ inne:	☐ informatyzacja ☐ zdrowie
Omówienie wpływu	1. KSeF Proponowana w projekcie zmiana nie wpływa na ww. obszary. 2. Mechanizm odwrotnego obciążenia Proponowana w projekcie zmiana nie wpływa na ww. obszary.	

11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego
Planuje się, że proponowane rozwiązania wejdą w życie z dniem 31 grudnia 2026 r.
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?
Z uwagi na charakter proponowanych zmian nie przewiduje się ewaluacji projektu.
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)
Brak załączników.

RAPORT Z KONSULTACJI

projektu ustawy

o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (UD477)

1. Omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania.

a) Podmioty, do których skierowano projekt w celu przedstawienia stanowiska w ramach konsultacji publicznych lub wyrażenia opinii

W ramach konsultacji publicznych projekt skierowano do następujących podmiotów: Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Polska Izba Biegłych Rewidentów, Krajowa Izba Doradców Podatkowych, Krajowa Izba Gospodarcza, Krajowa Izba Radców Prawnych, Polska Rada Biznesu, Polska Izba Handlu, Naczelna Rada Adwokacka, Naczelna Rada Zrzeszeń Handlu i Usług, Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji, Ogólnopolska Federacja Przedsiębiorców i Pracodawców Przedsiębiorcy.pl, Rada Krajowa Federacji Konsumentów, Zrzeszenie Prawników Polskich Oddział w Warszawie, Krajowa Izba Gospodarcza Elektroniki i Telekomunikacji, Naczelna Izba Lekarska, Krajowa Rada Notarialna, Naczelna Izba Aptekarska, Polski Związek Niewidomych, Organizacja Pracodawców Branży Fiskalnej, Polskie Stowarzyszenie Vendingu, Krajowa Rada Komornicza, Polska Izba Informatyki i Telekomunikacji, Związek Cyfrowa Polska, Izba Gospodarki Elektronicznej, Polska Izba Komunikacji Elektronicznej, Towarzystwo Obrotu Energią, Towarowa Giełda Energii S.A., Izba Rozliczeniowa Giełd Towarowych S.A., Towarzystwo Gospodarcze Polskie Elektrownie, Polskie Stowarzyszenie Nowej Mobilności, Organizacja Pracodawców Usług IT.

W ramach opiniowania projekt skierowano do następujących podmiotów: Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, Prezes Prokuratury Generalnej Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Głównego Urzędu Statystycznego, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, Komisja Krajowa NSZZ „Solidarność”, Ogólnopolskie Porozumienie Związków Zawodowych, Forum Związków Zawodowych, Konfederacja Lewiatan, Pracodawcy RP, Business Centre Club, Związek Rzemiosła Polskiego, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Federacja Przedsiębiorców Polskich, Polskie Towarzystwo Gospodarcze, Polska Agencja Inwestycji i Handlu, Prezes Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego.

Ponadto projekt skierowano do Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, a także do Rady Dialogu Społecznego.

b) Podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię

Prezes Polskiej Agencji Nadzoru Audytowego, Towarowa Giełda Energii S.A., Polska Izba Biegłych Rewidentów, Organizacja Pracodawców Usług IT, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce, Konfederacja Lewiatan, Krajowa Rada Komornicza.

c) Omówienie przedstawionych stanowisk lub opinii i odniesienie się do nich

Podmioty, które przedstawiły stanowisko lub opinię w przeważającej większości nie wniosły uwag do projektu.

Organizacja Pracodawców Usług IT pozytywnie oceniła proponowane dalsze odroczenie stosowania kar pieniężnych związanych z KSeF. Nie wniosła też uwag do samej treści projektu. Jednocześnie zarekomendowała wykorzystanie okresu poprzedzającego rozpoczęcie stosowania sankcji do realizacji poniższych postulatów:

Postulat	Stanowisko Projektodawcy
1. Stabilność i gotowość techniczna KSeF przed rozpoczęciem stosowania sankcji Wprowadzenie sankcji związanych z korzystaniem z KSeF powinno następować w warunkach zapewniających przedsiębiorcom odpowiedni poziom stabilności i przewidywalności działania systemu. Zasadne jest zatem określenie przez Ministerstwo Finansów mierzalnych kryteriów pozwalających ocenić gotowość KSeF do funkcjonowania w warunkach pełnego stosowania sankcji. Kryteria te powinny odnosić się w szczególności do takich parametrów jak dostępność produkcyjnego API, czas odpowiedzi systemu, liczba odrzuceń wynikających z przyczyn technicznych, czas obsługi zgłoszeń integratorów oraz liczba zmian niezgodnych wstecz. Istotne jest również zapewnienie przedsiębiorcom dostępu do informacji pozwalających ocenić rzeczywiste funkcjonowanie systemu. W tym celu wyniki dotyczące wskazanych parametrów powinny być publicznie dostępne i regularnie aktualizowane, na przykład w cyklu kwartalnym. Pozwoliłoby to powiązać rozpoczęcie stosowania sankcji nie tylko z określoną ustawowo datą, ale również z rzeczywistą gotowością techniczną systemu.	Uwaga nie dotyczy projektu ustawy. KSeF 2.0 w wersji produkcyjnej został uruchomiony 1 lutego 2026 r. łącznie z bezpłatnymi narzędziami MF tj. Aplikacja Podatnika KSeF 2.0, Aplikacja Mobilna KSeF oraz zaktualizowaną e-mikrofirma. Na dzień 1 lutego 2026 r. KSeF 2.0 osiągnął więc pełną gotowość i stabilność techniczną. KSeF 2.0 to system, który zapewnia wysoki poziom niezawodności, bezpieczeństwa i ciągłości działania. Pierwsze miesiące funkcjonowania obligatoryjnego KSeF pokazały, że system pracuje stabilnie i wydajnie. Nie odnotowano w tym czasie żadnej awarii systemu. W związku z powyższym realizacja postulatów polegającego na określeniu wskazanych w postulatcie mierzalnych kryteriów oceny gotowości KSeF do funkcjonowania w warunkach pełnego stosowania sankcji oraz publikacja parametrów nie znajduje uzasadnienia ze względu na bezpieczeństwo systemu.
2. Odpowiedzialność podatnika w przypadku problemów technicznych Istotnym zagadnieniem pozostaje określenie zasad odpowiedzialności podatników w sytuacjach, w których nieprawidłowość związana z realizacją obowiązków w KSeF wynika z przyczyn technicznych pozostających poza ich kontrolą. Dotyczy to w szczególności błędów integracji, wadliwych aktualizacji oprogramowania oraz problemów występujących po stronie dostawców usług. W takich przypadkach samo wystąpienie	Uwaga nie dotyczy projektu ustawy. Zgodnie z art. 106ni ust. 5 ustawy o VAT, w zakresie nieuregulowanym do nakładania kary pieniężnej stosuje się przepisy działu IVA ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691). Przepis ten oznacza, że kary będą miarkowane. W zależności więc od wagi popełnionego wykroczenia kara pieniężna w wyniku prowadzonego postępowania będzie miarkowana. Wymierzając administracyjną karę pieniężną, organ administracji publicznej będzie brał pod uwagę wagę i okoliczności

nieprawidłowości nie powinno automatycznie prowadzić do nałożenia sankcji na przedsiębiorcę. W ocenie organizacji podatnik powinien mieć możliwość wykazania, że przyczyna problemu pozostawała poza jego kontrolą, a także przedstawienia dokumentacji potwierdzającej wystąpienie zdarzenia i podjęcie odpowiednich działań naprawczych. Istotne jest również umożliwienie skorygowania dokumentu w określonym terminie od momentu usunięcia przyczyny problemu. Celem takiego podejścia nie jest ograniczenie odpowiedzialności przedsiębiorców za prawidłowe wykonywanie obowiązków podatkowych, lecz umożliwienie rozróżnienia pomiędzy przypadkami wynikającymi z zaniedbania a zdarzeniami, którym przedsiębiorca nie mógł zapobiec pomimo dochowania należytej staranności.	naruszenia prawa, częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku, uprzednie ukaranie za to samo zachowanie, stopień przyczynienia się strony, działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa, wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, a w przypadku osoby fizycznej warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana. W przypadku gdy do naruszenia prawa doszło wskutek działania siły wyższej, organ podatkowy będzie mógł także odstąpić od nałożenia kary. Ponadto, odnosząc się do wskazanej w postulacie potrzeby skorygowania dokumentu, informujemy, że KSeF umożliwia wystawianie faktur korygujących. Zatem w przypadku popełnienia błędu na wystawionej w KSeF fakturze, podatnik może poprawić go wystawiając fakturę korygującą.
3. Jasne zasady dokumentowania awarii i błędów integracji Przedsiębiorcy powinni również z odpowiednim wyprzedzeniem wiedzieć, w jaki sposób należy dokumentować problemy techniczne związane z korzystaniem z KSeF. Zasadne jest przygotowanie przez Ministerstwo Finansów wytycznych określających minimalny zakres informacji, które podatnik powinien zachować w przypadku wystąpienia awarii lub błędu integracji. Wytyczne te powinny obejmować w szczególności znaczniki czasu oraz identyfikatory komunikatów. Przedsiębiorca nie powinien dopiero na etapie ewentualnej kontroli uzyskiwać informacji, że zgromadzona przez niego dokumentacja nie jest wystarczająca do wykazania okoliczności wystąpienia danego zdarzenia. Uzupełnieniem tych rozwiązań powinien być publiczny rejestr statusu KSeF obejmujący historię zdarzeń. Ułatwiłoby to odtworzenie okoliczności technicznych występujących w określonym czasie i mogłoby stanowić punkt odniesienia zarówno dla przedsiębiorców i biur rachunkowych, jak również dla dostawców oprogramowania oraz organów podatkowych.	Uwaga nie dotyczy projektu ustawy. Zasady dokumentowania w okresie awarii KSeF zostały określone w art. 106ne i art. 106nf ustawy. Obowiązujące przepisy nie określają obowiązku gromadzenia dokumentacji lub konkretnych informacji potwierdzających wystąpienie problemów technicznych po stronie podatnika, zatem wydanie wskazanych w pytaniu wytycznych nie znajduje uzasadnienia.

4. Przewidywalność zmian technicznych w KSeF Z perspektywy przedsiębiorstw technologicznych i dostawców systemów informatycznych istotne znaczenie ma również zapewnienie odpowiedniej przewidywalności zmian wprowadzanych w strukturach FA oraz API KSeF. Każda zmiana wymagająca dostosowania wykorzystywanego oprogramowania wiąże się z koniecznością przeprowadzenia prac programistycznych, testów oraz wdrożenia nowych rozwiązań. W przypadku zmian wprowadzanych w krótkim terminie przedsiębiorstwa są zmuszone realizować te działania w trybie przyspieszonym, co generuje dodatkowe koszty i zwiększa ryzyko problemów wdrożeniowych. Zasadne jest zatem przyjęcie stałego minimalnego okresu wyprzedzenia dla zmian niezgodnych wstecz – przykładowo sześciu miesięcy. Niezbędne są również wersjonowanie API, zapewnienie okresu równoległego wsparcia wcześniejszej wersji oraz możliwość przetestowania nowych rozwiązań przed ich uruchomieniem w środowisku produkcyjnym. Odpowiednio wczesne komunikowanie zmian pozwala przedsiębiorstwom właściwie zaplanować prace technologiczne oraz ograniczyć konieczność realizowania ich w trybie awaryjnym.	Uwaga nie dotyczy projektu ustawy. Ministerstwo Finansów informuje, że dostępna na portalu Github jest publiczna roadmapa API KSeF 2.0, gdzie są publikowane informacje dotyczące zakresu aktualnie prowadzonych w systemie prac, jak również planowanych działań. Roadmapa dostępna jest pod poniższym linkiem: https://github.com/orgs/CIRFMF/projects/4. Wszystkie wdrażane rozwiązania przed ich udostępnieniem na środowisku produkcyjnym są dostępne najpierw na środowisku testowym oraz przedprodukcyjnym, a poszczególne wersje np. Aplikacji Podatnika KSeF wersjonowane. Ponadto w czerwcu br. odbyły się pierwsze, otwarte konsultacje po częściowym wdrożeniu Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF). Konsultacje obejmowały propozycje wprowadzenia dodatkowych danych biznesowych w API KSeF 2.0 prezentowanych w formie zdarzeń powiązanych z e-fakturami, które obejmują zarówno zdarzenia wykonywane na fakturze przez podmiot, jak i inne zdarzenia biznesowe powiązane z e-fakturą. Jedną z propozycji przedstawionych przez Ministerstwa Finansów było również utrzymanie tokenów jako jednej z metod logowania do KSeF. Dialog z rynkiem będzie kontynuowany. Warto również zaznaczyć, że struktura logiczna e-Faktury FA(3), która obowiązuje od 1 lutego 2026 r. była podana szerokim konsultacjom w listopadzie 2024 r. W ocenie Ministerstwa Finansów nie można zatem mówić w tym przypadku o braku przewidywalności zmian.
5. Uwzględnienie kosztów utrzymania KSeF w Ocenie Skutków Regulacji Koszty związane z dostosowaniem przedsiębiorstw do KSeF nie ograniczają się do jednorazowego wdrożenia integracji. Po jej uruchomieniu konieczne jest dalsze utrzymywanie rozwiązania, przeprowadzanie testów regresyjnych w związku z kolejnymi zmianami, monitoring działania integracji, obsługa incydentów oraz szkolenia pracowników. Są to koszty o charakterze stałym, ponoszone przez	Uwaga nie dotyczy projektu ustawy. Skutki w tym zakresie zostały uwzględnione w OSR do ustawy z 16 czerwca 2023 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (poz. 1598). Natomiast skutki wynikające z przesunięcia wejścia w życie obowiązkowego e-fakturowania z dnia 1 lipca 2024 r. na dzień 1 lutego 2026 r. zostały wykazane w OSR do ustawy z dnia 9 maja 2024 r. zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 852).

przedsiębiorstwa przez cały okres funkcjonowania systemu. Z tego względu rekomendujemy uwzględnienie tych wydatków w Ocenie Skutków Regulacji obok jednorazowych kosztów administracyjnych i wdrożeniowych. W przypadku przedsiębiorstw usługowych koszty związane z utrzymaniem i dostosowywaniem integracji technologicznych wpływają bezpośrednio na rentowność realizowanych projektów oraz ceny usług oferowanych klientom.	
6. Przedłużenie mechanizmu odwrotnego obciążenia Nie zgłaszamy uwag merytorycznych do proponowanego przedłużenia do dnia 30 czerwca 2030 r. mechanizmu odwrotnego obciążenia. Regulacja ta dotyczy przede wszystkim sektorów innych niż sektor usług IT. Z perspektywy przedsiębiorstw technologicznych istotne pozostaje jednak odpowiednie wcześnie określenie ostatecznego kształtu przepisów, tak aby dostawcy oprogramowania oraz przedsiębiorcy dysponowali czasem niezbędnym do dostosowania systemów rozliczeniowych oraz systemów ERP.	Regulacje proponowane przez Projektodawcę nie zawierają zmian merytorycznych, polegając wyłącznie na przedłużeniu funkcjonowania obowiązującego już mechanizmu odwrotnego obciążenia. Jednocześnie termin prowadzenia prac legislacyjnych w Polsce wynika z dotychczasowego tempa prac Komisji Europejskiej. Dopiero w dniu 1 października 2026 r. Komisja Europejska we wniosku legislacyjnym COM(2026) 515 final zaproponowała przedłużenie do 30 czerwca 2030 r. okresu obowiązywania regulacji art. 199a dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. U. L 347 z 11.12.2006 r., s. 1).

Ponadto Konfederacja Lewiatan w swoim stanowisku zawarła postulat odroczenia wejścia w życie obowiązku podawania numeru KSeF lub identyfikatora zbiorczego przy dokonywaniu płatności. Postulat przewiduje odroczenie wejścia w życie ww. obowiązku na równi z odroczeniem wejścia w życie kar za naruszenia związane z nieprawidłowościami w stosowaniu KSeF wprowadzanym projektem. Podniesiono, że część podatników w dalszym ciągu ma problemy z wdrożeniem pełnej obsługi KSeF i odroczenie stosowania kar do 1 stycznia 2028 r. jest rozwiązaniem ocenianym pozytywnie. Naturalnym uzupełnieniem tego rozwiązania jest równoległe odroczenie obowiązku podawania numeru KSeF/identyfikatora zbiorczego przy dokonywaniu płatności, zarówno „standardowych” jak i tych realizowanych w ramach MPP.

Odnosząc się do tej uwagi, w ocenie Projektodawcy, postulat Konfederacji Lewiatan nie znajduje uzasadnienia.

Podawanie numeru lub identyfikatora zbiorczego przy dokonywaniu płatności stanowi element prawidłowego wdrożenia KSeF. Głównym celem wprowadzenia tego rozwiązania jest przeciwdziałanie zatorom płatniczym. Jasne dookreślenie należności poprzez identyfikację numeru KSeF niewątpliwie przyczynia się do szybkiego księgowania, a tym

samym umożliwia bieżące monitorowanie terminowego regulowania należności w obrocie gospodarczym. Zaznaczyć również należy, że funkcjonalności dotyczące zbiorczego identyfikatora były szeroko konsultowane. Warto również podkreślić, że dostępna jest dokumentacja techniczna dotycząca identyfikatorów zbiorczych dla wszystkich środowisk API KSeF: produkcyjnego, przedprodukcyjnego (demo) oraz testowego.

Okres odroczenia stosowania kar pozwoli zapewnić potrzebny czas na bezproblemowe dostosowanie się przez podatników do wszystkich wymogów związanych z KSeF.

2. Informacja o okresie przeprowadzenia konsultacji publicznych i opiniowania, i terminie wyznaczonym do zajęcia stanowiska.

Konsultacje publiczne i opiniowanie zostały przeprowadzone w okresie od 23 do 30 września 2026 r. Wyznaczono termin 5 dni roboczych do zajęcia stanowiska, który upłynął 30 września 2026 r.

3. Przedstawienie wyników zasięgnięcia opinii, dokonania konsultacji albo uzgodnienia projektu z właściwymi organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

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

4. Podmioty, które zgłosiły zainteresowanie pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Stosownie do postanowień art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2026 r. poz. 936) oraz § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2026 r. poz. 404), projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

Żaden podmiot nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem w trybie przepisów o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.