



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 10 kwietnia 2026 roku

Sprawa: odpowiedź na petycję
Znak sprawy: PT7.056.2.2026
Kontakt: Kancelaria MF
 tel.: +48 22 694 55 55 e-
 mail: kancelaria@mf.gov.pl

odpowiedź na petycję

Szanowny Panie,

W odpowiedzi na petycję z 11 stycznia 2026 r. w sprawie analizy Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF) w kontekście skutków jego centralizacji dla gospodarki, bezpieczeństwa państwa i obywateli, działając na podstawie art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach¹, uprzejmie informuję.

Zakwalifikowanie pisma jako petycji

W pierwszej kolejności wyjaśniam, że w postępowaniu administracyjnym obowiązuje zasada ograniczonego formalizmu. Ciężar kwalifikacji prawnej pisma spoczywa na jego adresacie. Organ ma obowiązek zakwalifikować pismo zgodnie z jego treścią.

Mając na uwadze treść złożonego wniosku, informuję, że – odpowiadając na złożone pismo – wymagane jest zastosowanie trybu ustawy o petycjach.

Zgodnie z art. 2 ust. 3 tej ustawy przedmiotem petycji jest żądanie dotyczące zmiany przepisów prawa, podjęcia rozstrzygnięcia lub innego działania w sprawie dotyczącej podmiotu wnoszącego petycję, życia zbiorowego lub wartości wymagających szczególnej ochrony w imię dobra wspólnego, mieszczących się w zakresie zadań i kompetencji adresata petycji.

Treść pisma z 11 stycznia 2026 r. wypełnia definicję petycji i, jak wskazano powyżej, podlega rozpatrzeniu w tym trybie.

W petycji zwrócono się o:

1. Analizę proporcjonalności wprowadzenia KSeF w świetle zasady zaufania obywatela do państwa i prawa do ochrony własnej działalności.

¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 870.

2. Rozważenie alternatywnego modelu rozproszonego, podobnego do JPK-V7, który zachowuje korzyści cyfryzacji przy minimalnym ryzyku SPOF (Single Point of Failure).
3. Ewentualne wydanie opinii lub rekomendacji w tej sprawie w celu zwiększenia odporności systemu i bezpieczeństwa państwa.

Na wstępie należy podkreślić, jak wskazuje się w literaturze przedmiotu¹, że „Zasada ochrony zaufania jednostki do państwa i stanowionego przez nie prawa, nazywana także zasadą lojalności państwa względem obywateli, ściśle wiąże się z bezpieczeństwem prawnym jednostki. Wyraża się ona w takim stanowieniu i stosowaniu prawa, by nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, iż nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, iż jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny” (wyr. TK z dnia 7.02.2001 r., K 27/00, OTK 2001, Nr 2, poz. 29).”

Odnosząc tak wyrażoną zasadę do wdrażanego obecnie KSeF, trzeba zauważyć, że system ten jako rozwiązanie dobrowolne został wprowadzony od 1 stycznia 2022 r. Od tego momentu wszyscy przedsiębiorcy mieli możliwość wystawiania faktur ustrukturyzowanych w ramach Krajowego Systemu e-Faktur.

KSeF miał obowiązywać w formie obligatoryjnej od lipca 2024 roku, jednak ze względów technicznych jego termin obowiązywania został odroczony do 1 lutego 2026 r.

Mając na uwadze, że okres na przygotowanie się przez przedsiębiorców do wdrożenia obligatoryjnego KSeF trwał ponad 4 lata, środowisko testowe API KSeF 2.0 zostało udostępnione zgodnie z harmonogramem przewidzianym na jego wdrożenie, trudno uwzględnić uwagę, że projekt ten był procedowany niezgodnie z zasadą wyrażoną w art. 2 Konstytucji RP².

W spotkaniach dot. KSeF od 16 lutego do 1 marca 2024 r. uczestniczyło łącznie około 10 tys. osób. Zebrano wówczas szereg informacji i opinii o planowanym systemie. W szczególności dotyczyły one potrzeby uproszczenia otoczenia prawnego wdrożenia i funkcjonowania obowiązkowego KSeF. Cykl spotkań konsultacyjnych pozwolił na zidentyfikowanie obszarów, które powinny zostać zmienione lub uproszczone.

W kwietniu 2024 r. zostały przeprowadzone prekonsultacje propozycji uproszczeń we wdrożeniu obowiązkowego KSeF. Projekt rozwiązań prawnych, dotyczący zmian w zakresie wystawiania e-faktur, był konsultowany do 19 kwietnia 2024 r. 18 lipca 2024 r. odbyło się dodatkowe spotkanie z przedsiębiorcami, podczas którego przedstawiciele Ministerstwa Finansów podsumowali wyniki spotkań konsultacyjnych z przedsiębiorcami organizowanych od lutego 2024 roku. Omawiano również dalsze kierunki działań prawnych i biznesowych mających na celu uproszczenie systemu.

W listopadzie 2024 r. przeprowadzono konsultacje publiczne projektu rozwiązań, na skutek których przedsiębiorcy wnieśli dodatkowe uwagi. Wynik ich analizy zawarto w raporcie z konsultacji. Ponadto w resorcie przeprowadzono weryfikację założeń biznesowych i prawnych projektu KSeF w toku prac wytwórczych.

W efekcie dokonanej oceny zgłaszanych postulatów oraz przeprowadzonych weryfikacji w procesie wytwórczym, obecna ustawa KSeF (KSeF 2.0) uwzględnia

¹ Źródło: Legalis, komentarz do art. 2 Konstytucji RP.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 z zm.).

wszystkie zasadnicze propozycje oraz uwagi przedsiębiorców dotyczące procesu wystawiania faktur w KSeF.

Docelowo w projekcie KSeF wypracowano rozwiązania w obszarze zarówno prawnym, jak i technicznym oraz biznesowym, a celem opracowanych rozwiązań było wsparcie podatników we wdrożeniu obowiązku i stosowaniu systemu w sposób możliwie prosty i sprawny.

Dostęp do danych w KSeF pracownik administracji skarbowej będzie mógł uzyskać wyłącznie w związku z realizowanymi zadaniami - w ramach czynności sprawdzających, kontrolnych, w ramach prowadzonego postępowania, zawsze po uzyskaniu zgody przełożonego. Dostęp do danych w KSeF jest audytowany.

Pracownicy administracji skarbowej przechodzą cykliczne szkolenia z zakresu bezpieczeństwa teleinformatycznego oraz ochrony danych osobowych. Wypracowane przez KAS procedury związane z uzyskaniem dostępu do faktur ustrukturyzowanych, poparte regulacjami dotyczącymi zachowania tajemnicy skarbowej oraz wdrożonymi politykami, odpowiednio zabezpieczają interes przedsiębiorców przed nieuprawnionym dostępem czy rozpowszechnieniem danych zgromadzonych w KSeF.

Odnosząc się do kwestii ochrony wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP), warto zaznaczyć, że wolność działalności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego. Obejmuje ona swobodę podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, lecz nie gwarantuje braku wszelkich ograniczeń technicznych czy organizacyjnych wynikających z obowiązków publicznoprawnych. Obowiązek korzystania z określonej infrastruktury publicznej nie jest zjawiskiem wyjątkowym. Przedsiębiorcy już obecnie funkcjonują w ramach różnych systemów centralnych/ publicznych. W każdym z tych przypadków funkcjonowanie działalności gospodarczej jest w pewnym zakresie uzależnione od sprawności infrastruktury publicznej. Sam fakt takiego uzależnienia nie oznacza naruszenia istoty wolności działalności gospodarczej.

KSeF nie zakazuje prowadzenia działalności gospodarczej, nie wprowadza reglamentacji, nie ogranicza dostępu do rynku i nie ingeruje w treść umów zawieranych między przedsiębiorcami (nie ingeruje w treść stosunków cywilnoprawnych). KSeF reguluje jedynie techniczną formę dokumentowania transakcji dla celów podatkowych.

Tym samym obowiązkowe korzystanie z KSeF nie może być uznane za rozwiązanie nieproporcjonalne wyłącznie z tego powodu, że wprowadza jednolity scentralizowany model fakturowania. Unormowanie to zostało wprowadzone ustawą i służy realizacji ważnego interesu publicznego, jakim jest uporządkowanie obiegu faktur, ujednoczenie standardu ich wystawiania oraz zwiększenie pewności przejrzystości rozliczeń podatkowych.

Jednocześnie system nie ma charakteru bezwzględnego, ponieważ przewidziano szczególne rozwiązania na wypadek zakłóceń technicznych, w tym tryby offline i awaryjne, co ogranicza ciężar po stronie podatników i pozwala zachować ciągłość dokumentowania transakcji. Nie można więc przyjąć, że samo wprowadzenie obowiązku korzystania z narzędzia teleinformatycznego narusza zasadę zaufania obywatela do państwa i prawa lub godzi w istotę wolności działalności gospodarczej. Ocena tej regulacji powinna bowiem uwzględniać nie tylko zakres nałożonego obowiązku, lecz także jego cel publiczny oraz mechanizmy ochronne przewidziane dla podatników.

KSeF a JPK VAT z deklaracją

Odnosząc się do argumentów zawartych w petycji, należy podkreślić, że wdrożenie powszechnego fakturowania elektronicznego stanowi uzupełnienie

dotychczasowych działań nakierowanych na uszczelnienie i zmodernizowanie polskiego systemu podatkowego, jakie zostały wprowadzone w ostatnich latach. Należą do nich między innymi: JPK_VAT z deklaracją, STIR czy system kas online.

Niezwykle istotna w realiach dzisiejszej gospodarki jest szybkość dostępu do informacji. Ważne jest ciągłe doskonalenie narzędzi i technik służących analizie danych przez administrację skarbową. Wdrożenie obligatoryjnego e-fakturowania wpisuje się w podjęte dotychczas działania w tym obszarze.

Dane z faktur wystawionych w KSeF w połączeniu z danymi zawartymi w składanych przez podatników plikach JPK_VAT z deklaracją znacząco usprawnią m.in. weryfikację wniosków o zwrot VAT składanych przez podatników, dzięki czemu możliwe jest skrócenie podstawowego terminu zwrotu VAT z 60 do 40 dni. Podatnicy nie będą musieli już dostarczać faktur do urzędu skarbowego osobiście. Dostęp organów podatkowych do danych z faktur w KSeF będzie odbywał się w ściśle określonych sytuacjach – np. w toku czynności sprawdzających i kontrolnych. Będzie wymagał, na co wskazano już wyżej, zgody przełożonego oraz będzie audytowany.

Wraz z wprowadzeniem powszechnego KSeF zmieni się także w sposób fundamentalny proces analityczny KAS. Działania te umożliwią centralne, systemowe przeciwdziałanie nieprawidłowościom w obszarze podatków, nie tylko w zakresie podatku VAT, ale w dużej mierze również w podatkach dochodowych. Zostanie ograniczona skala oszustw podatkowych oraz nastąpi poprawa warunków i bezpieczeństwa prowadzenia działalności gospodarczej poprzez m.in. przeciwdziałanie i eliminowanie identyfikowanych form uchylania bądź unikania opodatkowania.

Bezpieczeństwo systemu

Odnosząc się do postulatu dotyczącego rozważenia alternatywnego modelu rozproszonego należy zauważyć, że KSeF 2.0 to system, który zapewnia wysoki poziom niezawodności, bezpieczeństwa i ciągłości działania. Jest zbudowany w najwyższym standardzie technicznym i organizacyjnym, z uwzględnieniem najlepszych praktyk rynkowych oraz uznanych norm bezpieczeństwa. Architektura systemu została zaprojektowana w sposób zapewniający wysoką dostępność, w szczególności poprzez zastosowanie mechanizmów redundancji, eliminację pojedynczych punktów awarii oraz ciągłe monitorowanie kluczowych komponentów infrastruktury. Podczas wytwarzania systemu przeprowadzone zostały szerokie testy bezpieczeństwa.

System gwarantuje integralność danych dzięki zastosowaniu mechanizmów kontroli, walidacji danych, szyfrowania oraz rejestrowania zdarzeń (audytów). Zapewniona jest także poufność przetwarzanych danych poprzez wdrożenie zaawansowanych mechanizmów kryptograficznych, ścisłe zarządzanie uprawnieniami użytkowników oraz separację środowisk. Dostęp do danych jest realizowany zgodnie z zasadą najmniejszych uprawnień, a wszystkie operacje są wykonywane w kontrolowanym i zabezpieczonym środowisku.

Tryby awaryjne

Działania zmierzające do zapewnienia ciągłości operacyjnej firm zostały przewidziane zarówno od strony systemowej, jak i prawnej. Ministerstwo Finansów zapewnia, że system KSeF 2.0 został przygotowany tak, żeby działał stabilnie. W razie potencjalnych problemów technicznych przewidziano tzw. tryb offline.

Tryb offline oznacza wystawienie faktury poza KSeF i dostanie jej później do systemu w określonym ustawowo terminie. Od strony biznesowej i prawnej tryb offline oznacza kilka możliwych procedur szczególnych. Zatem niezależnie od

okoliczności zapewniona będzie ciągłość obrotu gospodarczego. W ramach trybu offline funkcjonują następujące procedury:

- tryb offline²⁴, o którym mowa w art. 106nda ustawy o VAT³ (stosowany np. w razie problemów z Internetem po stronie podatnika),
- tryb offline-niedostępność KSeF, o którym mowa w art. 106nh ustawy o VAT (stosowany w czasie prowadzonych prac serwisowych w KSeF),
- tryb awaryjny, o którym mowa w art. 106nf ustawy o VAT (wykorzystywany w przypadku ogłoszonej w BIP i oprogramowaniu interfejsowym awarii KSeF).

W zależności od tego, która z ww. procedur zostanie zastosowana, mogą wystąpić różne terminy późniejszego dostania faktury do systemu (1 dzień lub 7 dni), odmienne reguły ich udostępnienia nabywcy czy opatrywania kodami QR.

Dodatkowo istnieje procedura tzw. awarii całkowitej (art. 106ng ustawy o VAT), na wypadek sytuacji nadzwyczajnych związanych np. z zagrożeniem geopolitycznym kraju. Informacje o awarii będą publikowane w środkach społecznego przekazu (telewizji, radiu, prasie, Internecie). W ww. przypadku faktury będą wystawiane poza KSeF.

Bezpłatne narzędzia KSeF do e-fakturowania

Z myślą o najmniejszych przedsiębiorcach oraz podmiotach mniej zaawansowanych cyfrowo stworzone zostały bezpłatne narzędzia do obsługi KSeF oferowane przez Ministerstwo Finansów, tj. Aplikacja Podatnika KSeF, Aplikacja Mobilna KSeF czy e-mikrofirma.

Należą do nich:

- Aplikacja Podatnika KSeF, umożliwiająca korzystanie z KSeF podatnikom i podmiotom uprawnionym przez tych podatników, zarządzanie uprawnieniami, wystawianie i odbieranie e-Faktur w KSeF, podgląd e-Faktury, weryfikację statusu wysyłki i możliwość pobrania UPO KSeF; aplikacja dostępna w wersji testowej (od 3 listopada 2025 r.), przedprodukcyjnej (od 15 listopada 2025 r.) oraz produkcyjnej (od 1 lutego 2026 r.);
- Aplikacja Mobilna KSeF, pozwalająca na wygodne i szybkie wystawianie faktur ustrukturyzowanych, odbieranie ich w czasie rzeczywistym oraz zarządzanie nimi z dowolnego miejsca;
- Aplikacja e-mikrofirma umożliwiająca powiązanie istniejącego konta z KSeF, wystawianie faktur w KSeF, odbieranie faktur ustrukturyzowanych z KSeF oraz przenoszenie ich bezpośrednio do ewidencji VAT, bez konieczności ręcznego przepisywania danych. Aplikacja dostępna jest w e-Urzędzie Skarbowym.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe wyjaśnienia, wskazać należy, że przyjęty przez Ministerstwo Finansów centralny model e-fakturowania jest rozwiązaniem optymalnym, a założone w nim rozwiązania zostały zaprojektowane w sposób zapewniający bezpieczeństwo danych oraz odporność na potencjalne awarie.

Do wiadomości:

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki/

³ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775 z późn. zm.).

W zastępstwie Ministra Finansów i Gospodarki

Tomasz Tratkiewicz

Dyrektor

Departamentu Podatku od Towarów i Usług
w Ministerstwie Finansów