

Rozporządzenie Ministra Przedsiębiorczości i Technologii w sprawie listy innych ustrukturyzowanych dokumentów elektronicznych, które mogą być przysyłane za pośrednictwem platformy elektronicznego fakturowania służącej do przysyłania ustrukturyzowanych faktur elektronicznych oraz innych ustrukturyzowanych dokumentów elektronicznych

Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące
Ministerstwo Przedsiębiorczości i Technologii

Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu
Tadeusz Kościński, Podsekretarz Stanu

Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu
Artur Wycech, Zastępca Dyrektora Departamentu Gospodarki Elektronicznej, (22) 262 98 46 Artur.wycech@mpit.gov.pl

Data sporządzenia
18.02.2019

Źródło:
art. 9 ust. 2 ustawy z dnia 9 listopada 2018 r. o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych, koncesjach na roboty budowlane lub usługi oraz partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. poz. 2191)

Nr w wykazie prac legislacyjnych MPiT: 47

OCENA SKUTKÓW REGULACJI

1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Ustawa z dnia 9 listopada 2018 r. o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych, koncesjach na roboty budowlane lub usługi oraz partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. poz. 2191) – dalej „ustawa o elektronicznym fakturowaniu” – implementuje do polskiego porządku prawnego wymagania stawiane przez Dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/55/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych (Dz. Urz. UE L 133 z 6.05.2014, str. 1). Jednym z głównych celów Dyrektywy jest zobowiązanie organów administracji publicznej wszystkich szczebli w Państwach Członkowskich do akceptowania ustrukturyzowanych faktur w postaci elektronicznej zgodnych z normą europejską EN 16931-1: 2017, które są wystawiane przez wykonawców w związku z realizacją umów zawartych w sprawie zamówień publicznych i koncesji. W Polsce obowiązek ten będzie realizowany za pomocą Platformy Elektronicznego Fakturowania.

Mając na względzie specyfikę krajowego rynku zamówień publicznych, należy jednak wyraźnie podkreślić, że faktura, której dotyczy obowiązek dyrektywy, rzadko jest samodzielnym dokumentem występującym w procesie realizacji kontraktu (faza po udzieleniu zamówienia). Jej wystawienie poprzedzone jest powstaniem obowiązku podatkowego, który co do zasady następuje w momencie dostawy towaru bądź wykonania usługi. Zachowanie kontroli biznesowych, wymaganych na gruncie ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług oraz ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2018 r. poz. 395), obliuguje podatnika do udokumentowania warunków dostawy i wykonania usług. W praktyce gospodarczej mamy wobec tego do czynienia z wieloma modelami biznesowymi obrotu gospodarczego, które implikują powstanie różnego rodzaju dokumentów. Do tych najczęściej występujących, oprócz faktury elektronicznej, należy zaliczyć:

- zlecenie dostawy (zamówienie),
- awizo dostawy,
- potwierdzenie odbioru,
- elektroniczną fakturę korygującą,
- notę księgową.

Wszystkie te dokumenty są nierozdzielnie związane z fakturą. Wprowadzenie ustrukturyzowanej faktury elektronicznej w zamówieniach publicznych, umożliwiającej jej automatyczne przetwarzanie przez systemy informatyczne, docelowo wymaga, mając na uwadze specyfikę krajowego rynku zamówień publicznych, elektroniczacji wszystkich dokumentów, które występują w obrocie wraz z fakturą.

Z tego względu projekt rozporządzenia poprzez określenie ww. listy zapewnia możliwość wzajemnego przysyłania pomiędzy wykonawcą a zamawiającym – przy użyciu funkcjonalności oferowanych przez Platformę Elektronicznego Fakturowania – wszystkich ustrukturyzowanych dokumentów elektronicznych związanych z realizacją umowy zawartej w sprawie zamówienia publicznego (innych ustrukturyzowanych dokumentów elektronicznych).

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

Mając na uwadze realizację celu przewidzianego w pkt 1 konieczne jest określenie listy dokumentów, które mogą być przysyłane za pośrednictwem platformy służącej do przysyłania ustrukturyzowanych faktur elektronicznych oraz innych ustrukturyzowanych dokumentów elektronicznych – projekt określa tę listę. Uwzględnione w ww. liście dokumenty należą do kategorii "innych ustrukturyzowanych dokumentów elektronicznych", definiowanych w ustawie o elektronicznym fakturowaniu jako dokument elektroniczny inny niż ustrukturyzowana faktura elektroniczna, spełniający łącznie wymagania:

- o których mowa w art. 3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów

realizujących zadania publiczne (Dz. U. z 2017 r. poz. 570 oraz z 2018 r. poz. 1000, 1544 i 1669),

- umożliwiające przesyłanie za pośrednictwem platformy (ustrukturyzowany format jest tu niezbędny do prawidłowego przetwarzania - weryfikacji poprawności przesyłanego dokumentu),
- związany z realizacją zamówień publicznych, koncesji na roboty budowlane lub usługi oraz partnerstwa publiczno-prywatnego.

Ustrukturyzowane faktury i inne dokumenty elektroniczne obsługiwane przez Platformę Elektronicznego Fakturowania – zgodnie z założeniami projektowymi – dotyczą fazy realizacji zamówień publicznych po udzieleniu zamówienia wybranemu w przetargu Wykonawcy (tzn. dostaw realizowanych w ramach zawartego kontraktu publicznego).

Jednocześnie należy zaznaczyć, że nie jest możliwe wyczerpujące określenie innych niż zdefiniowane w ww. liście dokumentów. Usługi Platformy Elektronicznego Fakturowania dotyczą bowiem tylko procesu przekazywania i kontroli poprawności przekazywanych dokumentów. Platforma nie wspiera procesów wewnętrznych instytucji publicznych, gdyż te procesy są bardzo zróżnicowane a ich elektroniczną obsługę muszą zapewnić samodzielnie zainteresowane instytucje.

Oczekiwanym efektem będzie rozszerzenie możliwości przekazywania dokumentów elektronicznych do zamawiających, w stosunku do tego, co już gwarantuje ustawa o elektronicznym fakturowaniu. Oczekuje się, że ze względu na brak konieczności wydruku i przesyłania faktur za pomocą tradycyjnej poczty wygeneruje to znaczące oszczędności po stronie wykonawców. Jednak dopiero ewaluacja realizacji mierników projektu, w ramach którego realizowana jest Platforma oraz stopnia akceptacji i adaptacji przedsiębiorców do e-fakturowania pozwolić na rozważenie dalszych działań legislacyjnych.

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

Norwegia – proces jest zelektronizowany w ramach platformy od etapu planowania do etapu płatności. Podobnie jak w przyjętym do wdrożenia polskim rozwiązaniu, oprócz fakturowania możliwe jest także złożenie elektronicznego zamówienia, awizowania dostawy, noty. Dodatkowo możliwe jest tworzenie dokumentów przypomnienia („reminder”) oraz wykonanie e-płatności.

Szwecja – proces elektronicznej obsługi zamówień publicznych będzie oparty o sieć PEPPOL. Rozwiązanie jest podobne jak w Polsce, obok faktur jest możliwe obsługiwanie także innych dokumentów - katalog elektroniczny (e-Catalogue), e-zamówień. Różnica jest taka, że od 01 kwietnia 2019 r. wystawców będzie dotyczył obowiązek wystawiania faktur.

Belgia – działa w ramach PEPPOL. Poza fakturami obsługuje także inne dokumenty wymieniane elektronicznie – katalog elektroniczny, zamówienie, billing.

Włochy – działają w ramach PEPPOL. Posiadają narodowe rozszerzenia do obowiązującej specyfikacji PEPPOL, które obejmują różne typy wymienianych dokumentów: nota kredytowa, zamówienie, awizowanie dostawy.

Wielka Brytania – działają w ramach PEPPOL, elektronicznie wymieniane faktury i zamówienia muszą być dostosowane do standardów sieci. Opcjonalnie możliwa jest także wymiana awiza dostawy.

4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Zamawiający	35 116	Sprawozdanie ¹⁾ Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2016 r.	<ul style="list-style-type: none">• elektroniczacja i automatyzacja procesu fakturowania, która pozwoli zmniejszyć pracochłonność i koszty obsługi administracyjnej w jednostkach sfery finansów publicznych, usprawnić i ułatwić działania• możliwość pełnej obsługi zamówienia publicznego oraz monitorowania realizacji dostaw publicznych poprzez automatyzację towarzyszących fakturowaniu procesów zamawiania oraz rozliczania fizycznego dostaw,• spójność i integracja procesów realizacji zamówienia publicznego umożliwiającą:

¹⁾ https://www.uzp.gov.pl/_data/assets/pdf_file/0024/35178/Sprawozdanie-UZP-za-2016.pdf

			eliminowanie błędów w realizacji poszczególnych etapów zamówienia publicznego oraz fakturowania i płatności, monitorowanie terminów realizacji zamówień i skuteczne przeciwdziałanie opóźnieniom, elektroniczne kompletowanie dokumentacji, pełną transparentność i kontrolę procesu realizacji zamówień publicznych
Przedsiębiorcy (wykonawcy w rozumieniu ustawy PZP)	18166 (od 30 000 EUR)	Sprawozdanie Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z funkcjonowania systemu zamówień publicznych w 2016 r.	<ul style="list-style-type: none"> możliwość wystawiania i przekazywania do zamawiających innych ustrukturyzowanych dokumentów elektronicznych po wejściu w życie ustawy o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych, koncesjach na roboty budowlane lub usługi oraz partnerstwie publiczno-prywatnym
Przedsiębiorcy – dostawcy oprogramowania	Istnieje trudność w oszacowaniu liczby podmiotów IT dostarczających systemy informatyczne dla administracji		<ul style="list-style-type: none"> dostawcy oprogramowania korzystają z obecnych zasobów informatycznych w celu aktualizacji i podniesienia standardu oprogramowania wspierającego elektroniczne fakturowanie.

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

Uwzględnienie w zbiorze dokumentów elektronicznych odpowiednika każdego dokumentu związanego z realizacją zamówień publicznych, który w ustrukturyzowanym formacie mógłby być przekazywany za pośrednictwem Platformy Elektronicznego Fakturowania (PEF) i wykorzystywany do realizacji zamówień publicznych, jest odpowiedzią na specyfikę krajowego systemu zamówień publicznych. Nadregulacja w tym zakresie ma za zadanie wspomóc osiągnięcie pełnej elektronicznej i automatyzacji procesu fakturowania. Założenia uwzględniające takie rozwiązanie były komunikowane konsekwentnie odbiorcom regulacji (dyrektywy i transponującego ją aktu krajowego), głównie za pośrednictwem posiedzeń Krajowego Wielostronnego Forum Elektronicznego Fakturowania (KWFEF) od 2015 r. Już w ramach obrad tego gremium ustalono stworzenie aż szesnastu e-usług przeznaczonych do przekazywania e-dokumentów (w tym poprzez API oraz WebForm) oraz omówiono mechanizmy konwersji e-dokumentów tworzonych przez systemy informatyczne administracji publicznej i przedsiębiorstw do standardów zgodnych z Normą Europejską.

Odpowiednia komunikacja dotycząca potrzeby uregulowania zagadnienia zgodnie z krajową specyfiką była prowadzona również na arenie międzynarodowej; w ramach gremium nadrzędnego KWFEF – European Multistakeholder Forum on Electronic Invoicing (EMSFED), podczas spotkań koordynujących stowarzyszenia OpenPEPPOL oraz m.in. spotkań z misjami KE, podczas których prezentowano założenia platformy.

Projekt będzie poddany konsultacjom publicznym z partnerami społecznymi, w szczególności z:

- 1) Komisją Krajową NSZZ „Solidarność;
- 2) Pracodawcami Rzeczypospolitej Polskiej;
- 3) Związkiem Pracodawców Business Centre Club;
- 4) Konfederacją Lewiatan;
- 5) Związkiem Rzemiosła Polskiego;
- 6) Ogólnopolskim Porozumieniem Związków Zawodowych;
- 7) Forum Związków Zawodowych;
- 8) Unią Metropolii Polskich;
- 9) Związkiem Gmin Wiejskich Rzeczypospolitej Polskiej;
- 10) Związkiem Miast Polskich;
- 11) Krajową Izbą Gospodarczej,
- 12) Polską Izbą Informatyki i Telekomunikacji;
- 13) Krajową Izbą Gospodarczej Elektroniki i Telekomunikacji;
- 14) Związkiem Banków Polskich;
- 15) Stowarzyszeniem Księgowych w Polsce;
- 16) Polską Izbą Biur Rachunkowych;
- 17) Polską Izbą Handlu;

- 18) Związkiem Przedsiębiorców i Pracodawców;
19) Związkiem Województw RP.

Konieczność zapewnienia komplementarności przepisów rozporządzenia z ustawą upoważniającą do jego wydania (tj. implementującą dyrektywę 2014/55/UE) dyktuje wyznaczenie w ramach konsultacji publicznych możliwie najkrótszego przewidzianego przepisami terminu do zajęcia stanowiska. Mając to na uwadze projektowane rozporządzenie zostanie przekazane do konsultacji publicznych z terminem 30 dni na zgłaszanie ewentualnych uwag. Termin przedstawienia opinii uwzględni uprawnienia partnerów społecznych w procesie legislacji, w szczególności przepisy regulujące działalność organizacji oraz organizacji związkowych, reprezentatywnych w rozumieniu ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz. U. z 2015 r. poz. 1240). Realizację tego etapu planuje się rozpocząć najpóźniej z początkiem 1 kwartału 2019 r.

Stosownie do art. 5 ustawy z 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. z 2017 r. poz. 248) oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów projekt ustawy zostanie udostępniony w BIP Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacji.

6. Wpływ na sektor finansów publicznych

(ceny stałe z 2018 r.)	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]										
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	Łączni e (0-9)
Dochody ogółem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
budżet państwa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Wydatki ogółem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
budżet państwa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Saldo ogółem	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
budżet państwa	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JST	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
pozostałe jednostki (oddzielnie)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Źródła finansowania	Nie dotyczy
	Rozszerzenie listy dokumentów, które mogą być przesyłane za pośrednictwem platformy służącej do przesyłania ustrukturyzowanych faktur elektronicznych o inne ustrukturyzowane dokumenty elektroniczne nie pociąga za sobą kosztów.
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Nie dotyczy

7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe, osoby starsze oraz niepełnosprawne

Czas w latach od wejścia w życie zmian		Skutki						
		0 2019	1 2020	2 2021	3 2022	4 2023	5-10 2024 - 2028	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2017 r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
Niepieniężne	duże przedsiębiorstwa,	Dla przedsiębiorców skrócenie czasu obsługi transakcji oznaczać będzie przyspieszenie terminów płatności. Wdrożenie międzynarodowych standardów komunikacji biznesowej spowoduje wzrost konkurencyjności gospodarki oraz szersze otwarcie rynków zagranicznych dla przedsiębiorców – ułatwienie dostępu do rynków zamówień publicznych w innych państwach członkowskich UE.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Jak wyżej.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	Brak oddziaływania.						
Niemiernotę	duże przedsiębiorstwa	Oszczędności wynikające ze zmniejszenia kosztów przesyłania dokumentów papierowych. Koszty jednorazowego dostosowania wykorzystywanych systemów komputerowych do wytwarzania ustrukturyzowanych dokumentów elektronicznych i współpracy z platformą elektronicznego fakturowania.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	Oszczędności wynikające ze zmniejszenia kosztów przesyłania dokumentów papierowych. Koszty jednorazowego dostosowania wykorzystywanych systemów komputerowych do wytwarzania ustrukturyzowanych dokumentów elektronicznych i współpracy z platformą elektronicznego fakturowania.						
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe, a także osoby niepełnosprawne i osoby starsze	Brak oddziaływania.						
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		Brak jest możliwości precyzyjnego oszacowania zysków i kosztów dla przedsiębiorców ze względu na fakt, że przesyłanie ustrukturyzowanych dokumentów elektronicznych w zamówieniach publicznych w odniesieniu do przedsiębiorców będzie całkowicie dobrowolne. Dla wykonawców projekt może wiązać się z kosztami ze względu na konieczność dostosowania się do wymogów Platformy Elektronicznego Fakturowania, o ile podejmą decyzję o wykorzystaniu jej do przekazywania ustrukturyzowanych dokumentów do zamawiających. Wprowadzenie nowych możliwości przekazywania ustrukturyzowanych dokumentów do zamawiających wygeneruje oszczędności po stronie wykonawców ze względu na brak konieczności wydruku i przesyłania dokumentów za pomocą tradycyjnej poczty. Skala kosztów i oszczędności dla wykonawców trudna do oszacowania ze względu na dobrowolność korzystania z nowych możliwości technicznych.						

8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu		
<input type="checkbox"/> nie dotyczy		
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwrotnej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input checked="" type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy	
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input checked="" type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input checked="" type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne: ...	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne: ...	
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input checked="" type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy	
Komentarz: Dla przedsiębiorców rozporządzenie nie wprowadza nowych obciążeń, gdyż będą mogli wybrać najbardziej odpowiednią dla siebie formę przesyłania dokumentów.		
9. Wpływ na rynek pracy		
Brak wpływu.		
10. Wpływ na pozostałe obszary		
<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne: ...	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input checked="" type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
Omówienie wpływu	Upowszechnienie ustrukturyzowanych dokumentów elektronicznych wpłynie pozytywnie na procesy informatyzacji państwa, przyczyni się do podniesienia jakości usług świadczonych przez administrację publiczną oraz JST oraz zwiększenia wydajności urzędów.	
11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego		
18 kwietnia 2019 r.		
12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?		
Przewiduje się przygotowanie OSR ex-post po dwóch latach wejścia rozporządzenia w życie – analogicznie jak w przypadku ustawy o elektronicznym fakturowaniu. Ponadto w związku z realizacją projektu PO PC Platformy Elektronicznego Fakturowania prowadzona będzie ewaluacja realizacji mierników projektu. OSR ex-post będzie także zawierała zbadane koszty i korzyści projektu.		
13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)		
brak		