

Projekt założeń projektu ustawy o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych

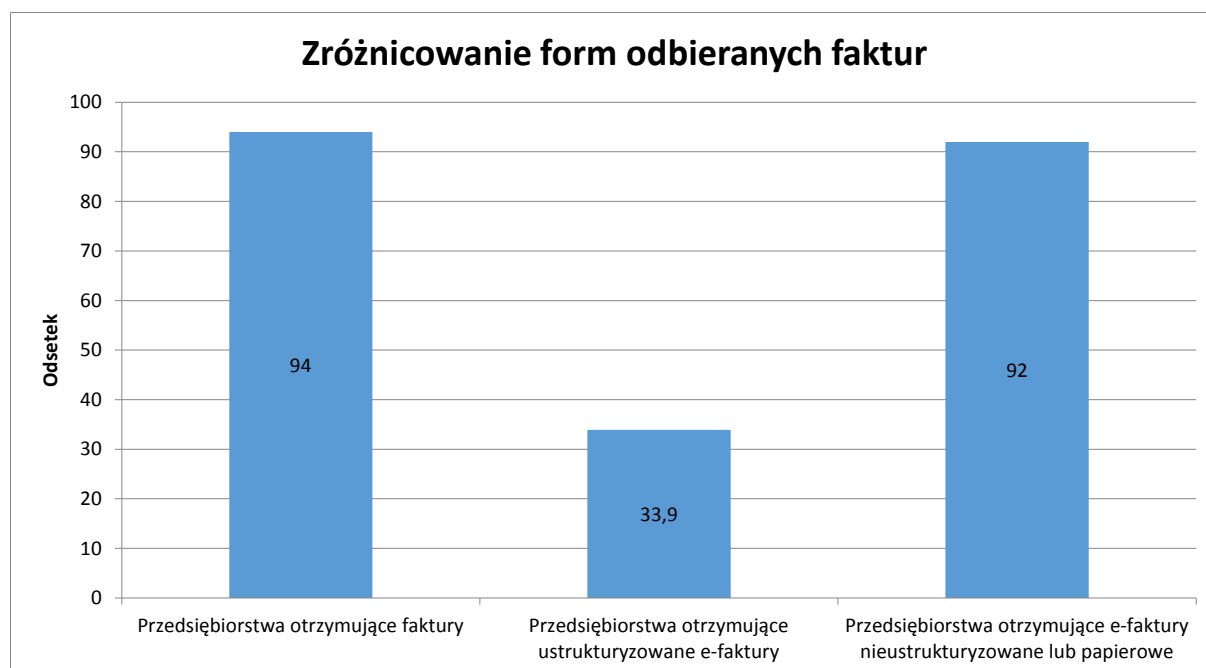
Główną przyczyną wdrożenia planowanych regulacji jest implementacja Dyrektywy 2014/55/UE o elektronicznym fakturowaniu w dostawach publicznych, którą w ramach negocjacji i stanowiska rządu, Polska silnie wspierała. Regulacje te mają pozytywne oddziaływanie społeczno-gospodarcze.

1 Aktualny stan stosunków społeczno-gospodarczych w dziedzinie, której dotyczyć ma projektowana ustawa

Aktualny stan stosunków społeczno-gospodarczych w ujęciu ilościowym w zakresie upowszechnienia elektronicznego fakturowania w Polsce został przedstawiony w oparciu o badania Głównego Urzędu Statystycznego *Wykorzystanie technologii informacyjno-(tele)komunikacyjnych w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2015 r.* oraz zlecone przez Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji *Badanie wpływu cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2014 roku.*

1.1 Dane GUS – ujęcie od strony przedsiębiorców

Rysunek 1 Zróżnicowanie form odbieranych faktur

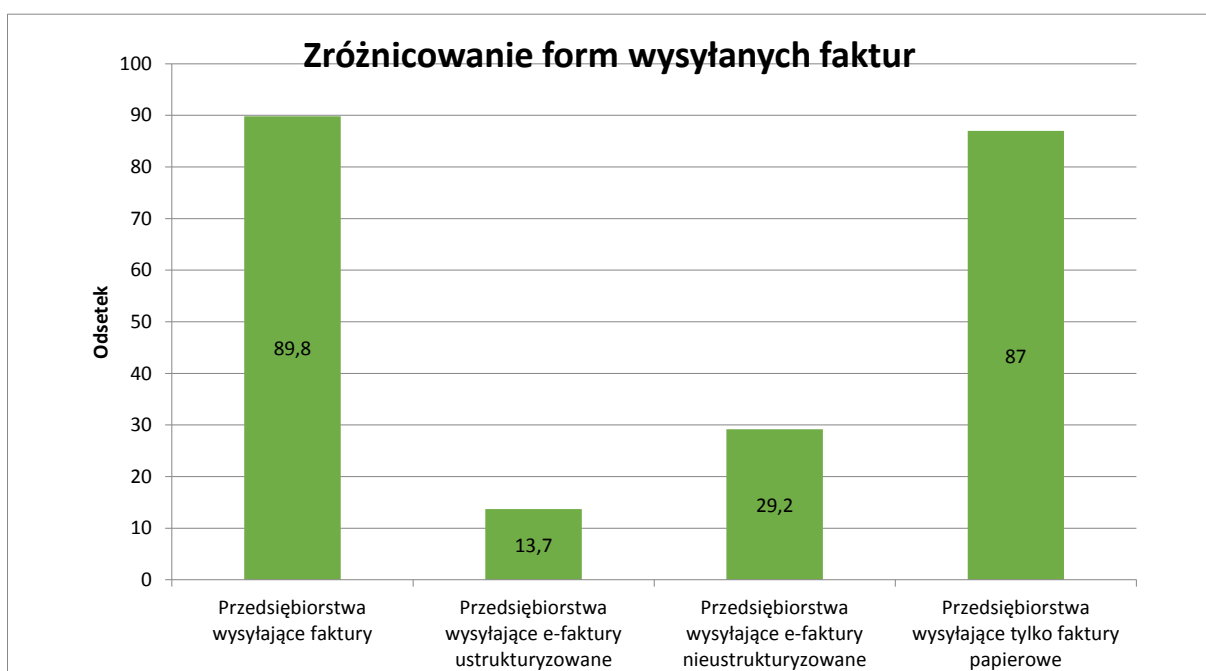


Źródło: Główny Urząd Statystyczny, *Wykorzystanie technologii informacyjno-(tele)komunikacyjnych w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2015 r.*

W nawiązaniu do powyższego rysunku należy wyjaśnić, że **e-faktury ustrukturyzowane** są to takie faktury, które pozwalają na automatyczne przekazywanie i przetwarzanie w komputerowych systemach finansowo- księgowych. Pozostałe formy e-faktur np. w postaci obrazu graficznego lub dokumenty papierowe wymagają udziału człowieka we manualnym wprowadzaniu danych do systemu.

Wyniki cytowanych badań GUS wskazują ukazane na rysunku 1, że upowszechnienie odbierania e-faktur ustrukturyzowanych w ramach wymiany danych o obrocie gospodarczym jest już znaczne, lecz istnieje wyraźna dysproporcja na niekorzyść form pozwalających na automatyczne przetwarzanie dokumentów oraz pozostałymi ich postaciami. Stosunek ten można określić proporcją około 3 do 1 na niekorzyść dokumentów ustrukturyzowanych.

Rysunek 2 Zróżnicowanie form wysyłanych faktur



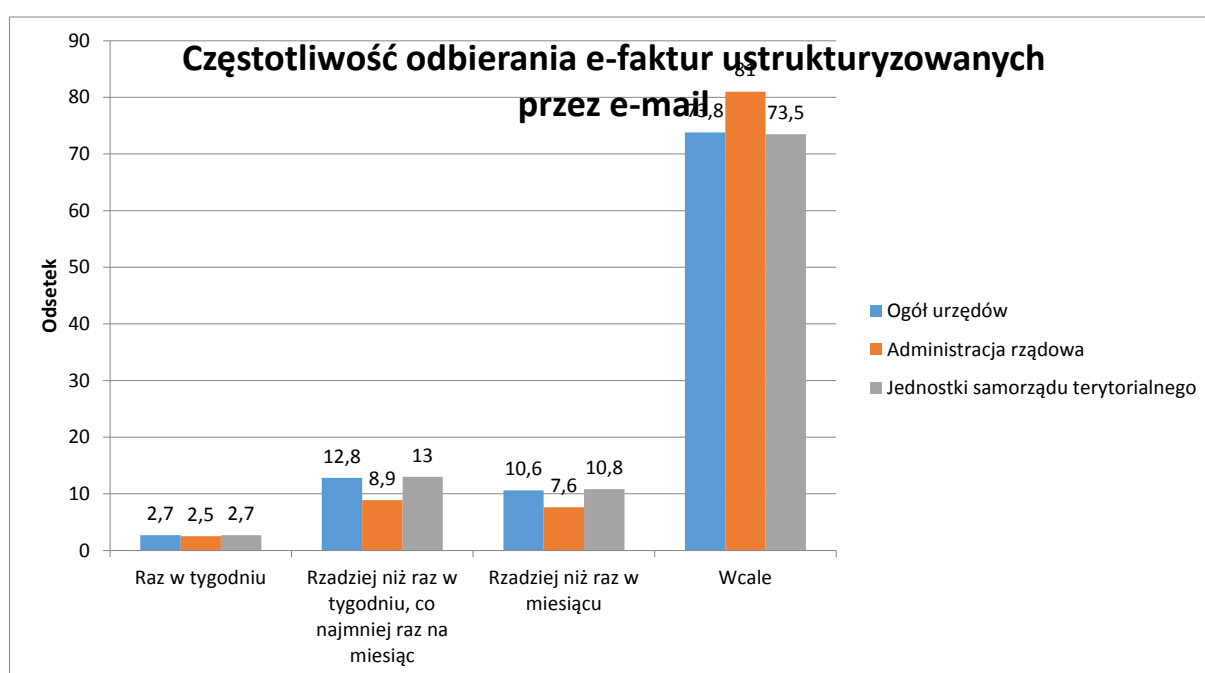
Źródło: Główny Urząd Statystyczny, Wykorzystanie technologii informacyjno-(tele) komunikacyjnych w przedsiębiorstwach i gospodarstwach domowych w 2015 r.

Jak wskazuje rysunek 2 jeszcze większa dysproporcja pomiędzy e-fakturami ustrukturyzowanymi a pozostałymi formami e-faktur oraz fakturami papierowymi istnieje od strony przedsiębiorstw wystawiających i wysyłających tego rodzaju dokumenty. Ilość przedsiębiorców wystawiających dokumenty ustrukturyzowane jest blisko sześć razy mniejsza od przedsiębiorstw wystawiających takie dokumenty w innej postaci. Wskazuje to na znaczną koncentrację wystawiania takiego rodzaju faktur. Tak wyraźna dysproporcja pokazuje znaczną przestrzeń dla możliwej interwencji państwa oraz innych działań upowszechniających takie fakturowanie zarówno poprzez uświadamianie samej możliwości takiej formy wymiany informacji, jak i korzyści z niej wynikających w postaci oszczędności kosztów, efektów proekologicznych dla środowiska naturalnego.

1.2 Dane z badania Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji – ujęcie od strony administracji publicznej

Rysunek 3 ukazuje częstotliwość odbierania e-faktur ustrukturyzowanych w administracji publicznej. Badanie Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji ukazuje olbrzymią dysproporcję pomiędzy jakimkolwiek odbieraniem tego rodzaju dokumentów pozwalających na ich automatyczne przetwarzanie w komputerowych systemach finansowo-księgowych. Wyniki te wskazują na olbrzymią skalę potrzeb związanych z działaniami przygotowawczymi po stronie administracji publicznej do przyjmowania takich dokumentów elektronicznych, według wymagań dyrektywy 2014/55/UE, przy czym skala problemu jest nieznacznie wyższa w administracji rządowej. Jest to tym samym uzasadnienie do podjęcia szerokiej interwencji poprzez uruchomienie organizacyjnych i technicznych instrumentów w ramach projektu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa *Platforma elektronicznego fakturowania dla sfery finansów publicznych*.

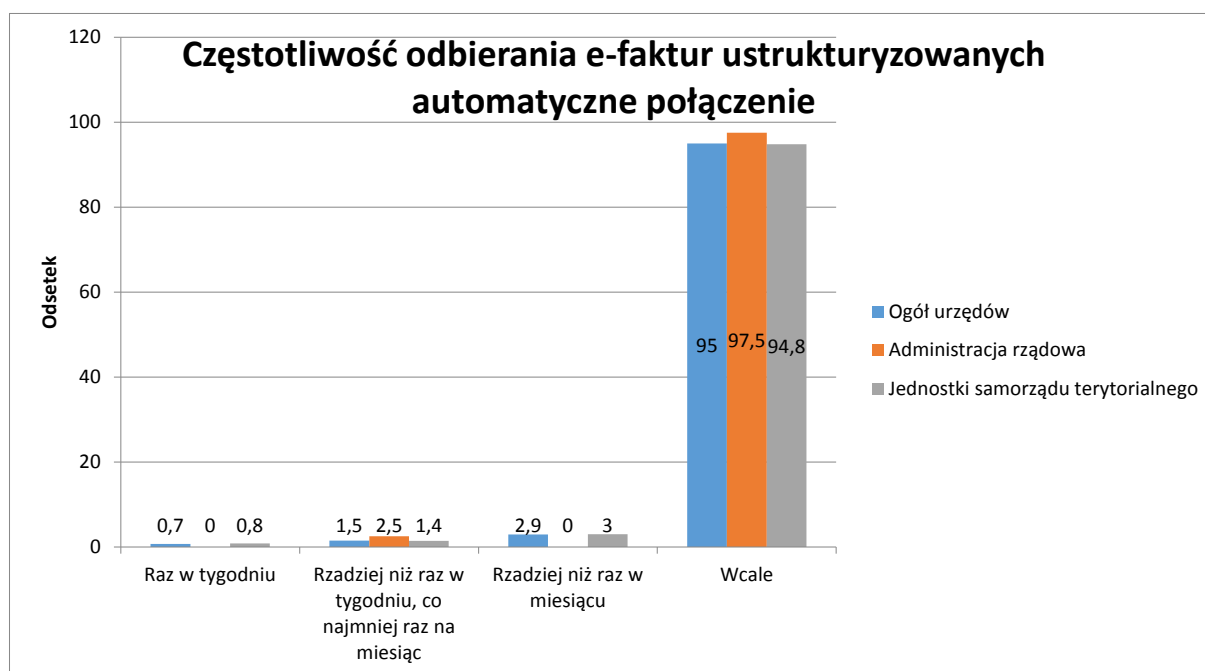
Rysunek 3 Częstotliwość odbierania e-faktur ustrukturyzowanych przez e-mail lub pobieranie



Źródło: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji Badanie wpływu cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2014 roku.

Należy przy tym podkreślić, że przesyłanie faktur elektronicznych przez pocztę elektroniczną lub ich pobieranie ma również charakter manualny, wymagający działań człowieka na komputerze.

Rysunek 4 Częstotliwość odbierania e-faktur ustrukturyzowanych przez automatyczne połączenie



Źródło: Ministerstwo Administracji i Cyfryzacji Badanie wpływu cyfryzacji na działanie urzędów administracji publicznej w Polsce w 2014 roku.

Rysunek 4 ukazuje jeszcze większą niekorzystną dysproporcję w przypadku, gdy e-faktury ustrukturyzowane są pobierane metodą automatyczną.

2 Aktualny stan prawny w dziedzinie, której dotyczy ma projektowana ustawa

2.1 Dyrektywa 2014/55/UE

Głównym aktem prawnym, z którego wynika konieczność wdrożenia planowanych e-usług jest Dyrektywa 2014/55/UE o elektronicznym fakturowaniu w dostawach publicznych, która została opublikowana w dn. 6 maja 2014 i weszła w życie 27 maja 2014r.

Dyrektywa wprowadza obowiązek odbioru przez instytucje publiczne faktur od dostawców, przesłanych w postaci elektronicznej, spełniających wymagania normy europejskiej lub jednego z zalecanych przez Komisję standardów. Jednocześnie dyrektywa wprowadza pojęcie normy europejskiej, jako wzoru (standardu) faktury elektronicznej, która to norma wraz z listą zgodnych z nią standardów będą stanowiły listę referencyjną dla postaci faktur elektronicznych odbieranych przez instytucje publiczne.

Krytycznymi dla projektu ograniczeniami są:

- data publikacji dyrektywy 2014/55/WE w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej, która miała miejsce 6 maja 2014 r.
- termin transpozycji dyrektywy – 27 listopada 2018 r.

- termin publikacji normy europejskiej faktury i krótkiej listy standardów, które stanowią techniczną podstawę realizacji projektu; termin ten zgodnie z dyrektywą przypadnie w maju 2017 r.

W Polsce nie istnieje środowisko kompleksowej elektronicznej faktury i dostaw publicznych i nie jest możliwe obecnie wypełnienie wprowadzonego dyrektywą 2014/55/UE obowiązku odbioru przez jednostki sektora finansów publicznych ustrukturyzowanych faktur elektronicznych od dostawców.

2.2 Dyrektywa 2006/112/WE

Aktualnie głównym aktem prawa europejskiego regulującym tematykę faktur elektronicznych jest dyrektywa 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. W sekcji 5 Przesyłanie faktur drogą elektroniczną w art. 232 – 237 określono zasady wystawiania i przekazywania e-faktur.

Podstawowe znaczenie dla tematyki elektronicznego fakturowania ma art. 233, który przy wymogu zagwarantowania autentyczności pochodzenia i integralności ich treści dopuszcza następujące metody przekazywania e-faktur:

- przy wykorzystaniu zaawansowanego podpisu elektronicznego, opartego na kwalifikowanym certyfikacie i sporządzanego przy pomocy bezpiecznego urządzenia,
- w oparciu o elektroniczną wymianę danych (EDI),

oraz innych metod, przy zapewnieniu wyżej wymienionych wymogów.

2.3 Ustawa o podatku od towarów i usług

Na gruncie prawa przepisy dyrektywy 2006/112/WE zostały zaimplementowane w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług. Na szczególne podkreślenie zasługują przepisy zawarte w art. 106k, art. 106m, art. 106n.

Jako istotną przesłankę stosowania faktur elektronicznych należy wskazać regulację art. 106m ust. 4 precyzującą sposób zapewnienia autentyczności pochodzenia, integralności treści oraz czytelności przy pomocy kontroli biznesowych?

Wśród istniejących przepisów prawa w Polsce, regulacje dotyczące elektronicznych faktur oraz wymagań dotyczących ich stosowania zawarte są w ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t. j., Dz. U. z 2011 r. nr 177, poz. 1054 z późn. zm.). Brzmienie ustawy o podatku od towarów i usług, obowiązujące od dnia 1 stycznia 2014 r., definiuje pojęcie „faktury” oraz „faktury elektronicznej”. Definicja ta wskazuje, że faktura elektroniczna to faktura w formie elektronicznej wystawiona i otrzymana w dowolnym formacie elektronicznym.

W obecnym stanie prawnym na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług istnieje otoczenie prawne dla funkcjonowania faktur zgodnych z definicją ustawową, jednakże definicja ta nie jest w pełni zgodna z wymaganiami dyrektywy 2014/55/UE, gdyż dyrektywa wprowadza dodatkowy wymóg, aby e-faktura była w ustrukturyzowanym formacie elektronicznym, nie zaś w postaci dowolnego pliku np. obrazu graficznego.

3 Potrzeba i cel uchwalenia projektowanej ustawy

3.1 Przyczyny powstawania negatywnych zjawisk w obszarze regulacji

Do szeregu negatywnych zjawisk w obszarze regulacji e-fakturowania, a w szczególności braku wykorzystania e-fakturowania w zamówieniach publicznych, należy przede wszystkim zaliczyć:

- niski stopień wykorzystania faktur elektronicznych zarówno po stronie przedsiębiorców, jak i sektora publicznego,
- niski stopień automatyzacji procesów związanych z przekazywaniem i przetwarzaniem faktur elektronicznych, utrzymujący się proces wymagający dużego udziału czynnika ludzkiego,
- wysokie koszty stron transakcji, związane z wystawianiem, przesyłaniem faktur papierowych i manualnym wprowadzaniem danych do komputerowych systemów finansowo-księgowych,
- uciążliwości dla środowiska naturalnego z powodu wykorzystania zasobów naturalnych (np. papieru) i energii (np. prądu elektrycznego, paliw),
- błędy we wprowadzaniu i przetwarzaniu danych z dokumentów papierowych do komputerowych systemów finansowo-księgowych,
- brak upowszechnionych, wspólnych formatów faktur dla wymiany danych pomiędzy zamawiającymi i wykonawcami, jak i innymi stronami w przypadku innych rodzajów transakcji,
- możliwość odmowy przyjęcia faktury elektronicznej przez zamawiającego, według aktualnego stanu prawnego,
- utrudnienia dla polskich przedsiębiorców w uczestniczeniu w procesie zamówień publicznych w innych państwach członkowskich Unii Europejskiej.

Przyczynami negatywnych zjawisk w projektowanym obszarze regulacji są:

- niska świadomość możliwości wykorzystania i korzyści ze stosowania rozwiązań elektronicznego fakturowania,
- zbyt niskie kompetencje i bariery psychologiczne, aby wykorzystać istniejące i dostępne rozwiązania elektronicznego fakturowania,
- wykorzystywanie papierowych faktur do popełniania nadużyć w zakresie zobowiązań podatkowych wobec państwa,
- brak upowszechnionych standardów w ramach elektronicznego fakturowania,
- ochrona własnych rynków zamówień publicznych przez poszczególne państwa członkowskie Unii Europejskiej.

3.2 Wykazanie niezbędności regulacji ustawowych w związku z występowaniem negatywnych zjawisk w regulowanym obszarze

Projektowana ustawa o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych jest środkiem implementacji dyrektywy 2014/55/UE z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie elektronicznego fakturowania w zamówieniach publicznych.

Artykuł 11 ust. 1 przedmiotowej dyrektywy zobowiązuje państwa członkowskie do transpozycji jej regulacji do krajowych porządków prawnych do 27 listopada 2018 r. Transpozycja dyrektywy jest podstawowym powodem przygotowania i dalszego procedowania na ścieżce procesu legislacyjnego

projektowanej ustawy, co nie wyklucza, że przyczyni się ona pośrednio do zmniejszenia, a nawet wyeliminowania powyżej opisanych, negatywnych zjawisk.

3.3 Sformułowanie celów interwencji ustawowej

3.3.1 Cele doraźne

Do celów doraźnych należy zaliczyć:

- wypełnienie obowiązków, jakie spoczywają na Polsce, jako państwie członkowskim Unii Europejskiej w zakresie transpozycji dyrektywy 2014/55/UE,
- wzrost stosowania rozwiązań elektronicznego fakturowania w zamówieniach publicznych dzięki obowiązkowi przyjmowania e-faktur przez zamawiających,
- wzrost stosowania e-faktur w obrocie gospodarczym i w sprzedaży do konsumentów indywidualnych,
- ułatwienie uczestniczenia przez polskich przedsiębiorców w zamówieniach publicznych innych państw członkowskich Unii Europejskiej.

3.3.2 Cele długofalowe

Jako cele długofalowe należy wskazać:

- wprowadzenie obowiązku posługiwania się fakturami elektronicznymi w relacjach pomiędzy wykonawcami a zamawiającymi,
- wprowadzenie obowiązku posługiwania się fakturami elektronicznymi w obrocie gospodarczym oraz w sprzedaży do konsumentów indywidualnych,
- standaryzacja sposobu dokumentowania realizacji zamówień publicznych i elektronicznego fakturowania,
- obniżenie kosztów funkcjonowania przedsiębiorstw i wzrost ich konkurencyjności.

3.3.3 Spodziewane korzyści

Jako potencjalne i spodziewane korzyści należy wskazać:

- wzrost konkurencyjności polskiej gospodarki, w tym zwiększenie udziału polskich przedsiębiorców w rynkach zamówień publicznych innych państw członkowskich Unii Europejskiej,
- obniżenie kosztów transakcyjnych w obrocie gospodarczym i w sprzedaży do konsumentów indywidualnych,
- obniżenie skali negatywnych zjawisk związanych z nadużyciami podatkowymi,
- korzystny wpływ na rozwój krajowego rynku płatności bezgotówkowych.

3.4 Informacja, czy projekt był w planie pracy Rządu

Niniejszy projekt założeń projektu ustawy jest w trakcie zgłaszania do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów.

4 Możliwości podjęcia alternatywnych środków w stosunku do przyjęcia projektowanej ustawy

4.1 Zastosowanie środków o charakterze ekonomicznym

Do możliwych do zastosowania środków ekonomicznych należy zaliczyć przede wszystkim bodźce o charakterze fiskalnym. Ze względu na deficyt finansów publicznych oraz inne potencjalne korzyści o charakterze ekonomicznym (np. obniżenia kosztów transakcyjnych zarówno dla przedsiębiorców, jak i sektora publicznego) wykorzystanie takich środków nie było rozważane.

4.2 Zastosowanie środków o charakterze organizacyjnym

Zastosowanie środków organizacyjnych jest możliwe przy standaryzacji rozwiązań fakturowania elektronicznego. Mimo wcześniej podejmowanych prób takich jak repozytorium krajowych formatów fakturowania elektronicznego, działającego w ramach Krajowego Wielostronnego Forum Elektronicznego Fakturowania, a dostępnego na stronach internetowych Ministerstwa Gospodarki, ilość opublikowanych tam formatów nie wyczerpywała w znacznym stopniu wszystkich funkcjonujących w Polsce standardów e-fakturowania.

Dopiero formalna normalizacja o charakterze wspólnym dla wszystkich państw członkowskich może wypełnić ten cel.

4.3 Zastosowanie środków o charakterze perswazyjnych

Mimo kampanii społecznych, mających na celu popularyzację e-faktur, takich jak np. Wybieram e-faktury (www.wyberamefaktury.pl), organizowanej przez Konfederację Lewiatan, wyniki badań przytoczonych w punkcie 1 wskazują, że ich skuteczność nie była wystarczająca, aby uniknąć interwencji państwa.

4.4 Zmiana wykładni obowiązujących przepisów

W świetle aktualnego stanu prawnego przesyłanie e-faktur wymaga wprost akceptacji odbiorcy, w tym także zamawiających z sektora finansów publicznych. Takie brzmienie przepisów uniemożliwia zmianę ich interpretacji i osiągnięcie celu w ten sposób. Ponadto dyrektywa 2014/55/UE zawiera szereg innych regulacji np. w zakresie normy europejskiej dotyczącej semantyki faktury elektronicznej, obowiązującej listy syntaktyk, tak więc dopiero kompleksowa regulacja wspomnianej dyrektywy i jej implementacja do krajowego porządku prawnego zapewni realizację celów interwencji.

4.5 Zmiana sposobu stosowania obowiązujących przepisów

Zmiana sposobu stosowania obowiązujących przepisów nie wchodziła w rachubę ze względu na brak takich przepisów.

4.6 Wydanie innego aktu normatywnego

Dyrektywa 2014/55/UE może być implementowana do krajowego porządku prawnego jedynie za pomocą ustawy. Wydanie przepisów wykonawczych bez dodatkowej delegacji ustawowej jest niemożliwe. Dotychczas nie było krajowej inicjatywy w zakresie szczegółowego uregulowania problematyki elektronicznego fakturowania w zamówieniach publicznych.

5 Podmioty, na jakie będzie oddziaływać projektowana ustawa

5.1 Adresaci norm

Do adresatów norm zawartych w projektowanej ustawie należy zaliczyć:

- jednostki sektora finansów publicznych, jako zamawiających,
- przedsiębiorców, jako wykonawców zamówień publicznych,
- przedsiębiorców, jako dostawców i usługodawców w zakresie komputerowych systemów finansowo-księgowych,
- przedsiębiorców, jako uczestników obrotu gospodarczego (dzięki wykorzystaniu normy europejskiej dotyczącej semantyki faktury elektronicznej i listy syntaktyk),
- przedsiębiorców i konsumentów indywidualnych, jako uczestników transakcji sprzedaży (również dzięki wykorzystaniu normy europejskiej dotyczącej semantyki faktury elektronicznej i listy syntaktyk).

Nowe regulacje dotyczące elektronicznego fakturowania w dostawach publicznych dotyczyć będą między innymi następujących podmiotów tworzących sektor finansów publicznych:

1. organy władzy publicznej, administracji rządowej, kontroli państwowej i ochrony prawa, sądy i trybunały,
2. jednostki samorządu terytorialnego (gminy, powiaty, samorząd województwa) oraz ich związki,
3. państwowe jednostki budżetowe,
4. samorządowe zakłady budżetowe,
5. agencje wykonawcze,
6. instytucje gospodarki budżetowej,
7. państwowe fundusze celowe,
8. Zakład Ubezpieczeń Społecznych i zarządzane przez niego fundusze oraz Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego i fundusze zarządzane przez Prezesa KRUS,
9. Narodowy Fundusz Zdrowia,
10. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (SPZOZ),
11. uczelnie publiczne,
12. Polska Akademia Nauk i tworzone przez nią jednostki organizacyjne,
13. państwowe i samorządowe instytucje kultury oraz państwowe instytucje filmowe,
14. inne państwowe lub samorządowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyłączeniem przedsiębiorstw, jednostek badawczo-rozwojowych, banków i spółek prawa handlowego.

Według *Sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2014 r.* liczba zamawiających wynosiła 36 796 jednostek.

5.2 Odbiorcy cudzych działań

W projektowanej ustawie nie przewidziano zmian innych ustaw, a w związku z tym nie będzie odbiorców cudzych działań wynikających ze zmian innych ustaw.

5.3 Podmioty podległe cudzym upoważnieniom

Projektowana ustawa nie zawiera upoważnień dla innych resortów, a w związku z tym nie będzie podmiotów podległych cudzym upoważnieniom.

5.4 Podmioty, od których zależy podjęcie czyichś działań

Z projektowaną ustawą nie są powiązane podmioty, od których zależy podjęcie czyichś działań.

5.5 Podmioty upoważnione

Projektowana ustawa przewiduje upoważnienie dla ministra właściwego do spraw gospodarki do wydania rozporządzenia wykonawczego do przedmiotowej ustawy.

6 Regulacja

6.1 Zakres podmiotowy i przedmiotowy projektowanej ustawy

Zakresem podmiotowym ustawy objęci zostali:

- zamawiający i wykonawcy w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 lipca 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907, z późn. zm.);
- koncesjonariusze i koncesjonariusze w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2015 r., poz. 113)

Zakresem przedmiotowym projektu ustawy zostaną objęte następujące kwestie:

- możliwość wystawiania oraz wysyłania i odbierania drogą elektroniczną, zarówno przez wykonawców, jak i zamawiających, dokumentów związanych z realizacją zamówień publicznych w rozumieniu ustawy z dnia 27 lipca 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907, z późn. zm.) oraz dokumentów związanych z realizacją umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2015 r., poz. 113),
- możliwość wystawiania i wysyłania przez wykonawców oraz obowiązek przyjmowania przez zamawiających ustrukturyzowanych faktur elektronicznych, związanych z realizacją zamówień publicznych w rozumieniu wspomnianej ustawy Prawo zamówień publicznych,
- zasady funkcjonowania systemu teleinformatycznego (platformy elektronicznego fakturowania) służącego do wymiany dokumentów elektronicznych i ustrukturyzowanych faktur elektronicznych oraz przetwarzania i udostępniania informacji związanych z realizacją zamówień publicznych.

6.2 Definicje

Na potrzeby regulacji obszaru fakturowania w zamówieniach publicznych w projektowanej ustawie znajdują się legalne definicje następujących instytucji prawnych:

- dokument elektroniczny, związany z realizacją zamówień publicznych,
- lista syntaktyk zgodnych z normą europejską,
- norma europejska dotycząca fakturowania elektronicznego,
- przetwarzanie dokumentów elektronicznych związanych z realizacją zamówień publicznych.
- realizacja zamówień publicznych;
- syntaktyka,
- ustrukturyzowana faktura elektroniczna,
- użytkownik.

6.3 Sprawy dotyczące przepisów merytorycznych

Przedmiotem regulacji projektowanej ustawy jest:

- wprowadzenie obowiązku przyjmowania ustrukturyzowanych faktur elektronicznych przez zamawiających zamówień publicznych od daty transpozycji dyrektywy 2014/55/UE oraz możliwości wystawiania takich faktur przez wykonawców zamówień publicznych, ponadto po dwóch latach od terminu transpozycji dyrektywy 2014/55/UE wejdzie w życie obowiązek wystawiania ustrukturyzowanych faktur elektronicznych przez wykonawców zamówień publicznych,
- wprowadzenie możliwości elektronicznego przetwarzania dokumentów, związanych z realizacją zamówień publicznych, w tym w szczególności, noty korygującej rachunku, noty księgowej, zamówienia, potwierdzenia dostawy, protokołu zdawczo-odbiorczego;
- delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia wykonawczego i określenie w nim zasad funkcjonowania systemu teleinformatycznego, umożliwiającego wymianę dokumentów elektronicznych i ustrukturyzowanych faktur elektronicznych, który gwarantuje interoperacyjność na jednolitym europejskim rynku cyfrowym poprzez zgodność z normą europejską oraz przetwarzanie i udostępnianie informacji związanych z realizacją zamówień publicznych,
- delegacja ustawowa do wydania rozporządzenia wykonawczego przywołującego normę europejską i listę syntax'ów (formatów), jako standardy elektronicznego fakturowania w Polsce,
- wprowadzenie możliwości bardziej efektywnej kontroli i nadzoru realizacji wydatków budżetu państwa oraz wydatków dokonywanych przez jednostki sfery finansów publicznych, dokonywanej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych na podstawie danych pochodzących z przetwarzanych na platformie dokumentów elektronicznych i ustrukturyzowanych faktur elektronicznych,
- wprowadzenie możliwości wykorzystania danych z platformy przez organy statystyki publicznej,
- zapewnienie możliwości powierzenia w drodze postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, podmiotowi zewnętrznemu realizacji zadań związanych z opracowaniem i

- prorowadzeniem platformy e-fakturowania, przy zapewnieniu środków finansowych na realizację tych zadań,
- zapewnienie możliwości udostępnia dane pochodzących z przetwarzanych na platformie dokumentów elektronicznych i ustrukturyzowanych faktur elektronicznych organom kontroli skarbowej.

6.4 Upoważnienia do wydania aktów wykonawczych

W projektowanej ustawie przewiduje się upoważnienie dla ministra właściwego do spraw gospodarki do określenia w drodze rozporządzenia szczegółowego zakresu i warunków funkcjonowania systemu teleinformatycznego obsługującego fakturowanie elektroniczne z uwzględnieniem jego roli w procesie realizacji doręczania dokumentów elektronicznych, związanych z realizacją zamówień publicznych.

6.5 Ewentualna odpowiedzialność karna

Brak nowych regulacji w zakresie odpowiedzialności karnej. Zastosowanie mają obowiązujące przepisy Kodeksu karno skarbowego.

6.6 Sprawy dotyczące wpływu projektowanej ustawy na uprzednie stosunki

Projekt ustawy zakłada, zgodnie z dyrektywą 2014/55/UE, wprowadzenie możliwości dokumentowania za pomocą systemu teleinformatycznego platformy elektronicznego fakturowania procesu dokumentowania wykonania zamówień publicznych tj. fazę od zawarcia umowy w sprawie udzielenia zamówienia bądź zawarcia umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi do momentu ich wykonania i odebrania. W polskim systemie prawnym obszar ten nie jest unormowany na gruncie ustawy Prawo zamówień publicznych i regulacji należy szukać na gruncie prawa cywilnego. Projektowana ustawa nie będzie regulować ani wpływać na kwestie zawarte w prawie prywatnym, a jedynie będzie nakładać określone obowiązki na zamawiających i wykonawców przy wykonywaniu zamówień publicznych w celu ich rozliczenia, zgodnie z ustawą o podatku od towarów i usług.

Ogólne warunki wystawienia faktur elektronicznych zostały określone w ustawie o podatku towarów i usług. Zgodnie z art. 106m wymienionej ustawy podatnik określa sposób zapewnienia autentyczności pochodzenia, integralności treści i czytelności faktury. Przepis ten dotyczy każdej faktury, zarówno tej w formie papierowej jak i przesyłanej drogą elektroniczną. Ponadto, ustawodawca pozostawił podatnikowi swobodę w realizacji tego obowiązku. Jest to zgodne z dyrektywą VAT, która stanowi, że autentyczność pochodzenia, integralność treści i czytelność faktury, niezależnie od tego czy wystawiono ją w formie papierowej czy elektronicznej, zapewnia się od momentu wystawienia faktury aż do końca okresu jej przechowywania. Należy jednak wskazać, że taka dowolność w wyborze przez podatnika kontroli biznesowych powoduje, że w obrocie nie ma jednolitych wzorców przesyłania faktur elektronicznych. W praktyce sprowadza się to do przesyłania faktur zapisanych w jednym z referencyjnych formatów komputerowych na skrzynkę mailową odbiorcy bądź budowania portali internetowych służących do pobrania pliku z fakturą przez odbiorcę. Wymienione sposoby, choć są najszerzej stosowane i wygodne dla uczestników fakturowania, jednak nie zapewniają pełnego zautomatyzowania obiegu dokumentów oraz automatycznego przetwarzania dokumentów przez systemy informatyczne odbiorcy. Potrzebna jest, zatem możliwość stworzenia warunków prawnych, które zapewnią interoperacyjność fakturowania elektronicznego,

stąd w projektowanej ustawie zakłada się wprowadzenie definicji ustrukturyzowanej faktury elektronicznej.

6.7 Przepisy dostosowujące

Regulacja nie wymaga wprowadzenia przepisów dostosowujących.

6.8 Przewidywany termin wejścia w życie ustawy lub poszczególnych przepisów

Zakłada się wejście w życie projektowanej ustawy z dniem 26 stycznia 2018 r.

Przyjmuje się, że wejście w życie obowiązku wystawiania przez wykonawców i odbierania przez zamawiających ustrukturyzowanych faktur elektronicznych, związanych z realizacją zamówień publicznych, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego powinien być podzielony na dwa okresy.

Planuje się wejście powyższego obowiązku dla zamawiających od dnia 26 listopada 2018 r., a dla wykonawców natomiast od dnia 1 listopada 2020 r. Przewidywane terminy wejścia przepisów w życie pozwolą na stopniowe dostosowanie się adresatów projektowanej ustawy do zmian.

6.9 Opinia projektodawcy co do zgodności projektowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej

Projekt założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

6.10 Opinia projektodawcy co do notyfikacji projektowanych regulacji

Projekt założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym w zamówieniach publicznych nie podlega procedurze notyfikacji w rozumieniu przepisów rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. 2002 r. nr 239 poz. 2039 z późniejszymi zmianami).

Projekt założeń projektu ustawy o fakturowaniu elektronicznym zawiera delegację dla ministra właściwego do spraw gospodarki do wydania rozporządzenia wykonawczego, które będzie podlegało notyfikacji w rozumieniu wyżej wymienionego Rozporządzenia rady Ministrów.

7 Przewidywane skutki finansowe i źródła ich pokrycia

Dla oszacowania kosztów projektu ustawy niezbędne jest podzielenie procesu realizacji zamówień publicznych na dwa obszary:

- obszar zamówień publicznych powyżej progu przetargowego,
- obszar zamówień publicznych poniżej progu przetargowego.

Dla obszaru powyżej progu przetargowego dostępne są systematyczne statystyki na podstawie sprawozdawczości zamawiających, jaką przekazują do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Do zasadniczych kosztów budżetu państwa będą należeć koszty funkcjonowania systemu teleinformatycznego platformy elektronicznego fakturowania. Finansowanie uruchomienia platformy

jest planowane w ramach projektu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa *Platforma elektronicznego fakturowania dla sfery finansów publicznych*.

Tabela nr 1 zawiera koszty realizacji projektu według pierwszej wersji studium wykonalności przedmiotowego projektu. Obecnie w związku z częściową zmianą założeń projektu, polegająca na przesunięciu niektórych zdarzeń w czasie np. wprowadzenia obowiązku elektronicznego fakturowania w zamówieniach publicznych itp. koszty jego realizacji ulegną obniżeniu. Dokładny szacunek będzie jednak dostępny dopiero po aktualizacji studium wykonalności, zgodnie z założeniami projektu nie przekroczy jednak sum zawartych w pierwotnej wersji tego studium. Tabela nr 1 zawiera sumę środków unijnych i z budżetu państwa.

Tabela 1 Koszty projektu platformy elektronicznego fakturowania według pierwszej wersji studium wykonalności projektu PO PC

	2017	2018	2019
Koszty projektu w zł	10 820 622	30 127 166	23 685 460

W tabeli nr 2 zawarto założenia dla szacunków kosztów związanych z wykorzystaniem różnych metod przetwarzania faktur i dokumentów związanych z realizacją zamówień publicznych. Odnoszą się one do obszaru zamówień publicznych powyżej progu przetargowego. Należy jednak zauważyć, że koszty stałe i nakłady inwestycyjne niezależne są od tego, jakiej części procesu realizacji zamówień publicznych dotyczą – czy powyżej, czy poniżej progu przetargowego.

Tabela 2 Założenia oszacowania kosztów związanych z projektem ustawy

Pozycja	Wielkość	Jednostka
Liczba przedsiębiorstw w kraju , które otrzymało zamówienia publiczne (Źródło: Na podstawie sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012r.)	82 000	
Liczba podmiotów publicznych udzielających zamówień na podstawie procedur określonych w ustawie PZP (Źródło: Na podstawie sprawozdania Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o funkcjonowaniu systemu zamówień publicznych w 2012r.)	14 232	
Średnia ilość zamówień na wykonawcę	1	
Średnia ilość zamówień udzielonych przez jednego zamawiającego	6	
Całkowity koszt jednej godziny pracy pracownika administracyjnego firmy/pracownika urzędu	40	zł

Koszty dodatkowe (korespondencja, etc.)	20	zł
Całkowity uśredniony czas załatwiania jednego zamówienia (obejmuje m.in. wysłanie zamówienia, przygotowanie i wysłanie protokołu zdawczo-odbiorczego, przyjęcie faktury tradycyjny) przez pracownika podmiotu publicznego w sposób tradycyjny	20	godzin
Całkowity uśredniony czas załatwiania jednego zamówienia (obejmuje m.in. przyjęcie zamówienia, przygotowanie dokumentacji wysyłkowej, odbiór protokołu zdawczo-odbiorczego, wystawienie i wysłanie faktury) przez pracownika przedsiębiorstwa w sposób tradycyjny	10	godzin
Całkowity uśredniony czas załatwiania jednego zamówienia (obejmuje m.in. wysłanie zamówienia, przygotowanie i wysłanie protokołu zdawczo-odbiorczego, przyjęcie faktury tradycyjny) przez pracownika podmiotu publicznego w sposób elektroniczny	4	godzin
Całkowity uśredniony czas załatwiania jednego zamówienia (obejmuje m.in. przyjęcie zamówienia, przygotowanie dokumentacji wysyłkowej, odbiór protokołu zdawczo-odbiorczego, wystawienie i wysłanie faktury) przez pracownika przedsiębiorstwa w sposób elektroniczny	3	godzin
Jednorazowy średni koszt dostosowania komputerowego systemu finansowo-księgowego do otrzymywania ustrukturyzowanych faktur elektronicznych i wymiany dokumentów elektronicznych	5 000	zł

W tabeli nr 3 zawarto informację na temat kosztów sektora publicznego i wykonawców w zależności od proporcji wykorzystania poszczególnych form faktur i dokumentów związanych z realizacją zamówień publicznych. Koszty te dotyczą przetwarzania dokumentów dla zamówień powyżej progu przetargowego.

Równocześnie należy zauważyć, że dla zamówień publicznych poniżej progu przetargowego brak jest systematycznych i kompleksowych badań i statystyk, na których można by oprzeć analizy i szacunki.

Należy także podkreślić, iż dynamika zamówień publicznych, a w tym ilości wykonawców, jest bardzo zmienna. W ostatnich latach jest szczególnie silnie związana z zaawansowaniem realizacji programów operacyjnych, finansowanych ze środków Unii Europejskiej.

Tabela 3 Szacunki kosztów zamawiających i wykonawców w zależności od odsetka przetwarzanych e-faktur i dokumentów elektronicznych w okresie 2 lat od wejścia w życie ustawy o elektronicznym fakturowaniu w zamówieniach publicznych

Odsetek przetwarzanych faktur i dokumentów papierowych	Odsetek przetwarzanych e-faktur i dokumentów elektronicznych	Koszty zamawiających w zł	Koszty wykonawców w zł
100%	0%	366 308 890	68 880 000
84%	16%	504 791 519	129 557 040
67%	33%	457 141 582	190 234 080
50%	50%	409 491 645	250 911 120
33%	67%	361 841 708	311 588 160
16%	84%	314 191 771	372 286 320
0%	100%	266 541 835	432 960 000

8 Analiza wpływu projektowanej ustawy

8.1 Wpływ na sektor finansów publicznych

8.1.1 Budżet państwa

Do kosztów budżetu państwa związanych z wejściem w życie projektowanej ustawy należy zaliczyć:

- Koszty związane z realizacją projektu Programu Operacyjnego Polska Cyfrowa *Platforma elektronicznego fakturowania dla sfery finansów publicznych*,
- Koszty związane z przystosowaniem wykorzystywanych elektronicznych systemów zarządzania dokumentami i komputerowych systemów finansowo-księgowych (w tym także koszty szkoleń pracowników, koszty przygotowania, dostosowania i wdrożenia wewnętrznych procedur, zgodnych z projektowaną ustawą).

8.1.2 Budżet jednostek samorządu terytorialnego

Do kosztów jednostek samorządu terytorialnego należy zaliczyć koszty związane z przystosowaniem wykorzystywanych elektronicznych systemów zarządzania dokumentami i komputerowych systemów finansowo-księgowych (w tym także koszty szkoleń pracowników, koszty przygotowania, dostosowania i wdrożenia wewnętrznych procedur, zgodnych z projektowaną ustawą).

8.2 Rynek pracy

Projektowana ustawa nie wpłynie negatywnie na rynek pracy. Autorom projektu ustawy nie są znane naukowe opracowania i badania wskazujące na bezpośredni wpływ wprowadzenia elektronicznego fakturowania na rynek pracy. Automatyzacja procesów wpływa pozytywnie na wydajność pracowników.

8.3 Konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość

Dzięki zmniejszeniu skali lub wyeliminowaniu, wskazanych w pkt. 3.1, zjawisk, obniżeniu kosztów transakcyjnych przedsiębiorstw, sektora finansów publicznych, konsumentów indywidualnych oraz zwiększeniu dostępu przedsiębiorstw do rynków zamówień publicznych innych państw członkowskich Unii Europejskiej projektowana ustawa będzie miała korzystny wpływ na konkurencyjność polskiej gospodarki.

Autorom projektu ustawy nie są znane naukowe opracowania i badania pozwalające aktualnie oszacować wpływ wprowadzenia elektronicznego fakturowania na konkurencyjność gospodarki i stymulowanie przedsiębiorczości.

8.4 Sytuacja i rozwój regionalny

Autorom projektu ustawy nie są znane naukowe opracowania i badania pozwalające aktualnie oszacować wpływ wprowadzenia elektronicznego fakturowania na rozwój regionalny. Projektowana ustawa będzie miała jednakowy wpływ na wszystkie wskazane typy podmiotów w skali kraju. Skala oddziaływania projektowanej ustawy będzie zależała od rodzaju prowadzonej działalności i innych uwarunkowań wewnętrznych zarówno jednostek sfery finansów publicznych, jak i przedsiębiorstw, nie zaś od ich lokalizacji geograficznej.

8.5 Wyniki przeprowadzonych konsultacji

Dla projektu nie prowadzono formalnych konsultacji. Konsultacje społeczne planowane są w trakcie procesu legislacyjnego.

Należy jednak wspomnieć, iż na spotkaniach Krajowego Wielostronnego Forum Elektronicznego Fakturowania toczyły się dyskusje i padały głosy popierające jak największe upowszechnienie i uproszczenie wykorzystywania faktur elektronicznych.

Krajowe forum e-fakturowania jest częścią Europejskiego Wielostronnego Forum Elektronicznego Fakturowania, które obecnie funkcjonuje na podstawie decyzji C(2014) 4142 Komisji Europejskiej z 25 czerwca 2014 r.