



Warszawa, 19-01-2026 r.

**BIURO
RZECZNIKA PRAW OBYWATELSKICH**

**Zespół Prawa Administracyjnego
i Gospodarczego**

V.511.79.2026.KB

**Pan Jarosław Szatański
Dyrektor Departamentu
Podatków Dochodowych
Ministerstwo Finansów
Via ePUAP**

Szanowny Panie Dyrektorze,

uprzejmie informuję, że do Biura Rzecznika Praw Obywatelskich wpływają kolejne skargi przedsiębiorców w zakresie obowiązku prowadzenia elektronicznej księgi przychodów i rozchodów oraz fakturowania za pomocą Krajowego Systemu e-Faktur (dalej: „KSeF”).

Jednym ze Skarżących jest Europejskie Stowarzyszenie Przedsiębiorców Turystycznych reprezentujące mikro, małych i średnich przedsiębiorców sektora turystyki (dalej: „Stowarzyszenie”).

W ocenie Stowarzyszenia wprowadzone rozwiązania w zakresie Krajowego Systemu e-Faktur budzą poważne wątpliwości konstytucyjne.

W ocenie Stowarzyszenia, KSeF wprowadza powszechny i obligatoryjny mechanizm prewencyjnego gromadzenia pełnych danych fakturowych wszystkich podatników VAT, niezależnie od istnienia jakichkolwiek przesłanek ryzyka.

Zakres tych danych dalece wykracza poza minimum konieczne do weryfikacji prawidłowości rozliczeń podatkowych i obejmuje informacje pozwalające na pełną

analizę modelu biznesowego przedsiębiorcy.

Ustawodawca nie wykazał bowiem, że zakres danych gromadzonych w KSeF spełnia konstytucyjny test niezbędności, a nie jedynie kryterium wygody administracyjnej.

Jak zauważa dalej Stowarzyszenie - przed wprowadzeniem KSeF funkcjonowały już liczne instrumenty kontrolne - JPK_VAT, JPK_FA, STIR czy biała lista podatników. Brakuje analizy wykazującej, że narzędzia te były niewystarczające oraz że konieczne było wprowadzenie najbardziej ingerencyjnego modelu - pełnej centralizacji fakturowania *ex ante*.

Ponadto KSeF w praktyce uzależnia możliwość wystawienia faktury - podstawowego instrumentu obrotu gospodarczego - od sprawności centralnego systemu państwowego. Ryzyko awarii, błędów systemowych czy ograniczonej dostępności systemu zostaje w całości przerzucone na przedsiębiorców.

W odczuciu Stowarzyszenia, KSeF wprowadza powszechny, prewencyjny i nieodróżnicowany mechanizm kontroli wszystkich przedsiębiorców, niezależnie od jakichkolwiek przesłanek wskazujących na nadużycia czy naruszenia prawa.

Oznacza to w praktyce, że każdy przedsiębiorca jest traktowany przez system jako potencjalny sprawca naruszeń podatkowych, a dopiero później - ewentualnie - jako podmiot działający zgodnie z prawem. Taki model odwraca konstytucyjnie właściwą relację między państwem a jednostką, w której domniemanie rzetelności i legalności działania obywatela stanowi punkt wyjścia, a ingerencja państwa powinna następować dopiero w razie uzasadnionego podejrzenia naruszenia prawa.

W konsekwencji KSeF nie tylko gromadzi dane „na zapas”, lecz buduje architekturę fiskalnej kontroli o charakterze stałym i uprzednim, która nie jest już reakcją na konkretne ryzyko, lecz trwałym elementem relacji przedsiębiorcy z państwem. Taki model budzi poważne wątpliwości co do zgodności z zasadą państwa prawa i ochrony zaufania jednostki do władzy publicznej – na co wskazuje utrwalone orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

Stowarzyszenie zwróciło także uwagę na fakt, że zakres danych przekazywanych do KSeF obejmuje informacje, które w realiach obrotu gospodarczego stanowią w istocie tajemnicę przedsiębiorstwa, w tym w szczególności: strukturę cen i rabatów, warunki współpracy z kontrahentami, modele rozliczeń, sezonowość działalności oraz sieć relacji handlowych. Dane te mają bezpośrednią wartość ekonomiczną i ich ochrona stanowi element konstytucyjnej ochrony wolności działalności gospodarczej (art. 22 Konstytucji RP) oraz praw majątkowych (art. 64 Konstytucji RP).

Dlatego, w ocenie Stowarzyszenia - powszechne i automatyczne przekazywanie takich informacji do centralnego systemu bez związania ich z konkretną procedurą kontrolną oraz bez ograniczenia do sytuacji podejrzenia naruszeń oznacza w praktyce wyłączenie informacyjne przedsiębiorców z ich know-how i tajemnicy handlowej, przy jednoczesnym braku mechanizmów kompensacyjnych lub gwarancji ograniczenia dostępu do tych danych wyłącznie do sytuacji niezbędnych.

Stowarzyszenie wskazało również, że Najwyższa Izba Kontroli w swoich ustaleniach dotyczących przygotowania i wdrażania Krajowego Systemu e-Faktur wskazała na istotne braki w zakresie nadzoru nad projektem oraz opóźnienia w jego realizacji, mimo że system ten ma obsługiwać dwa i pół miliarda dokumentów rocznie i stanowić centralną infrastrukturę informacyjną państwa w obszarze obrotu gospodarczego.

NIK zwracała uwagę na niewystarczające przygotowanie organizacyjne i projektowe administracji skarbowej do wdrożenia systemu o takiej skali i znaczeniu. Jednocześnie w debacie publicznej i w interpelacjach poselskich wskazywano, że KSeF nie został dotąd poddany pełnej, niezależnej weryfikacji bezpieczeństwa przez kluczowe instytucje odpowiedzialne za cyberbezpieczeństwo państwa, takie jak Wojska Obrony Cyberprzestrzeni, Policja czy NASK, a kompleksowe testy bezpieczeństwa były planowane dopiero po uruchomieniu wersji testowej systemu.

W ocenie Stowarzyszenia brak uprzedniej, wielostronnej certyfikacji bezpieczeństwa systemu, który gromadzi wrażliwe dane gospodarcze potęguje ryzyko naruszeń art. 47 i art. 51 Konstytucji RP oraz dodatkowo podważa zgodność całego rozwiązania z zasadą zaufania obywatela do państwa wynikającą z art. 2 Konstytucji RP.

Model KSeF – w przekonaniu Stowarzyszenia - budzi również poważne wątpliwości w świetle art. 8 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka, który gwarantuje każdemu prawo do poszanowania życia prywatnego, rodzinnego i korespondencji. W utrwalonym orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka pojęcie „życia prywatnego” obejmuje także sferę aktywności zawodowej i gospodarczej osoby fizycznej, w tym relacje ekonomiczne, kontakty handlowe oraz informacje dotyczące prowadzonej działalności.

W odniesieniu do osób prowadzących jednoosobową działalność gospodarczą dane gromadzone w KSeF - faktury, kontrahenci, ceny, wolumeny sprzedaży - stanowią integralną część ich życia zawodowego, a tym samym podlegają ochronie art. 8 EKPC.

System KSeF wprowadza tymczasem masowe, prewencyjne i niezróżnicowane gromadzenie tych danych, bez wymogu istnienia indywidualnego podejrzenia naruszenia prawa, co odpowiada modelowi tzw. „bulk collection” danych, który w orzecznictwie Strasburga był wielokrotnie uznawany za niezgodny z Konwencją.

Mając na uwadze powyższe, działając z upoważnienia Rzecznika Praw Obywatelskich - na podstawie art. 13 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1264 ze zm.) - zwracam się do Pana Dyrektora z uprzejmą prośbą o zajęcie stanowiska w przedstawionej sprawie. W załączeniu przesyłam pismo Skarżącego, które wpłynęło do Biura RPO.

Załącznik: jw.

Z wyrazami szacunku

Piotr Mierzejewski

Dyrektor Zespołu

/-wydano i podpisano elektronicznie/

Do wiadomości:
Skarżący