

Wykorzystanie instrumentu e-faktury w systemie prawa zamówień publicznych

Konrad Różowicz

Intensywny rozwój nowych technologii, Internetu i sieci telekomunikacyjnych umożliwił powstanie nowego podejścia w komunikacji obywateli z państwem oraz wprowadzanie w tej płaszczyźnie nowych rozwiązań, modeli i usług poprzez elektroniczną administrację publiczną. Przykładami wdrożeń e-administracji i mechanizmów pomocniczych w Polsce są m.in. ePUAP²⁰⁷ czy CEIDG²⁰⁸. Konsekwencją nowego podejścia staje się coraz częstsze wykorzystywanie w zamówieniach publicznych instrumentów informatycznych środków przekazu. Problematyka e-procurement (zamówień publicznych wykorzystujących internetowe środki komunikacji między zamawiającym a wykonawcą²⁰⁹) wciąż pozostawia pole do rozważań. Niniejszy artykuł odnosi się do jednej z form e-procurement, której rozwój nastąpi w związku z uchwaloną dnia 16 kwietnia 2014 dyrektywą 2014/55/EU²¹⁰. Wspomniana dyrektywa swoim zakresem przedmiotowym normuje zagadnienie e-faktur w systemie zamówień publicznych. Zgodnie z treścią art. 11 Dyrektywy 2014/55/EU przyjęcie, publikacje i stosowanie odpowiednich przepisów niezbędnych do wykonania dyrektywy przez państwa członkowskie ma nastąpić do dnia 27 listopada 2018 r. Zważając na korzyści wynikające z powszechnego stosowania ujednoliconej formy e-faktury istotnym zagadnieniem zdaje się wskazanie możliwości stosowania tego instrumentu w świetle obowiązujących unormowań ustawy prawo zamówień publicznych²¹¹.

1. Ogólne ramy prawne stosowania instrumentu e-faktury

Faktura jest jednym z najpowszechniej stosowanych dokumentów w stosunkach gospodarczych. Jej treść jest regulowana przez szereg przepisów z zakresu prawa finansowego, prawa podatkowego, czy też prawa handlowego. E-fakturę można zdefiniować jako fakturę w formie

²⁰⁷ Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej prowadzona jest na podstawie Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 6 maja 2014 r. w sprawie zakresu i warunków korzystania z elektronicznej platformy usług administracji publicznej (Dz. U. z 2014 r., poz. 584).

²⁰⁸ Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej prowadzona jest na mocy ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z 2 lipca 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807).

²⁰⁹ Zob. D. Piasta, *Przetargi elektroniczne w świetle obecnego i projektowanego ustawodawstwa Unii Europejskiej dotyczącego zamówień publicznych*, "Zamówienia Publiczne. Doradca", 2002, nr 12.

²¹⁰ Dyrektywa 2014/55/EU Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych (Dz. Urz. UE z dnia 6 maja 2014 r., L 133/1) <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0055&from=EN>, [dostęp: 25 czerwca 2014].

²¹¹ Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907) dalej: Pzp.

elektronicznej wystawioną i otrzymaną w dowolnym formacie elektronicznym²¹². Zasady wystawiania i przechowywania elektronicznych faktur w państwach członkowskich Unii Europejskiej (UE) regulowane są przez Dyrektywę Rady 2006/112/WE²¹³. Przywołana dyrektywa kodyfikuje przepisy wprowadzające wspólny system VAT, który jest stosowany w odniesieniu do produkcji oraz dystrybucji towarów i usług kupowanych i sprzedawanych w celach konsumpcyjnych w UE. Zgodnie z art. 217 Dyrektywy 2006/112/WE w brzmieniu zmienionym Dyrektywą 2010/45/UE²¹⁴ poprzez e-fakturę należy rozumieć fakturę zawierającą informacje wymagane w niniejszej dyrektywie, wystawioną i otrzymaną w dowolnym formacie elektronicznym.

Pierwotnie uregulowania odnoszące się do zagadnienia e-faktur w polskim systemie normatywnym zostały wprowadzone w aktach rangi wykonawczej²¹⁵. Zgodnie z przepisami Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie wystawiania oraz przesyłania faktur w formie elektronicznej²¹⁶, e-faktury zostały prawnie zrównane z fakturą tradycyjną, czyli papierową. Od 1 stycznia 2011 r. obowiązywało nowe Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przesyłania faktur w formie elektronicznej, zasad ich przechowywania oraz trybu udostępniania organowi podatkowemu lub organowi kontroli skarbowej²¹⁷. Rozporządzenie kreowało liberalne regulacje pozostawiające podatnikom swobodę w zakresie sposobu zapewnienia autentyczności i integralności e-faktury. Oprócz zwykłych faktur VAT w formie elektronicznej zgodnie z treścią aktu podatnicy mogli również wystawiać, przysyłać i odbierać: faktury korygujące, noty korygujące, duplikaty faktury i faktury wewnętrzne. Do końca 2012 r. barierą we wprowadzaniu usługi elektronicznego fakturowania dla wielu firm było stosowanie sformalizowanego podpisu elektronicznego i systemu elektronicznej wymiany danych (EDI). Obecnie ustawodawca zdefiniował pojęcie faktury elektronicznej w ustawie o podatku od towaru i usług²¹⁸, jako dokument elektroniczny wystawiony i otrzymany w dowolnym formacie elektronicznym (art. 2 pkt 32 ustawy). Wskazana regulacja została dodana na mocy art. 1 pkt 1 lit. b ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy

²¹² Por. art. 2 pkt 32 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054).

²¹³ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L z 2006 r. nr 347/1).

²¹⁴ Dyrektywa Rady 2010/45/UE z dnia 13 lipca 2010 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do przepisów dotyczących fakturowania (Dz. Urz. UE L z 2010 r. nr 189/1).

²¹⁵ Zob. P. Winnicki, *Faktury elektroniczne w obrocie gospodarczym*, w: *Prace naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 159. Informatyka Ekonomiczna 19*, Wrocław 2011, s. 208-221.

²¹⁶ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 lipca 2005 r. w sprawie wystawiania oraz przesyłania faktur w formie elektronicznej, a także przechowywania oraz udostępniania organowi podatkowemu lub organowi kontroli skarbowej tych faktur (Dz. U. z 2005 r. Nr 133, poz. 1119).

²¹⁷ Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2010 r. w sprawie przesyłania faktur w formie elektronicznej, zasad ich przechowywania oraz trybu udostępniania organowi podatkowemu lub organowi kontroli skarbowej (Dz. U. z 2010 r. Nr 249, poz. 1661).

²¹⁸ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 z późn. zm.).

od podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw²¹⁹. Definicja faktury elektronicznej stanowi odzwierciedlenie definicji faktury elektronicznej przyjętej w art. 217 dyrektywy 2006/112/WE w brzmieniu zmienionym dyrektywą 2010/45/UE. Wprowadzenie definicji, wiąże się z faktem, iż od 1 stycznia 2014 r., przepisy dotyczące wystawiania, przesyłania, udostępniania i przechowywania faktur i faktur elektronicznych przeniesione zostały z rozporządzeń do ustawy o VAT. W związku z tym faktura elektroniczna powinna spełniać następujące warunki:

1. zawierać wszelkie niezbędne dane wskazane w ustawie o VAT (w szczególności elementy wymienione w art. 106e ustawy),
2. być wystawiona i otrzymana w dowolnym formacie elektronicznym.

Ustawodawstwo krajowe nie precyzuje definicji e-faktury, co skutkuje wątpliwościami natury praktycznej, np. w zakresie zakwalifikowania skanu faktury do katalogu e-faktur. Z jednej strony można uznać, że w przypadku skanu faktury papierowej nie jest spełniony jeden z warunków, jakim jest konieczność wystawienia faktury w formie elektronicznej. Z drugiej jednak strony można podnosić, że wystawienie faktury elektronicznej obejmuje w praktyce zarówno jej papierowy wydruk, jak i późniejsze zeskanowanie. Przyjęcie drugiej z możliwych interpretacji zostało potwierdzone m.in. w interpretacjach indywidualnych²²⁰.

2. Instrument e-faktury w świetle szerszej polityki zamówień publicznych

Regulacje normujące instrument e-faktur w prawie zamówień publicznych, stanowią jednocześnie emanację szerszej polityki unijnej w zakresie zamówień publicznych, a mianowicie: e-procurement oraz Green Public Procurement, tzw. zielonych zamówień publicznych realizujących, poza podstawowymi celami nastawionymi na racjonalne i efektywne wydatkowanie środków publicznych, także cele polityki zrównoważonego rozwoju, w tym polityki ochrony środowiska²²¹.

W przedmiotowym zakresie podstawowymi regulacjami prawnymi prawa unijnego są dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych²²² oraz Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego

²¹⁹ Ustawa z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie ustawy od podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2013 r., poz. 35.).

²²⁰ Indywidualna interpretacja podatkowa dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy z 23 czerwca 2014 r., nr ITPP3/443-173/14/MD, Indywidualna interpretacja podatkowa dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z 25 czerwca 2014 r., nr IBPP4/443-135/14/LG.

²²¹ Zob. K. Różowicz, *Problematyka zrównoważonego rozwoju w ustawodawstwie polskim ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień ochrony środowiska*, Jeziory 2013, Morena zeszyt 16, s. 65-68.

²²² Dyrektywa 2004/17/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. koordynująca procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych (Dz. Urz. UE z dnia 30 kwietnia 2004 r., L 134/114).

i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi²²³. Wskazane dyrektywy kształtują ramy prawne systemu zamówień publicznych. Na szczeblu unijnym politykę zielonych zamówień publicznych systematyzują, jak do tej pory, przede wszystkim Komunikaty Komisji Europejskiej (nie są to przepisy powszechnie obowiązujące)²²⁴.

Z zagadnieniami zamówień publicznych silnie powiązane jest kwestia e-government będąca zintegrowanym działaniem zmierzającym do stworzenia tańszej i skuteczniejszej administracji, co w rezultacie prowadzi do poprawy zarządzania państwem i obniżenia kosztów administracji. E-government z kolei stanowi element szerszej koncepcji rozwoju społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy²²⁵.

Ewolucja systemu fakturowania z formy tradycyjnej (papierowej) do formy elektronicznej, powinna przynieść trzy podstawowe korzyści: oszczędność środków finansowych, ułatwienie przekazywania dokumentów pomiędzy zamawiającym a wykonawcą oraz wzmocnienie ochrony środowiska.

Korzyści pierwszej kategorii odnoszone są zarówno po stronie wykonawców jak i zamawiających (sektora publicznego). Proces fakturowania jest, zgodnie z teorią O. Williamsona²²⁶, kosztem transakcyjnym, a więc nakładem niebędącym bezpośrednim wynikiem procesu wytwórczego. Koszty transakcyjne są kategorią trudno mierzalną jednak oszacowano, że stanowiły ok. 50% amerykańskiego PKB w latach siedemdziesiątych XX wieku²²⁷. Obecnie, koszty te uważane są za podstawową przyczynę zawodności mechanizmu rynkowego (*market failure*), a ich ograniczanie stanowi jedną z ważniejszych determinant dochodu narodowego oraz konkurencyjności przedsiębiorstw i gospodarek narodowych.

Jak wynika z raportu PKPP Lewiatan „E-faktury w Polsce”²²⁸ aktualnie liczba wszystkich wystawianych faktur kształtuje się na poziomie 1,5 mld rocznie, z których zaledwie 8-11% jest

²²³ Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usług (Dz. Urz. UE z dnia 30 kwietnia 2004 r., L 134/114).

²²⁴ Zob. (red.) J. Niczyporuk, J. Sadowy, M. Urbanek, *Nowe podejście do zamówień publicznych- zamówienia publiczne jako instrument zwiększenia innowacyjności i zrównoważonego rozwoju. Doświadczenia polskie i zagraniczne.*, Kazimierz Dolny 2011, M. Pchalek, A. Jachnik, P. Kupczyk *Prawne aspekty „zielonych” zamówień publicznych w: Zielone zamówienia publiczne*, Warszawa 2009, s. 9-41.

²²⁵ Zob. B. Kasprzyk, *Aspekty funkcjonowania e-administracji dla jakości życia obywateli w: Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy. Społeczeństwo informacyjne - regionalne aspekty rozwoju*, Zeszyt Nr 23, Wyd. Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2011, s. 343-353.

²²⁶ E. Williamson, *Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations*, Journal of Law and Economics, Vol. 22, No. 2 (Oct., 1979), s. 233-261.

²²⁷ B. Zbroińska, *Wkład ekonomii kosztów transakcyjnych i teorii kontraktów do nauki o zarządzaniu*, Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae, rok 17, nr 2/2013, s. 168.

²²⁸ PKPP Lewiatan, *E-faktura w Polsce*, 2012, s. 2, http://konfederacjalewiatan.pl/_files/2012_08/Raport_E-faktura_w_Polsce_v3.pdf, [dostęp: 25 czerwca 2014].

przesyłanych elektronicznie. W pozostałym zakresie wystawiane są tradycyjne faktury, drukowane i wysyłane pocztą. Taki wynik daje Polsce jedno z ostatnich miejsc w Europie, za państwami zachodnimi, ale także za Węgrami, Czechami, czy Litwą²²⁹. Europejskim prekursorem e-faktur w sektorze publicznym jest Dania. Od 2005 r. istnieje tam obowiązek stosowania e-faktur, jeśli odbiorcą usług jest instytucja sektora publicznego²³⁰. Wprowadzenie elektronicznego systemu rozliczeń w Danii przyniosło roczne oszczędności w wysokości 100-134 mln euro²³¹. Podobne rozwiązania wdrożyły także Finlandia, Szwecja²³². W 2005 r. szwedzka instytucja odpowiedzialna za koordynację zaopatrzenia agencji rządowych (Swedish National Financial Management Authority) oszacowała, że jeśli wszystkie agencje rządowe wprowadzą faktury elektroniczne do 2008 r., całe państwo mogłoby zaoszczędzić 3,9 mld koron szwedzkich (365 mln euro) w ciągu pierwszych pięciu lat²³³.

Błędnym wnioskiem byłoby założenie, że oszczędności te wynikają jedynie z otrzymywania faktur drogą elektroniczną. Prawdziwym źródłem korzyści jest oddziaływanie e-faktur na cały proces księgowości. Po pierwsze, skutkuje to pełną albo przynajmniej częściową automatyzacją wystawiania, otrzymywania i rozliczania faktur. To z kolei, pozwala na zoptymalizowanie kosztów pracy i przesunięcie siły roboczej do innych prac administracyjnych. Ponadto, występuje znacząca minimalizacja kosztów przechowywania, archiwizacji i zabezpieczania faktur. Dzięki formie elektronicznej długi okres przechowywania danych nie generuje znaczących kosztów, a katalogowanie danych jest znacząco prostsze, szybsze oraz trwalsze. Zysk osiągany jest również w całym procesie zarządzania relacjami z klientem – dostęp do historii transakcji jest natychmiastowy i wymaga jedynie połączenia z Internetem. Nie do przecenienia jest także redukcja kosztów transportu związanych z dostarczaniem faktur. Należy zauważyć, że oszczędności rzędu kilkuset mln euro nie byłyby możliwe gdyby nie ekonomia skali oraz efekt sieci. Dlatego też, postulat o wprowadzeniu e-faktur we wszystkich agencjach rządowych wydaje się być wysoce racjonalny. Drugą podstawową korzyścią ze stosowania e-faktur jest ułatwienie przekazywania dokumentów pomiędzy zamawiającym a wykonawcą, wynikające m.in. ze stałego dostępu do faktur, które zbiorczo znajdują się w jednym miejscu, łatwiejszego katalogowania, porządkowania, przyspieszenia procesu przekazania faktury od wystawcy do odbiorcy, oszczędności czasu niezbędnego na nadanie oraz odebranie korespondencji zawierającej dokument, usprawnienia procesów biznesowych.

²²⁹ Zob. <http://www.mg.gov.pl/node/15840> oraz <http://konfederacijalewiatan.pl/efaktura>, [dostęp: 25 czerwca 2014].

²³⁰ Raport European E-Invoicing, Guide for SMEs, C. Cicirelli, M. Hayworth, Andria (Italy) 2009, s. 1.

²³¹ European Electronic Invoicing Final Report, wydany przez European Commission Informal Task Force on e-Invoicing, http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/ict/files/2007-07-eei-final-rep-3-2_en.pdf, [dostęp: 25 czerwca 2014].

²³² P. Krawczyk, *Szwecja i Finlandia przeszły już z papierowych na elektroniczne faktury*, <http://ipsec.pl/faktura-elektroniczna-e-faktura/2010/szwecja-finlandia-przeszly-juz-z-papierowych-na-elektroniczne-faktury.html>, [dostęp: 25 czerwca 2014].

²³³ P. Noracon, E-invoicing in Swedish central government by July 1st 2008, <http://www.epractice.eu/cases/eInvoiceSweden>, [dostęp: 25 czerwca 2014].

Ostatnią, lecz nie mniej ważną kategorią korzyści ze stosowania faktur elektronicznych jest wzmocnienie ochrony środowiska. Analiza i wycena wszystkich pozytywnych skutków dla przyrody nie jest możliwa w obrębie jednego artykułu, dlatego pokrótce przywołane zostaną najistotniejsze profity, jednocześnie w uzupełniającym zakresie odsyłam m.in. do raportu E-invoicing 2010 European market guide²³⁴. W pierwszej kolejności należy zaznaczyć najbardziej oczywisty wymiar wynikający z rezygnacji z tradycyjnej formy faktur a mianowicie, zminimalizowanie zużycie papieru w związku z którym, następuje zmniejszenie ilości wycinanych drzew. Na wydrukowanie 1,5 mld faktur zużywane jest około 7.500 ton papieru, a do wyprodukowania 1 tony papieru potrzebne jest 17 drzew. Do produkcji papieru na wystawiane w Polsce faktury potrzebne jest wycięcie rocznie ok. 127.500 drzew, co stanowi powierzchnię ok. 64 hektarów lasów²³⁵. Nadmienić należy, że wycinanie drzew powoduje także dalsze konsekwencje np. w postaci zagrożenia wyginięcia niektórych gatunków zwierząt i roślin, bądź zaistnienia innych poważnych zmian w ekosystemie. Zaakcentować w tym miejscu należy, że papier wyprodukowany z ściętych drzew nie jest produktem jednorazowym. W związku z działaniami odzyskany papier i tekturę można wykorzystać wtórnie do produkcji różnych papierów i tektur makulaturowych. Recykling, czyli wtórne przetworzenie jest najbardziej ekonomicznym i ekologicznym kierunkiem zagospodarowania makulatury i w Polsce kształtuje się na poziomie 32% (udział mas wtórnych wyprodukowanych z makulatury w produkcji papieru i tektury)²³⁶. Jednakże w przypadku dokumentów, jakimi są faktury, które należy archiwizować²³⁷ ich recykling jest znacznie ograniczony. Ponadto niewytwarzanie faktur papierowych powoduje dodatkowe korzyści związane z eliminacją konieczności produkcji papieru w tym zakresie, takich jak redukcja odpadów, zmniejszenie zapotrzebowanie na wodę, mniejsze zanieczyszczanie wód czy obniżone zużycie energii, co jest szczególnie korzystne dla środowiska w polskich realiach gdzie występuje duże zużycie nieodnawialnych źródeł energii²³⁸. Znaczące, choć trudne do oszacowania, są również skutki ekologiczne związane z emisją spalin, jakie powstają podczas transportu tradycyjnych faktur między wystawcą, a ich odbiorcą²³⁹. Faktury papierowe zatruwają środowisko także poprzez środki potrzebne

²³⁴ Por. J. Nienhuis, Ch. Bryant, E-invoicing 2010.European market guide, 2010, s. 22, <https://www.abe-ea.eu/Repository.aspx?ID=96d669e3-18d0-4398-adec-8af257c4704e>, [dostęp: 25 czerwca 2014].

²³⁵ Por. Konferencja pracodawców polskich, *E-Państwo a Polska – główne wyzwania*, Warszawa 2010, w raporcie wskazano odmienne dane liczbowe przyjmując liczbę wystawianych w Polsce faktur na 4 mld, odpowiednio uzyskano wyższe wskaźniki, http://www.zpds.com.pl/Raport%20e_panstwo.pdf, [dostęp: 25 czerwca 2014].

²³⁶ Por. Z. Fornalski, K. Godlewska, *Ekspertyza zespołu rzeczoznawców stowarzyszenia papierników polskich nr 15/ZRZ/09 pt. Analiza rynkowa dostępności papieru pochodzącego z recyklingu w Polsce*, Łódź 2009, s. 8.

²³⁷ Zgodnie z przepisami art. 88 § 1 i 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.), podatnicy wystawiający rachunki są obowiązani kolejno je numerować i przechowywać kopie tych rachunków, w kolejności ich wystawienia, do czasu upływu okresu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

²³⁸ G. Berent-Kowska, J. Kacprowska, I. Gogacz A. Jurgaś, G. Kacperczyk, Główny Urząd Statystyczny, *Raport Energia ze źródeł odnawialnych w 2012 roku*, Warszawa 2013.

²³⁹ Por. M. Enroth, *Environmental impact of printed and electronic teaching aids, a screening study focusing on fossil carbon dioxide emissions*, *Advances in printing and media technology*, Darmstadt 2009, Vol 36 s. 23-30.

do ich drukowania tzn. tonery oraz kartridże z atramentem do drukarek, które po zużyciu stanowią odpady toksyczne (zawierające takie substancje jak żywice akrylowe czy związki węgla²⁴⁰), niebezpieczne i trudne do zutylizowania. Istnieje możliwość niwelowania wskazanych skutków ujemnych, nie tylko przez stosowanie e-faktur, ale także poprzez przekazywanie zużytych tonerów i tuszów do drukarek wyspecjalizowanym firmom posiadającym stosowne uprawnienia²⁴¹. Część z zużytych i przekazanych tonerów podlega recyklingowi, a reszta utylizacji, czym przyczynia się do ochrony środowiska naturalnego. Poza podstawowymi korzyściami omówionymi powyżej, należy powiedzieć także o dodatkowym pozytywnym efekcie zachodzącym dzięki wprowadzeniu e-faktur tj. powstaniem przedsiębiorstw zajmujących się rozwojem i utrzymaniem systemów i aplikacji do zarządzania elektronicznymi fakturami. Skutkuje to również wzrostem ilości miejsc pracy oraz może przyczyniać się do wzrostu innowacyjności całej gospodarki.

3. Faktury elektroniczne w systemie prawa zamówień publicznych

Jak zostało zaznaczone we wstępie, Parlament Europejski i Rada przyjęły nową dyrektywę 2014/55/EU w sprawie fakturowania elektronicznego w zamówieniach publicznych. Uchwalona dyrektywa zakłada ujednolicenie systemu e-faktur w obrębie wszystkich krajów członkowskich. Dyrektywa 2014/55/EU obliguje administrację publiczną wszystkich szczebli do przyjmowania od podmiotów realizujących zamówienia publiczne, bądź będących koncesjonariuszami, e-faktur, które pozwalają w sposób automatyczny obsługiwać te dokumenty przez systemy informatyczne, oraz zawierają elementy określone w art. 6 Dyrektywy określającym podstawowe elementy faktury elektronicznej.

Zgodnie z artykułem 2 Dyrektywy 2014/55/EU „faktura elektroniczna” oznacza fakturę, która została wystawiona, przesłana i odebrana w ustrukturyzowanym formacie elektronicznym, umożliwiającym jej automatyczne i elektroniczne przetwarzanie. W związku z unijną definicją faktury elektronicznej, dzisiaj powszechnie stosowane faktury wystawiane za pośrednictwem tzw. płaskiego PDF-u, nie spełniają wymogów stawianych fakturom elektronicznym przez Dyrektywę. Zgodnie z wymaganiami unijnymi e-faktura musi zawierać tzw. metadane rozpoznawalne przez systemy finansowo-księgowe, zarówno po stronie nadawcy jak i odbiorcy faktury. Taki dokument można przysyłać podobnie jak zwykły PDF, a użytkownik odbierający fakturę optycznie nie dostrzega żadnych różnicy, pomiędzy elektronicznym obrazem faktury a fakturą elektroniczną.

²⁴⁰ Uwzględniając popularne, standardowe tonery. Produkowane bowiem są wersje bardziej ekologiczne jak np. Xerox dry ink, toner nietoksyczny i nie generuje odpadów niebezpiecznych.

²⁴¹ Por. Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21 z późn. zm.).

Treść Dyrektywy 2014/55/EU nakłada obowiązki związane ze stosowaniem e-faktury jedynie na jedną ze stron stosunku wynikającego z umowy o zamówienia publiczne. Zgodnie z treścią dyrektywy obliuguje ona wyłącznie odbiorców faktury, tj. instytucje zamawiające, centralne jednostki zakupujące i podmioty zamawiające, do akceptowania i przetwarzania faktur elektronicznych. Obowiązek odbiorcy dotyczący odbioru i przetworzenia powinien mieć zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy faktura jest wystawiona z użyciem jednej z syntaktyk ujętych w wykazie opublikowanym przez Komisję w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

Podjęte działania prawne mają doprowadzić do wyeliminowania niepewności, nadmiernej złożoności a także do zminimalizowania dodatkowych kosztów operacyjnych ponoszonych przez podmioty gospodarcze, które zmuszone są stosować różne systemy e-fakturowania w poszczególnych państwach członkowskich. Przepisy dyrektywy (art. 3) przewidują przygotowanie przez Europejski Komitet Normalizacyjny (CEN) odpowiedniej normy europejskiej dotyczącej fakturowania elektronicznego. Następnie opracowana przez europejską organizację normalizacyjną norma dotycząca fakturowania elektronicznego zostanie poddana testom pod kątem jej praktycznego stosowania przez użytkownika końcowego oraz konsultacjom z Parlamentem Europejskim i rządami krajowymi. Końcowa norma będzie obowiązywała we wszystkich państwa UE, a kraje członkowskie zobowiązane będą do zapewnienia, aby zamawiający uwzględniali odbiór faktur elektronicznych spełniających wspomnianą normę europejską. Dzięki temu mają poprawić się warunki funkcjonowania rynku wewnętrznego. W chwili obecnej stosowanie faktur elektronicznych w zamówieniach publicznych zależy od decyzji poszczególnych państw członkowskich UE, część państw członkowskich posiada krajowe przepisy dotyczące elektronicznego fakturowania, a niektóre spośród nich wprowadziły obowiązek elektronizacji faktur w zamówieniach publicznych. W większości państw europejskich coraz częściej rezygnuje się z tradycyjnej metody wystawiania faktur na rzecz elektronicznych form rozliczeń. Istnienie wielu narodowych systemów elektronicznego fakturowania opartych o krajowe standardy powoduje komplikacje i zwiększa koszty ponoszone przez wykonawców, szczególnie w przypadku zamówień przekraczających granice narodowe, co ostatecznie skutkuje fragmentacją rynku wspólnotowego. Obowiązujące regulacje Pzp, nie odnoszą się bezpośrednio do kwestii e-faktur. W Polsce nie zostały wprowadzone przepisy obligujące stosowanie tego instrumentu w systemie zamówień publicznych, jednakże zgodnie z unormowaniami ustawy istnieje możliwość posługiwania się fakturami elektronicznymi pomiędzy stronami umowy o zamówienia publiczne. Metodą, którą można zastosować w zakresie każdego postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego jest wprowadzenie w zapisach dokumentacji przetargowej dopuszczenia możliwości wystawienia faktur w formie elektronicznej na etapie realizowania umowy o

zamówienie publiczne. Zastosowanie takiego zapisu dopuszczać będzie zarówno przekazanie faktury w formie tradycyjnej jak i w formie elektronicznej. Rozwiązanie takie pozbawia zamawiającego wpływu na to, jaką formę wybierze wykonawca. Pozostawienie wykonawcą pełnej swobody w zakresie formy faktury, może doprowadzić do zminimalizowania korzyści wynikających z tego instrumentu dla zamawiających. Praktyka uznawania za e-fakturę, obrazu faktury papierowej powoduje, co prawda oszczędności po stronie instytucji wysyłającej, jednakże po stronie odbiorcy pozostawia kłopoty z obsługą takiego dokumentu. Wszystkie dane z PDF trzeba bowiem przepisać do systemu finansowo księgowego, co wydłuża proces, stwarza niepotrzebne koszty i nie pozwala na dalszą automatyzację procesów fakturowania i rozliczeń. Tylko pełna elektroniczność umożliwia osiągnięcie zakładanych korzyści, które oparte zostały na doświadczeniach innych krajów członkowskich. Należy w związku z tym, zastanowić się czy zamawiający w świetle przepisów Pzp, które nie przewidują obligatoryjnego stosowania e-faktur może poprzez odpowiednie ukształtowanie zapisów w dokumentacji przetargowej zobowiązać podmioty do przekazywania faktur w formie elektronicznej bądź zachęcić wykonawców do dostosowania takiej formy. Pierwsze z wskazanych rozwiązań, obligujące wykonawców do przekazywania faktur w formie elektronicznej, w obowiązującym stanie prawnym budzi zastrzeżenia związane z treścią i zakresem podstawowych zasadami systemu zamówień publicznych. Wiodącą zasadą Pzp jest wyrażony w unormowaniach ustawy obowiązek zamawiającego do przygotowania i przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. W zamówieniach publicznych zachowanie stanu konkurencji oraz przestrzeganie etycznych zasad uczciwej konkurencji ma skłaniać przedsiębiorców do uczestniczenia w zamówieniach, inicjowanych i prowadzonych przez zamawiających, będących beneficjentami środków publicznych. Wspomaganie stanu konkurencji funkcjonującej zgodnie z zasadami prawa oraz zasadami etyki zawodowej jest bowiem najefektywniejszym środkiem służącym do osiągnięcia racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Równe traktowanie wykonawców stanowi wraz z zasadą uczciwej konkurencji filar wszystkich unormowań, które oprócz podstawowych celów mają także spełniać funkcje pozytywnego oddziaływania na rynek gospodarczy. Zapewnienie przestrzeganie zasady uczciwej konkurencji chroni także wykonawców przed nierównym traktowaniem. Treść zasady równego traktowania sprowadza się do jednakowego traktowania wykonawców na każdym etapie postępowania bez stosowania przywilejów, ale także środków dyskryminujących wykonawców ze względu na ich właściwości. Przestrzeganie wskazanej zasady

polega na stosowaniu jednej miary do wszystkich wykonawców znajdujących się w tej samej lub podobnej sytuacji, nie zaś na jednakowej ocenie wykonawców²⁴².

Zgodnie ze skrótkowo przywołanymi zasadami zobowiązanie wykonawców do stosowania e-faktur może skutkować wyeliminowaniem części z nich, a ponieważ żadne normy prawne nie nakładają na wykonawców obowiązku posługiwania się omawianym instrumentem, nie jest możliwe wymaganie stosowania go. Wskazany sposób interpretacji przepisów Pzp umacnia obecna sytuacja faktyczna na rynku gospodarczy gdzie faktury elektroniczne pomimo, iż stają się coraz powszechniejszą formą (szczególnie w obrocie telekomunikacyjnym) nie są jeszcze standardem a tym bardziej nie są stosowane przez wszystkie podmioty, które mogą zgodnie z treścią przepisów Pzp starać się o uzyskanie zamówienia publicznego²⁴³. Ze względu na doniosłe znaczenie wskazanych zasad systemu prawa zamówień publicznych nie jest możliwe zobowiązanie wykonawców do elektronicznego sposobu przekazywania faktur.

Należy, rozważyć możliwość wprowadzenia rozwiązań, które skutkowałyby drugim ze wspomnianych efektów alternatywnych, a mianowicie dodatkowym zachęceniem wykonawców do korzystania z e-faktur. Zgodnie z art. 91 ust. 1 ustawy Pzp zamawiający wybiera ofertę najkorzystniejszą na podstawie kryteriów oceny ofert określonych w specyfikacji istotnych warunków zamówienia (SIWZ) (art. 36 ust. 1 ustawy Pzp). W myśl ust. 2 tego przepisu kryteriami oceny ofert są cena albo cena i inne kryteria odnoszące się do przedmiotu zamówienia. Cena jest obligatoryjnym, lecz nie jedynym kryterium oceny ofert, którym może posłużyć się zamawiający przy wyborze oferty najkorzystniejszej. Zamawiający, w zależności od swoich potrzeb, decyduje również o doborze i kształcie kryteriów oceny ofert. Jednocześnie podkreślenia wymaga, iż kryteria oceny ofert powinny być opisane przez zamawiającego w sposób precyzyjny i jednoznaczny, tak aby możliwe było dokonanie wyboru najkorzystniejszej oferty²⁴⁴. Zamawiający powinien zamieścić w SIWZ i odpowiednio w ogłoszeniu o zamówieniu jednoznaczny i wyczerpujący opis kryteriów oceny ofert, wraz z podaniem znaczenia tych kryteriów i sposobu oceny ofert. Art. 91 ust. 3 Pzp wskazuje ograniczenie w stosunku do możliwości zastosowania kryteriów oceny ofert. Za wyjątkiem zamówień, o których mowa w art. 5 ust. 1 Pzp, kryteria nie mogą dotyczyć właściwości wykonawcy, a w szczególności jego wiarygodności ekonomicznej, technicznej lub finansowej. Nie wszystkie kryteria służące do wyboru oferty najkorzystniejszej muszą mieć charakter czysto ekonomiczny, nie można wykluczyć *a priori*, że zamawiający, dokonując wyboru najlepszej oferty będzie brał pod

²⁴² D. Koba, *Zamówienia na dostawy i usługi. Poradnik*, Warszawa 2004, s. 14.

²⁴³ Zob. K. Różowicz, *Osoba fizyczna nieprowadząca działalności gospodarczej jako uczestnik postępowania o udzielenie zamówienia publicznego*, <http://www.student.lex.pl/czytaj/-/artykul/osoba-fizyczna-nieprowadzaca-dzialalnoscigospodarczej-jako-uczestnik-postepowania-o-udzielenie-zamowienia-publicznego>, [dostęp: 25 czerwca 2014].

²⁴⁴ Por. Wyrok KIO z dnia 12 sierpnia 2008 r., sygn. akt KIO/UZP 784/08, LEX nr 443167.

uwagę również inne istotne czynniki, niekoniecznie o charakterze czysto ekonomicznym np. oddziaływanie na środowisko²⁴⁵. W związku ze wskazanymi uregulowaniami istnieje możliwość zastosowania także dodatkowych kryteriów np. kryteriów ekologicznych.

Kryterium musi być związane z przedmiotem zamówienia. Celem stosowania kryterium oceny ofert jest wybór oferty najkorzystniejszej, zatem wszystkie kryteria muszą być nakierowane na identyfikację tej oferty. Należy wskazać, że związek pomiędzy dodatkowym kryterium oceny ofert a przedmiotem zamówienia powinien mieć charakter obiektywny oraz weryfikowalny. Kwestią dyskusyjną pozostaje czy forma wystawienia faktury posiada związek z przedmiotem świadczenia strony. Należy wskazać, że czynność konwencjonalna sporządzenia oraz przedłożenia faktury zamawiającemu pozostaje w związku z wykonaniem świadczenia będącego przedmiotem umowy o zamówienie publiczne. W doktrynie oraz judykaturze brak jest rozważań odnoszących się do stopnia oraz siły związku jaki musi zachodzić pomiędzy kryterium a przedmiotem zamówienia. Zdaje się, że umożliwienie zamawiającemu wpływania swoimi działaniami na reedukację wydatków budżetowych na etapie wykonania zamówienia oraz na obniżenie poziomu negatywnego oddziaływania na środowisko naturalne poprzez stosowany sposób rozliczeń, posiada tak samo mocne uzasadnienie aksjologiczne jak umożliwienie wskazania jakie parametry proekologiczne powinny spełniać środki czystości używane przez wykonawcę w przypadku zamówienia na usługę utrzymania czystości pomieszczeń biurowych. Możliwość wprowadzenia ostatniego z kryteriów jest powszechnie akceptowalne.

Wskazany rezultat wykładni przepisów, umacnia optyka prokonstytucyjna oraz prounijna, uwzględniająca koncepcję zrównoważonego rozwoju, która powinna być uwzględniana zarówno w zakresie działań ustawodawczych jak i powinna znaleźć swoje miejsce w działaniach wykonawczych. Wskazane uzasadnienie należy rozpatrywać także przy uwzględnieniu konkretnych okoliczności, np. w związku z zakresem ustawowo określonych zadań danego organu administracyjnego takiego jak park narodowy występujący w roli organizatora postępowania o udzielenie zamówienia.

Przyznanie większej ilości punktów w związku z spełnieniem dodatkowego kryterium, zastosowania określonej techniki fakturowania wpływającej korzystnie na ochronę środowiska może zachęcić wykonawców do posługiwania się tym instrumentem. Stosowne zapisy powinny znaleźć się w treści ogłoszenia oraz SIWZ. Zamawiający musi uwzględnić możliwość udziału innych wykonawców niedysponujących możliwością wystawienia e-faktury. Również w tym wypadku należy uważać ażeby opis nie dyskryminował innych potencjalnych wykonawców, zarówno na etapie

²⁴⁵ Por. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 17 września 2002 r. Concordia Bas Oy Ab, dawniej Stagecoach Finland Oy Ab, v Helsingin kaupunki, HKL-Bussiliikenne, sygn.. C-513/99, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=47670&pageIndex=0&doclang=PL&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=347065>, [dostęp: 25 czerwca 2014].

ustalenia kryteriów (etapie przygotowania postępowania) np. poprzez zastosowanie nieproporcjonalnej liczby punktów za spełnienie wskazanego kryterium jak i na etapie oceny ofert np. poprzez nierówne przyznawanie punktów pomimo spełniania tego kryterium przez różnych wykonawców. Jednocześnie należy przyjąć, że spełnianie tego kryterium powinno być postrzegane na zasadzie zerojedynkowej, ażeby uniknąć subiektywistycznej oceny poszczególnych parametrów, co byłoby niezgodne z przepisami Pzp. Zastosowanie wspomnianego kryterium znajduje poparcie w argumentach oszczędności środków finansowych oraz ochronie środowiska naturalnego.

4. Zakończenie

Rekapitulując poczynione rozważania należy wskazać, że kierunek zmian przechodzący od tradycyjnych sposobów komunikacji wykonawców z zamawiającymi do z informatyzowanych nowoczesnych form należy ocenić pozytywnie. W dobie globalizacji oraz wszechobecnej informatyzacji życia codziennego należy dostosować kanały komunikacji z organami administracji do współczesnych standardów, które umożliwiają szybsze, efektywniejsze oraz oszczędniejsze przekazywanie danych, informacji i dokumentów. Jak zostało pokrótce wskazane, elektroniczne faktury w systemie zamówień publicznych nie stanowią w Polsce instrumentu w pełni wykorzystywanego. Za sprawą unormowań unijnych należy spodziewać się wzrostu poziomu wykorzystywania elektronicznego fakturowania. Warto podkreślić, że przez powolne wdrażanie rozwiązań e-fakturowania Polska nie realizuje zaleceń Komisji Europejskiej. Zgodnie z raportem KE z 2009 r. dotyczącym usuwania barier biurokratycznych, rozpowszechnienie używania e-faktur ma być jednym z podstawowych zadań państw członkowskich. Docelowo Komisja chciałaby, aby do 2020 r. e-faktury stały się główną formą rozliczeń w Unii Europejskiej²⁴⁶. W świetle uchwalonej 16 kwietnia 2014 r. Dyrektywy 2014/55/EU, należy spodziewać się szybszego wzrostu wykorzystania e-faktur w systemie zamówień publicznych. Zważając na niedogodności, wyższe koszty finansowe oraz środowiskowe związane z procesem wystawiania faktur w chwili obecnej należy postulować możliwie najszybsze podjęcie prób nowelizacji prawa ażeby regulacje Pzp sprzyjały wykorzystywaniu nowoczesnych środków komunikacji a regulacje nie powodowały stanu niepewności u zamawiających organizujących postępowania o udzielenie zamówienia²⁴⁷. Zważając na skalę oszczędności jakie przyniosły zmiany w Szwecji czy też w Dani, postulat ten jest także istotny z budżetowego punktu

²⁴⁶ Raport Komisji Europejskiej, *Reaping the benefits of electronic invoicing*, Bruksela 2010, COM(2010) 712 final, http://ec.europa.eu/internal_market/payments/docs/einvoicing/com712_en.pdf, [dostęp: 25 czerwca 2014].

²⁴⁷ Zob. artykuł przekazany do publikacji pokonferencyjnej: *Prawo Zamówień Publicznych, Stan obecny i kierunki zmian*, która odbyła się 20-21 listopada 2014 r. w Warszawie, K. Różowicz, *Instrument e-faktury w elektronicznym systemie zamówień publicznych w świetle rozwiązań Dyrektywy 2014/55/UE*, [w:] *System prawa zamówień publicznych – stan obecny i kierunki zmian. Wybrane zagadnienia*, Wrocław 2014.

spojrzenia. Uchwalona Dyrektywa 2014/55/EU wprowadza także inne pozytywne zmiany, m.in. w zakresie znoszenia barier transgranicznych. Jednolity wzór e-faktury obowiązujący nie tylko w Polsce, ale w całej Unii Europejskiej, ułatwi jej popularyzację i przekona do korzystania z niej przedsiębiorców. Po przyjęciu dyrektywy administracja publiczna wszystkich szczebli w 28 krajach UE będzie miała obowiązek przyjmowania i wystawiania e-faktur. To ułatwi udział w przetargach publicznych wykonawcom z pozostałych krajów członkowskich, dzięki czemu zwiększy się konkurencja na wspólnym rynku, który upodobni się do rynku krajowego. Ponadto wejście w życie nowych regulacji przyczyni się do stymulacji rozwoju nowych usług i produktów rynku e-fakturowania, poprawy efektywności ekonomicznej działań administracji publicznej, zwiększenie udziału w rynku zamówień publicznych podmiotów z sektora Małych i Średnich Przedsiębiorstw, doprowadzi do oszczędności czasu poświęcanego na czynności techniczne poprzez zautomatyzowanie obsługi dokumentów elektronicznych.

Streszczenie

Artykuł ukazuje zagadnienia związane z jedną z form e-procurement, faktur elektronicznych w systemie zamówień publicznych. Esencjonalnie przedstawione korzyści wynikających z ewolucji od faktur tradycyjnych do ich elektroniczne odpowiedników zostały ujęte w trzy grupy, odnoszące się do oszczędności środków finansowych, ułatwienia przekazywania dokumentów pomiędzy zamawiającym a wykonawcą oraz wzmocnienie ochrony środowiska. Akty normatywne zarówno szczebla unijnego jak i krajowego normują kwestie związane z e-fakturami, jednakże dopiero dyrektywa 2014/55/EU z dnia 16 kwietnia zawiera kompleksowe rozwiązania związane z omawianym instrumentem. Uchwalona dyrektywa zakłada ujednolicenie systemu e-faktur w obrębie wszystkich krajów członkowski oraz zobligowanie do stosowania tego instrumentu. Podjęte działania prawne mają doprowadzić do wyeliminowania niepewności, nadmiernej złożoności a także do zminimalizowania dodatkowych kosztów operacyjnych ponoszonych przez podmioty gospodarcze. Do czasu wejścia w życie regulacji implementujących do systemu krajowego unormowania dyrektywy obowiązujące będą w tym zakresie dotychczasowe regulacje. W związku z powyższym należy wskazać w jakim zakresie oraz w jaki sposób jest możliwe wykorzystanie tego korzystnego instrumentu przez zamawiających na podstawie obowiązujących uregulowań. Kwestia ta nie została explicite uwzględniona w ustawie prawo zamówień publicznych. Zamawiający chcąc wprowadzić w zapisach dokumentacji przetargowej odpowiednie postanowienia odnoszące się do zagadnień związanych z rozliczeniami finansowymi z wykonawcą musi za każdorazowo uwzględnić e zasady prawa zamówień publicznych, zasadę równości oraz zasadę ochrony uczciwej konkurencji. Artykuł wskazuje jakie rozwiązania może zastosować zamawiający w omawianym zakresie.

Summary

The article refers to the problems associated with one form of e-procurement, electronic invoicing in the public procurement system. Briefly presented benefits of the evolution from traditional invoices to their electronic equivalents were included in three groups, relating to the financial savings, facilitate the transmission of documents between the purchaser and the contractor, and to strengthen environmental protection. Normative acts both at EU and national govern the issue of e-invoices, however, only Directive 2014/55/EU of 16th April provides comprehensive solutions for discussed instrument. Enacted Directive aims to harmonize the e-invoicing across all member countries, obliging for use this solution. Taken legal action will lead to the elimination of uncertainty, excessive complexity and to minimize the additional operating costs incurred by the operators. Pending directive regulations entry into the force the system will be normalized by the existing

regulations. Therefore, it is necessary to indicate to in what way and to what extent it is lawful to use this preferred instrument by the contracting authorities basis on the existing legislation regulations. This issue has not been explicitly included in the statute law of public procurement. The contracting authorities introducing into the tender documentation relevant provisions relating to the issues of the financial accounts with the contractor must take into account the principles of public procurement law, the principle of equality and the principle of fair competition. The article indicates what kind of solution can be used in this area.