Oświadczenie złożone
przez senatora Krzysztofa Kwiatkowskiego
w dniu 24 kwietnia 2026 r.

Oświadczenie skierowane do ministra finansów i gospodarki Andrzeja Domańskiego

W ostatnich miesiącach do mojego biura oraz do przedstawicieli środowisk gospodarczych docierają od przedsiębiorców z branży tekstylnej i odzieżowej, w tym od podmiotów wytwarzających i dostarczających odzież dla służb mundurowych, tj. umundurowanie, odzież służbową, odzież polową, specjalistyczną, ochronną oraz inne wyroby odzieżowe o charakterze technicznym i użytkowym, liczne sygnały dotyczące skutków rozszerzenia systemu SENT na odzież i obuwie. Sprawa ta ma istotne znaczenie w kontekście nie tylko bieżącej działalności przedsiębiorstw, lecz także stabilności produkcji krajowej, bezpieczeństwa łańcuchów dostaw oraz racjonalności nakładanych obowiązków administracyjnych.

W porozumieniu i po konsultacjach ze środowiskiem przedsiębiorców, w tym ze Związkiem Polskich Producentów Przemysłu Tekstylnego, chciałbym zwrócić uwagę na problem, który wymaga pilnego wyjaśnienia i uporządkowania przez Ministerstwo Finansów.

Nie budzi wątpliwości, że państwo ma prawo i obowiązek przeciwdziałać szarej strefie, nielegalnemu obrotowi, nieujawnionemu importowi oraz wprowadzaniu na rynek towarów pochodzących z nielegalnych źródeł. Nie budzi także wątpliwości, że gdy występuje realne ryzyko nadużyć podatkowych lub logistycznych, instrumenty nadzorcze mogą być uzasadnione. Problem polega jednak na tym, że regulacje dotyczące systemu SENT w odniesieniu do odzieży i obuwia w obecnym kształcie objęły także podmioty, których profil działalności zasadniczo odbiega od tych obszarów rynku, które były najpewniej rzeczywistym przedmiotem troski regulatora.

Z perspektywy dużego krajowego producenta odzieży działającego na wyspecjalizowanym rynku odzieży dla służb mundurowych należy wskazać, że nowelizacja przepisów dotyczących systemu SENT istotnie rozszerzyła zakres obowiązków administracyjnych, wprowadzając jednocześnie liczne niejasności interpretacyjne. Dotyczy to szczególnie tych przedsiębiorstw, które funkcjonują w warunkach pełnej dokumentowalności, ścisłej rozliczalności i rozbudowanych procedur kontraktowych, a więc takich, które realizują dostawy w formule zamówień publicznych na rzecz podmiotów sektora publicznego i w przypadku których jest pełny ślad ofertowy, umowny, magazynowy, księgowy i logistyczny.

Podjęte zostały próby wykładni przepisów na podstawie dostępnych materiałów, w tym odpowiedzi publikowanych na PUESC, jednak brak oficjalnego, kompleksowego i wiążącego stanowiska Ministerstwa Finansów powoduje utrzymywanie się po stronie przedsiębiorców stanu niepewności prawnej. W praktyce oznacza to nie tylko trudność w prawidłowym wykonywaniu obowiązków, lecz także realne ryzyko przyjęcia odmiennej interpretacji przez organy kontrolne. Jest to szczególnie ważne, ponieważ ewentualne naruszenia obowiązków SENT wiążą się z dotkliwymi sankcjami, podczas gdy sama regulacja wymaga od przedsiębiorców wcześniejszej rejestracji, prawidłowego zgłaszania przewozu, uzupełniania danych przewoźnika i środka transportu oraz potwierdzania odbioru towaru.

Praktyka stosowania tych przepisów ujawniła kilka kluczowych obszarów wymagających pilnego doprecyzowania.

Po pierwsze, poważne wątpliwości budzi sposób stosowania limitu 31,5 kg dla przesyłek rejestrowanych w przewozach kurierskich. W szczególności nie jest jasne, czy wskazany limit odnosi się do łącznej masy wszystkich paczek w ramach jednego transportu realizowanego z jednego miejsca nadania do jednego miejsca dostawy jednym środkiem transportu, czy też do każdej pojedynczej paczki identyfikowanej odrębnym numerem nadawczym. W praktyce rynkowej, zgodnie z wytycznymi operatorów kurierskich, przyjmuje się najczęściej, że każda paczka stanowi odrębną przesyłkę rejestrowaną, o ile spełnia kryterium wagowe. Brak jednoznacznego potwierdzenia tej wykładni w oficjalnych objaśnieniach powoduje jednak ryzyko zakwestionowania takiego podejścia.

Po drugie, nie ma jednoznacznych zasad wyłączenia z SENT przewozów związanych z usługowym przetwarzaniem towarów, a więc wtedy, gdy mamy do czynienia nie z dostawą towarów, lecz z wykonaniem usługi na materiale powierzonym. Dotyczy to w szczególności odbioru odzieży od podwykonawców po wykonaniu usługi szycia czy innych etapów usługowego przetwarzania. Aktualna praktyka interpretacyjna sugeruje, że kluczowe znaczenie ma brak „dostawy towarów" w rozumieniu przepisów o VAT, ale brak wyraźnego i systemowego potwierdzenia tej wykładni rodzi konieczność zachowawczego podejścia po stronie przedsiębiorców.

Po trzecie, niejasności występują w zakresie klasyfikacji wykrojów krawieckich jako towarów objętych SENT lub wyłączonych z SENT. W przypadku przewozu wykrojów, które stanowią półprodukt, a nie wyrób gotowy, nie jest jasne, czy powinny one być klasyfikowane jako pozostałe wyroby tekstylne, np. w ramach CN 6307, czy już jako odzież z działów 61 lub 62 CN. Ma to bezpośrednie znaczenie dla powstania albo niepowstania obowiązku monitorowania przewozu.

Po czwarte, w dalszym ciągu nie ma wyraźnych regulacji dotyczących przewozów odzieży na targi, pokazy i cele prezentacyjne. W praktyce można przyjąć, że skoro nie dochodzi do dostawy towarów, obowiązek SENT nie powinien powstawać. Jednak brak wyraźnego i generalnego uregulowania tej kwestii sprawia, że przedsiębiorcy muszą każdorazowo dokumentować cel przewozu i liczyć się z ryzykiem odmiennej oceny organu kontrolnego.

Po piąte, szczególnie istotne wątpliwości dotyczą importu towarów z państw trzecich i relacji między formularzami SENT200 i SENT100. W przypadku produkcji zlecanej zagranicznym podwykonawcom nie jest dziś wystarczająco jasne, czy przewóz od granicy do miejsca odprawy celnej oraz dalszy przewóz do magazynu importera powinny być objęte jednym zgłoszeniem, czy też wymagają odrębnych zgłoszeń. To zaś prowadzi do rozbieżnych praktyk i zwiększa ryzyko popełnienia błędu mimo zachowania dobrej wiary przez przedsiębiorcę.

Wskazane obszary pokazują, że mimo rozszerzenia systemu SENT na branżę odzieżową i obuwniczą regulacje nie uwzględniają w wystarczającym stopniu specyfiki procesów produkcyjnych i logistycznych charakterystycznych dla krajowych producentów działających na rynku specjalistycznym. W przypadku podmiotów realizujących dostawy głównie na rzecz sektora publicznego, w warunkach wysokiej formalizacji i pełnej audytowalności, powstaje uzasadnione pytanie, czy dodatkowe obowiązki SENT rzeczywiście wnoszą nową wartość informacyjną dla państwa, czy też w znacznej mierze dublują istniejącą już dokumentację zamówieniową, magazynową, fakturową i korporacyjną.

W związku z tym zwracam się do pana ministra z prośbą o odpowiedzi na następujące pytania.

1. Czy Ministerstwo Finansów planuje wydanie oficjalnych kompleksowych objaśnień dotyczących stosowania systemu SENT do odzieży i obuwia uwzględniających specyfikę branży tekstylnej i odzieży specjalistycznej?

2. Czy resort potwierdza, że limit 31,5 kg dla przesyłek rejestrowanych należy odnosić do każdej pojedynczej paczki identyfikowanej odrębnym numerem nadawczym, a nie do łącznej masy wszystkich paczek przewożonych jednym środkiem transportu?

3. Czy przewozy związane z wykonaniem usług na materiale powierzonym dokumentowane fakturą usługową, a nie fakturą sprzedaży towaru powinny być co do zasady wyłączone spod obowiązku zgłoszenia do systemu SENT?

4. Czy Ministerstwo Finansów planuje opublikowanie wytycznych dotyczących klasyfikacji wykrojów krawieckich i innych półproduktów tekstylnych na potrzeby stosowania systemu SENT?

5. Czy przewozy odzieży realizowane wyłącznie w celach prezentacyjnych, targowych lub pokazowych, niezwiązane ze sprzedażą, powinny być jednoznacznie i generalnie wyłączone spod obowiązku zgłoszenia?

6. Czy resort planuje oficjalne doprecyzowanie zasad stosowania formularzy SENT100 i SENT200 w przypadku importu odzieży i obuwia z państw trzecich, w szczególności w modelu produkcji zlecanej zagranicznym podwykonawcom?

7. Czy Ministerstwo Finansów dostrzega potrzebę wprowadzenia rozwiązań różnicujących sytuację podmiotów o niskim profilu ryzyka, w szczególności krajowych producentów odzieży specjalistycznej realizujących dostawy dla sektora publicznego w warunkach pełnej audytowalności dokumentacyjnej?

8. Czy rozważane jest wprowadzenie uproszczonego reżimu albo dodatkowych wyłączeń dla takich producentów, wzorem innych istniejących już w systemie SENT rozwiązań różnicujących sytuację określonych kategorii przewozów i podmiotów?

Mam nadzieję, że przedstawione kwestie zostaną potraktowane z należytą uwagą. Sprawa dotyczy bowiem nie tylko wykładni pojedynczych przepisów, lecz także warunków prowadzenia działalności przez krajowych producentów, którzy tworzą miejsca pracy, utrzymują kompetencje przemysłowe w Polsce i realizują dostawy na rzecz instytucji odpowiadających za bezpieczeństwo państwa. Tam, gdzie państwo chce skutecznie walczyć z szarą strefą, powinno działać zdecydowanie. Ale tam, gdzie ma do czynienia z przedsiębiorcami funkcjonującymi w warunkach wysokiej przejrzystości, pełnej rozliczalności i ścisłej kontroli, regulacja powinna być możliwie precyzyjna, proporcjonalna i pozbawiona zbędnych wątpliwości interpretacyjnych.

Krzysztof Kwiatkowski