



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 15 lipca 2026 roku

Sprawa: Odpowiedź na interpelację nr 17332
Znak sprawy: DC1.054.4.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 17332 złożoną przez Panią Posel Bożenę Lisowską w sprawie systemowych rozwiązań w obszarze obsługi celnej, mających wpływ na funkcjonowanie sektora małych i średnich przedsiębiorstw, uprzejmie informuję, co następuje.

Polska, ze względu na swoje położenie geograficzne, w chwili obecnej pełni wyjątkową rolę przy obsłudze obrotu towarowego oraz osobowego na granicy zewnętrznej Unii Europejskiej (UE).

Jednym z priorytetowych zadań Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) jest ochrona obszaru celnego i granic zewnętrznych UE, która polega przede wszystkim na prowadzeniu działań kontrolnych, mających na celu zapobieganie nielegalnemu przywozowi i wywozowi towarów. Stosownie do przepisów ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej¹, zwanej dalej „uoKAS”, kontroli celno-skarbowej podlega, m.in. przestrzeganie przepisów prawa celnego oraz innych przepisów związanych z przywozem i wywozem towarów w obrocie między obszarem celnym UE a państwami trzecimi, w szczególności przepisów dotyczących towarów objętych ograniczeniami lub zakazami.

Czy Ministerstwo Finansów planuje wprowadzenie jasnych wytycznych dla KAS, które określą optymalne i maksymalne ramy czasowe trwania kontroli celnej, w celu ochrony płynności finansowej przedsiębiorstw?

Kontrole celne, inne niż kontrole losowe, opierają się głównie na analizie ryzyka – przeprowadzanej z zastosowaniem technik elektronicznego przetwarzania danych

¹ Dz.U. z 2025 r. poz. 1131, z późn. zm.

w celu identyfikacji i oceny ryzyka oraz podjęcia niezbędnych środków zapobiegawczych – na podstawie kryteriów opracowanych na szczeblu krajowym, unijnym, a w stosownych przypadkach także międzynarodowym.

Oznacza to, że nie każdy transport i nie każda przesyłka podlega kontroli. Wytypowanie przesyłki do kontroli wynika ze wskazań analizy ryzyka. Zauważyć przy tym należy, że w przypadku wytypowania przesyłki do kontroli, możemy mieć do czynienia, np. z kontrolą dokumentów, kontrolą fizyczną połączoną z pobraniem próbek towaru, badaniami laboratoryjnymi czy zawnioskowaniem o tzw. pomoc administracyjną, co oznacza prowadzenie wyjaśnień z państwem trzecim.

W wyniku agresji Rosji na Ukrainę, UE przyjmuje kolejne pakiety sankcji, ograniczające lub zmierzające do całkowitego zakazania obrotu towarami pochodzącymi i przywożonymi z Rosji.

Organy celne obserwują liczne próby obejścia takich ograniczeń i zakazów. Obejście międzynarodowych sankcji gospodarczych to ogół działań podejmowanych w celu ominięcia lub złamania wprowadzonych restrykcji. Może przybrać formę:

- przekierowywania transakcji przez kraje trzecie, aby ukryć prawdziwe pochodzenie lub przeznaczenie towarów lub usług,
- podrabiania dokumentów, takich jak świadectwa pochodzenia, faktury lub listy przewozowe,
- znalezienia luk w przepisach sankcyjnych i wykorzystywania ich do przeprowadzania zabronionych transakcji,
- zakładania fikcyjnych firm wykorzystywanych do ukrycia prawdziwych właścicieli i beneficjentów transakcji sankcyjnych,
- nieprawidłowej klasyfikacji taryfowej towaru,
- nielogicznej i nieekonomicznej trasy przewozu.

Zgodnie z art. 3 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 z dnia 9 października 2013 r. ustanawiającego unijny kodeks celny², zwanego dalej „UKC”, zadaniem organów celnych jest nadzór nad międzynarodową wymianą handlową Unii w sposób wspierający sprawiedliwy i swobodny handel, wdrażanie zewnętrznych aspektów rynku wewnętrznego, wspólnej polityki handlowej oraz pozostałych wspólnych polityk Unii w zakresie wymiany handlowej, a także bezpieczeństwo całego łańcucha dostaw oraz stosowanie środków mających na celu:

- ochronę interesów finansowych Unii i jej państw członkowskich,
- ochronę Unii przed nieuczciwym i nielegalnym handlem przy równoczesnym wspieraniu legalnej działalności gospodarczej,
- zapewnianie bezpieczeństwa i ochrony Unii i jej mieszkańców oraz ochrony środowiska, w stosownych przypadkach w ścisłej współpracy z innymi organami.

Obserwując kolejne mechanizmy obchodzenia sankcji, organy celne podejmują wszelkie działania, aby im zapobiec. Może to oznaczać wydłużenie czasu kontroli celnej. Ewentualne wydłużenie czasu odprawy wynika przede wszystkim z konieczności zastosowania i weryfikacji środków ograniczających (sankcyjnych), w szczególności w zakresie pochodzenia towaru i podmiotów uczestniczących

² Dz. Urz. UE.L 2013 Nr 269, str. 1

w transakcji oraz konieczności przeprowadzenia dodatkowych działań kontrolnych, w tym badań lub uzyskania dokumentów potwierdzających pochodzenie towaru w związku z reżimem sankcyjnym. Na możliwość wydłużonego czasu odpraw zwracała uwagę także Komisja Europejska. W dokumencie *Zawiadomienie dla podmiotów gospodarczych, importerów i eksporterów 2022/C 145 I/1*³ Komisja wyraźnie wskazała, że „Podmioty gospodarcze powinny wziąć pod uwagę fakt, że aby zapobiec obchodzeniu tych przepisów, organy celne UE mogą przeprowadzać bardziej rygorystyczne kontrole, a także mogą żądać przekonujących dowodów na to, że dane towary nie są przywożone z Rosji i Białorusi ani wywożone do Rosji i Białorusi przez państwa trzecie.”.

Czy resort rozważa wdrożenie procedur ułatwiających obligatoryjne wyrażanie zgody na złożenie kontrolowanego towaru w magazynie czasowego składowania na czas trwania weryfikacji, aby zminimalizować koszty przestoju ponoszone przez przewoźników?

Jak wskazano wyżej, organy celne są z mocy prawa zobowiązane do podejmowania działań mających na celu ochronę interesów finansowych UE i jej państw członkowskich oraz zapewnianie jej bezpieczeństwa i ochrony, w tym przeciwdziałanie obchodzeniu sankcji ekonomicznych. Działania te realizowane są, m.in. w toku kontroli zgłoszeń celnych, której czas jest wydłużony ze względu na różnorodne obszary ryzyka oraz oczekiwanie na dostarczenie organom celnym wszelkich wymaganych dokumentów i informacji w odpowiedniej formie.

Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, w szczególności z art. 144 UKC, instytucja czasowego składowania dotyczy towarów nieunijnych od momentu ich przedstawienia organom celnym do czasu objęcia ich procedurą celną lub powrotnego wywozu. Z kolei art. 145 ust. 1 wprost stanowi, że towary te muszą być objęte deklaracją czasowego składowania (DSK) i znajdują się w statusie czasowego składowania.

Magazyn czasowego składowania nie jest miejscem uprawnionym do fizycznego przechowywania towarów, które zostały już zgłoszone do procedury celnej. Brak jest uregulowań prawnych w zakresie procedury oraz zabezpieczenia towaru podczas transportu do magazynu czasowego składowania towaru zgłoszonego do procedury dopuszczenia do obrotu w miejscu uznanym lub urzędzie celnym. Obowiązujące przepisy nie regulują, czy towar może być wprowadzony do ewidencji magazynowej, uzyskać numer DSK i przebywać tam pod zabezpieczeniem na czasowe składowanie.

W sytuacjach, gdy importer ma podejrzenie, iż zgłaszane towary mogą podlegać pod ograniczenia sankcyjne lub inne, np. związane z bezpieczeństwem produktów i jest w stanie zapewnić skuteczny dozór nad towarem, może wprowadzić najpierw towar do magazynu czasowego składowania i zgłosić go następnie do procedury dopuszczenia do obrotu po czasowym składowaniu z lokalizacją towaru w magazynie. Jednak rozwiązanie to nie powinno mieć charakteru obligatoryjnego.

Wprowadzanie obligatoryjnego udzielenia zgody na złożenie towaru w magazynie nie znajduje uzasadnienia z punktu widzenia sprawowania skutecznego dozoru bez konieczności stosowania środków administracyjnych niewspółmiernych do istniejącej potrzeby gospodarczej. Należy ponadto pamiętać, że podczas kontroli mogą wystąpić okoliczności uniemożliwiające zwolnienie środka transportu. Z uwagi na szeroki zakres prowadzonych kontroli nie zawsze jest uzasadnione

³ Dz. Urz. UE C 145I, str. 1

rozładowanie towaru ze środka transportu, np. w przypadku, gdy kontrola ma objąć także ten pojazd.

Należy jednak zauważyć, iż w przypadku kontroli towarów zgłoszonych do wywozu lub dopuszczenia do obrotu, w stosunku do których prowadzona jest kontrola celna, a termin jej zakończenia nie jest możliwy do ustalenia (np. oczekiwanie na odpowiedź weryfikacyjną administracji celnej z krajów spoza UE), organy celne wyrażają zgodę na złożenie towaru w magazynach czasowego składowania zlokalizowanych we właściwości miejscowej organu. W każdym przypadku wniosek o złożenie kontrolowanych towarów w magazynie czasowego składowania jest rozpatrywany przez organ celny indywidualnie. Nie są znane przypadki, w których odmówiono realizacji takiego wniosku.

Jakie działania zostaną podjęte w celu pełnego ujednolicenia na szczeblu krajowym procedur dotyczących wydawania oraz akceptowania świadectw EUR.1 (w tym w formie elektronicznej), aby wyeliminować różnice regionalne w traktowaniu podmiotów gospodarczych?

Jakie systemowe kroki podejmie resort w celu wyeliminowania wspomnianych różnic regionalnych w interpretacji przepisów dotyczących świadectw EUR.1, tak aby zapewnić równość traktowania podmiotów gospodarczych niezależnie od właściwości miejscowej urzędu celnego?

Czy i kiedy planowane jest wydanie przez Szefa KAS ogólnokrajowych wytycznych, które w jednolity sposób uregulują kwestię dopuszczalności dokumentowania pochodzenia towarów za pomocą oświadczeń w formie elektronicznej lub skanów, w celu redukcji obciążeń administracyjnych po stronie przedsiębiorców?

Procedura wystawiania świadectwa przewozowego EUR.1, które jest dowodem pochodzenia wywożonych produktów w ramach preferencyjnego handlu, w zależności od kierunku wywozu produktu, regulowana jest przez poszczególne umowy o wolnym handlu. Uregulowania poszczególnych umów w tym zakresie są podobne lub identyczne.

I tak na przykładzie przepisów Regionalnej konwencji w sprawie paneurośroziemnomorskich preferencyjnych reguł pochodzenia⁴, zgodnie z Dodatkiem I „Definicja Pojęcia »Produkty Pochodzące« i Metod współpracy Administracyjnej”:

Art. 20 ust.3. Eksporter występujący z wnioskiem o wystawienie świadectwa przewozowego EUR.1 musi być przygotowany do przedłożenia na każde żądanie organów celnych Umawiającej się Strony wywozu, w której wystawiono dane świadectwo przewozowe EUR.1, wszelkich stosownych dokumentów potwierdzających status pochodzenia przedmiotowych produktów oraz spełnienie pozostałych wymogów niniejszej Konwencji.

Organ celny Umawiającej się Strony wywozu wystawia świadectwo przewozowe EUR.1, jeżeli dane produkty mogą zostać uznane za produkty pochodzące i jeżeli spełniają one pozostałe wymogi niniejszej Konwencji (ust. 4).

⁴ Decyzja Nr 1/2023 Wspólnego Komitetu Regionalnej konwencji w sprawie paneurośroziemnomorskich preferencyjnych reguł pochodzenia z dnia 7 grudnia 2023 r. w sprawie zmiany Regionalnej konwencji w sprawie paneurośroziemnomorskich preferencyjnych reguł pochodzenia

Organy celne wystawiające świadectwa przewozowe EUR.1 podejmują wszelkie kroki niezbędne do zweryfikowania statusu pochodzenia produktów i wypełnienia pozostałych wymogów niniejszej Konwencji. W tym celu mają one prawo żądać przedstawienia wszelkich dowodów i przeprowadzać kontrole ksiąg rachunkowych eksportera lub dokonywać wszelkich innych czynności kontrolnych, jakie uznają za odpowiednie.(ust.5)

Jednocześnie w kontekście wystawiania świadectw przewozowych EUR. 1 nie ma możliwości ustalenia zamkniętego katalogu dokumentów niezbędnych do potwierdzenia pochodzenia towaru. Każda sprawa jest rozpatrywana indywidualnie i w zależności od rodzaju towaru organ celny może żądać różnego rodzaju dokumentów od prostego oświadczenia do dokładnego opisu procesu technologicznego.

Aby organ celny mógł potwierdzić pochodzenie eksporter musi być w stanie je udokumentować i to organ celny decyduje o konieczności przedłożenia oryginału lub kopii poszczególnych dokumentów, w zależności od konkretnego towaru. Przy ustalaniu pochodzenia zastosowanie mają różnego rodzaju reguły pochodzenia, które mogą być oparte na klasyfikacji taryfowej lub wartości użytych materiałów niepochodzących, jak i na rodzaju procesów technologicznych jakie powinny być przeprowadzone. Dlatego nie ma możliwości stosowania jednolitego podejścia do wszystkich wniosków o wystawienie świadectwa EUR. 1.

Należy również zauważyć, że delegacja ustawowa do określenia sposobu i trybu wystawiania przez organy celne świadectw, zawarta w art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 19 marca 2004 r. - Prawo celne⁵ – dotyczy świadectw potwierdzających niepreferencyjne pochodzenie towarów, a zatem nie dotyczy świadectw preferencyjnych EUR.1.

Czy planowane jest doprecyzowanie kryteriów nakładania kar za naruszenia przepisów celnych i sankcyjnych, tak aby były one w pełni adekwatne do skali przewinienia i nie obciążały firm nadmiernymi skutkami finansowymi za uchybienia o charakterze formalnym?

Czy Ministerstwo Finansów lub Szef KAS planują wydanie wiążących wytycznych ujednolicających kryteria nakładania kar za naruszenia celne i sankcyjne, wprowadzających jednoznaczne rozróżnienie pomiędzy uchybieniami o charakterze czysto formalnym (niemającymi wpływu na należności publicznoprawne) a rażącymi naruszeniami prawa, w duchu unijnej zasady proporcjonalności?

Należy zauważyć, że przedmiotem ww. pytań są kary pieniężne nakładane za naruszenie m.in. przepisów sankcyjnych bez wskazania jednak, jakie przepisy sankcyjne są przedmiotem zainteresowania Pani Poseł.

KAS przedstawia zatem informacje na temat kar pieniężnych, o których mowa w art. 6 ustawy z 13 kwietnia 2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego⁶, zwanej dalej: „mała ustawa sankcyjna” oraz art. 143d-art. 143e uoKAS.

⁵ Dz.U. z 2024 r., poz.1373 z późn.zm)

⁶ Dz. U. z 2025 r. poz. 514

W ww. przepisach małej ustawy sankcyjnej oraz uoKAS wskazano maksymalną wysokość kary pieniężnej za naruszenia przepisów sankcyjnych.

Nie oznacza to jednak wymierzenia kary w wysokości wskazanej w tych przepisach. Kara ta podlega bowiem miarkowaniu przy uwzględnieniu przesłanek określonych w art. 189d ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁷.

Naczelnicy urzędów celno-skarbowych, ustalając wysokość kary pieniężnej, są więc obowiązani uwzględniać dyrektywy wymiaru kary pieniężnej. Dyrektywy te stanowią swoiste normatywne przesłanki mające wpływ na ustalenie wysokości kar pieniężnych. Są to, m. in. waga i okoliczności naruszenia prawa, czas trwania tego naruszenia, jego częstotliwość, stopień przyczynienia się strony do powstania naruszenia, wysokość uzyskanej korzyści, a także działania podjęte w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa. Przy wymierzaniu kary pieniężnej niezbędne jest więc zbadanie w każdej indywidualnej sprawie, w jakim stopniu naruszenie zakazu bądź nakazu nastąpiło w rezultacie okoliczności, na które podmiot obowiązany do jego przestrzegania miał wpływ i w jakiej proporcji pozostaje do wagi dóbr chronionych przez nałożenie wspomnianej sankcji.

Należy podkreślić, że wysokość i zasadność nałożenia kary pieniężnej podlega kontroli instancyjnej wykonywanej przez dyrektora izby administracji skarbowej oraz kontroli sądowoadministracyjnej.

W tym miejscu należy wskazać na procedowany obecnie projekt ustawy o środkach ograniczających (UC92), którego celem jest kompleksowe uregulowanie systemu środków ograniczających. W projektowanej ustawie proponuje się nakładanie kary pieniężnej za naruszenie przepisów sankcyjnych o charakterze unijnym i krajowym z zachowaniem obowiązku jej miarkowania przy uwzględnieniu okoliczności analogicznych do obowiązujących przesłanek uzasadniających nałożenie tej kary.

Jednocześnie należy poinformować, że KAS nie wydawał i nie planuje wydania wiążących wytycznych ujednolicających kryteria nakładania administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia przepisów sankcyjnych związanych z agresją zbrojną Rosji na Ukrainę.

Jak przedstawiają się szczegółowe dane finansowe dotyczące wysokości wpływów z należności celno-podatkowych z tytułu importu do RP na przestrzeni lat 2020–2025 w porównaniu do zestawienia wpływów z tytułu kar nakładanych na przedsiębiorców w systemach SENT oraz RMPD w tym samym okresie?

KAS przedstawia zestawienie prezentujące wpływy do budżetu państwa z podatku akcyzowego importowego, VAT importowego oraz cła w ujęciu rocznym za lata 2020-2025. Należności z tytułu kar nakładanych w systemie SENT wykazywane są w systemie ZEFIR2 jako rodzaj należności KMF (kara pieniężna z tytułu monitorowania przewozu drogowego towarów od osób fizycznych) i KMP (kara pieniężna z tytułu monitorowania przewozu drogowego towarów od osób prawnych).

Raport sporządzono w oparciu o dane zawarte w Zintegrowanym Systemie Poboru Należności i Rozrachunków z UE i Budżetem ZEFIR2 według stanu na 2 czerwca 2026 r.

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz.1691

Wpływy budżetowe (w zł)				
Rok	Akcyza importowa	VAT importowy	Cło	Suma
2020	250 227 863	14 161 892 819	4 557 739 958	18 969 860 640
2021	543 576 888	20 349 333 023	6 412 854 092	27 305 764 003
2022	519 829 797	23 479 707 317	8 271 573 285	32 271 110 398
2023	547 994 708	20 992 741 574	6 159 558 540	27 700 294 822
2024	590 340 432	21 194 979 752	6 815 879 995	28 601 200 180
2025	728 137 659	23 511 246 611	7 735 006 756	31 974 391 026
Należności z tytułu kar nakładanych w systemie SENT (w zł)				
Rok	KMF	KMP	Suma	
2020	1 660 273	4 808 744	6 469 017	
2021	2 855 682	7 244 928	10 100 610	
2022	2 834 024	6 666 525	9 500 550	
2023	4 147 875	9 728 316	13 876 191	
2024	4 759 762	10 376 055	15 135 817	
2025	4 663 393	11 736 167	16 399 560	

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Zbigniew Stawicki

Podsekretarz Stanu Zastępca Szefa Krajowej Administracji Skarbowej

w Ministerstwie Finansów