Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 26 listopada 2026 r.
(OR. en)

16472/26

FISC 435
ECOFIN 1576

PISMO PRZEWODNIE

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	24 listopada 2026 r.
Do:	Thérèse BLANCHET, sekretarz generalna Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2026) 629 final
Dotyczy:	SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY na temat stosowania przepisów ustanowionych w dyrektywie Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2026) 629 final.

Zał.: COM(2026) 629 final

KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 24.11.2026 r.
COM(2026) 629 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

na temat stosowania przepisów ustanowionych w dyrektywie Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń

Wprowadzenie

1. Od każdej osoby oczekuje się zapłacenia przypadającej na nią sprawiedliwej części należnych podatków. Jeżeli podatki nie zostaną zapłacone, organy podatkowe muszą podjąć działania zmierzające do ich odzyskania. Kompetencje tych organów są jednak ograniczone do terytorium ich własnego państwa. Nie mogą one odzyskiwać wierzytelności w innych państwach, choć dłużnicy mogli się przenieść do innego państwa lub mogą posiadać aktywa w innych państwach. Aby rozwiązać ten problem, UE przyjęła przepisy umożliwiające państwom członkowskim udzielanie sobie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń. Ramy prawne tej pomocy określono w dyrektywie 2010/24/UE („dyrektywa w sprawie odzyskiwania wierzytelności")[1]. Po transpozycji przepisów dyrektywy do krajowych systemów prawnych państwa członkowskie są zobowiązane do udzielania sobie wzajemnej pomocy, czyli wymiany informacji, powiadamiania adresatów o dokumentach, odzyskiwania wierzytelności podatkowych w imieniu wnioskującego państwa członkowskiego oraz w razie potrzeby przyjmowania środków zabezpieczających.

   Wzajemna pomoc przy odzyskiwaniu wierzytelności ułatwia egzekwowanie obowiązku zapłaty podatków i zapobiega oszustwom podatkowym oraz stratom w budżetach państw członkowskich. Sprzyja tym samym sprawiedliwemu i niedyskryminacyjnemu traktowaniu w UE.

2. Komisja ma obowiązek co pięć lat przedstawiać Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie na temat stosowania przepisów dotyczących pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności. Niniejsze sprawozdanie, które stanowi kontynuację sprawozdania Komisji COM(2020) 813 z dnia 18 grudnia 2020 r.[2], obejmuje lata 2020–2025.

3. Na potrzeby niniejszego sprawozdania Komisja przeprowadziła w 2025 r. kompleksowe badanie ankietowe wśród wszystkich państw członkowskich, w którym zwróciła się o dane ilościowe i jakościowe dotyczące szeregu kwestii związanych z odzyskiwaniem wierzytelności podatkowych. Pytania dotyczyły przede wszystkim organizacji i zasobów krajowych centralnych biur łącznikowych, prawidłowego stosowania formularzy elektronicznych do przesyłania wniosków o pomoc i udzielania na nie odpowiedzi, przestrzegania terminów określonych w dyrektywie w sprawie odzyskiwania wierzytelności, wpływu zaskarżania wierzytelności i terminów przedawnienia na odzyskiwanie wierzytelności oraz możliwości stosowania środków zabezpieczających. Aby lepiej poznać sposób wykorzystania dostępnych narzędzi, Komisja zwróciła się do państw członkowskich o dane dotyczące krajowych wskaźników odzyskiwania wierzytelności, praktyk w zakresie odpisywania wierzytelności, współpracy z zarządcami w postępowaniach upadłościowych, rozpatrywania wniosków o zwrot VAT oraz odzyskiwania VAT niezapłaconego w ramach procedury punktu kompleksowej obsługi (procedury OSS)[3]. Komisja zwróciła się również do państw członkowskich o przedstawienie opinii na temat obciążeń administracyjnych, możliwości podejmowania

---

[1] Dyrektywa Rady 2010/24/UE z dnia 16 marca 2010 r. w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków, ceł i innych obciążeń, Dz.U. L 84 z 31.3.2010, s. 1.

[2] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2020) 813 z dnia 18 grudnia 2020 r. na temat stosowania przepisów ustanowionych w dyrektywie Rady 2010/24/UE.

[3] W ramach unijnej procedury OSS podatnicy, którzy mają siedzibę w państwie członkowskim UE i dostarczają towary lub świadczą usługi na rzecz klientów indywidualnych w innych państwach członkowskich, mogą deklarować i płacić w państwie członkowskim swojej siedziby (państwie członkowskim identyfikacji na potrzeby procedury OSS) VAT należny w tych innych państwach członkowskich (państwach członkowskich konsumpcji). Państwo członkowskie identyfikacji na potrzeby procedury OSS pobiera ten VAT, a następnie przekazuje go państwom członkowskim konsumpcji.

działań wielostronnych i wprowadzenia innych ewentualnych zmian w przepisach UE, a także na temat współpracy z państwami trzecimi. Otrzymane odpowiedzi uwzględniono w analizie zawartej w niniejszym sprawozdaniu. Nie wszystkie państwa członkowskie udzieliły jednak zadowalających odpowiedzi na ankietę w określonym terminie. Jedno państwo członkowskie w ogóle nie udzieliło odpowiedzi.

1. Zmiany, które nastąpiły po publikacji poprzedniego sprawozdania

4. W poprzednim sprawozdaniu wskazano **pięć priorytetowych działań**:

   1) usprawnienie gromadzenia danych statystycznych dotyczących wykorzystania pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności na potrzeby lepszej oceny efektywności i skuteczności wzajemnej pomocy w tej dziedzinie, z uwzględnieniem potrzeby uniknięcia lub ograniczenia dodatkowego obciążenia pracą krajowych organów podatkowych. Szczególną uwagę należy poświęcić również relacji pomiędzy nakładem pracy wynikającym z przychodzących wniosków o pomoc a zasobami administracyjnymi wykorzystywanymi do wykonywania tej pracy we współpracującym państwie członkowskim;
   2) przeanalizowanie problemów występujących w poszczególnych państwach członkowskich w związku z krajowymi przepisami lub praktykami w zakresie odzyskiwania wierzytelności, które utrudniają sprawne działanie mechanizmu wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności, w celu rozwiązania tych kwestii;
   3) zbadanie potrzeb i metod w zakresie poprawy działania systemu pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności na szczeblu UE;
   4) zwiększenie wiedzy i świadomości na temat przepisów dotyczących wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności, zarówno wśród krajowych organów podatkowych, jak i wśród podatników;
   5) zbadanie możliwości i sposobów wspierania i ułatwiania pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności z udziałem państw trzecich, uwzględniając kompetencje i priorytety UE.

5. W odniesieniu do działań następczych w związku z tymi priorytetowymi działaniami można odnotować **następujące postępy**:

   1) Aby ułatwić i usprawnić gromadzenie danych statystycznych[4], Komisja opracowała narzędzie, które pozwala zbierać je automatycznie. Test przeprowadzony w pierwszej połowie 2025 r. potwierdził, że narzędzie to jest zasadniczo niezawodne, choć dokładność nadal zależy od prawidłowego stosowania formularzy elektronicznych na etapie składania wniosków o pomoc przy odzyskiwaniu wierzytelności i na etapie działań następczych.
      Od 2026 r. (począwszy od statystyk dotyczących pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności w 2025 r.) gromadzi się także dodatkowe istotne dane, m.in. o terminowości odpowiedzi oraz liczbie i przyczynach zmian wniosków o pomoc. Automatyczne gromadzenie danych statystycznych nie tylko zwiększa wiarygodność

[4] Zgodnie z art. 27 ust. 1 dyrektywy 2010/24/UE każde państwo członkowskie corocznie przekazuje dane statystyczne dotyczące liczby wniosków o udzielenie informacji, powiadomienie i odzyskanie wierzytelności lub zastosowanie środków zabezpieczających, które w danym roku zostały przesłane do każdego ze współpracujących państw członkowskich i które otrzymano od każdego z wnioskujących państw członkowskich, a także kwot wierzytelności, które były przedmiotem wniosków o pomoc przy odzyskaniu wierzytelności, oraz odzyskanych kwot.

danych przekazywanych przez państwa członkowskie, lecz także przyczynia się do zmniejszenia ich obciążeń administracyjnych.

2) Po przeanalizowaniu problemów zgłoszonych na szczeblu poszczególnych państw członkowskich Komisja zainicjowała w 2023 r. dialogi w ramach procedury EU Pilot dotyczące ośmiu państw członkowskich; przedmiotem tych dialogów był dostęp krajowych organów odpowiedzialnych za odzyskiwanie wierzytelności do informacji o rachunkach bankowych i innych aktywach, potrzebny do udzielania odpowiedzi na wnioski o informacje istotne z punktu widzenia odzyskiwania wierzytelności podatkowych. W wyniku tych działań wyjaśniono szereg kwestii i zmieniono niektóre przepisy krajowe, co zwiększyło zdolność tych organów do przekazywania innym państwom członkowskim, na ich wniosek, informacji o aktywach znajdujących się w ich jurysdykcji.
3) Ponadto w październiku 2024 r. Komisja wszczęła wobec Malty postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego i wezwała ją do podjęcia działań naprawczych: wierzytelności pochodzących z innych jurysdykcji nie uznawano za podlegające bezpośredniej egzekucji i wymagały one uprzedniego zatwierdzenia przez sądy krajowe. Praktyka ta była sprzeczna z art. 12 ust. 1 dyrektywy w sprawie odzyskiwania wierzytelności, zgodnie z którym jednolity tytuł wykonawczy umożliwia natychmiastowe przystąpienie do egzekucji we współpracującym państwie członkowskim. Postępowanie to zamknięto po wejściu w życie w 2025 r. zmian legislacyjnych, które dostosowały przepisy krajowe do prawa UE.
4) Aby pogłębić wiedzę krajowych organów podatkowych i podatników na temat przepisów dotyczących pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności oraz upowszechniać informacje o tych przepisach, Komisja podjęła również szereg inicjatyw: organizowała regularne spotkania grupy eksperckiej ds. odzyskiwania wierzytelności, specjalne warsztaty w ramach programu Fiscalis dla nowych urzędników i warsztaty tematyczne poświęcone konkretnym zagadnieniom, takim jak ochrona praw podatników, a także uruchomiła moduł e-uczenia się dotyczący stosowania formularzy elektronicznych. Działania te uzupełniały szkolenia prowadzone na szczeblu krajowym.
5) Pomoc przy odzyskiwaniu wierzytelności była również przedmiotem negocjacji międzynarodowych. Nowe ramy takiej pomocy w ramach umowy o handlu i współpracy[5] uzgodniono ze Zjednoczonym Królestwem, odpowiednie postanowienia uwzględniono w układzie o stowarzyszeniu wynegocjowanym z Andorą i San Marino[6], a ze Szwajcarią i Norwegią[7] prowadzono negocjacje.

---

[5] Dz.U. L 149 z 30.4.2021, s. 10. Nowe postanowienia dotyczące wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności podatkowych określono w Protokole w sprawie współpracy administracyjnej i zwalczania oszustw w dziedzinie podatku od wartości dodanej oraz w sprawie wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących podatków i ceł, który stanowi załącznik do tej umowy o handlu i współpracy.

[6] Wniosek dotyczący decyzji Rady w sprawie zawarcia, w imieniu Unii Europejskiej, Układu ustanawiającego stowarzyszenie między Unią Europejską a, odpowiednio, Księstwem Andory i Republiką San Marino, COM(2024) 189 final z dnia 26 kwietnia 2024 r.
Po przyjęciu załączony do układu protokół dotyczący Andory będzie przewidywał nowe zasady udzielania pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących należności celnych przywozowych i wywozowych. Te nowe zasady określono w art. 25 tego protokołu i zastąpią one zasady przyjęte wcześniej na podstawie art. 4–24 decyzji nr 1/2003 Wspólnego Komitetu WE–Andora z dnia 3 września 2003 r., Dz.U. L 253 z 7.10.2003, s. 3. Przyszłe postanowienia dotyczące wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wszystkich wierzytelności podatkowych należy uzgodnić z Andorą i San Marino w ciągu czterech lat od wejścia w życie układu o stowarzyszeniu (art. 63 projektu układu o stowarzyszeniu).

[7] Celem trwających negocjacji z Norwegią jest rozszerzenie zakresu pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności na podstawie obowiązującej umowy pomiędzy Unią Europejską a Królestwem Norwegii o współpracy administracyjnej, zwalczaniu oszustw oraz odzyskiwaniu wierzytelności w dziedzinie podatku od wartości dodanej (Dz.U. L 195 z 1.8.2018, s. 1).

Inicjatywy te przyczyniają się do rozszerzenia współpracy w zakresie odzyskiwania wierzytelności poza UE.

W kontekście umów negocjowanych ze Zjednoczonym Królestwem i niektórych dwustronnych inicjatyw państw członkowskich Komisja dostrzegła problemy z zapewnieniem zgodności z prawem Unii. W razie potrzeby Komisja interweniowała, aby wyjaśnić obowiązujące ramy prawne i doprowadzić do wprowadzenia zmian niezbędnych do zagwarantowania zgodności umów z przepisami UE. Przypomniano, że podatki i cła objęte postanowieniami umowy o handlu i współpracy między UE a Zjednoczonym Królestwem dotyczącymi pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności nie powinny stanowić przedmiotu odpowiednich postanowień umów i protokołów ustaleń, które państwa członkowskie negocjują ze Zjednoczonym Królestwem. Wyjaśniono również, że dwustronne porozumienia między państwami członkowskimi UE a Zjednoczonym Królestwem nie powinny być sprzeczne z postanowieniami dotyczącymi pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności zawartymi w umowie brexitowej oraz w załączonym do niej Protokole w sprawie Irlandii / Irlandii Północnej[8].

2. Jak skuteczna jest pomoc przy odzyskiwaniu wierzytelności podatkowych między państwami członkowskimi?

2.1. Liczba wniosków, kwoty wierzytelności objętych wnioskami i kwoty faktycznie odzyskane[9]

6. W ostatnich latach liczba wniosków o pomoc znacznie wzrosła. Tendencja ta dotyczy wszystkich rodzajów wniosków składanych w ramach współpracy transgranicznej przy odzyskiwaniu wierzytelności podatkowych. Są to wnioski o udzielenie informacji, które według przewidywań będą istotne dla organu wnioskującego przy odzyskiwaniu jego wierzytelności, wnioski o powiadomienie adresata o dokumentach dotyczących odzyskiwania takich wierzytelności, wnioski o zastosowanie środków zabezpieczających w celu zagwarantowania odzyskania wierzytelności w przyszłości oraz wnioski o zastosowanie środków odzyskiwania wierzytelności.

Tabela 1: Całkowita liczba wniosków otrzymanych przez wszystkie państwa członkowskie (2020–2025)

	Wnioski o udzielenie informacji	Wnioski o powiadomienie	Wnioski o zastosowanie środków zabezpieczających	Wnioski o odzyskanie wierzytelności	Całkowita liczba wniosków
2020	19 453	1 592	90	18 791	39 926
2021	21 952	1 488	124	20 711	44 275
2022	19 589	1 181	145	20 750	41 665
2023	22 058	1 202	297	28 325	51 882
2024	28 833	1 366	194	36 525	66 918

[8] Zob. sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie negocjacji dwustronnych porozumień lub umów między państwami członkowskimi UE a Zjednoczonym Królestwem dotyczących współpracy administracyjnej w dziedzinie VAT lub pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności dotyczących wszelkich podatków zgodnie z art. 8 ust. 2 decyzji Rady (UE) 2021/689, COM(2025) 16 final z dnia 28 stycznia 2025 r.

[9] Należy zaznaczyć, że dopiero od 2025 r. dane statystyczne gromadzi się za pomocą zautomatyzowanego narzędzia, z którego korzystają wszystkie państwa członkowskie.

2025	29 792	1 796	526	39 397	71 511

Niektóre państwa członkowskie otrzymały więcej wniosków o pomoc niż pozostałe. W załączniku 1 przedstawiono zestawienie liczby wniosków, które poszczególne państwa członkowskie otrzymały w latach 2024–2025.

7. W ostatnich latach odzyskane kwoty również wykazywały ogólną tendencję wzrostową, choć nadal są znacznie niższe od kwot wierzytelności, które były przedmiotem wniosków o pomoc przy odzyskaniu wierzytelności.

Tabela 2: Zestawienie kwot wierzytelności, które były przedmiotem wniosków o pomoc przy odzyskaniu wierzytelności, oraz odzyskanych kwot (2020–2025)

	Kwoty objęte wnioskami o odzyskanie wierzytelności (według danych przekazanych przez wnioskujące państwa członkowskie)	Kwoty odzyskane na wniosek innych państw członkowskich przed odliczeniem kosztów własnych (według danych przekazanych przez współpracujące państwa członkowskie)	Kwoty odzyskane na podstawie wniosków skierowanych do innych państw członkowskich (według danych przekazanych przez wnioskujące państwa członkowskie)
	w EUR (w zaokrągleniu do 1 000)	*w EUR (w zaokrągleniu do 1 000)*	*w EUR (w zaokrągleniu do 1 000)*
2020	2 424 528 000	76 265 000	66 256 000
2021	2 604 570 000	65 794 000	82 008 000
2022	2 337 326 000	83 277 000	111 284 000
2023	2 991 038 000	104 427 000	129 637 000
2024	3 878 215 000	123 802 000	177 977 000
2025	5 083 807 000	151 427 000	150 471 000

2.2. Działania państw członkowskich na rzecz udzielania wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności podatkowych

8. Istnieje znaczna różnica między kwotami, które były przedmiotem wniosków o pomoc przy odzyskaniu wierzytelności, a kwotami, które zarówno wnioskujące, jak i współpracujące państwa członkowskie wykazały jako faktycznie odzyskane (tabela 2). Należy jednak zauważyć, że:
   - z pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności korzysta się zazwyczaj w ostateczności, po wyczerpaniu krajowych środków odzyskiwania wierzytelności[10]. Wnioski o taką pomoc dotyczą więc na ogół trudnych spraw związanych z wierzytelnościami powstałymi stosunkowo dawno,
   - działania zmierzające do odzyskania wierzytelności zwykle wymagają czasu. Nawet jeśli uda się odzyskać całość lub część wierzytelności, następuje to zazwyczaj dopiero po pewnym czasie, już po zakończeniu roku, w którym złożono dany wniosek,

[10] Zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy w sprawie odzyskiwania wierzytelności przed zwróceniem się do innego państwa członkowskiego z wnioskiem o odzyskanie wierzytelności wnioskujące państwo członkowskie musi najpierw zastosować własne procedury krajowe; wyjątek stanowią sytuacje, w których jest oczywiste, że we wnioskującym państwie członkowskim nie ma żadnych aktywów do odzyskania lub że takie procedury nie doprowadzą do spłaty całkowitej kwoty wierzytelności, a organ wnioskujący posiada konkretne informacje wskazujące na to, że dana osoba dysponuje aktywami we współpracującym państwie członkowskim, lub gdy zastosowanie takich procedur we wnioskującym państwie członkowskim spowodowałoby nieproporcjonalne trudności.

- statystyki dotyczące faktycznie odzyskanych kwot, które gromadzi się automatycznie (od 2025 r.), nie zawsze obejmują kwoty odzyskane częściowo w toku nadal trwających działań, ponieważ organy współpracujące nie zawsze systematycznie przekazują takie dane wnioskującym państwom członkowskim,
- brakuje danych o łącznej wysokości kwot wpłaconych bezpośrednio. Statystyki dotyczące faktycznie odzyskanych kwot, przekazywane przez współpracujące państwa członkowskie, a od 2025 r. gromadzone za pomocą zautomatyzowanego narzędzia, nie uwzględniają kwot, które dłużnicy wpłacili bezpośrednio wnioskującemu państwu członkowskiemu po skierowaniu wniosku o odzyskanie wierzytelności do współpracującego państwa członkowskiego. W 2025 r. odnotowano co najmniej 6 116 takich wpłat (w tym 2 622 wpłaty częściowe i 3 494 wpłaty w pełnej wysokości wierzytelności),
- „wskaźnik skuteczności" i wyniki działań podejmowanych przez organy współpracujące w zakresie odzyskiwania wierzytelności zależą od wielu czynników, na które organy te nie mają wpływu. Przede wszystkim w chwili przesłania wniosku o odzyskanie wierzytelności nie zawsze wiadomo, czy we współpracującym państwie członkowskim uda się odnaleźć dłużnika lub jego aktywa. Jeżeli w tym państwie nie ma możliwości odzyskania wierzytelności, działania organów współpracujących nie mogą przynieść rezultatu. Dłużnicy mogą ponadto skutecznie zakwestionować zasadność wierzytelności, niekiedy nawet po wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia pomocy przy jej odzyskaniu. W statystykach nie odnotowuje się późniejszego anulowania wierzytelności ani zmniejszenia jej kwoty (ponieważ uwzględnia się w nich kwoty podane w pierwotnym wniosku)[11].

9. Z zebranych informacji wynika jednak, że administracje współpracujących państw członkowskich nie zawsze podejmują wystarczające starania, by zrealizować otrzymane wnioski. Działania następcze nie zawsze prowadzi się systematycznie, a informacje o realizacji wniosków często przekazuje się z opóźnieniem i są one nieprecyzyjne, zwłaszcza w przypadku wniosków o odzyskanie wierzytelności.

   Od 2025 r. gromadzi się dane statystyczne dotyczące terminowości przesyłania potwierdzeń odbioru wniosków o pomoc i późniejszych komunikatów o ich realizacji. Dane te trzeba jednak gromadzić przez dłuższy okres, zanim ich analiza pozwoli w pełni i rzetelnie ocenić działania współpracujących państw członkowskich na rzecz terminowej realizacji wniosków o pomoc.

[11] Do innych czynników, na które organy współpracujące nie mają wpływu, należą następujące sytuacje:
1. wnioskujące państwo członkowskie może skierować wnioski dotyczące tej samej wierzytelności do kilku państw członkowskich. W takim przypadku wierzytelność należy (można) odzyskać tylko raz. Nawet jeśli wierzytelność zostanie odzyskana w całości w jednym państwie członkowskim, przy obliczaniu wskaźnika skuteczności pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności w pozostałych państwach członkowskich przyjmie się, że nie odzyskano z niej żadnej kwoty.
2. Jeżeli wnioskujące państwo członkowskie wystąpi z wnioskiem o odzyskanie wierzytelności z kwoty VAT podlegającej zwrotowi, narzędzie do gromadzenia statystyk dotyczących pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności pominie kwotę zwrotu VAT objętą zajęciem i uwzględni pełną kwotę zaległości podatkowej (która może być znacznie wyższa od kwoty VAT podlegającej zwrotowi), co zniekształciłoby wskaźnik skuteczności tej pomocy obliczony na podstawie tych danych.
3. Jedno z państw członkowskich otrzymało wniosek o odzyskanie wierzytelności na wyjątkowo wysoką kwotę przekraczającą 500 000 000 EUR. Brak odzyskania tej jednej wierzytelności mógłby negatywnie wpłynąć na ogólny wskaźnik odzyskiwania wierzytelności we współpracującym państwie członkowskim.

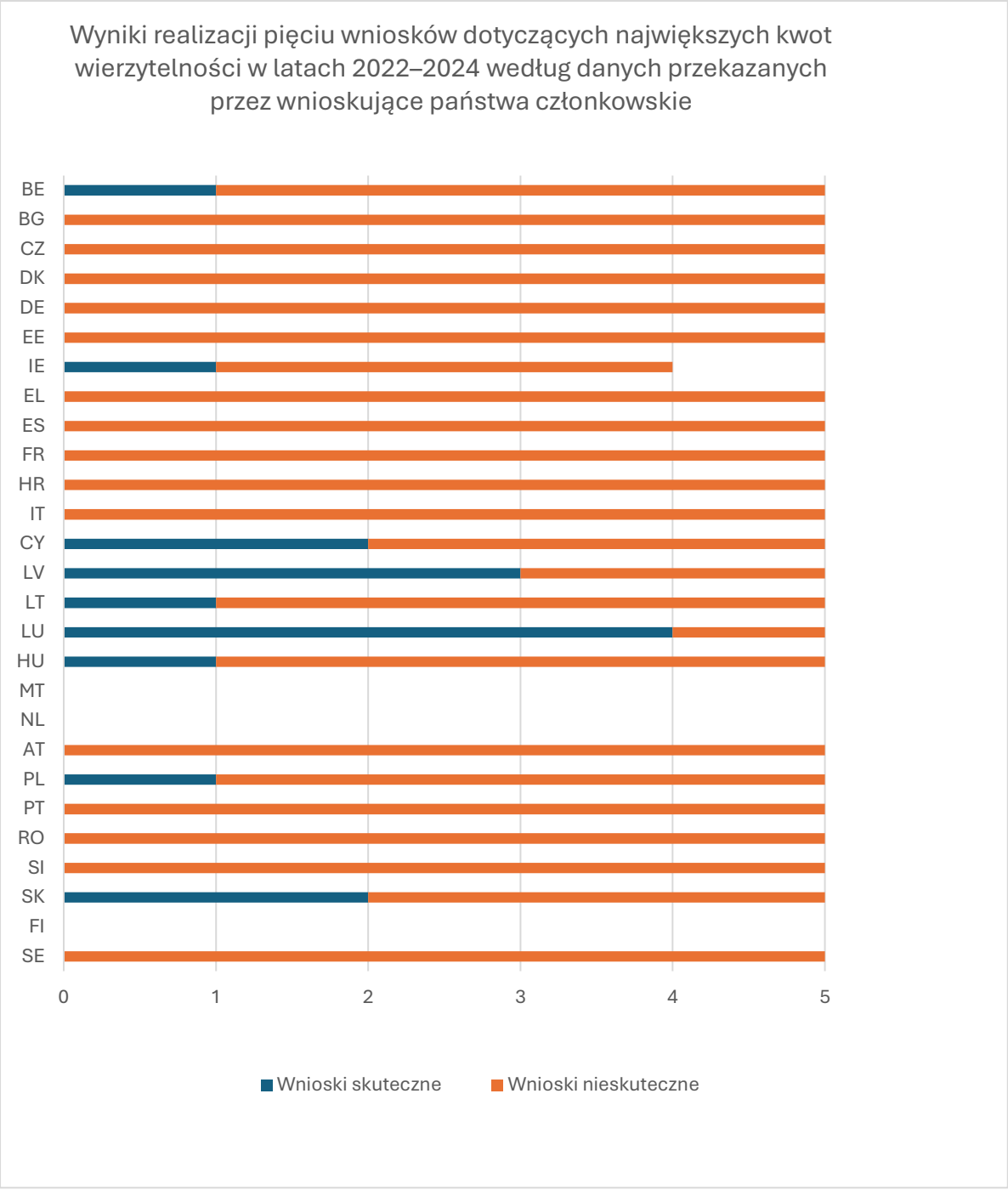
2.3. Główne problemy napotykane przy realizacji wniosków o odzyskanie wierzytelności

10. W sprawozdaniu z 2017 r. dotyczącym korzystania ze wzajemnej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności podatkowych między państwami członkowskimi UE zauważono, że *taki stan rzeczy stwierdzono na podstawie konsultacji z organami podatkowymi państw członkowskich, z których to konsultacji wynika, że pomoc przy odzyskiwaniu wierzytelności działa dobrze w prostych sytuacjach (np. pracownicy przygraniczni), w których pomoc przy odzyskiwaniu wierzytelności stanowi rozwiązanie możliwe do zastosowania w przypadku braku kompetencji transgranicznych w organach podatkowych. W innych sytuacjach – w szczególności gdy niepobranie wierzytelności wynika z nieuczciwego zamiaru dłużnika – pomoc przy odzyskiwaniu wierzytelności jest jednak oceniana jako trudniejsza, podobnie jak odzyskanie takiej wierzytelności w samym wnioskującym państwie członkowskim*[12]. Ustalenie to pozostaje aktualne. Mimo wzrostu odzyskiwanych kwot nadal utrzymuje się znaczna różnica między kwotami objętymi wnioskami o odzyskanie wierzytelności a kwotami odzyskanymi.

11. Aby dokładnie ustalić, dlaczego wnioski o odzyskanie wierzytelności nie przynosiły oczekiwanych rezultatów, Komisja zwróciła się do państw członkowskich o szczegółową analizę wyników realizacji pięciu wniosków dotyczących największych kwot wierzytelności w latach 2022–2024. Zebrane informacje potwierdzają, że kwoty objęte wnioskami znacznie różniły się od kwot odzyskanych, co wskazuje, że wnioski te przyniosły jedynie częściowe rezultaty.

[12] Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady COM(2017) 778 z dnia 18.12.2017 r. na temat stosowania wzajemnej pomocy między państwami UE przy odzyskiwaniu wierzytelności, pkt 2 lit. d).

Tabela 3: Zestawienie przypadków skutecznego i nieskutecznego odzyskiwania wierzytelności według danych przekazanych przez wnioskujące państwa członkowskie[13]



[13] Odzyskiwanie wierzytelności uznaje się za „skuteczne", jeżeli współpracujące państwo członkowskie odzyskało wierzytelność w całości lub w części bądź jeżeli wpłat dokonano bezpośrednio na rzecz wnioskującego państwa członkowskiego; odzyskiwanie wierzytelności uznaje się za „nieskuteczne", jeżeli nie odzyskano żadnej kwoty lub odzyskano jedynie niewielką kwotę.
Malta nie przesyłała takich wniosków w tym okresie; Niderlandy nie udzieliły odpowiedzi na ankietę; Finlandia nie udzieliła odpowiedzi na to pytanie.

Tabela 4: Zestawienie przypadków skutecznego i nieskutecznego odzyskiwania wierzytelności według danych przekazanych przez współpracujące państwa członkowskie[14]



12. Z zebranych informacji wynika, że najczęstszymi przeszkodami w skutecznym udzielaniu pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności są niewypłacalność dłużnika, wspomniany wyżej brak aktywów, z których można prowadzić egzekucję na terytorium współpracującego państwa członkowskiego, oraz brak dalszej możliwości odzyskania wierzytelności.

[14] Odzyskiwanie wierzytelności uznaje się za „skuteczne", jeżeli współpracujące państwo członkowskie odzyskało wierzytelność w całości lub w części bądź jeżeli wpłat dokonano bezpośrednio na rzecz wnioskującego państwa członkowskiego; odzyskiwanie wierzytelności uznaje się za „nieskuteczne", jeżeli nie odzyskano żadnej kwoty lub odzyskano jedynie niewielką kwotę.
Niderlandy nie udzieliły odpowiedzi na ankietę; Finlandia nie udzieliła odpowiedzi na to pytanie.

Szczególnie trudne są przypadki oszukańczego wykorzystania niewypłacalności, ponieważ trudno ustalić, gdzie znajdują się aktywa za granicą, a obecna współpraca transgraniczna w sprawach dotyczących niewypłacalności ma ograniczony zakres.

Ankieta potwierdziła, że dla skuteczności pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności zasadnicze znaczenie ma dostęp w odpowiednim czasie do dokładnych informacji (aktualnych informacji o tym, czy i gdzie można odnaleźć aktywa, dłużników lub inne osoby odpowiedzialne za spłatę danej zaległości podatkowej). Gdy informacje docierają z opóźnieniem, są niepełne lub nieaktualne, pogarsza się efektywność i skuteczność współpracy.

Zasadnicze znaczenie ma także odpowiednio wczesne składanie wniosków o pomoc przy odzyskiwaniu wierzytelności. Opóźnienia po stronie wnioskujących państw członkowskich w ustalaniu należności podatkowych i występowaniu o pomoc mogą znacznie zmniejszyć szanse na odzyskanie tych wierzytelności.

Ich odzyskiwanie utrudniają też długotrwałe procedury ustalania należności podatkowych i procedury audytowe oraz przewlekłe spory dotyczące wierzytelności podatkowych. Jeżeli wierzytelność została zaskarżona, co do zasady nie można wystąpić z wnioskiem o pomoc przy jej odzyskaniu, a czas potrzebny na wydanie ostatecznego rozstrzygnięcia w sprawie zaległości podatkowej często zmniejsza szanse na skuteczną egzekucję na późniejszym etapie.

Ponadto złożone i często zmieniające się przepisy podatkowe mogą zwiększać liczbę zaskarżanych wierzytelności, co prowadzi do dalszych opóźnień i potęguje niepewność.

3. Usprawnienie odzyskiwania wierzytelności podatkowych na szczeblu krajowym i poprawa funkcjonowania transgranicznej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności

3.1. Usprawnienie odzyskiwania wierzytelności podatkowych na szczeblu krajowym

13. Gdy podatków nie udaje się odzyskać, narastają znaczne zaległości podatkowe. W załączniku 2 przedstawiono dane o wysokości zaległości podatkowych w poszczególnych państwach członkowskich według stanu na koniec roku. Brak wspólnej metodyki oceny krajowych wskaźników odzyskiwania wierzytelności podatkowych utrudnia jednak ocenę wyników osiąganych w państwach członkowskich. Z odpowiedzi na ankietę wynika, że państwa członkowskie stosują bardzo zróżnicowane metodyki obliczania krajowych wskaźników odzyskiwania wierzytelności podatkowych. Niektóre państwa członkowskie wykorzystują wskaźniki oparte na czasie (z różnymi okresami odniesienia), a inne koncentrują się na stanie zaległości. Kilka państw członkowskich stosuje wskaźniki skuteczności egzekucji, a niektóre uwzględniają cele polityki podatkowej. Część państw członkowskich, aby zmierzyć skuteczność odzyskiwania wierzytelności, wyłącza z obliczeń wierzytelności nieściągalne lub takie, których egzekucję zawieszono, podczas gdy inne stosują ogólniejsze wskaźniki przestrzegania przepisów podatkowych, które nie są bezpośrednio związane z egzekucją. Różnice w definicjach podstawowych pojęć (takich jak „zaległość”, „wierzytelność możliwa do odzyskania” czy „wierzytelność wycofana”) ograniczają zatem porównywalność wyników.

14. Chociaż administracje krajowe stale dostosowują swoje struktury i procedury, aby usprawnić udzielanie pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności, potrzebne są dalsze działania.

15. Zasadnicze znaczenie nadal mają sprawne i skuteczne procedury odzyskiwania wierzytelności podatkowych (w szczególności terminowe składanie wniosków i ich szybka realizacja). Niektóre administracje scentralizowały zadania lub wprowadziły bardziej zintegrowane podejście do odzyskiwania wierzytelności dotyczących różnych kategorii podatków. Skuteczność tego podejścia zależy od tego, czy organ odpowiedzialny za odzyskiwanie wierzytelności ma pełny dostęp do wszystkich istotnych informacji, które pozwalają mu stosować kompleksową strategię odzyskiwania wierzytelności.

16. Kluczowa jest również dobra współpraca organów podatkowych z organami właściwymi w sprawach niewypłacalności lub z syndykami, zwłaszcza po to, by decyzje w sprawie odpowiedzialności solidarnej w przypadkach oszukańczego wykorzystania niewypłacalności pozwalały skutecznie odzyskiwać wierzytelności.

17. Należy dążyć do skrócenia procedur ustalania i zaskarżania wierzytelności podatkowych. Uproszczenie przepisów podatkowych, przyspieszenie postępowań wyjaśniających w sprawach podatkowych i usprawnienie procedur rozstrzygania sporów mają zasadnicze znaczenie dla zapobiegania opóźnieniom, które zmniejszają szanse na odzyskanie wierzytelności.

18. W 2026 r. powołano nową grupę projektową Fiscalis (FPG 069), której zadaniem jest określenie sposobów usprawnienia ściągania i odzyskiwania zaległości podatkowych; w tym celu grupa wykorzysta analizę porównawczą, transformację cyfrową i inteligencję opartą na współpracy. Prace grupy projektowej Fiscalis pozwolą lepiej poznać działanie krajowych procedur odzyskiwania wierzytelności w praktyce. Rezultaty projektu pomogą określić, gdzie i w jaki sposób można wprowadzić dalsze usprawnienia.

3.2. Poprawa funkcjonowania transgranicznej pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności podatkowych

19. Aby usprawnić realizację wniosków transgranicznych, współpracujące organy podatkowe powinny zadbać o to, by wierzytelności odzyskiwano sprawnie, skutecznie i bez zbędnej zwłoki.

20. W 2025 r. unijna wspólnota AIAC[15] wydała wytyczne dotyczące sposobów ograniczania ryzyka niezapłacenia podatków przez uwzględnianie kwestii odzyskiwania wierzytelności w ramach kontroli wielostronnych i innych działań podejmowanych w ramach zaawansowanej międzynarodowej współpracy administracyjnej na potrzeby ustalania należności podatkowych i kontroli podatkowej.

21. Poza analizą krajowych procedur odzyskiwania wierzytelności głównym celem wspomnianej wyżej grupy projektowej Fiscalis (FPG 069) jest zwiększenie skuteczności, szybkości i sprawiedliwości ściągania i odzyskiwania zaległości podatkowych we wszystkich państwach członkowskich UE przez ustanowienie mechanizmu przyspieszonej współpracy w transgranicznych sprawach podatkowych o dużej skali.

22. W 2024 r. powołano grupę projektową Fiscalis (FPG 046), aby usprawnić procedury zapłaty i odzyskiwania VAT w ramach systemu punktu kompleksowej obsługi (OSS) oraz rozważyć sposoby postępowania ze skutkami podatkowymi niezapłacenia należnego VAT lub wszczęcia postępowania upadłościowego wobec przedsiębiorstw zarejestrowanych na potrzeby procedury OSS. Trwają dalsze analizy, które mają pozwolić na ustalenie skali problemu.

[15] Unijna wspólnota międzynarodowej zaawansowanej współpracy administracyjnej wspiera korzystanie z kontroli jednoczesnych lub wielostronnych, wspólnych audytów, a także obecność urzędników w urzędach innych państw i ich udział w postępowaniach administracyjnych.

W ramach unijnej procedury OSS państwo członkowskie identyfikacji na potrzeby procedury OSS pobiera VAT i przekazuje go państwom członkowskim konsumpcji. Za odzyskanie niezapłaconego VAT odpowiadają jednak państwa członkowskie konsumpcji, mimo że podatnik nie ma w nich siedziby. Państwa te muszą zatem składać wnioski o odzyskanie wierzytelności do państwa członkowskiego identyfikacji na potrzeby procedury OSS. Taki podział zadań między państwa członkowskie identyfikacji na potrzeby procedury OSS a państwa członkowskie konsumpcji powoduje dodatkowe obciążenie administracyjne, zwłaszcza gdy kilka państw członkowskich konsumpcji składa wnioski o pomoc dotyczące tego samego dłużnika.

Grupa projektowa Fiscalis uznała, że potrzebna jest dalsza dyskusja o tym, jak usprawnić odzyskiwanie VAT niezapłaconego w ramach unijnej procedury OSS. Zaproponowano różne rozwiązania, w tym zmianę odpowiednich przepisów dyrektywy VAT (dyrektywy 2006/112/WE), aby umożliwić państwu członkowskiemu identyfikacji na potrzeby procedury OSS przejęcie bezpośredniej odpowiedzialności za odzyskiwanie VAT niezapłaconego w ramach tej procedury. Innym rozwiązaniem z zakresu polityki mogłoby być uproszczenie przewidzianej w dyrektywie w sprawie odzyskiwania wierzytelności procedury dotyczącej wierzytelności z tytułu VAT rozliczanego w ramach procedury OSS, na przykład przez zniesienie wymogu stosowania jednolitego formularza służącego do powiadomienia lub jednolitego tytułu wykonawczego umożliwiającego egzekucję, ponieważ państwo członkowskie identyfikacji na potrzeby procedury OSS dysponuje już odpowiednimi informacjami o niezapłaconym VAT w ramach OSS.

23. Zwrócono także uwagę na kwestie związane z obecną praktyką zajmowania kwot VAT podlegających zwrotowi. Art. 48 rozporządzenia (UE) nr 904/2010 umożliwia bezpośrednie przekazanie zwrotu VAT należnego podatnikowi w jednym państwie członkowskim do innego państwa członkowskiego, w którym podatnik ma zaległości podatkowe. Procedura ta ułatwia odzyskiwanie wierzytelności, jednak obecnie wymaga zgody dłużnika. Jeżeli dłużnik nie wyrazi zgody, państwa członkowskie muszą składać wnioski o pomoc przy odzyskiwaniu wierzytelności, co zwiększa obciążenie administracyjne zarówno wnioskujących, jak i współpracujących państw członkowskich. Według danych statystycznych przekazanych przez państwa członkowskie w 2025 r. odnotowano co najmniej 912 wniosków o odzyskanie wierzytelności dotyczących kwot VAT podlegających zwrotowi.

4. Wnioski

24. Wzajemna pomoc przy odzyskiwaniu wierzytelności na podstawie dyrektywy w sprawie odzyskiwania wierzytelności staje się coraz ważniejszym narzędziem zapewniania sprawiedliwego opodatkowania i ochrony dochodów publicznych w UE. Liczba wniosków i odzyskane kwoty znacznie wzrosły, co świadczy o ogólnej przydatności obecnego systemu.

25. Nadal jednak trudno jest odzyskiwać wierzytelności w złożonych sprawach lub wierzytelności opiewające na wysokie kwoty. Efektywność i skuteczność działań ograniczają brak aktywów, z których można prowadzić egzekucję, niewypłacalność dłużników, długotrwałe procedury ustalania należności podatkowych i procedury audytowe oraz przewlekłe spory.

26. Wyniki ankiety i informacje uzyskane od administracji krajowych wskazują, że wobec stałego wzrostu liczby wniosków potrzebne są dalsze usprawnienia zarówno na szczeblu krajowym, jak i w ramach współpracy transgranicznej. W szczególności można zwrócić uwagę na:

- uproszczenie przepisów, aby skrócić procedury ustalania należności podatkowych i procedury audytowe oraz ograniczyć liczbę zaskarżeń i opóźnienia,
- inwestowanie w sprawne procedury ściągania i odzyskiwania należności podatkowych oraz w odpowiednie zdolności administracyjne wnioskujących i współpracujących państw członkowskich, a także zbadanie możliwości wykorzystania sztucznej inteligencji i technologii cyfrowych z zastosowaniem odpowiednich zabezpieczeń;
- poprawę współpracy między organami podatkowymi (odpowiedzialnymi za odzyskiwanie wierzytelności) a sądami i innymi organami właściwymi w sprawach dotyczących niewypłacalności,
- zapewnienie, by działania następcze w związku z wnioskami o pomoc przy odzyskiwaniu wierzytelności podejmowano systematycznie i terminowo,
- rozwiązanie problemu z ustalaniem, gdzie znajdują się aktywa, ponieważ wymiana informacji na podstawie dyrektywy 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej nie zapewnia dostępu w czasie rzeczywistym do aktualnych informacji o aktywach za granicą,
- usunięcie luk we współpracy między organami odpowiedzialnymi za odzyskiwanie wierzytelności podatkowych a organami prowadzącymi postępowania upadłościowe.

27. Komisja będzie wspierać prace grupy projektowej Fiscalis w zakresie odzyskiwania należności i wykorzysta ich wyniki w dalszych analizach i ewentualnych działaniach. W szczególności rozważy, jak usprawnić sposób postępowania w transgranicznych sprawach o dużej skali dotyczących odzyskiwania wierzytelności. Chodzi o ustalenie, czy lepiej skoordynowana współpraca wielostronna między państwami członkowskimi, która uzupełniałaby obecną współpracę dwustronną, mogłaby zwiększyć skuteczność odzyskiwania wierzytelności, zwłaszcza w złożonych sprawach, w których uczestniczy kilka państw członkowskich i w których współpraca dwustronna może być mniej efektywna.

28. Ze względu na negatywny wpływ przewlekłych sporów na odzyskiwanie wierzytelności podatkowych Komisja zamierza zbadać, w jakim stopniu można usprawnić stosowanie środków zabezpieczających w celu zapewnienia odzyskania zaskarżonych wierzytelności. Obecnie liczba wniosków o zastosowanie środków zabezpieczających jest nadal niewielka. Prace grupy projektowej programu Fiscalis mogłyby pomóc w ocenie, czy wynika to (częściowo) z braku jasnych lub zharmonizowanych procedur przyjmowania środków zabezpieczających w sprawach transgranicznych.

29. Komisja wraz z państwami członkowskimi będzie nadal analizować preferowane rozwiązania, które pozwoliłyby usprawnić odzyskiwanie VAT niezapłaconego w ramach unijnej procedury OSS i ułatwić bezpośrednie przekazywanie zwrotu VAT należnego podatnikowi w jednym państwie członkowskim do innego państwa członkowskiego, w którym podatnik ma zaległości podatkowe.

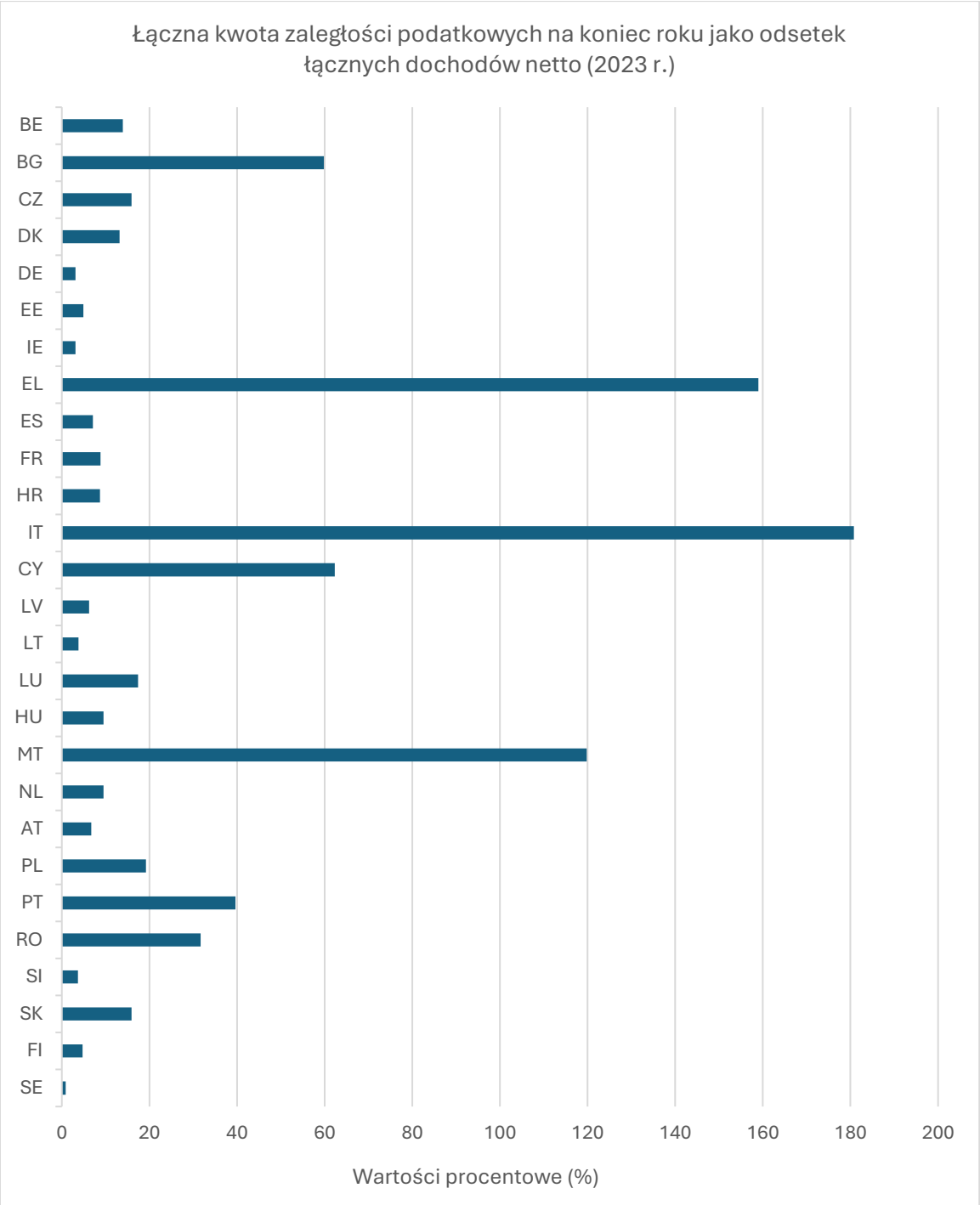
30. Komisja będzie nadal wspierać administracje przez wydawanie wytycznych, monitorowanie i, w stosownych przypadkach, podejmowanie inicjatyw ustawodawczych. Będzie również dążyć do rozszerzenia pomocy przy odzyskiwaniu wierzytelności w ramach negocjacji z państwami trzecimi. Zachęca się państwa członkowskie do dalszej współpracy z Komisją, aby zapewnić skuteczną realizację tych działań.

Załącznik 1. Zestawienie liczby wniosków otrzymanych przez poszczególne państwa członkowskie (2024–2025)

	Wnioski o udzielenie informacji		Wnioski o powiadomienie		Wnioski o zastosowanie środków zabezpieczających		Wnioski o odzyskanie wierzytelności	
	2024	2025	2024	2025	2024	2025	2024	2025
BE	1 034	944	53	58	25	33	1 764	2 126
BG	1 940	2 195	65	72	10	13	766	866
CZ	331	537	44	18	0	4	406	562
DK	214	175	30	17	0	12	517	399
DE	2 668	2 374	220	325	19	62	5 143	4 186
EE	153	175	12	11	3	27	386	407
IE	290	256	22	57	0	95	512	692
EL	454	597	10	5	2	5	157	244
ES	1 364	1 281	50	70	11	8	1 920	1 713
FR	1 474	2 289	62	163	3	122	3 537	3 839
HR	749	737	17	28	2	2	307	661
IT	1 527	1 427	83	72	13	15	1 561	1 545
CY	141	160	19	15	3	3	786	431
LV	313	296	23	14	1	4	166	213
LT	1 705	1 987	20	26	48	39	6 318	6 735
LU	796	649	29	34	6	19	1 583	2 077
HU	896	1 173	59	53	12	7	422	938
MT	57	82	20	69	9	0	154	673
NL	1 671	1 692	77	127	10	12	2 405	2 013
AT	658	834	38	47	6	6	1 028	1 460
PL	2 842	2 856	229	332	3	11	2 995	3 830
PT	678	675	21	16	2	11	587	617
RO	5 932	5 562	99	80	2	4	1 848	2 001
SI	226	217	11	24	1	1	383	400
SK	371	405	23	24	5	8	393	402
FI	76	46	13	8	0	1	191	107
SE	273	171	17	31	0	2	299	260
Ogółem	**28 833**	**29 792**	**1 366**	**1 796**	**194**	**526**	**36 525**	**39 397**

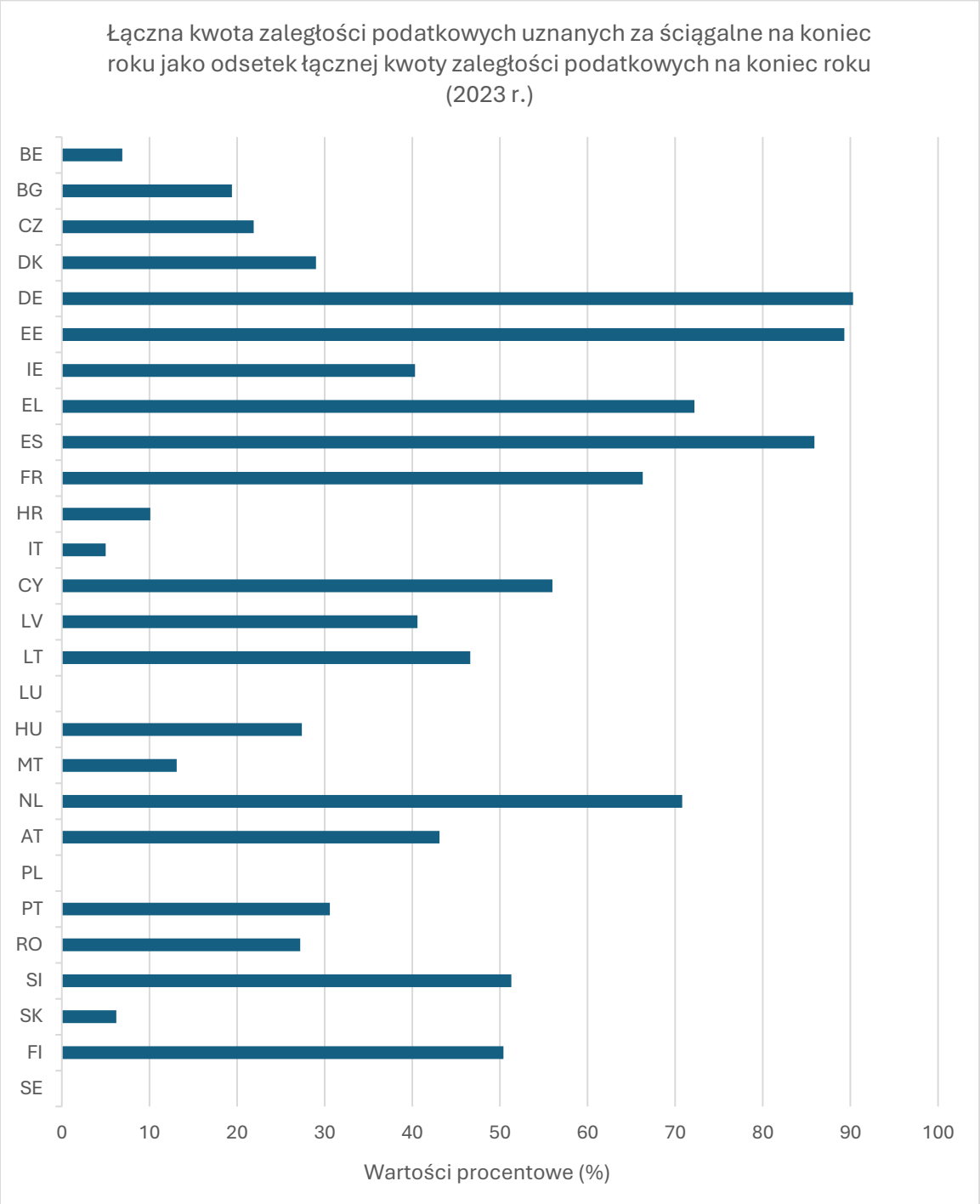
Załącznik 2: Wskaźniki dotyczące ściągalności zaległości podatkowych w poszczególnych państwach

W poniższej tabeli przedstawiono łączną kwotę zaległości na koniec roku wyrażoną jako odsetek łącznych dochodów netto (dane za 2023 r.)[16].



[16] Dane pochodzą ze sprawozdania OECD „Administracja podatkowa 2025", s. 105, wykresy 7.2 i 7.3 (Tax Administration 2025 | OECD). Źródło: ADB, CIAT, IOTA, MFW, OECD, International Survey on Revenue Administration [Międzynarodowe badanie ankietowe dotyczące administracji skarbowej], tabela D.41 – Wskaźniki dotyczące zaległości podatkowych: stan na koniec roku i zaległości ściągalne, http://isoradata.org.

W poniższej tabeli przedstawiono odsetek łącznej kwoty zaległości podatkowych na koniec roku, jaki stanowiły zaległości uznane za ściągalne (dane za 2023 r.)[17].



[17] Dane pochodzą ze sprawozdania OECD „Administracja podatkowa 2025", s. 106, wykres 7.4 (Tax Administration 2025 | OECD). Źródło: ADB, CIAT, IOTA, MFW, OECD, International Survey on Revenue Administration [Międzynarodowe badanie ankietowe dotyczące administracji skarbowej], tabela D.41 – Wskaźniki dotyczące zaległości podatkowych: stan na koniec roku i zaległości ściągalne, http://isoradata.org.