

Informace z kontrolní akce NKÚ č. 13/02

Daňové nedoplatky spravované finančními úřady

Kontrolní akce byla zařazena do plánu kontrolní činnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“) na rok 2013 pod číslem 13/02. Kontrolní akci řídila a kontrolní závěr vypracovala členka NKÚ Mgr. Zdeňka Profeldová.

Cílem kontroly bylo provést rozbor daňových nedoplatků včetně příčin jejich vzniku a prověřit postup při vymáhání a odpisu daňových nedoplatků a systém jejich evidence; zhodnotit dopady legislativní úpravy této oblasti.

Kontrolované osoby:

Generální finanční ředitelství (dále také „GFŘ“), finanční úřady (dále také „FÚ“): Finanční úřad pro hlavní město Prahu, Finanční úřad pro Jihočeský kraj, Finanční úřad pro Jihomoravský kraj, Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj a Finanční úřad pro Ústecký kraj, (12 územních pracovišť, dále jen „ÚP“).

Kontrola byla prováděna od ledna do září 2013. Kontrolováno bylo období od 1. ledna 2011 do 31. prosince 2012, v případě věcných souvislostí i období předcházející nebo následující.

I. Úvod

Organizaci a působnost územních finančních orgánů upravoval v kontrolovaném období zákon č. 531/1990 Sb.¹ Soustavu územních finančních orgánů tvořily do 31. prosince 2012 Generální finanční ředitelství, finanční ředitelství (podřízená GFŘ), finanční úřady (podřízené finančním ředitelstvím) a Specializovaný finanční úřad, podřízený Finančnímu ředitelství pro hlavní město Prahu, který byl zřízen s účinností od 1. ledna 2012. Generální finanční ředitelství bylo zřízeno od 1. ledna 2011 zákonem č. 199/2010 Sb.², je organizační složkou státu, účetní jednotkou a je podřízeno Ministerstvu financí.

Dne 1. ledna 2013 nabyl účinnosti zákon č. 456/2011 Sb.³, kterým došlo ke změnám v soustavě správních orgánů pro výkon správy daní a podstatné změně v jejich řídicí struktuře. GFŘ je nejbližší nadřízeným správním orgánem Odvolacímu finančnímu ředitelství, které řídí 14 finančních úřadů s působností na území vyšších samosprávných celků a Specializovaný finanční úřad s celostátní působností. Finanční úřady se dále člení na 201 územní pracoviště.

Územní finanční orgány podle zákona č. 531/1990 Sb. vykonávaly mj. správu daní, vybíraly a vymáhaly peněžitá plnění, která podle tohoto zákona nebo jiného právního předpisu uložily. Základním předpisem upravujícím procesní postupy finančních orgánů při správě daňových nedoplatků je od 1. ledna 2011 zákon č. 280/2009 Sb.⁴

Mezinárodní spolupráci při vymáhání daňových nedoplatků upravoval do 31. prosince 2011 zákon č. 191/2004 Sb.⁵ a s účinností od 1. ledna 2012 zákon č. 471/2011 Sb.⁶, do kterých

¹ Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech.

² Zákon č. 199/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

³ Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky.

⁴ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

⁵ Zákon č. 191/2004 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek.

⁶ Zákon č. 471/2011 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek.

byla implementována pravidla při poskytování mezinárodní pomoci při vymáhání stanovená příslušnými evropskými směrnici. V kontrolovaném období vykonávalo působnost ústředního kontaktního orgánu GFR.

Pozn.: Všechny právní předpisy jsou aplikovány ve znění účinném pro kontrolované období.

II. Skutečnosti zjištěné při kontrole

A. Generální finanční ředitelství

Stavy daňových nedoplatků evidovaných Finanční správou ČR

Evidovanými nedoplatky se rozumí souhrn záporných zůstatků na osobních daňových účtech bez daňových nedoplatků v režimu posečkání a bez odepsaných nedoplatků.

Vymáhanými nedoplatky se rozumí nedoplatky vedené na výkazech nedoplatků převzatých vymáhacím oddělením příslušného správce daně.

Tabulka č. 1 – Stav nedoplatků v letech 2010 až 2012 – Finanční správa ČR (v mil. Kč)

Stav nedoplatků k 31.12.		Druh příjmu						Podíl v % (vymáhané/ evidované)	
		DPH	DPPO	DPFO	Majetkové daně	Ostatní	Staré (zrušené) daně		Celkem
2010	Evidované	57 337	17 816	18 417	4 353	6 309	2 153	106 385	66,89
	Vymáhané	37 265	11 282	14 629	2 954	3 940	1 093	71 163	
2011	Evidované	68 724	19 467	18 260	4 332	6 224	1 818	118 825	69,97
	Vymáhané	47 295	11 068	14 404	3 111	6 462	806	83 146	
2012	Evidované	82 505	22 252	17 550	4 075	7 378	978	134 738	73,34
	Vymáhané	61 393	14 104	13 225	2 850	6 515	726	98 813	

Zdroj: přehled přeplatků a nedoplatků za rok 2010, přehledy daňové povinnosti a inkasa, stavu nedoplatků a přeplatků za roky 2011 a 2012, sestavy ADIS-DAD č. 663.

Pozn.: Do stavu evidovaných nedoplatků nejsou zahrnuty odepsané daňové nedoplatky, jejichž evidenční stavy jsou uvedeny v tabulce č. 2.

Vysvětlivky:

DPH = daň z přidané hodnoty.

DPPO = daň z příjmu právnických osob.

DPFO = daň z příjmu fyzických osob.

Staré (zrušené) daně = daně podle daňové soustavy účinné do 31. 12. 1992.

Ostatní = spotřební daně, daň silniční a ostatní příjmy, odvody a poplatky.

ADIS = *Automatizovaný daňový informační systém.*

Porovnáním údajů roku 2010 a roku 2012 byl zjištěn nárůst evidovaných nedoplatků o 28 353 mil. Kč, tj. o 27 %. Z porovnání let 2010 až 2012 byl patrný vysoký nárůst evidovaných nedoplatků na DPH, celkem o 25 168 mil. Kč, z toho v roce 2011 o 11 387 mil. Kč a v roce 2012 o 13 781 mil. Kč. Jednou z příčin zvýšení evidovaných nedoplatků na DPH v letech 2011 a 2012 byl i nárůst doměřené DPH v roce 2011 o 195 % a v roce 2012 o 177 % oproti roku 2010.

GFR vzhledem k vysokému stavu nedoplatků na DPH sleduje průběžně proces vymáhání nedoplatků na DPH nad 100 mil. Kč u jednoho daňového subjektu a požaduje od podřízených finančních orgánů informace o jednotlivých dlužnících.

K 30. dubnu 2013 evidovali správci daně celkem 77 daňových subjektů s nedoplatkem na DPH nad 100 mil. Kč, které na DPH dlužily celkem 25,7 mld. Kč, tj. cca 30 % celkových evidovaných nedoplatků na DPH.

Zavedením monitoringu odbor vymáhání GŘ ziskává průběžně informace o stavu největších nedoplatků na DPH. Dohled GŘ vytváří tlak na podřízené útvary, aby vymáhání těchto nedoplatků věnovaly zvýšenou pozornost. Vzhledem k tomu, že 45 z těchto dlužníků s celkovými nedoplatky cca 15 658 mil. Kč je nekontaktních, neboť sídlí na virtuálních adresách nebo nesídlí na adrese uvedené v obchodním rejstříku, případně nemá žádný majetek, nelze předpokládat, že by dohled a případná metodická pomoc ze strany GŘ významně ovlivnila vymahatelnost těchto nedoplatků.

V roce 2012 evidovala daňová správa daňové povinnosti cca 7 mil. daňových subjektů na cca 14 mil. osobních daňových účtech. Z toho na 632 tisících osobních daňových účtech byl evidován nedoplatek, tj. 4,5 %.

Odpisy daňových nedoplatků pro nedobytnost

Tabulka č. 2 – Odepsané nedoplatky v letech 2010 až 2012 (v mil. Kč)

Rok	Odepsané v roce	Zpět aktivováno v roce	Stav odepsaných nedoplatků k 31. 12.	Stav evidovaných nedoplatků k 31.12.	Stav nedoplatků včetně odepsaných k 31. 12.
2009	X	X	133 107	98 449	231 556
2010	21 255	14 725	139 631*	106 385	246 016
2011	42 047	33 132	148 546	118 822	267 368
2012	19 624	44 146	124 020*	134 738	258 758

Zdroj: přehledy daňové povinnosti a inkasa za roky 2009 až 2012, přehledy zaevidovaných odepsaných a prominutých daňových nedoplatků k 31. 12. z let 2009–2012, operativní evidence odepsaných nedoplatků dle evidence daní.

Pozn.: * Matematický rozdíl byl způsoben nepřesnostmi v pracovních souborech GŘ.

Zákon č. 337/1992 Sb.⁷ stanovil pro vymáhání nedoplatků promlčecí lhůtu v délce šesti let, kterou mohl správce svým úkonem směřujícím k vymožení prodloužit. K prekluzi práva vymáhat daňové nedoplatky podle této úpravy docházelo až ve lhůtě 20 let, resp. ve lhůtě 30 let v případě zajištění nedoplatku zástavou. Tím docházelo k nárůstu odepsaných nedoplatků, evidovaných na podrozvahových účtech, jejichž vymožení bylo nereálné.

Zákon č. 280/2009 Sb. stanovil lhůtu pro placení daně, která je také šest let, ale na rozdíl od lhůty podle zákona č. 337/1992 Sb. je lhůtou prekluzivní a umožňuje správcům daně vyřadit odepsané nedoplatky z evidence podstatně dříve. I tato lhůta může běžet znovu, pokud správce daně učiní v zákoně uvedený úkon.

Snížit stavy odepsaných daňových nedoplatků umožnilo i ustanovení § 264 odst. 16 zákona č. 280/2009 Sb., podle něhož nedoplatky za daňovými subjekty, které ke dni účinnosti daňového řádu zanikly bez právního nástupce nebo zemřely bez dědice, dne 1. ledna 2011 zanikly a měly být vyřazeny z evidence.

Ze zpětně aktivovaných nedoplatků nelze vyčíslit ty, které zanikly na základě § 264 odst. 16 zákona č. 280/2009 Sb., neboť tento údaj správci daně samostatně neevidují.

⁷ Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

Vymáhání daňových nedoplatků

Tabulka č. 3 – Vymožené daňové nedoplatky podle způsobu vymáhání (v tis. Kč)

Způsob vymáhání		2010			2011			2012		
		Vymáhané	Vymožené	% ¹	Vymáhané	Vymožené	% ¹	Vymáhané	Vymožené	% ¹
Daňová exekuce	srážky ze mzdy	5 393 700	227 107	4,21	5 158 183	173 589	3,37	5 448 395	176 702	3,24
	příkázání pohledávky z účtu	8 845 852	2 237 787	25,30	8 798 974	1 697 772	19,30	10 836 456	1 899 809	17,53
	příkázání jiné peněž. pohledávky				1 594 276	174 744	10,96	1 875 827	221 109	11,79
	postižení jin. maj. práv				92 676	17 434	18,81	100 659	19 068	18,94
	prodej movitých věcí	1 233 914	163 265	13,23	1 099 351	56 484	5,14	1 142 905	94 659	8,28
	prodej nemovitosti	1 275 201	152 011	11,92	1 463 999	51 340	3,51	1 727 504	40 979	2,37
Soud		569 094	6 004	1,06	37 275	303	0,81	70 445	1 091	1,55
Soudní exekutor		195 302	2 123	1,09	18 954	1 129	5,96	20 882	5 380	25,76
Insolvenční řízení		14 199 214	132 016	0,93	16 324 203	8 359	0,05	19 289 951	125 204	0,65
Veřejná dražba										
Celkem vymoženo		31 712 277	2 920 313	X	34 587 891	2 181 154	X	40 513 024	2 584 001	X

Zdroj: sestavy ADIS-DAD č. 664 a č. 665.

Pozn.:¹ Z nedoplatků vymáhaných daným způsobem vymáhání.

Nejvyužívanějším a nejefektivnějším způsobem daňové exekuce je i přes postupný pokles vymožených částek příkázání pohledávky z účtu dlužníka u poskytovatele platebních služeb. Snižující se efektivnost tohoto způsobu vymáhání je způsobena zejména snižujícím se objemem volných finančních prostředků na účtech dlužníků.

Výrazný pokles vymožených částek byl zaznamenán v letech 2011 a 2012 oproti roku 2010 u exekucí prodejem movitých věcí a nemovitostí. Důvodem je nízká užitná hodnota movitých věcí a nezáměr veřejnosti. Prodávané nemovitosti jsou zatíženy zástavními právy dalších věřitelů s přednostním právem.

Důvodem výrazného nárůstu poměru vymožené částky k celkově vymáhaným nedoplatkům soudními exekutory nebylo zvýšení vymožené částky, nýbrž výrazný pokles nedoplatků vymáhaných prostřednictvím soudního exekutora, a to ze 195 mil. Kč v roce 2010 na 21 mil. Kč v roce 2012.

Finanční správa každoročně zpracovává a zveřejňuje informaci o činnosti daňové (nyní finanční) správy České republiky. V těchto informacích zahrnuje GFŘ do vymožených nedoplatků také nedoplatky uhrazené dobrovolně po předání výkazu nedoplatků na vymáhací oddělení.

Tabulka č. 4 – Vymáhané, vymožené a dobrovolně uhrazené nedoplatky (v tis. Kč)

Rok	Vymáhané	Uhrazené dobrovolně ¹⁾	Vymožené ²⁾	Celkem (sl. 2 a 3)	Podíl sl. 4/sl. 1 v %
	1	2	3	4	5
2010	71 163 376	4 066 534	2 920 313	6 986 847	9,82
2011	83 146 204	5 016 937	2 181 154	7 198 091	8,66
2012	98 813 172	5 356 541	2 584 001	7 940 542	8,04

Zdroj: sestavy ADIS-DAD č. 664 a ADIS-DAD č. 665.

Pozn.:

- 1) Uhrazené před provedením exekučního úkonu, před nabytím a po nabytí právní moci exekučního příkazu.
- 2) Vymožené exekučně nebo uspokojené v insolvenčním řízení.

Z uvedené tabulky vyplývá, že roční úhrady vymáhaných nedoplatků, včetně dobrovolně uhrazených, se v kontrolovaném období pohybovaly mezi 8 až 9 %.

Faktory negativně ovlivňující vymáhání

Vymožení daňových nedoplatků je téměř nemožné u:

- zadlužených obchodních společností, jejichž zakladatelé ukončí podnikatelskou činnost, neuhradí daňové pohledávky a ve stejné podnikatelské činnosti pokračují v nově založených obchodních společnostech;
- nekontaktních daňových subjektů, jejichž statutární orgán není funkční nebo které nesídlí na adrese uvedené v příslušném rejstříku, případně sídlí na tzv. virtuální adrese, na které nelze přímo kontaktovat statutární orgán ani nalézt exekučně postižitelný majetek;
- daňových subjektů, které účelově mění sídlo firmy a místní příslušnost s cílem zabránit zahájení daňového řízení nebo ztížit jeho dokončení;
- daňových subjektů, které se dopouštějí podvodného jednání s cílem získat majetkový prospěch (např. vystavování faktur na fiktivní plnění). V důsledku podvodného jednání byl u dvou subjektů doměřen a následně odepsán pro nedobytnost nedoplatek na DPH v celkové výši 7 558 mil. Kč. Jednalo se o dva subjekty z celkového řetězce desítek firem zapojených do obchodování s pohonnými hmotami.

Jedná se o dlouhodobě přetrvávající problémy, jejichž řešení je možné přijetím takových změn právních předpisů, které znemožní nebo ztíží účelové obcházení nebo neplnění daňových povinností a s tím související vznik nedobytných daňových nedoplatků.

Vymáhání nedoplatků v kontrolovaném období významně ovlivnila skutečnost, že ačkoli zákon č. 280/2009 Sb. byl schválen již 22. července 2009 s účinností od 1. ledna 2011, nebyl ADIS na novou právní úpravu správy daní připraven. Úlohy pro vymáhání daňových nedoplatků byly v ADIS upravovány až v průběhu prvního pololetí roku 2011. Nepřípravenost ADIS a pomalé zapracování nových aplikací byly potvrzeny i na kontrolovaných ÚP.

Činnost v oblasti vymáhání negativně ovlivňovaly technické problémy v ADIS související se vznikem Finanční správy České republiky ke dni 1. ledna 2013, a to při elektronickém převádění spisů z ÚP na FÚ a při instalaci ADIS metodikům na FÚ. Problémy při přenosu elektronických dat z lokálních databází do krajské databáze způsobovaly, že údaje v ADIS nebyly často i několik týdnů dohledatelné.

Mezinárodní spolupráce při vymáhání daňových nedoplatků

V roce 2011 GFR odeslalo celkem 58 žádostí o mezinárodní pomoc při vymáhání daňových pohledávek v celkové výši 698 054 tis. Kč a v roce 2012 celkem 61 žádostí s výši pohledávek 119 513 tis. Kč. Do dne kontroly NKÚ bylo z těchto nedoplatků vymoženo 9 638 tis. Kč, tj. 1,18 %.

Podle ustanovení § 37 odst. 1 zákona č. 471/2011 Sb. zasílá GFŘ každoročně Evropské komisi informace o provádění mezinárodní pomoci při vymáhání daňových pohledávek. Statistický výstup z ADIS neobsahuje žádosti o pomoc při vymáhání pohledávky, které správci daně nezpracovali automatizovaně, konkrétně žádosti o vymáhání nedoplatků, u nichž byl exekučním titulem zajišťovací příkaz.

Informace za roky 2011 a 2012, poskytnuté Evropské komisi, obsahovaly nesprávné údaje o výši vymáhaných pohledávek, neboť GFŘ v informacích nevykázalo pohledávky, které vznikly na základě zajišťovacích příkazů, a to za rok 2011 ve výši 624 607 tis. Kč a za rok 2012 ve výši 46 138 tis. Kč.

Statistické přehledy a informace o činnosti daňové správy

Statistické přehledy⁸ ke sledování vývoje vymáhání daňových nedoplatků obsahovaly údaje o výši vymáhaných daňových nedoplatků v členění dle jednotlivých druhů příjmů, údaje o daňových nedoplatcích dle způsobu vymáhání a údaje o vymožených daňových nedoplatcích. Tyto statistické přehledy využívá GFŘ m. j. ke zpracování informací o činnosti daňové správy České republiky a vycházel z nich i NKÚ při zpracování tabulek č. 1, 3 a 4.

Porovnáním údajů v informacích o činnosti daňové správy s údaji ve statistických přehledech NKÚ zjistil následující rozdíly:

- **rozdíl v objemu daňových nedoplatků uspokojených v insolvenčních řízeních** ve výši 276 mil. Kč (v informaci o činnosti za rok 2011 byla uvedena částka 284 mil. Kč a ve statistických přehledech za stejné období zpracovaných v lednu a v únoru 2013 částka 8 mil. Kč). Podle vyjádření GFŘ rozdíl v objemu nedoplatků uspokojených v insolvenčním řízení způsobila chyba v algoritmu při zpracování sestav;
- **rozdíl v objemu celkem vymožených daňových nedoplatků** ve výši 3 573 mil. Kč (v informaci o činnosti za rok 2011 byla uvedena částka 5 754 mil. Kč a ve statistických přehledech za stejné období zpracovaných v lednu a únoru 2013 částka 2 181 mil. Kč). K rozdílu v objemu celkově vymožených nedoplatků v roce 2011 GFŘ uvedlo, že údaje do informace o činnosti daňové správy za rok 2011 převzalo ze statistických přehledů vytvořených 5. března 2012. V těchto statistických přehledech byla ovšem uvedena částka vymožených nedoplatků ve výši 6 004 mil. Kč, tj. o 250 mil. Kč více než v informaci o činnosti. Není tedy zřejmé, z jakého zdroje pochází údaj uvedený v informaci o činnosti.

Jedním z objektivních důvodů nesouladu údajů ve statistických přehledech generovaných v různých časových obdobích je skutečnost, že se do nich zpětně promítají změny, k nimž došlo po ukončení sledovaného období. Dále se podle GFŘ údaje ve statistických přehledech neshodují s údaji v informacích o činnosti i v důsledku rozdílných metodik, např. na rozdíl od údajů v informacích o činnosti se do statistických údajů nezapočítávají dobrovolné úhrady vymáhaných nedoplatků před realizací exekuce. Po započítání dobrovolných úhrad uvedených v statistických přehledech byly oproti informacím o činnosti daňové správy zjištěny rozdíly v roce 2010 ve výši 25 mil. Kč a v roce 2011 ve výši 1 444 mil. Kč.

Kontrolou bylo zjištěno, že souhrnné údaje obsažené ve statistických přehledech a informaci o činnosti daňové správy jsou vykazovány v rozdílné výši.

⁸ Sestava ADIS-DAD č. 663 – *Přehled o daňových nedoplatcích ve vymáhání za sledované období*, sestava ADIS-DAD č. 664 – *Přehled o daňových nedoplatcích podle způsobu vymáhání za sledované období*, sestava ADIS-DAD č. 665 – *Přehled o úhradě daňových nedoplatků podle způsobu vymožení za sledované období*.

Při kontrole bylo dále zjištěno, že statistické přehledy dosud vykazují následující nepřesnosti:

- vymáhané nedoplatky jsou v sestavách ADIS-DAD č. 663 a 664 uvedeny duplicitně v případech, kdy po vydání exekučního příkazu byla pohledávka uplatněna v insolvenčním řízení;
- statistické přehledy neobsahují nedoplatky přihlášené do veřejné dražby a uhrazené z výtěžku dražby;
- ve vymožených nedoplatcích nejsou zahrnuty veškeré dobrovolné úhrady nedoplatků předaných k vymáhání.

K možnosti kontroly vykazovaných údajů GFŘ uvedlo, že odbor vymáhání provádí kontrolu porovnáním údajů ve vygenerovaných sestavách s platbami evidovanými na příslušných osobních depozitních účtech daňových subjektů.

Porovnáním souhrnu plateb evidovaných na příslušných depozitních účtech v letech 2010, 2011 a 2012 s údaji ve statistických přehledech a v informacích o činnosti byly zjištěny rozdíly, které kontrolu prostřednictvím depozitních účtů zpochybňují:

- Oproti přehledům ADIS-DAD č. 665 byly stavy na depozitních účtech vyšší za rok 2010 o 851 mil. Kč, za rok 2011 o 1 258 mil. Kč, za rok 2012 o 1 616 mil. Kč.
- Oproti informaci o činnosti za rok 2010 byly stavy na depozitních účtech nižší o 3 241 mil. Kč, v informaci o činnosti za rok 2011 nižší o 1 968 mil. Kč a v informaci o činnosti za rok 2012 nižší o 3 352 mil. Kč.

Statistické přehledy na úrovni GFŘ jsou generovány automaticky z dílčích přehledů jednotlivých správců daně. GFŘ předpokládá určitou míru chybovosti způsobenou např. při vkládání údajů o předpisech a úhradách na jednotlivých ÚP. Na úrovni GFŘ lze údajně odhalit pouze nesrovnalosti dosahující milionových částek, přesto, jak je uvedeno výše, dochází i k miliardovým rozdílům.

Z důvodu častých změn ve struktuře vykazovaných údajů, jejich neúplnosti a chybovosti je vypovídací hodnota statistických přehledů pro analytickou činnost GFŘ sporná, neboť nelze vyhodnotit vývoj efektivnosti vymáhání daňových nedoplatků.

Stavy pracovníků vymáhacích oddělení

Stav pracovníků vykonávajících v rámci daňové správy vymáhání daňových nedoplatků se postupně snižoval z 968,29 pracovníků v roce 2005 na 821,42 pracovníků v roce 2012 (přepočtený stav). Na základě zdokumentovaného vývoje lze konstatovat, že zatímco od roku 2005 daňové nedoplatky vzrostly k 31. prosinci 2012 o více než 33 mld. Kč, počet zaměstnanců zabývajících se vymáháním těchto nedoplatků klesl o 147.

Počet dlužníků na jednoho pracovníka vymáhacího oddělení na kontrolovaných ÚP činil v průměru 600 dlužníků. Na ÚP pro Prahu 1 a na ÚP pro Prahu 4 byl přítom počet dlužníků na jednoho pracovníka vymáhacího oddělení téměř trojnásobný.

Nedostatečné personální obsazení vymáhacích oddělení vzhledem k počtu dlužníků, objemu daňových nedoplatků a nárůstu administrativních úkonů uvedla i kontrolovaná ÚP jako jeden z faktorů negativně ovlivňujících vymáhání.

Metodická činnost GFŘ v oblasti vymáhání

GFŘ se zaměřilo v kontrolovaném období na činnosti související s nabytím účinnosti zákona č. 280/2009 Sb. – proškolení pracovníků vymáhacích útvarů a zpracování metodiky pro vymáhání.

V roce 2012 odbor vymáhání GFR zahájil přípravné práce na pilotním projektu k zefektivnění vymáhací činnosti na ÚP od roku 2013 (dále jen „pilotní projekt“). Cílem celého pilotního projektu je efektivnější řízení vymáhání, zajištění koordinace a včasného a operativního řízení vymáhacích procesů a efektivní využití ADIS. Důvody k realizaci pilotního projektu byly mj.:

- nízká efektivnost vymáhání daňových nedoplatků,
- předpokládané zřízení jednotného inkasního místa od 1. ledna 2015,
- sjednocení postupů jednotlivých správců daně při vymáhání nedoplatků.

První fáze pilotního projektu, do které jsou zapojeny všechny FÚ a všechna územní pracoviště, byla zahájena od 1. července 2013 s předpokládaným ukončením do jednoho roku.

Základní zásady první fáze pilotního projektu jsou zaměřeny především na včasné předávání nedoplatků do vymáhání a včasné zahájení vymáhacích úkonů. Zásady m. j. obsahují:

- a) kritéria pro členění nedoplatků podle významu (podle dlužné částky);
- b) lhůty k předání jednotlivých druhů nedoplatků do vymáhání; pro předání do vymáhání většiny nedoplatků (ve výši od 5 000 Kč do 500 tis. Kč) stanovilo GFR lhůtu tří měsíců od konce měsíce, ve kterém nastala splatnost;
- c) lhůty k provedení prvního vymáhacího úkonu a definici vymáhacího úkonu;
- d) změny v organizaci vymáhání s ohledem na odbornou, časovou a psychickou náročnost jednotlivých druhů vymáhání;
- e) pravidla pro výměnu informací mezi jednotlivými odděleními správce daně tak, aby v procesu vymáhání mohly být využity všechny informace získané v daňovém řízení a všechny nástroje k zajištění úhrady daně.

B. Kontrolované finanční úřady a územní pracoviště

Tabulka č. 5 – Stav nedoplatků v letech 2010 až 2012 – kontrolovaná ÚP (v mil. Kč)

Stav nedoplatků k 31.12.	Druh příjmu							Podíl v % (vymáhané/ evidované)	
	DPH	DPPO	DPFO	Majetkové daně	Ostatní	Staré (zrušené) daně	Celkem		
2010	Evidované	10 120	3 777	2 231	512	1 259	107	18 008	66,05
	Vymáhané	6 932	2 239	1 839	296	566	22	11 894	
2011	Evidované	12 575	4 284	2 528	512	2 340	89	22 328	66,91
	Vymáhané	8 402	2 587	2 090	326	1 517	17	14 940	
2012	Evidované	16 242	4 219	2 450	480	3 280	73	26 743	58,41
	Vymáhané	9 809	2 363	1 869	276	1 302	1	15 621	

Zdroj: ADIS-EDA-2 – rekapitulace druhů příjmů za 13. měsíc roku 2010, 2011, 2012 a ADIS-DAD č. 663 za sledovaná období 2010 až 2012.

Na kontrolovaných ÚP se oproti roku 2010 zvýšil stav evidovaných nedoplatků k 31. prosinci 2012 o 8 735 mil. Kč, tj. o 48 %. Meziroční nárůst nedoplatků na DPH byl zaznamenán i u kontrolovaných ÚP, a to v roce 2011 o 2 455 mil. Kč a v roce 2012 o 3 667 mil. Kč.

Podle údajů z kontrolovaných ÚP se v roce 2012 zvýšil oproti roku 2010 počet dlužníků – právnických osob o jednu třetinu, zatímco počet fyzických osob s nedoplatkem na dani se ve stejném období o 31 % snížil. Pokles byl podle vyjádření ÚP způsoben snižováním příjmů, čímž došlo ke snížení daňových povinností. Následně klesl i počet fyzických osob podávajících přiznání k dani z příjmů, které měly povinnost platit zálohy na daň z příjmů.

Devět ÚP evidovalo v ADIS daňové nedoplatky nepředané do vymáhání v celkové výši 3 197 mil. Kč. Nejčastějšími důvody, proč nebyly nedoplatky předány do vymáhání, bylo

přihlášení pohledávky do insolvenčního řízení, povolení splátek nebo posečkání, organizační důvody, případně se jednalo o nedoplatek na příslušenství bez uhrazené jistiny.

Povinností správců daní je vést daňové řízení v souladu s § 134 zákona č. 280/2009 Sb. a zabezpečit nejen správné zjištění a stanovení daně, ale i její úhradu. Lhůta pro předání nedoplateků do vymáhání není stanovena právním předpisem. Pro provedení kontroly předávání nedoplateků do vymáhání si NKÚ stanovil lhůtu 6 měsíců po splatnosti daně a zjistil, že správci daně ani po uplynutí těchto 6 měsíců nepředali do vymáhání nedoplatky na daních bez příslušenství v celkové výši 1 043 mil. Kč.

NKÚ prověřil nedoplatky ve výši cca 619 mil. Kč a zjistil následující nedostatky v postupu při předávání nedoplateků do vymáhání:

- Nedoplatek na DPPO ve výši 5 529 930 Kč nebyl od roku 2008 předán do vymáhání, daňový subjekt byl v únoru 2010 vymazán z obchodního rejstříku.
- Nedoplatky na pokutách v celkové výši 13 525 517 Kč uložených do roku 2004 nebyly vymáhány před uplynutím prekluzivní lhůty.
- Nedoplatky v celkové výši 940 605 Kč nebyly vymáhány před uplynutím prekluzivní lhůty.
- Nedoplatek na DPH, včetně úroku z prodlení ve výši 9 658 044 Kč, nebyl po dobu dvou let od vzniku nedoplatku v červenci 2008 předán do vymáhání; v listopadu 2010 byl podán návrh na zahájení insolvenčního řízení, po jeho zamítnutí zanikl dlužník bez právního nástupce.
- Nedoplatky v celkové výši 14 003 330 Kč byly předány do vymáhání po více než šesti měsících po splatnosti.

Čtyři ÚP, u nichž byl zjištěn výrazně nižší podíl daňových nedoplateků předaných do vymáhání (od 39 do 60 % v roce 2012), zdůvodnila tento stav mj. nárůstem evidovaných nedoplateků, hromadným vyřazováním neuhrazených výkazů nedoplateků, u kterých byla exekuce nebo výkon rozhodnutí zastaven nebo zanikl, nebo došlo k prekluzi práva vymáhat daň.

V kontrolovaném období nebyly stanoveny vnitřním předpisem GFR závazné lhůty pro předávání nedoplateků do vymáhání. Vnitřní pokyny upravující tyto lhůty byly vydány některými FÚ, případně je stanovili ředitelé ÚP.

Cílem správy daní je vybrání daní v zákonem stanovené výši. Pozdní předání nedoplateků do vymáhání snižuje pravděpodobnost, že vymáhaný nedoplatek bude uhrazen a že bude dosaženo cíle daňového řízení.

Dohlídková činnost

V rámci zákonné řídicí působnosti vyplývající do 31. prosince 2012 ze zákona č. 531/1990 Sb. byly GFR a FÚ (dřívější finanční ředitelství) oprávněny provádět dohlídkovou činnost vůči podřízeným finančním orgánům. GFR neprovedlo v kontrolovaném období u podřízených FÚ a ÚP žádnou dohlídku zaměřenou na vymáhání daňových nedoplateků.

Pět FÚ provedlo v letech 2008–2012 u podřízených ÚP 152 dohlídek zaměřených mj. na oblast vymáhání. Při některých dohlídkách bylo zjištěno pozdní předávání nedoplateků k vymáhání, pozdní penalizace, pozdní vydávání výzev ručiteli k úhradě daňového nedoplatku za dlužníka. Ve zprávách z dohlídek uváděly FÚ pouze metodická doporučení procesních postupů k odstranění nedostatků ve vymáhání.

Pouze jeden FÚ stanovil podřízeným ÚP, m. j. na základě poznatků z dohlídek, lhůty pro vydávání výzev k uhrazení nedoplateků v náhradní lhůtě a pro předání nedoplateků do vymáhání, dále uložilo předat do konce roku 2008 do vymáhání všechny nedoplatky evidované k 31. prosinci 2007. Kontrolou bylo zjištěno, že v rozporu s tímto pokynem dvě

podřízená ÚP v srpnu 2013 evidovala nevymáhané daňové nedoplatky v celkové výši 16,4 mil. Kč, splatné do konce roku 2007.

III. Shrnutí a vyhodnocení

Stav evidovaných daňových nedoplatků se od roku 2010 do roku 2012 zvýšil ze 106 385 mil. Kč na 134 738 mil. Kč, tj. o více než 28 353 mil. Kč. Stav vymáhaných daňových nedoplatků se za stejné období zvýšil ze 71 163 mil. Kč na 98 813 mil. Kč, tj. o 27 650 mil. Kč. Z uvedených částek vykazovaly největší objem nedoplatky na DPH, které k 31. prosinci 2012 činily 82 505 mil. Kč, resp. 61 393 mil. Kč.

Od roku 2010 do roku 2012 bylo vymoženo, a to včetně dobrovolných úhrad, celkem 22 125 mil. Kč. Podíl vymožených na vymáhaných daňových nedoplatcích byl v letech 2010 až 2012 v průměru 8,8 %.

Vymáhání daňových nedoplatků ovlivňují vnitřní i vnější faktory. Z vnitřních faktorů úspěšnost vymáhání ovlivňuje zejména včasnost zahájení vymáhání. Čím dříve správce daně předá nedoplatek k vymáhání, tím větší je jeho úspěšnost. Stanovení lhůt pro předávání nedoplatků k vymáhání, stejně tak jako stanovení lhůt pro zahájení vymáhání je součástí pilotního projektu GFŘ zahájeného dne 1. července 2013.

Vnitřním faktorem, který může negativně ovlivnit vymáhání nedoplatků, je snižující se počet pracovníků vymáhacích oddělení (od roku 2005 o 147). Na kontrolovaných ÚP připadá na jednoho pracovníka vymáhacího oddělení cca 600 dlužníků. Na ÚP pro Prahu 1 a na ÚP pro Prahu 4 je počet dlužníků na jednoho pracovníka téměř trojnásobný.

Nízká úspěšnost vymáhání je ovlivněna především tím, že největšími dlužníky jsou účelově založené právnické osoby, u kterých vymáhání nedoplatků nelze ani zahájit. Jedná se o trvalý stav, na němž nezměnila nic řada opatření k předcházení daňovým únikům a k zefektivnění vymáhání.

K vnějším faktorům ovlivňujícím vymáhání patří nepochybně i časté změny právních předpisů, které vyžadují zásadní zásahy do ADIS. Problémy v ADIS se projeví i v souvislosti se vznikem Finanční správy České republiky ke dni 1. ledna 2013. Při přenosu elektronických dat z lokálních databází do krajské databáze nebyly údaje často dohledatelné.

Statistické přehledy o stavu vymáhaných a vymožených daňových nedoplatků k 31. prosinci nedokládají skutečný stav ke konci sledovaného roku, ale stav ke dni zpracování přehledu. GFŘ nebylo schopno zpětně doložit údaje o vymáhaných a vymožených nedoplatcích v příslušném roce uvedené v informacích o činnosti daňové správy. Prostřednictvím statistických přehledů nelze vyhodnotit dlouhodobý vývoj vymáhaných a vymožených nedoplatků a vývoj efektivnosti jednotlivých způsobů vymáhání.

ADIS může plnit svoji informační funkci pouze za předpokladu, že GFŘ pro všechny stupně finanční správy přesně definuje rozsah statistických přehledů a následně obsah jednotlivých položek tak, aby na jejich základě bylo možné na všech stupních finanční správy provádět průkazné a soustavné analýzy vývoje daňových nedoplatků a přijímat účinná opatření k omezení jejich objemu, ale také k účinnému vymáhání.