

**Kontrolní závěr z kontrolní akce**

**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.

Námitky proti kontrolnímu protokolu, které podalo GFŘ, byly vypořádány vedoucí skupiny kontrolujících rozhodnutím o námitkách.

***K o l e g i u m N K Ú*** na svém XXI. zasedání, konaném dne 16. prosince 2013,

***s c h v á l i l o*** usnesením č. 5/XXI/2013

***k o n t r o l n í z á v ě r*** v tomto znění:

**I. Úvod**

Organizaci a působnost územních finančních orgánů upravoval v kontrolovaném období zákon č. 531/1990 Sb.[[1]](#footnote-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]](#footnote-2), je organizační složkou státu, účetní jednotkou a je podřízeno Ministerstvu financí.

Dne 1. ledna 2013 nabyl účinnosti zákon č. 456/2011 Sb.[[3]](#footnote-3), kterým došlo ke změnám v soustavě správních orgánů pro výkon správy daní a podstatné změně v jejich řídicí struktuře. GFŘ je nejblíže 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]](#footnote-4)

Mezinárodní spolupráci při vymáhání daňových nedoplatků upravoval do 31. prosince 2011 zákon č. 191/2004 Sb.[[5]](#footnote-5) a s účinností od 1. ledna 2012 zákon č. 471/2011 Sb.[[6]](#footnote-6), do kterých byla implementována pravidla při poskytování mezinárodní pomoci při vymáhání stanovená příslušnými evropskými směrnicemi. V kontrolovaném období vykonávalo působnost ústředního kontaktního orgánu GFŘ.

**Pozn.:** Všechny právní předpisy uváděné v tomto kontrolním závěru 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)**

**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.

GFŘ 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 GFŘ získává průběžně informace o stavu největších nedoplatků na DPH. Dohled GFŘ 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 GFŘ 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)**

****

**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 GFŘ.

Zákon č. 337/1992 Sb.[[7]](#footnote-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.

**Vymáhání daňových nedoplatků**

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

**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 přikázání 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 věci a nemovitostí. Důvodem je nízká užitná hodnota movitých věci a nezájem 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)**

**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. Nepřipravenost 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 GFŘ 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 výší 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 přehledy[[8]](#footnote-8) 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.**

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 přitom 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 GFŘ 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,

– přepokládané 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:

1. kritéria pro členění nedoplatků podle významu (podle dlužné částky);
2. 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 GFŘ lhůtu tří měsíců od konce měsíce, ve kterém nastala splatnost;
3. lhůty k provedení prvního vymáhacího úkonu a definici vymáhacího úkonu;
4. změny v organizaci vymáhání s ohledem na odbornou, časovou a psychickou náročnost jednotlivých druhů vymáhání;
5. 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)**

**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 nedoplatků do vymáhání není stanovena právním předpisem. Pro provedení kontroly předávání nedoplatků 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 nedoplatků 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 nedoplatků předaných do vymáhání (od 39 do 60 % v roce 2012), zdůvodnila tento stav mj. nárůstem evidovaných nedoplatků, hromadným vyřazováním neuhrazených výkazů nedoplatků, u kterých byla exekuce nebo výkon rozhodnutí zastaven nebo zanikl, nebo došlo k prekluzi práva vymáhat daň.

V kontrolovaném období nebyly stanoveny vnitřním předpisem GFŘ závazné lhůty pro předávání nedoplatků 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 nedoplatků do vymáhání snižuje pravděpodobnost, že vymáhaný nedoplatek bude uhrazen a že bude dosaženo cíle daňového řízení.**

**Dohlídková činnost**

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

Pět FÚ provedlo v letech 2008–2012 u podřízených ÚP 152 dohlídek zaměřených mj. na oblast vymáhání. Při některých dohlídkách bylo zjištěno pozdní předávání nedoplatků 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 nedoplatků v náhradní lhůtě a pro předání nedoplatků 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 projevily 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.

1. Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech. [↑](#footnote-ref-1)
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. [↑](#footnote-ref-2)
3. Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky. [↑](#footnote-ref-3)
4. Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád. [↑](#footnote-ref-4)
5. Zákon č. 191/2004 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek. [↑](#footnote-ref-5)
6. Zákon č. 471/2011 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek. [↑](#footnote-ref-6)
7. Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. [↑](#footnote-ref-7)
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*. [↑](#footnote-ref-8)