



SPRÁVA O VÝSLEDKU KONTROLY 2021

Úspešnosť vymáhania daňových nedoplatkov

Najvyšší kontrolný úrad SR
Karol Mitrík, predseda

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK.....	3
ZOZNAM TABULIEK.....	3
ZOZNAM GRAFOV.....	3
VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA	4
KONTROLNÁ AKCIA	7
1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE	7
1.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA	7
1.2 ŠPECIFICKÉ OBLASTI	7
2 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE.....	7
2.1 ANALÝZA DAŇOVÝCH NEDOPLATKOV A ICH MONITOROVANIA.....	7
2.2 VYMÁHANIE DAŇOVÝCH NEDOPLATKOV.....	11
2.3 PREVERENIE POSTUPU SPRÁVCU DANE	13
2.4 PRIJATÉ OPATRENIA NA ZVÝŠENIE OBJEMU VYMOŽENÝCH DAŇOVÝCH NEDOPLATKOV.....	13
2.5 PREDBEŽNÉ OPATRENIA	13
2.6 SOFTWARNING.....	14
3 KONTAKT	14

ZOZNAM SKRATIEK

SKRATKA	VÝZNAM
daňový poriadok	Zákon č. 563/2009 o správe daní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov
DEK	daňové exekučné konanie
DN	daňové nedoplatky
DPH	daň z pridanej hodnoty
DPFO	daň z príjmu fyzických osôb
DPPO	daň z príjmu právnických osôb
FO	fyzická osoba
zákon lex Corona	Zákon č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19
NKÚ SR	Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky
OR	Obchodný register
s. r. o.	spoločnosť s ručením obmedzeným

ZOZNAM TABULIEK

- Tabuľka 1 Prehľad vymožených nedoplatkov v rokoch 2016 až 2020 (v mil. eur)
 Tabuľka 2 Vývoj nedoplatkov evidovaných finančnou správou (v tis. eur)
 Tabuľka 3 Stav a vývoj daňových nedoplatkov a počtu daňových dlžníkov
 Tabuľka 4 Daňové nedoplatky podľa právnych foriem daňových dlžníkov k 31.12.2020 (v tis. eur)
 Tabuľka 5 Daňové nedoplatky podľa vekovej štruktúry (v tis. eur)
 Tabuľka 6 Daňové nedoplatky podľa vymožitelnosti (v tis. eur)
 Tabuľka 7 Podiel novovzniknutých nedoplatkov na celkovom výbere daní
 Tabuľka 8 Daňové nedoplatky podľa titulu ich vzniku (v tis. eur)

ZOZNAM GRAFOV

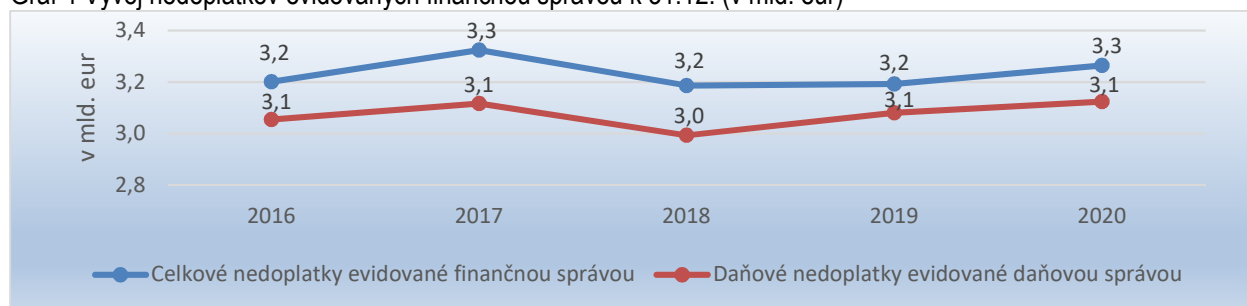
- Graf 1 Vývoj nedoplatkov evidovaných finančnou správou k 31.12. (v mld. eur)
 Graf 2 Prehľad nedoplatkov podľa titulu ich vzniku (v %)
 Graf 3 Daňové nedoplatky podľa druhu daní (v tis. eur)
 Graf 4 Porovnanie indexov medziročnej zmeny novovzniknutých nedoplatkov a výberu daní
 Graf 5 Prehľad úkonov, ktoré znížili stav daňových nedoplatkov (v tis. eur)
 Graf 3 Vymožené nedoplatky v rokoch 2016 až 2020 (v mil. eur)
 Graf 7 Vymožená suma daňových nedoplatkov k 31.12. z úkonov exekútora (v tis. eur)

VÝZNAMNÉ ZISTENIA A ODPORÚČANIA

Prioritnou úlohou finančnej správy je efektívnym výberom daní a cla zabezpečiť plnenie príjmovej časti štátneho rozpočtu Slovenskej republiky a všeobecného rozpočtu Európskej únie. Sprievodným javom výberu daní je aj vznik daňových nedoplatkov, s ktorým sa stretávajú všetky daňové správy na celom svete a vznikajú v prípade ak si daňové subjekty dobrovoľne nesplnia svoje daňové povinnosti. **Daňovým nedoplatkom je dlžná suma dane po lehote splatnosti** a pod pojmom daň sa chápe istina aj sankcia (pokuta, úrok z omeškania). Okrem daňových nedoplatkov finančná správa eviduje aj nedaňové nedoplatky a colné nedoplatky.

Finančná správa eviduje nedoplatky kumulovaným spôsobom, t. j. od dátumu ich vzniku až do dátumu ich vysporiadania. Za posledných 5 rokov **celkové nedoplatky evidované finančnou správou** každoročne dosiahli úroveň prevyšujúcu **3 mld. eur**, z toho 2 % predstavovali nedoplatky evidované colnou správou (colnými úradmi) a **98% predstavovali nedoplatky evidované daňovou správou** (daňovými úradmi).

Graf 4 Vývoj nedoplatkov evidovaných finančnou správou k 31.12. (v mld. eur)



Zdroj: Finančné riaditeľstvo SR

Kontroly zamerané na príjmy štátneho rozpočtu patria dlhodobo k prioritám NKÚ SR. Už v predchádzajúcich rokoch NKÚ SR vykonal kontroly zamerané na evidenciu a správu daní, daňové úniky či postupovanie daňových a colných pohľadávok na Slovenskú konsolidačnú, a. s. Aj na základe odporúčaní z týchto kontrol boli prijaté opatrenia legislatívneho charakteru, napr. elektronická komunikácia s bankami, povinnosť nahlásiť finančnej správe každý bankový účet používaný na podnikanie.

Vysoký objem daňových nedoplatkov, ktorý predstavuje riziko nižšieho príjmu do štátneho rozpočtu, bol dôvodom, pre ktorý sa NKÚ SR rozhodol vykonať kontrolu vo Finančnom riaditeľstve SR a daňovom úrade Bratislava, zameranú na **preverenie súladu procesu vymáhania so zákonom a zhodnotenie úspešnosti (výsledkov) vymáhania daňových nedoplatkov v kontrolovanom období rokov 2018 až 2020**. Vybrané ukazovatele sú z dôvodu posúdenia trendu ich vývoja uvádzané za dlhšie časové obdobie.

Každoročne finančnej správe vzniknú nové daňové nedoplatky vo výške približne 1 mld. eur a približne vo výške 1 mld. staršie daňové nedoplatky ich vysporiadaním zaniknú. Rozdiel medzi vzniknutými a zaniknutými nedoplatkami predstavuje medziročný nárast alebo pokles. Za vysporiadanie nedoplatku sa považujú úkony ako úhrada nedoplatku, kompenzácia preplatku alebo nadmerného odpočtu DPH s nedoplatkom a vymoženie daňového nedoplatku, ktoré predstavujú reálny príjem finančných prostriedkov do štátneho rozpočtu. Úkony, ktorými sú odpísanie nedoplatku z dôvodu zániku a postúpenie nedoplatku na Slovenskú konsolidačnú a. s., majú negatívny vplyv na príjmy štátneho rozpočtu.

V kontrolovanom období finančná správa odpísala zo svojej evidencie daňové nedoplatky z dôvodu ich zániku vo výške 1 176 mil. eur. Na Slovenskú konsolidačnú, a. s. postúpila daňové nedoplatky vo výške 1 229 mil. eur. Vymožené daňové nedoplatky, ktoré sa reálne dostali do štátnej pokladne v rokoch 2018 až 2020 dosiahli objem **585 mil. eur**. **Preto jedným z cieľom finančnej správy je, okrem eliminácie vzniku nových daňových nedoplatkov, aj ich efektívne vymáhanie – využitím všetkých dostupných legislatívnych nástrojov**. Vymáhanie daňových nedoplatkov je vykonávané vlastnými zamestnancami finančnej správy – exekútormi správcu dane. Pri ich priemernom počte cca 240 ľudí a priemernej ročnej výške vymožených nedoplatkov cca 235 mil. eur (okrem roku 2020) tak pripadá na jedného exekútora takmer **1 mil. eur** vymoženej sumy nedoplatku. Na vymoženie daňového nedoplatku majú lehotu 20 rokov.

Tabuľka 3 Prehľad vymožených nedoplatkov v rokoch 2016 až 2020 (v mil. eur)

2016	2017	2018	2019	2020
224,1	228,9	233,8	250,8	100,1

Zdroj: Finančné riaditeľstvo SR

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že:

- z pohľadu objemu je dlhodobo **najrizikovejšou daňou DPH**, ktorá tvorí 73 % z evidovaných nedoplatkov, z ktorých rozhodujúca časť sú doruby z daňovej kontroly,
- najvyšší objem daňových nedoplatkov je evidovaných u **právnej formy „s. r. o.“** (87 %),
- **vymožiteľné nedoplatky** (u ktorých existuje predpoklad, že v rámci núteného výkonu dôjde k ich vymoženiu) tvoria 13 % z celkových daňových nedoplatkov.

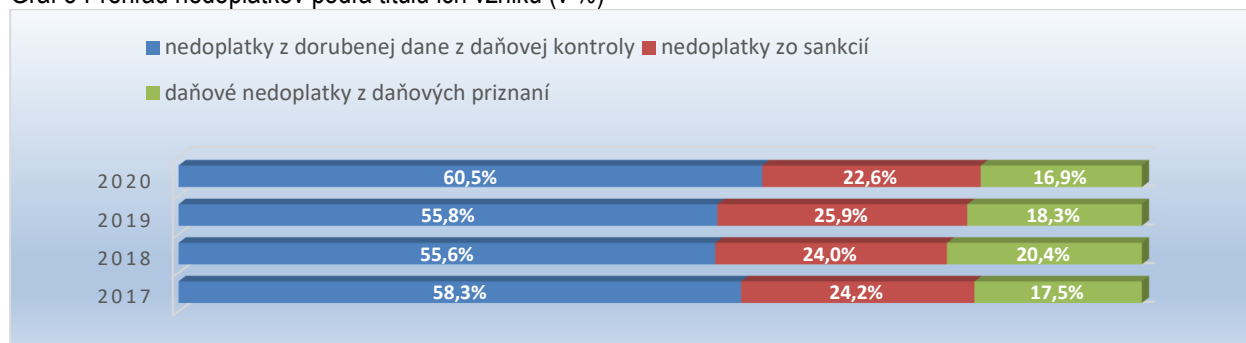
Finančná správa pravidelne **monitorovala stav, vývoj daňových nedoplatkov a spôsob ich vymáhania**. Na vymoženie, resp. zaplatenie daňového nedoplatku správca dane využíval dostupné zákonné možnosti. Pri vymáhaní nedoplatkov finančná správa spolupracovala aj so zahraničnými finančnými správami v rámci členských štátov EÚ. **Najvyužívanejším spôsobom daňovej exekúcie je dlhodobo prikázanie pohľadávky z účtu vedenom u poskytovateľa platobných služieb.**

V roku 2020 opatrenia prijaté v súvislosti s pandémiou Covid-19 ovplyvnili plnenie úloh finančnej správy aj v oblasti vymáhania daňových nedoplatkov. Zákomom lex Korona **došlo k výraznému obmedzeniu exekučnej činnosti**. V období pandémie, t. j. od 12.3.2020 do 30.9.2020 nebolo možné začínať daňové exekučné konania a prebiehajúce daňové exekúcie boli zo zákona odložené. **Obdobie pandémie negatívne ovplyvnilo:**

- medziročný nárast novovzniknutých **daňových nedoplatkov do jedného roka o 15 %** (o 119,7 mil. eur),
- medziročný nárast počtu **daňových dlžníkov o 8 %** (o 10 118 dlžníkov),
- medziročný pokles **vymoženej sumy o 60 %** (o 152,6 mil. eur menej oproti roku 2019).

Kontrolou bolo zistené, že takmer 60 % daňových nedoplatkov tvorili **nedoplatky z dorubenej dane na základe daňovej kontroly**, úspešnosť výberu ktorých bola v rozpätí **od 5 % do 11 %** v rokoch 2018 až 2020.

Graf 5 Prehľad nedoplatkov podľa titulu ich vzniku (v %)



Zdroj: Finančné riaditeľstvo SR

V prípadoch, keď vymoženie nedoplatkov z dorubenej dane na základe daňovej kontroly je v čase začatia exekučného konania málo pravdepodobné, má správca dane právo v odôvodnených prípadoch využiť inštitút tzv. **predbežného opatrenia**, ktorým v priebehu kontroly obmedzí daňovníkovi nakladať s majetkom, najmä s finančnými prostriedkami, ktoré musí uložiť na účet správcu dane. V kontrolovanom období správca dane využil predbežné opatrenia v 349 prípadoch a vybral sumu 6,6 mil. eur, čo predstavuje úspešnosť **6,8 %** z uloženej sumy 96,6 mil. eur.

Pri ukladaní predbežných opatrení dochádza v aplikačnej praxi k problémom, ktoré finančná správa **navrhuje riešiť legislatívnou zmenou**, zameranou na zrýchlenie a zefektívnenie odvolacieho konania.

Kontrolou NKÚ SR bolo zistené, že finančná správa za účelom predchádzaniu vzniku a zvýšenia efektivity vymáhania daňových nedoplatkov prijala a aplikovala viaceré **opatrenia**:

- V súlade so strategickým cieľom finančnej správy „Zvyšovať efektivitu hlavných procesov finančnej správy“, vyplývajúcim z Koncepcie rozvoja finančnej správy na roky 2014 – 2020 boli aj pre oblasť vymáhania daňových nedoplatkov stanovené priority s merateľnými ukazovateľmi.
- Daňoví exekútori majú online prístup ku všetkým elektronickým registrom, čo umožňuje zistiť exekúciou postihnutelný majetok v krátkom čase.
- Od augusta 2018 je daňové exekučné konanie prikázaním pohľadávky z účtu realizované elektronicky, čím sa výrazným spôsobom skraca čas na zablokovanie dotknutého účtu.
- Od novembra 2017 bol spustený nový program zasielania informatívnych oznamov s názvom „Softwarning“, ktorými sú klienti Finančnej správy upozorňovaní na nezrovnalosti, vrátane daňových nedoplatkov.
- Poznatky a podnety, ktoré prináša aplikačná prax v oblasti daňovej exekúcie, sú implementované do predkladaných legislatívnych návrhov.

Napriek týmto opatreniam finančnej správy je zrejmé, že úspešnosť vymáhania daňových nedoplatkov z dorubenej dane z daňových kontrol je dlhodobo nízka a vyžaduje hľadať systémové riešenia problémov tohto stavu.

NKÚ SR navrhuje **Výboru pre financie a rozpočet** požadovať od Ministerstva financií SR, aby

- **analyzovalo príčiny dlhodobej nízkej úspešnosti vymáhania daňových nedoplatkov z dorubenej dane z daňových kontrol a na jej základe navrhlo a predložilo výboru stratégiu riešenia tohto problému.**

KONTROLNÁ AKCIA**1 ÚČEL KONTROLNEJ AKCIE**

Kontrola bola vykonaná podľa Plánu kontrolnej činnosti NKÚ SR na rok 2021 vo Finančnom riaditeľstve Slovenskej republiky. Postup správcu dane pri vymáhaní daňových nedoplatkov bol na vzorke prípadov preverený v daňovom úrade Bratislava.

Predmetom kontroly bolo preveriť súlad procesu vymáhania daňových nedoplatkov so všeobecne záväznými právnymi predpismi a zhodnotiť úspešnosť vymáhania daňových nedoplatkov.

Kontrola bola zameraná najmä na zhodnotenie monitorovania stavu a vývoja daňových nedoplatkov, opatrení prijímaných finančnou správou na zvýšenie objemu vymožených daňových nedoplatkov, preverenie procesu vymáhania daňových nedoplatkov a jeho úspešnosti z pohľadu úkonov využívaných v daňovom exekučnom konaní. Posúdené bolo aj využívanie inštitútu predbežného opatrenia počas výkonu daňovej kontroly a systém včasného upomínania.

1.1 ZÁKLADNÁ CHARAKTERISTIKA

Kontrola bola realizovaná v súlade s príslušnými ustanoveniami zákona o NKÚ SR a so štandardami, ktoré vychádzajú zo základných princípov medzinárodných štandardov najvyšších kontrolných inštitúcií (ISSAI). **Kontrolovaným obdobím boli roky 2018 až 2020 a súvisiace obdobie.** Pre objektívne posúdenie trendu vývoja vybraných ukazovateľov sú tieto uvádzané v dlhšom časovom horizonte, spravidla od roku 2016.

1.2 ŠPECIFICKÉ OBLASTI

Správa daní, vrátane procesu vymáhania pohľadávok bola v roku 2020 ovplyvnená opatreniami, prijatými v súvislosti s pandemiou Covid-19 zákonom lex Korona. **Obmedzenie činnosti daňových exekútorov len na nevyhnutné úkony**, znížená, až nulová možnosť kontaktu s daňovými dlžníkmi, odloženie daňových exekúcií zo zákona a iné obmedzenia platné v čase pandémie, mali vplyv na objem vymožených nedoplatkov, ktoré medziročne poklesli o 60 %, v absolútnom vyjadrení o takmer 153 mil. eur. V roku 2020 výrazne vzrástli novovzniknuté nedoplatky, t. j. nedoplatky do jedného roku o cca 120 mil. eur, t. j. o 15 % viac oproti predchádzajúcemu roku a počet daňových dlžníkov o 8 %, t. j. o 10 tis. osôb.

2 VÝSLEDKY KONTROLNEJ AKCIE**2.1 ANALÝZA DAŇOVÝCH NEDOPLATKOV A ICH MONITOROVANIA**

Daňovým nedoplatkom je dlžná suma dane po lehote splatnosti dane, pričom daňou sa rozumie daň vrátane sankcií, t. j. úroku z omeškania, úroku a pokuty podľa daňového poriadku alebo osobitných predpisov.

Za posledných päť rokov nedoplatky evidované finančnou správou dosiahli k 31. 12. každého roka objem prevyšujúci **3 mld. eur**. Z toho nedoplatky evidované daňovou správou predstavovali 98 % a 2 % tvorili nedoplatky evidované colnou správou. Prehľad stavu nedoplatkov evidovaných finančnou správou k 31.12. rokov 2016 až 2020 udáva tabuľka.

Tabuľka 4 Vývoj nedoplatkov evidovaných finančnou správou (v tis. eur)

K 31.12.	2016	2017	2018	2019	2020
Nedoplatky za daňovú správu	3 171 717	3 232 043	3 099 936	3 114 627	3 198 827
z toho daňové nedoplatky	3 055 030	3 116 707	2 993 239	3 081 078	3 123 833
Nedoplatky za colnú správu */	64 499	91 937	86 763	77 341	65 434
Celková suma nedoplatkov	3 236 216	3 323 980	3 186 699	3 191 968	3 264 261

Zdroj: Finančné riaditeľstvo SR

*/ Podstatný rozdiel vo výške nedoplatkov evidovaných daňovou a colnou správou spočíva vo výrazne odlišnom nastavení správy a výberu daní. Colná správa neprepustí tovar pokiaľ nie je zložená zábezpeka na daň, resp. pri výbere spotrebných daní je dohľad pri vyskladnení tovaru. Daňová správa pracuje na princípe samozdanenia, keď daňový subjekt má daň v správnej výške priznať aj zaplatiť, čo zhoršuje disciplínu platenia daní.

Z dôvodu, že 98 % všetkých nedoplatkov je evidovaných daňovou správou, bola kontrola NKÚ SR zameraná na daňové nedoplatky.

Kontrolou bolo zistené, že **Finančné riaditeľstvo SR monitorovalo a analyzovalo stav a vývoj daňových nedoplatkov** na základe reportov z informačných systémov finančnej správy, ktoré boli vypracované v štruktúre podľa druhov daní, právnej formy daňových dlžníkov, vekovej štruktúry, vymožitelnosti, ako aj podľa regiónov. Monitoring bol vykonávaný v pravidelných mesačných a štvrtročných intervaloch. Každoročne bol tiež vypracovaný a vedením finančnej správy prerokovaný informatívny materiál o stave, vývoji a vymáhaní daňových a colných nedoplatkov. Stav a vývoj daňových nedoplatkov a počtu daňových dlžníkov evidovaných finančnou správou je uvedený v tabuľke.

Tabuľka 3 Stav a vývoj daňových nedoplatkov a počtu daňových dlžníkov

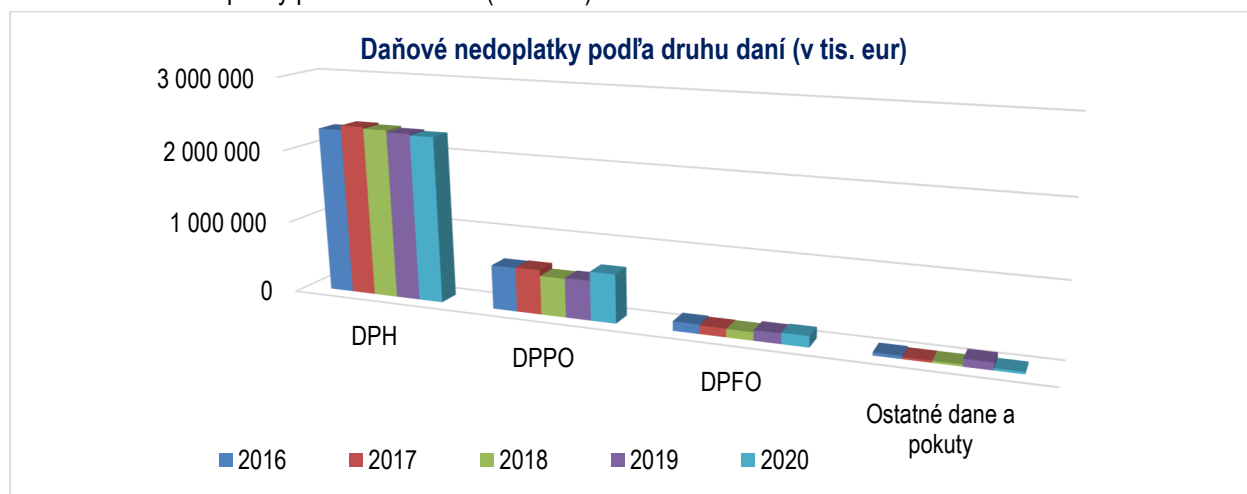
K 31.12.	2016	2017	2018	2019	2020
Daňové nedoplatky (v tis. eur)	3 055 030	3 116 707	2 993 239	3 081 078	3 123 833
Počet daňových dlžníkov	125 575	120 939	122 454	124 792	134 910
Priemerná výška DN na 1 dlžníka (v tis. eur)	24,3	25,8	24,4	24,7	23,2

Zdroj: Finančné riaditeľstvo SR

➤ Daňové nedoplatky podľa druhu daní

Najväčší podiel na celkových evidovaných daňových nedoplatkoch tvorí **DPH**, ktorá k 31.12.2020 dosiahla podiel **73 %** (2 279 188 tis. eur), nasledovala daň z príjmu právnických osôb s podielom 21,3 % (665 233 tis. eur), daň z príjmu fyzických osôb 4,8 % (150 137 tis. eur). Ostatné dane (najmä cestná daň, daň z motorových vozidiel, majetkové dane, spotrebné dane) spolu predstavujú 0,9 % (29 274 tis. eur). **DPH je z pohľadu objemu nedoplatkov dlhodobo najrizikovejšou daňou.** Stav a vývoj nedoplatkov k 31.12. rokov 2016 až 2020 je znázornený v grafe.

Graf 3 Daňové nedoplatky podľa druhu daní (v tis. eur)



Zdroj: Finančné riaditeľstvo SR

➤ Daňové nedoplatky podľa právnych foriem daňových dlžníkov

Z hľadiska právnych foriem daňových dlžníkov najvyšší objem daňových nedoplatkov je evidovaný u **spoločností s ručením obmedzeným** s podielom 87,7 %, a v medziročnom porovnaní bol u tejto právnej formy v roku 2020 zaznamenaný nárast o 72 895 tis. eur. Druhé v poradí sú daňové nedoplatky evidované u fyzických osôb.

Tabuľka 4 Daňové nedoplatky podľa právnych foriem daňových dlžníkov k 31.12.2020 (v tis. eur)

Druh dane	FO nezapísaná v OR	FO zapísaná v OR	s. r. o.	akciová spoločnosť	družstvo	štátny podnik
DPH	114 435	2 205	2 016 360	65 521	4 192	4
DPFO	69 910	7 128	24 975	2 614	164	0
DPPO	0	0	640 792	17 111	1 042	13
Daň vyberaná zrážkou	56	0	5 411	897	0	0
Majetkové dane	603	22	14	0	11	0
Spotrebné dane	36	0	533	0	0	0
Daň z motorových vozidiel	3 991	618	9 952	275	38	0
Pokuty	385	4	5 023	145	29	3
Spolu	189 416	9 977	2 703 060	86 563	5 476	20
% podiel k celkovým DN	6,1 %	0,3 %	87,7 %	2,8 %	0,2 %	0,0 %

Zdroj: Finančné riaditeľstvo SR

➤ **Daňové nedoplatky podľa vekovej štruktúry**

Najväčší objem daňových nedoplatkov evidovala finančná správa v pásme do 1 roka ich vzniku. Podiel týchto novovzniknutých nedoplatkov na celkových daňových nedoplatkoch bol v celom preverovanom období najvyšší, v rozpätí od **26 % do takmer 30 % v roku 2020**. Pre zákonné obmedzenia vymáhania v roku 2020 bol objem novovzniknutých nedoplatkov v tomto roku najvyšší a medziročne zaznamenal nárast o 120 mil. eur, t. j. o 15 %. Najnižší objem tvorili nedoplatky nad 6 rokov z dôvodu ich postupovania na Slovenskú konsolidačnú, a. s.

Tabuľka 5 Daňové nedoplatky podľa vekovej štruktúry (v tis. eur)

Pásmo veku	2017	%	2018	%	2019	%	2020	%
do 1 roka	729 550	23,4	803 159	26,8	804 522	26,1	924 192	29,6
do 2 rokov	713 107	22,9	561 310	18,8	612 390	19,9	675 192	21,6
do 3 rokov	403 345	12,9	504 858	16,9	473 963	15,4	511 426	16,4
do 4 rokov	499 027	16,0	330 186	11,0	423 723	13,7	373 620	11,9
do 5 rokov	406 811	13,1	393 653	13,2	272 960	8,9	320 516	10,3
do 6 rokov	249 419	8,0	300 253	10,0	397 004	12,9	213 036	6,8
nad 6 rokov	115 448	3,7	99 820	3,3	96 516	3,1	105 851	3,4
Daňové nedoplatky spolu	3 116 707	100,0	2 993 239	100,0	3 081 078	100,0	3 123 833	100,0

Zdroj: Finančné riaditeľstvo SR

➤ **Daňové nedoplatky podľa ich vymožitelnosti**

Finančná správa člení daňové nedoplatky podľa predpokladu ich vymoženia na:

- **vymožiteľné daňové nedoplatky** – z hľadiska výberu daní do štátneho rozpočtu možno očakávať, že daňové nedoplatky budú uhradené,
- **dočasne nevymožiteľné daňové nedoplatky** – z hľadiska výberu daní do štátneho rozpočtu nemožno očakávať úhradu daňových nedoplatkov alebo možno očakávať len ich čiastočnú úhradu,
- **nedoplatky daňových dlžníkov v likvidácii a v konkurze, reštrukturalizácii, oddlžení**, u ktorých zo zákona dochádza k zastaveniu exekučného konania a k ich uspokojeniu môže dôjsť len v súlade s osobitnými predpismi.

Tabuľka 6 Daňové nedoplatky podľa vymožitelnosti (v tis. eur)

K 31.12.	2016	2017	2018	2019	2020
Vymožiteľné daňové nedoplatky	497 527	302 550	219 191	224 345	418 881
<i>Podiel na daňových nedoplatkoch spolu</i>	<i>16,3%</i>	<i>9,7%</i>	<i>7,3%</i>	<i>7,3%</i>	<i>13,4%</i>
Dočasne nevymožiteľné daňové nedoplatky	2 346 634	2 442 755	2 461 864	2 457 348	2 326 943
<i>Podiel na daňových nedoplatkoch spolu</i>	<i>76,8%</i>	<i>78,4%</i>	<i>82,2%</i>	<i>79,8%</i>	<i>74,5%</i>
Daňové nedoplatky daňových subjektov v konkurze a likvidácii	210 869	371 402	312 184	399 385	378 009
<i>Podiel na daňových nedoplatkoch spolu</i>	<i>6,9%</i>	<i>11,9%</i>	<i>10,4%</i>	<i>13,0%</i>	<i>12,1%</i>
Daňové nedoplatky spolu	3 055 030	3 116 707	2 993 239	3 081 078	3 123 833

Zdroj: Finančné riaditeľstvo SR

Dočasne nevymožiteľné pohľadávky tvorili najvyšší podiel na celkových daňových nedoplatkoch. K hlavným dôvodom kvalifikovania daňových nedoplatkov za dočasne nevymožiteľné patrili nasledovné skutočnosti:

- po preverení majetkových pomerov nebol zistený majetok vo vlastníctve daňového dlžníka,
- vymáhanie daňovou exekúciou bolo neúspešné,
- veľké množstvo nekontaktných obchodných spoločností (neaktívne právnické osoby bez majetku, ktoré majú štatutárov zahraničné fyzické osoby, ťažko identifikovateľné),
- veľké množstvo odstúpených exekučných titulov z titulu uloženia sankcií, určenia dane podľa pomôcok,
- na majetku daňového dlžníka viazlo viacero záložných práv v poradí rozhodujúcom na uspokojenie pohľadávky pred záložnými právami správcu dane.

➤ **Novovzniknuté daňové nedoplatky**

Finančná správa eviduje objem daňových nedoplatkov len kumulatívnym spôsobom od dátumu ich vzniku do dátumu ich vysporiadania a porovnáva len ich medziročný nárast a pokles. Pre objektívne posúdenie vývoja daňových nedoplatkov je dôležitým ukazovateľom podiel novovzniknutých daňových nedoplatkov, t. j. nedoplatkov so vznikom do jedného roka, na celkovom ročnom výbere daní. **V prípade, ak by si daňové subjekty plnili svoje daňové povinnosti riadne a včas, bol by výber daní vyšší o tento podiel.**

Tabuľka 7 Podiel novovzniknutých nedoplatkov na celkovom výbere daní

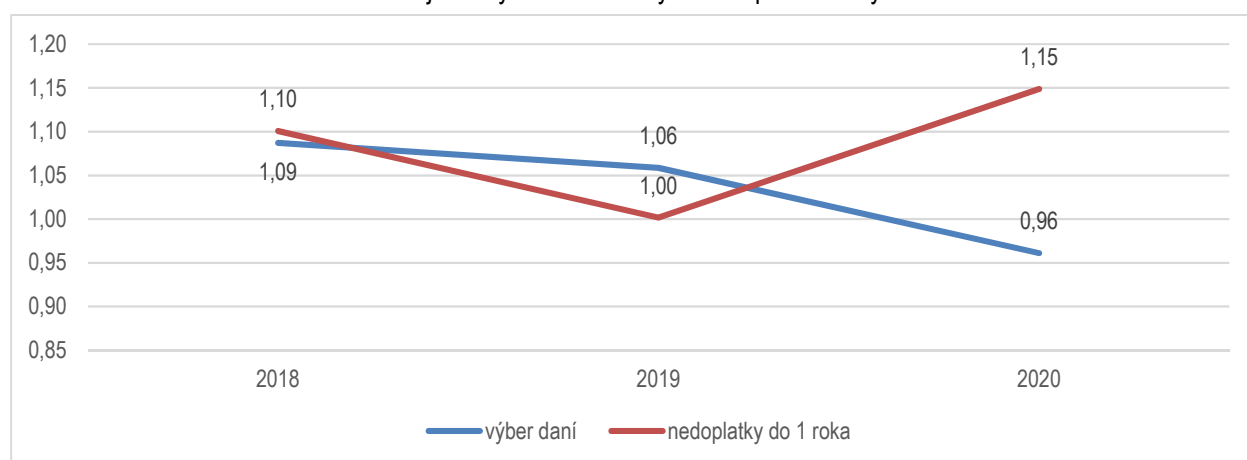
K 31.12.	2017	2018	2019	2020
Výber daní (v mil. eur)	15 085,97	16 402,66	17 362,78	16 689,18
Daňové nedoplatky celkom (v mil. eur)	3 116,7	2 993,2	3 081,1	3 123,8
Daňové nedoplatky do 1 roka (v mil. eur)	729,6	803,2	804,5	924,2
% podiel na DN celkom	23,4	26,8	26,1	29,6
% podiel na výbere daní	4,8	4,9	4,6	5,5

Zdroj: Finančné riaditeľstvo SR

V kontrolovanom období bol najvyšší podiel 5,5 % novovzniknutých nedoplatkov zaznamenaný v roku 2020, z dôvodu opatrení zavedenými zákonom lex Korona.

NKÚ SR zároveň porovnal trend medziročného vývoja novovzniknutých nedoplatkov a ročného výberu daní daňovou správou, ktorý je znázornený v grafe č. 4. Za štandardných podmienok by mal trend vývoja nedoplatkov kopírovať trend vývoja výberu daní. Významná odchýlka bola práve v roku 2020, kedy výber daní medziročne poklesol a novovzniknuté nedoplatky vzrástli.

Graf 4 Porovnanie indexov medziročnej zmeny novovzniknutých nedoplatkov a výberu daní

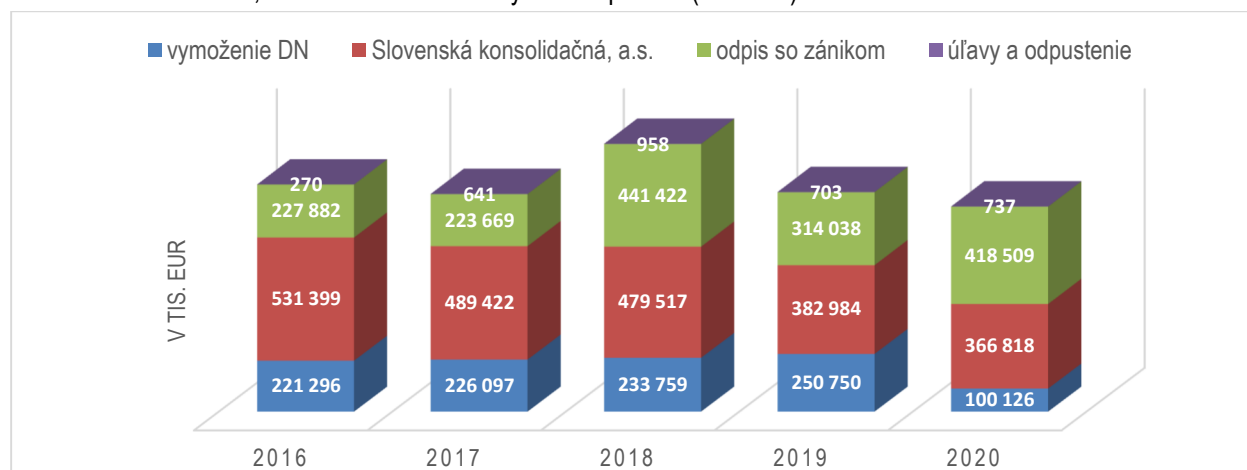


Zdroj: Finančné riaditeľstvo SR

➤ Úkony správcu dane zreálnujúce stav daňových nedoplatkov

Finančná správa eviduje nedoplatky od dátumu ich vzniku až do dátumu ich vysporiadania. Pod **vysporiadaním** sa rozumie úhrada nedoplatku, kompenzácia (započítanie), vymoženie daňového nedoplatku, odpísanie a postúpenie nedoplatku. Správca dane okrem aktívneho vymáhania daňových nedoplatkov zreálnuje ich stav pravidelným odpisovaním z dôvodu ich zániku a postupovaním dočasne nevymožiteľných daňových nedoplatkov starších ako päť rokov na Slovenskú konsolidačnú, a. s. Tieto úkony majú vplyv na pokles vykazovaného stavu daňových nedoplatkov, avšak bez pozitívneho vplyvu na príjmovú časť štátneho rozpočtu. Prehľad úkonov, ktoré znížili stav daňových nedoplatkov v rokoch 2016 až 2020 udáva graf.

Graf 5 Prehľad úkonov, ktoré znížili stav daňových nedoplatkov (v tis. eur)



Zdroj: Finančné riaditeľstvo SR

2.2 VYMÁHANIE DAŇOVÝCH NEDOPLATKOV

Vymáhanie daňových nedoplatkov je vo finančnej správe v kompetencii **špecializovaných organizačných útvarov daňovej exekúcie**, ktoré sú zriadené na každom daňovom úrade. Pred začatím vymáhania daňovými exekútormi má správca dane ešte možnosť vyzvať daňový subjekt na zaplatenie daňového nedoplatku v ním určenej náhradnej lehote. V kontrolovanom období bolo zaslaných **443 tis. výziev** na zaplatenie dlžnej sumy 1 763 mil. eur, na základe ktorých bolo uhradených **159 mil. eur, t. j. 9%**.

Pravidlá a postupy práce pri odstupovaní daňových nedoplatkov správcami daní na útvary daňovej exekúcie, ako aj postupy pri vymáhaní nedoplatkov upravovali vnútorné predpisy – metodické pokyny a v období pandémie osobitné usmernenia.

V preverovanom období odstúpili správcovia daní daňovým exekútorom na vymáhanie 599 470 daňových nedoplatkov v celkovej sume 2 765,6 mil. eur. Medziročne dochádza k nárastu odstúpených daňových nedoplatkov, ktoré vznikli nezaplatením dorubených daňových povinností na základe daňovej kontroly. Už v čase odstúpenia sú z veľkej časti posúdené ako dočasne nevymožiteľné z dôvodu, že daňové subjekty nevlastnia žiaden majetok postihnuteľný exekúciou. Kým v roku 2018 tvorili takéto nedoplatky 49 %-ný podiel na odstúpených nedoplatkoch, v roku 2020 stúpol tento podiel až na 79 %.

Proces vymáhania daňových nedoplatkov je značne ovplyvnený typom majetku vo vlastníctve daňového dlžníka, pričom môže trvať aj niekoľko rokov. Podľa daňového poriadku majú daňoví exekútori na vymoženie daňového nedoplatku lehotu 20 rokov a využívajú pritom komplex úkonov, ktoré im umožňuje zákon.

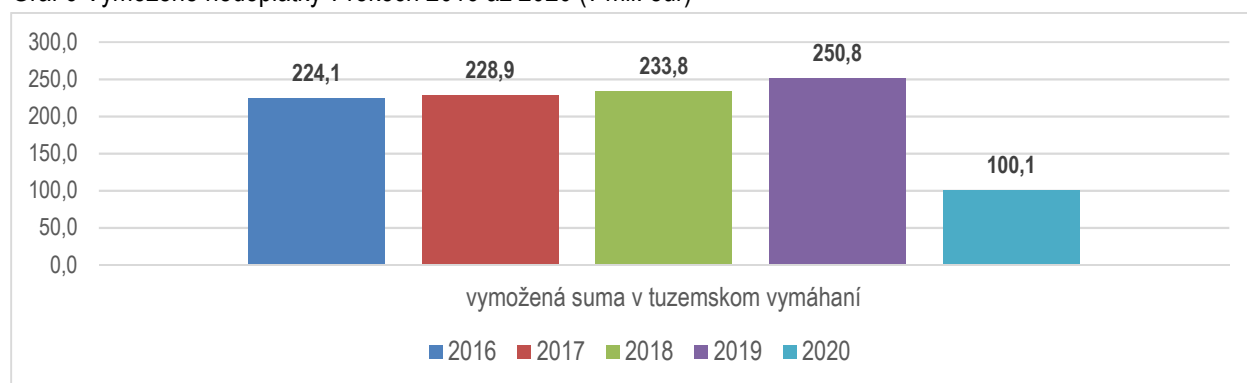
➤ Úspešnosť vymáhania daňových nedoplatkov podľa úkonov exekútora

Celkový objem vymoženej sumy v danom roku predstavuje objem vymožených a zaplatených daňových nedoplatkov bez ohľadu na obdobie kedy bol daňový nedoplatok odstúpený na vymáhanie, s využitím všetkých úkonov exekútora, ktorými sú:

- **zabezpečovacie úkony** (zriadenie záložného práva),
- **daňové exekučné konanie**,
- **ostatné úkony exekútora**, ktoré zahŕňajú sumu zaplatenú na základe zápisníc o prerokovaní spôsobu úhrady nedoplatku, spísaných úradných záznamov a úhradu nedoplatkov, ktorá nastala v čase po jeho odstúpení do začatia daňového exekučného konania,
- **iné konania**, ktoré zahŕňajú zaplatenú sumu z uplatnených pohľadávok v konkurznom konaní, likvidácii, dedičskom konaní a v konaniach z titulu výkonu rozhodnutia súdom alebo súdnym exekútorom.

Objem vymožených nedoplatkov v tuzemskom vymáhaní v rokoch 2016 až 2020 je uvedený v grafe.

Graf 6 Vymožené nedoplatky v rokoch 2016 až 2020 (v mil. eur)



Zdroj: Finančné riaditeľstvo SR

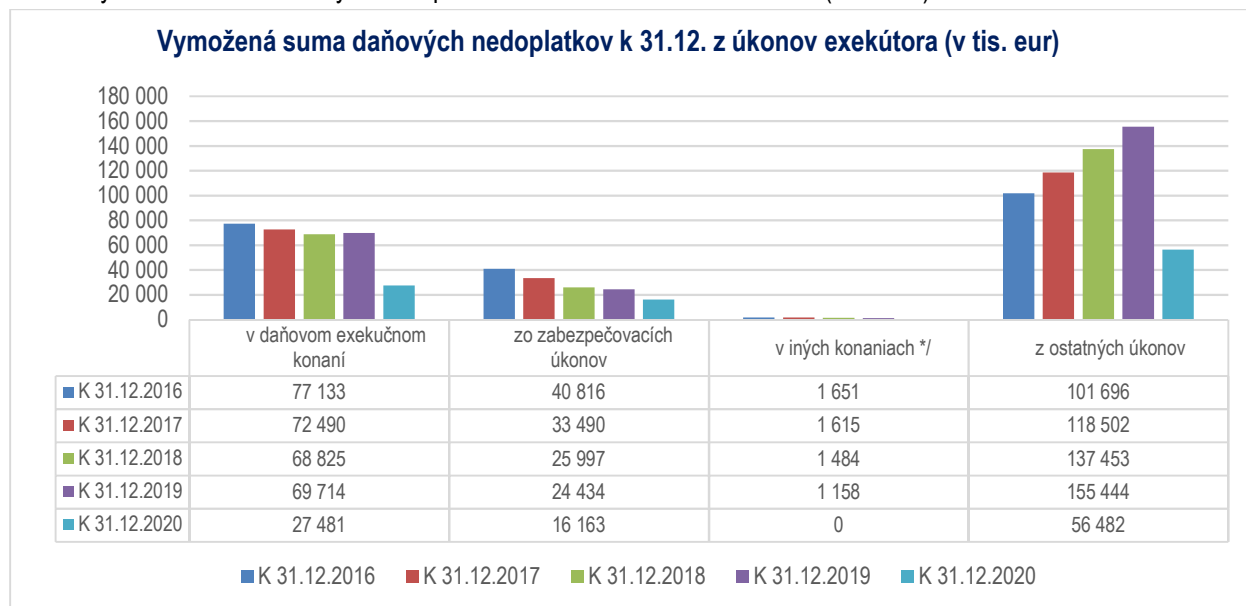
Zatiaľ čo v predchádzajúcich obdobiach dochádzalo vo vymáhaní k medziročnému nárastu vymoženej sumy, **v roku 2020 došlo k výraznému medziročnému poklesu o 150,6 mil. eur, t. j. o 60 %**.

K hlavným príčinám tohto negatívneho javu patrili:

- **výrazne obmedzená možnosť vykonávať exekučnú činnosť v čase pandémie Covid -19**,
- vysoký podiel dočasne nevymožiteľných nedoplatkov z odstúpených nedoplatkov na vymáhanie (83 %),
- vysoký podiel dorubenej dane z daňovej kontroly, vrátane dane určenej podľa pomôcok (79 %).

Úspešnosť jednotlivých úkonov exekútora v procese vymáhania daňových nedoplatkov, vyjadrená objemom vymožených nedoplatkov k 31.12. rokov 2016 až 2020 vyjadruje graf.

Graf 7 Vymožená suma daňových nedoplatkov k 31.12. z úkonov exekútora (v tis. eur)



*/ V roku 2020 je v sume ostatné úkony zahrnutá aj suma z iných konaní

Zdroj: Finančné riaditeľstvo SR

Z grafu vyplýva, že najefektívnejšími spôsobmi procesu vymáhania daňových nedoplatkov boli **ostatné úkony** exekútora v priamej súčinnosti s daňovým dlžníkom ešte pred začatím samotného výkonu daňovej exekúcie, výsledkom ktorých bola často okamžitá úhrada časti alebo plnej výšky daňového nedoplatku, čím sa ušetril nielen čas ale aj finančné prostriedky na výdavky spojené s daňovou exekúciou.

➤ Miera využívania zákonných spôsobov daňovej exekúcie

Daňové exekúcie je nútený výkon, ktorým sa vymáha zaplatenie daňového nedoplatku spôsobmi ustanovenými v daňovom poriadku, konkrétne:

- a) zrážkami zo mzdy a z iných príjmov,
- b) prikázaním pohľadávky,
- c) predajom hnutelných vecí,
- d) odobratím peňazí v hotovosti a iných vecí, pri ktorých nedochádza k predaju,
- e) predajom cenných papierov,
- f) predajom nehnuteľnosti,
- g) predajom podniku alebo jeho časti,
- h) postihnutím majetkových práv spojených s obchodným podielom spoločníka v obchodnej spoločnosti,
- i) zadržaním vodičského preukazu (od 1.1.2020).

Spôsob výkonu daňovej exekúcie si určuje daňový exekútor, pričom môže vykonať daňovú exekúciu u jedného daňového dlžníka aj niekoľkými spôsobmi súčasne. Výber spôsobu daňovej exekúcie je determinovaný v prvom rade typom majetku vo vlastníctve daňového dlžníka.

Kontrola NKÚ SR bola zameraná aj na preverenie miery využívania jednotlivých spôsobov vymáhania. Dlhodobou najvyužívanejšou formou vymáhania je **prikázanie pohľadávky z účtu** vedenom v peňažnom ústave. Dôvodom je najmä rýchlosť a účinnosť dosiahnutia vymoženého daňového nedoplatku, ku ktorému prispela aj elektronická komunikácia s bankami. Tento spôsob bol využívaný v cca 90 % prípadov daňových nedoplatkoch.

Často využívaným spôsobom vymáhania voči fyzickým osobám sú **zrážky zo mzdy a z iných príjmov**. Ako negatívum tohto spôsobu môže byť vnímaná doba výkonu, nakoľko ide o postupné a dlhodobé uhrádzanie nedoplatku nízkymi čiastkami zo mzdy a tiež vyhýbanie sa plateniu častou zmenou zamestnávateľa.

Predaj hnutelných vecí a nehnuteľností sú spôsoby, na ktoré finančná správa v posledných rokoch upriamuje pozornosť, najmä pre častú reakciu daňových dlžníkov, ktorí vo viacerých prípadoch uhradia vymáhaný nedoplatok ešte pred samotnou dražbou. Zohľadňujúc náklady a rýchlosť konania ide o menej frekventovaný spôsob vymáhania.

V preverovanom období **nebol využitý spôsob exekúcie predajom podniku** alebo jeho časti, či postihnutím majetkových práv spojených s obchodným podielom spoločníka v obchodnej spoločnosti. Ide o zriedka využívaný spôsob vymáhania vzhľadom na špecifickosť predmetu exekúcie.

Novelou daňového poriadku účinnou od 1.1.2020 je daňový exekútor oprávnený vykonať daňovú exekúciu **zadržaním vodičského preukazu** daňového dlžníka, ktorého príjmy nie sú priamo podmienené držbou vodičského preukazu. V roku 2020 bol na vymożenie daňového nedoplatku zahájený tento spôsob exekúcie v 1 699 prípadoch na vymáhanú sumu 2,9 mil. eur.

2.3 PREVERENIE POSTUPU SPRÁVCU DANE

NKÚ SR preveril dodržiavania zákonných a interných postupov správca dane pri vymáhaní nedoplatkov v Daňovom úrade Bratislava, ktorý má vo svojej správe najväčší objem daňových nedoplatkov vo výške cca 1,5 mld. eur, čo predstavuje takmer 50 % všetkých daňových nedoplatkov. Na vybranej vzorke 80 daňových dlžníkov kontrolóri preverili spisovú dokumentáciu 91 exekučných titulov a zistili 14 porušení ustanovení daňového poriadku a vnútorných predpisov u 11 daňových dlžníkov (13,8 % chybovosť).

Kontrolou boli zistené prípady, pri ktorých správca dane

- nedostatočne preveril existenciu exekúciou postihnuteľného majetku,
- nevyužil všetky zákonom stanovené možnosti na vymożenie daňového nedoplatku v prípadoch existencie exekúciou postihnuteľného majetku (napr. exekúciu na mzdu, dôchodok, zadržanie vodičského preukazu),
- nezabezpečil daňový nedoplatok zriadením záložného práva k nehnuteľnému majetku,
- nepostupoval v súlade s platnými internými riadiacimi aktami, ktoré upravujú postup daňového exekútora.

Na základe zistených porušení, NKÚ SR identifikoval rezervy vo vnútornom kontrolnom systéme a odporučil finančnej správe prijať opatrenia, ktoré prispejú k eliminácii chybovosti v procese vymáhania daňových nedoplatkov.

2.4 PRIJATÉ OPATRENIA NA ZVÝŠENIE OBJEMU VYMOŽENÝCH DAŇOVÝCH NEDOPLATKOV

Zvýšenie efektivity vymáhania a objemu vymožených nedoplatkov, ktoré prispejú k zvýšeniu príjmov do štátneho rozpočtu je dlhodobým cieľom Finančnej správy SR. K prijatým opatreniam, ktorými sa má zabezpečiť, patrili najmä:

- Online prístup daňových exekútorov ku všetkým elektronicky vedeným registrom (kataster nehnuteľností, Sociálna poisťovňa, Centrálny register zmlúv, Centrálny register exekúcií, Notársky centrálny register záložných práv, Register úpadcov, Obchodný register a iné)
- Elektronická komunikácia s bankami.
- Elektronický prístup k údajom z kontrolných výkazov DPH a iných údajov v rámci finančnej správy.
- Implementácia poznatkov a podnetov z aplikačnej praxe do vnútorných predpisov, požiadaviek na zmenu informačného systému a do predkladaných legislatívnych návrhov.
- Pravidelné, koordinované celoslovenské akcie na vykonanie daňovej exekúcie
- Každoročné stanovenie a vyhodnocovanie 4 ukazovateľov výkonnosti daňových úradov za oblasť daňovej exekúcie.

V súlade so strategickým cieľom finančnej správy „zvyšovať efektivitu hlavných procesov finančnej správy“, vyplývajúcim z Koncepcie rozvoja finančnej správy na roky 2014 až 2020, boli aj pre oblasť vymáhania daňových nedoplatkov stanovené priority s merateľnými ukazovateľmi.

V kontrolovanom období finančná správa pre oblasť daňovej exekúcie stanovila a vyhodnocovala nasledovné ukazovatele výkonnosti:

- Dosiahnuť objem vymożenej a zaplatenej sumy na základe úkonov exekútorov spolu podľa rozpisu smerného čísla pre daňové úrady.
- Výkon daňovej exekúcie predajom hnuťelných vecí a nehnuteľností.
- Vymożenie sumy z vymáhanej sumy v daňovom exekučnom konaní z odstúpených nedoplatkov na vymáhanie v roku.
- Spracovanie odstúpených exekučných titulov.
- Diverzifikácia spôsobov výkonu daňovej exekúcie.

Ukazovatele výkonnosti boli v pravidelných intervaloch monitorované, vyhodnocované a v rokoch 2018 až 2020 aj plnené. V roku 2020 z dôvodu obmedzenia exekučnej činnosti, stanovené hodnoty ukazovateľov neboli dosiahnuté.

2.5 PREDBEŽNÉ OPATRENIA

Kontrolou bolo zistené, že každoročne dochádza k nárastu daňových nedoplatkov, ktoré vznikli z titulu **neuhradenia dorubenej dane po kontrole**. Nedoplatky z dorubenej dane po daňovej kontrole k 31.12.2020 tvorili až **60,5 %** z celkových evidovaných daňových nedoplatkov. Prehľad daňových nedoplatkov podľa titulu ich vzniku je uvedený v tabuľke.

Tabuľka 8 Daňové nedoplatky podľa titulu ich vzniku (v tis. eur)

K 31.12.	2017	2018	2019	2020
Daňové nedoplatky z daňových priznaní	546 449	609 881	562 882	527 160
<i>podiel na celkových nedoplatkoch</i>	<i>17,5%</i>	<i>20,4%</i>	<i>18,3%</i>	<i>16,9%</i>
Nedoplatky z dorubenej dane z daňovej kontroly	1 816 588	1 664 980	1 720 162	1 889 313
<i>podiel na celkových nedoplatkoch</i>	<i>58,3%</i>	<i>55,6%</i>	<i>55,8%</i>	<i>60,5%</i>
Nedoplatky zo sankcií	753 670	718 378	798 034	707 360
<i>podiel na celkových nedoplatkoch</i>	<i>24,2%</i>	<i>24,0%</i>	<i>25,9%</i>	<i>22,6%</i>
Daňové nedoplatky spolu	3 116 707	2 993 239	3 081 078	3 123 833

Zdroj: Finančné riaditeľstvo SR

Úspešnosť vymoženía dane dorubenej na základe vykonanej daňovej kontroly je nízka. Z dorubenej dane v rokoch 2018 až 2020 v celkovej výške 1,5 mld. eur sa do štátneho rozpočtu dostala suma 152 mil. eur, t. j. **8 %**.

V prípadoch, keď vymoženie nedoplatkov z dorubenej dane na základe daňovej kontroly je v čase začatia exekučného konania málo pravdepodobné, má správca dane právo v odôvodnených prípadoch využiť inštitút tzv. **predbežného opatrenia**. Je to nástroj, ktorým si správca dane môže počas daňovej kontroly zabezpečiť úhradu potenciálneho daňového nedoplatku z dorubenej dane po kontrole, ak existuje odôvodnená obava, že daň nebude uhradená v lehote splatnosti. Rozhodnutím môže uložiť daňovému subjektu zložiť peňažnú sumu na účet správcu dane alebo nenakladať s určeným majetkom.

V kontrolovanom období správca dane využil predbežné opatrenia v 349 prípadoch a vybral sumu **6 576 tis. eur**, čo predstavuje **6,8 %** zo sumy uloženej rozhodnutím 96 558 tis. eur. Uloženie predbežného opatrenia je podmienené existenciou majetkových hodnôt daňového dlžníka a splnením predpokladov, určených daňovým poriadkom, a to:

- *správca dane dokáže vyčíslíť daň, ktorá v čase vydania predbežného opatrenia je nesplätná alebo nevyrubená, t. j. vie určiť výšku konkrétneho peňažného plnenia,*
- *správca dane dokáže odôvodniť obavu z nevyožiteľnosti predpokladanej nesplätnej alebo nevyrubenej dane.*

Pri ukladaní predbežných opatrení dochádza v aplikačnej praxi k problémom, ktoré finančná správa **navrhuje riešiť legislatívnou zmenou**, zameranou na zrýchlenie a zefektívnenie odvolacieho konania proti rozhodnutiu o uložení predbežného opatrenia. Odvolacie konanie by nemalo byť prioritne zamerané na posudzovanie a vyhodnocovanie dôkazov, týkajúcich sa správnosti vyčíslenia očakávanej nesplätnej a nevyrubenej dane. Dôvodom je skutočnosť, že v čase uloženia predbežného opatrenia nie je reálne očakávať, že správca dane má k dispozícii všetky potrebné preukázateľné kontrolné zistenia tak, ako ich uvedie v protokole z daňovej kontroly a v odôvodnení rozhodnutia, ktoré vydá vo vyrubovacom konaní.

2.6 SOFTWAREWARNING

Na podporu dobrovoľného plnenia si daňových povinností a elimináciu vzniku daňových nedoplatkov zaviedla finančná správa systém včasného upomínania – tzv. softwarning. Ide o informatívne oznamy zasielané klientom komunikujúcim s finančnou správou elektronicky. Finančná správa upozorňuje elektronicky komunikujúce daňové subjekty aj na skutočnosť, že na ich osobnom účte daňovníka eviduje daňový nedoplatok. Zámerom je upozorniť klientov, aby zaplatili nedoplatky ešte pred zaslaním výzvy a začatím vymáhania. Prvé oznamy boli do elektronickej schránky klientov zaslané v auguste 2018 a odvtedy sú zasielané pravidelne mesačne. Počet klientov, ktorým je zasielané upozornenie medziročne rastie, v roku 2020 ich bolo takmer 134 tisíc.

Softwarning predstavuje proklientske opatrenie, je dôkazom modernizácie finančnej správy, s potenciálom pozitívneho vplyvu na príjmy štátneho rozpočtu. Osobitne však jeho prínos na štátny rozpočet formou sledovania a vyhodnocovania objemu uhradenej dlžnej sumy na základe upozornenia, nie je vyčíslňovaný.

3 KONTAKT

Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky

Priemyselná 2
824 73 Bratislava 26
☎ 02/501 14 911
www.nku.gov.sk

Finančné riaditeľstvo SR

Lazovná č. 63
974 01 Bratislava
☎ +421 (48) 4393111
www.financnasprava.sk