

Vysoká škola ekonomická v Praze

Národohospodářská fakulta

Hlavní specializace: Hospodářská politika



VÝVOJ TOXICKÝCH AKTIV STÁTU –
ZÁTĚŽE FISKÁLNÍ POLITIKY ČESKÉ
REPUBLIKY V OBDOBÍ 2000 - 2017

diplomová práce

Autor: Bc. Radim Šimák

Vedoucí práce: doc. Ing. Karel Zeman, CSc.

Rok: 2019

Prohlašuji na svou čest, že jsem diplomovou práci vypracoval samostatně a s použitím uvedené literatury.

Radim Šimák
V Praze, dne 8. 10. 2019

Poděkování

Na tomto místě bych chtěl poděkovat vedoucímu své diplomové práce doc. Ing. Karlu Zemanovi, CSs. za vedení, rady a připomínky při zpracovávání této diplomové práce.



ZADÁNÍ DIPLOMOVÉ PRÁCE

Zpracovatel: **Bc. Radim Šimák**
Studijní program: **Ekonomie a hospodářská správa**
Obor: **Hospodářská politika**
Název tématu: **Vývoj toxických aktiv státu – zátěže fiskální politiky České republiky v období 2000 – 2017**

Zásady pro vypracování:

1. Cíl práce:
Cílem diplomové práce je analýza systému a vývoje toxických aktiv státu (pohledávek po lhůtě splatnosti) v České republice ve sledovaném období od roku 2000 do roku 2017, ve státních institucích, které mají management těchto toxických aktiv ve svém předmětu činnosti.
2. Význam, aktuálnost nebo očekávaný přínos zvoleného tématu:
Daná problematika tzv. „toxických“ aktiv státu má obrovský národohospodářský význam s ohledem na objem a náklady spojené se správou. Aktuálnost zkoumané problematiky spočívá v ignoraci vládních reprezentací této velmi významné součásti fiskální politiky. Jedná se o složitou problematiku z hlediska průniku ekonomie, práva a managementu a z časového hlediska zdlouhavou na vyřešení. Přínos této práce bude spočívat v objasnění příčin dlouhodobého negativního vývoje toxických aktiv státu a zejména identifikace příčin vládního selhání.
3. Charakteristika teoretické části práce:
Teoretická část práce bude rozdělena do tří základních kapitol – charakteristika použitých pojmů, definic a dotčených ekonomických teorií např. teorie vládního selhání, hospodářské politiky, fiskální politiky, morálního hazardu, asymetrických informací, ekonomie veřejného sektoru apod. Druhou kapitolou bude literární rešerše zkoumané problematiky. V poslední části bude představen metodologický aparát včetně metod, které budou pro výzkum použity.
4. Charakteristika praktické části práce:
Praktická část bude rozdělena na dvě základní kapitoly – první kapitola bude analyzovat systém managementu toxických aktiv u jednotlivých státních institucí. Druhá kapitola bude obsahovat samostatné analýzy vývoje toxických aktiv zejména u Finanční správy, Celní správy, Správy sociálního zabezpečení, Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, Státního pozemkového úřadu, České exportní banky, Exportní garanční a pojišťovací společnosti apod. Závěrem budou identifikovány příčiny ignorace této části fiskální politiky a nedostatky „managementu“.
5. Klíčová slova: toxická aktiva, fiskální politika, pohledávky státu, vládní selhání, analýza

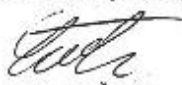
Rozsah práce: min. 65 normostran

Seznam odborné literatury:

1. HOLMAN, Robert. Dějiny ekonomického myšlení. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-641-8
2. SAMUELSON, Paul Anthony a William D. NORDHAUS. Ekonomie. 18. vydání. Praha: NS Svoboda, 2007. ISBN 80-205-0590-3
3. SMITH, Adam. Pojednání o podstatě a původu bohatství národů. Nové přeprac. vyd. opatřené margináliemi. Přeložil Vladimír IRGL. Praha: Liberální institut, 2001. ISBN 80-86389-15-4
4. TRESCH, Richard W. Public sector economics. New York: Palgrave Macmillan, 2008. ISBN 978-0-230-52223-7
5. ZEMAN, Karel. Analýza privatizace a restitucí v ČR: transformace národního hospodářství, zejména liberalizace vlastnických práv: privatizace, restituce a ostatní systémové změny. Praha: Univerzita Karlova, nakladatelství Karolinum, 2017. ISBN 978-80-246-3796-9
6. ZEMAN, Karel. Pohledávky státu – destruktivní faktor fiskální politiky České republiky. Politická ekonomie: teorie modelování, aplikace. 2016. sv. 64, č. 3, s. 264 – 292. ISSN 0032-3233
7. ZEMAN, Karel. Vývoj vlastnictví k půdě a souvisejících procesů na území ČR od roku 1918 do současné doby. V Praze: Oeconomica, 2013. Odborná kniha s vědeckou redakcí. ISBN 978-80-245-1915-9

Datum zadání diplomové práce: březen 2019

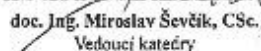
Termín odevzdání diplomové práce: prosinec 2019



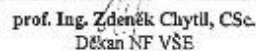
Bc. Radim Šimák
Řešitel



doc. Ing. Karel Zeman, CSc.
Vedoucí práce



doc. Ing. Miroslav Ševčík, CSc.
Vedoucí katedry



prof. Ing. Zdeněk Chytil, CSc.
Děkan NF VŠE

Abstrakt

Cílem práce je analýza systému a vývoje toxických aktiv státu (pohledávek po lhůtě splatnosti) v České republice ve sledovaném období od roku 2000 do roku 2017, ve státních institucích, které mají management těchto toxických aktiv ve svém předmětu činnosti.

Řešená problematika má obrovský národohospodářský význam s ohledem na objem a náklady spojené se správou. Aktuálnost spočívá v ignoraci vládních reprezentací této významné fiskální zátěže. Přínosem práce je objasnění dlouhodobého negativního vývoje toxických aktiv státu a identifikace příčin vládního selhání.

Teoretická část je zaměřena na charakteristiku použitých pojmů a hospodářskou politiku. Dále jsou popsány dotčené ekonomické teorie vládního selhání, morálního hazardu a asymetrických informací.

Náplní praktické části práce je analýza systému managementu toxických aktiv u jednotlivých státních institucí a analýza vývoje toxických aktiv vzniklých zejména z nedoplatku daní, cel a sociálního pojištění. Závěrem jsou identifikovány příčiny ignorace této části fiskální politiky a navržena národohospodářská opatření vedoucí k odstranění příčin.

Klíčová slova

toxická aktiva, fiskální politika, pohledávky státu, vládní selhání, analýza

Klasifikace dle JEL

E62, H61

Abstract

The aim of the thesis is to analyse the volume of toxic assets of the state (overdue receivables) in Czech Republic during the reporting period from 2000 to 2017 in state institutions that manage these toxic assets.

The topic is important and actual because of the fact the overdue claims have a large volume and cost of management. It is actual problem because is being ignored by the government. The benefit is to clarify the development and identification of causes of government failure.

The theoretical part is focused on characterization of used terms and economic policy. Economic theory of government failure, moral hazard and asymmetric information are characterized in second part.

The content of the practical part is the analysis of the toxic assets management system and analysis of toxic assets development incurred mainly due to unpaid balance of taxes, duties and social insurance. In conclusion causes are identified and why this part of fiscal policy is being ignored. There are also suggested measures to eliminate the problem.

Key words

toxic assets, fiscal policy, state claim, government failure, analysis

JEL Classification

E62, H61

Obsah

Úvod	10
1 TEORETICKÁ ČÁST	12
1.1 <i>Charakteristika použitých pojmů</i>	12
1.1.1 Pojem pohledávka	12
1.1.2 Hospodářská politika	13
1.1.3 Nositelé hospodářské politiky	14
1.1.4 Nástroje hospodářské politiky	15
1.1.5 Složky státního rozpočtu generující toxická aktiva	17
1.1.6 Daně	19
1.1.7 Pojistné na sociální zabezpečení	20
1.1.8 Clo	20
1.2 <i>Institucionální zajištění toxických aktiv státu</i>	20
1.3 <i>Dotčené ekonomické teorie</i>	21
1.3.1 Ekonomie veřejného sektoru	21
1.3.2 Teorie vládního selhání	21
1.3.3 Teorie morálního hazardu	22
1.3.4 Teorie asymetrických informací	23
2 PRAKTICKÁ ČÁST	24
2.1 <i>Vývoj toxických aktiv v působnosti Finanční správy ČR a České daňové správy v letech 2000-2017</i>	25
2.1.1 Předmět činnosti Finanční správy ČR a České daňové správy, ze které vyplývají toxická aktiva	26
2.1.2 Analýza vývoje objemu toxických aktiv v působnosti Finanční správy ČR a České daňové správy	27
2.1.3 Analýza způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv pod ingerencí Finanční správy ČR a České daňové správy	30
2.2 <i>Dílčí závěr z analýzy toxických aktiv v působnosti České daňové správy a Finanční správy ČR</i>	41
2.3 <i>Vývoj toxických aktiv v působnosti Celní správy v letech 2000-2017</i>	42
2.3.1 Předmět činnosti Celní správy ČR, ze které vyplývají toxická aktiva	43
2.3.2 Analýza vývoje objemu toxických aktiv v působnosti Celní správy ČR	43
2.3.3 Analýza způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv v působnosti Celní správy ČR	48
2.4 <i>Dílčí závěr z analýzy toxických aktiv v působnosti Celní správy ČR</i>	52
2.5 <i>Vývoj toxických aktiv v působnosti České správy sociálního zabezpečení v letech 2000-2017</i>	53
2.5.1 Předmět činnosti České správy sociálního zabezpečení, ze které vyplývají toxická aktiva	54
2.5.2 Analýza vývoje objemu toxických aktiv v působnosti České správy sociálního zabezpečení	54

2.5.3	Analýza způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv v působnosti České správy sociálního zabezpečení	57
2.6	<i>Dílčí závěr z analýzy toxických aktiv v působnosti České správy sociálního zabezpečení</i>	62
2.7	<i>Vývoj toxických aktiv v působnosti Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových v letech 2000-2017</i>	63
2.7.1	Předmět činnosti Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ze které vyplývají toxická aktiva	64
2.7.2	Analýza vývoje objemu toxických aktiv v působnosti Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových	64
2.7.3	Analýza způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv v působnosti Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových	68
2.8	<i>Dílčí závěr z analýzy toxických aktiv v působnosti Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových</i>	69
2.9	<i>Vývoj toxických aktiv v působnosti Státního pozemkového úřadu ČR a Pozemkového fondu ČR v letech 2000-2017</i>	70
2.9.1	Předmět činnosti Státního pozemkového úřadu ČR a Pozemkového fondu ČR, ze které vyplývají toxická aktiva	71
2.9.2	Analýza vývoje toxických aktiv v působnosti Pozemkového fondu ČR	71
2.9.3	Analýza způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv v působnosti Pozemkového fondu ČR	74
2.10	<i>Dílčí závěr z analýzy toxických aktiv v působnosti Státního pozemkového úřadu ČR a Pozemkového fondu ČR</i>	81
2.11	<i>Syntéza problematiky toxických aktiv státu v období let 2000-2017</i>	83
2.11.1	Celkový objem toxických aktiv státu	83
2.11.2	Zhodnocení kvality a způsobu evidence toxických aktiv	85
2.11.3	Komparace jednotlivých institucí, v jejichž působnosti vznikala toxická aktiva	87
	Závěr	91
	Seznam použité literatury	96
	Seznam grafů	100

Úvod

Ke státům dnešní moderní doby, tak jak je známe, neodmyslitelně patří funkce zajišťování některých statků z prostředků státu. Statky tohoto typu nazýváme jako veřejné statky. V případě prostředků státu pak hovoříme o veřejných financích, respektive veřejném rozpočtu, k jehož naplňování slouží především výběr daní. To, jak stát s vybranými prostředky hospodaří, zda je využívá efektivně či se mu „ztrácí“ liknavostí státního aparátu je tématem mnoha diskuzí, politických sporů a bezesporu je mu věnována i značná mediální pozornost. Méně už je pozornost ovšem zaměřena na stranu druhou, tedy na stranu příjmovou, která je z národohospodářského hlediska minimálně stejně významná.

V souvislosti s příjmy veřejného rozpočtu vzniká státu velké množství pohledávek vůči soukromoprávním subjektům, typicky občanům. Tyto pohledávky ovšem mnohdy dospějí – nastane datum jejich splatnosti, ale nedojde už k splnění předmětného závazku. Rostoucí počet těchto pohledávek po lhůtě splatnosti „intoxikuje“ veřejný, resp. státní, rozpočet a značně zatěžuje fiskální politiku státu. Toxická, tedy blokováná, aktiva představují položku příjmové strany státního rozpočtu, kterou stát nemůže využít k zamýšlenému účelu, což působí jako destruktivní faktor fiskální politiky. Právě o tom, jak je stát schopen naplňovat příjmovou stranu rozpočtu, konkrétně jak je schopen spravovat svá toxická aktiva pojednává tato práce.

Teoretická část pojednává o problematiku přímo dotčených ekonomických teoriích. Autor zde pokládá teoretické základy pro následnou analýzu vývoje pohledávek státu po lhůtě splatnosti, která je jádrem praktické části. Za tímto účelem je přiblížen pojem hospodářské politiky, včetně jejich cílů, nástrojů a nositelů. Dále jsou definovány další použité pojmy jako je pohledávka a složky státního rozpočtu generující toxická aktiva. Zbytek teoretické části je věnován jednotlivým ekonomickým teoriím, které mají pro tuto práci stěžejní význam. Tato část vychází zejména z konceptu ekonomie veřejného sektoru, kdy nejzásadnější pro stanovené téma je teorie vládního selhání, morálního hazardu a asymetrických informací. Teoretická část vychází z rešerše české i zahraniční literatury, přičemž je kladen důraz na rozmanitost použitých literárních zdrojů.

Praktická část spočívá v analýze vývoje toxických aktiv státu v letech 2000-2017. V úvodu praktické části je představen metodologický aparát a použitá metoda následujícího výzkumu. Před samotnou analýzou je blíže představen pojem toxických

aktiv, tj. pohledávek po lhůtě splatnosti, v kontextu hospodářské politiky státu. Poté jsou specifikovány jednotlivé složky státního rozpočtu generující pohledávky po lhůtě splatnosti a s danými složkami spjaté instituce, do jejichž ingerence spadá správa vzniklých pohledávek. Pozornost je přitom věnována těm institucím, které spravují největší objemy pohledávek po lhůtě splatnosti a mají tudíž nejzásadnější dopad na státní rozpočet. Před bližším rozbořem institucionálního zastřešení jednotlivých pohledávek je předložena analýza celkového vývoje objemu pohledávek státu po lhůtě splatnosti, ze které je v následujících podkapitolách vycházeno. Poté už jsou v rámci pěti podkapitol představeny jednotlivé instituce a analyzována toxická aktiva v jejich ingerenci. Je analyzován jak vývoj objemu pohledávek po lhůtě splatnosti, tak management vymáhání těchto pohledávek včetně posouzení efektivity nastaveného postupu. Každá podkapitola obsahuje dílčí závěr shrnující poznatky získané z provedené analýzy. Autor se snaží identifikovat a blíže specifikovat příčiny nepříznivého vývoje toxických aktiv státu a v této souvislosti předložit návrh národohospodářských opatření, který by vedl k odstranění těchto příčin.

Cílem této práce je analýza vývoje objemu toxických aktiv státu v časovém intervalu od roku 2000 do roku 2017 a analýza způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv vybranými institucemi. Tato práce si tak klade za úkol zjistit, jak stát postupuje při správě svých pohledávek po lhůtě splatnosti a jakým způsobem se ve sledovaném období v České republice vyvíjel objem těchto pohledávek. V této souvislosti se autor snaží identifikovat příčiny vzniku a následného vývoje těchto pohledávek. Dílčím cílem je pak analyzovat institucionální zajištění předmětných pohledávek a určit nejefektivnější způsob vymáhání pohledávek v závislosti na postupu jednotlivých institucí. Neméně důležitým cílem, a zároveň i důvodem volby tohoto tématu, je upozornit na tuto významnou zátěž fiskální politiky státu, která je širokou veřejností značně opomíjena.

1 TEORETICKÁ ČÁST

1.1 Charakteristika použitých pojmů

1.1.1 Pojem pohledávka

V centru pozornosti této diplomové práce stojí tzv. toxická aktiva státu. Tímto souslovím jsou v odborném diskurzu často označovány pohledávky státu po lhůtě splatnosti, které svou přítomností „intoxikují“ státní rozpočet.

Pojem pohledávka je obecně chápán jako *právo, které vzniká jednomu účastníku vůči druhému účastníku*, přičemž obsahem tohoto práva je oprávnění vyžadovat určité konkrétně vymezené plnění na základě určitého právního důvodu. Účastníci takového právního vztahu jsou pak označováni jako věřitel a dlužník. Věřitel je z titulu pohledávky oprávněn požadovat od dlužníka určité plnění a dlužník na druhé straně je naopak povinen toto plnění věřiteli poskytnout. Pohledávka jako taková má svou splatnost, tedy termín, do kterého je dlužník povinen svůj závazek splnit. Jestliže pohledávka, která je splatná, není dlužníkem vůči věřiteli uspokojena, vzniká věřiteli právo tuto pohledávku proti vůli dlužníka vymáhat, například soudní cestou.

V kontextu této práce vystupuje v pozici věřitele stát, kterému vznikají pohledávky vůči subjektům, nejčastěji občanům, z různých důvodů. Stát pak prostřednictvím zákonů určuje splatnost těchto pohledávek. Splatnost ovšem často není ze strany dlužníka dodržena, jelikož svůj závazek vůči státu ve stanoveném termínu nesplní a dostává se do prodlení. V posledních letech tak ve státním rozpočtu roste počet pohledávek po lhůtě splatnosti, které jsou velice neefektivně vymáhány a vznikají tzv. toxická aktiva státu.¹

¹ V odborné literatuře se lze vedle označení „pohledávky po lhůtě splatnosti“ setkat i s poněkud nepřesným označením „nedoplatky“, který je ovšem vůči termínu „pohledávky po lhůtě splatnosti“ podstatně zúžený, jelikož neobsahuje všechny druhy nesplacených závazků protistran. I přes tuto terminologickou nesprávnost je označení „nedoplatky“ užíváno ve veřejně dostupných zdrojích Ministerstva financí České republiky, Ministerstva práce a sociálních věcí České republiky a dalších institucí. Z tohoto důvodu je v této práci pojem „nedoplatky“ rovněž užíván ve smyslu „pohledávek po lhůtě splatnosti“ či „toxických aktiv“, ačkoliv si je autor vědom terminologické nesprávnosti. Všechna tři označení jsou tedy v kontextu této práce užívána jako synonyma.

1.1.2 Hospodářská politika

S ekonomickou činností státu se nedílně pojí pojem hospodářské politiky, která je blíže představena v následující kapitole.

*„Obě součásti – trh i vláda jsou nezbytné pro zdravě fungující ekonomiku. Řídit soudobou ekonomiku bez obou je jako pokoušet se tleskat jednou rukou.“*²

Hospodářskou politikou nazýváme to, jak stát, resp. vláda přistupuje k ekonomice své země. Jedná se o záměrnou, praktickou činnost, kterou stát vykonává pro dosažení předem určených ekonomických cílů. Za tímto účelem využívá vláda a další nositelé hospodářské politiky svěřené, či jinak získané, prostředky a pravomoci.

Hospodářská politika se prakticky začala vyskytovat od dob, kdy se vládci (resp. jejich vlády) snažili využít svou moc k tomu, aby získali určitá privilegia. Přístup vlád k této politice můžeme rozdělit do dvou základních směrů, které jsou nejčastěji označovány, jako „liberální“ hospodářská politika a „intervencionistická“ hospodářská politika.

Směr liberální hospodářské politiky vychází z teoretického učení fyziokratů, klasického liberalismu a tzv. renesance neoklasicismu vyúsťující v monetarismus. Liberální hospodářská politika vychází z uznávání přirozeného řádu spojeného s myšlenkou „laissez faire, laissez passer“, kdy jsou minimalizovány intervence státu. Oproti tomu směr intervencionistické hospodářské politiky vychází z učení merkantilistů, ekonomických škol vycházejících z učení J. M. Keynese, tedy ekonomických směrů vycházejících z konceptu plánování.³ Intervencionalismus tak v kontrastu k liberalismu nepovažuje tržní síly za dostatečně efektivní a zdůrazňuje roli státu. Dle keynesiánství má neviditelnou ruku Adama Smithe nahradit viditelná ruka státu.⁴

Dle zaměření dělíme hospodářskou politiku na makroekonomickou a mikroekonomickou.

² SLANÝ, Antonín. Makroekonomická analýza a hospodářská politika, 2003, s. 72

³ ŽÁK, Milan. *Ekonomická encyklopedie*, 2002, s. 604

⁴ HOLMAN, R. Dějiny ekonomického myšlení, 2005, s. 351

Makroekonomická hospodářská politika souvisí zejména s makroekonomickou rovnováhou a efektivností využití zdrojů. Tato politika zabezpečuje základní ekonomické cíle celé společnosti jako celku, které vyjadřujeme nejčastěji tzv. „magickým čtyřúhelníkem“. Často se makroekonomická hospodářská politika také označuje, jako politika „stabilizační“. To z důvodu, že je zaměřena nejen na celkový rozvoj ekonomiky, ale zejména na zachování relativní stability ekonomiky. Z pohledu docilování zmíněné makroekonomické rovnováhy rozlišujeme, zda opatření působí na straně agregátní poptávky či na straně agregátní nabídky. V rámci makroekonomické hospodářské politiky rozlišujeme jednotlivé politiky mezi tyto čtyři základní druhy: rozpočtová (fiskální), měnová (monetární), vnější hospodářská (mezinárodní) a důchodová politika.⁵

Zaměření mikroekonomické hospodářské politiky je především na zvyšování efektivnosti při alokaci zdrojů ve společnosti. V rámci mikroekonomické hospodářské politiky rozlišujeme jednotlivé přístupy politik na: politiku ochrany hospodářské soutěže, strukturální politiku, politiku rozdělování a důchodovou, sociální politiku a další.

1.1.3 Nositelé hospodářské politiky

Důležitým determinantem hospodářské politiky je i to, kým je vykonávána, tedy kdo je jejím nositelem. *Nositelem hospodářské politiky může být státní i nestátní instituce, případně neformalizovaná skupina či jednotlivec, který hraje aktivní roli v tvorbě, provádění a kontrole hospodářské politiky.*⁶ Tyto subjekty tedy vystupují ve všech třech fázích procesu hospodářské politiky.

Nositelé hospodářské politiky lze třídit na základě různých kritérií do rozličných skupin. Na základě podílu na hospodářsko-politickém rozhodování lze rozlišovat dvě skupiny nositelů:

- nositelé hospodářsko-politického rozhodování (tzv. decizní sféra) – subjekty, které mají na základě zákona pravomoc přijímat, vykonávat a prosazovat rozhodnutí v oblasti hospodářské politiky (zejm. vláda, parlament a centrální banka)

⁵ SLANÝ, Antonín. Makroekonomická analýza a hospodářská politika, 2003, s. 88

⁶ ŽÁK, Milan. *Ekonomická encyklopedie*, 2002, s. 508

- nositelé hospodářsko-politického vlivu (tzv. vlivová sféra) – subjekty, které mohou rozhodování v oblasti hospodářské politiky ovlivnit, ale nikoliv ho činit a vykonávat (zejm. velké podniky, politické strany, odbory a média).

Vedle toho je možné členit nositele hospodářské politiky podle úrovně jejich působnosti na subjekty nadnárodní (např. orgány Světové obchodní organizace, Mezinárodní měnový fond apod.) a národní.⁷

Významnými skupinami nositelů hospodářské politiky tedy jsou:

- zákonodárné instituce
- vládní instituce
- emisní banka jakožto nositel měnové politiky
- instituce, které vytvářejí tržní prostředí a dozorují nad jeho kvalitou
- soudní instituce (s ohledem na vymahatelnost příslušných právních norem)
- nositelé vlivu (např. politické strany, média, odbory atp.)
- nadnárodní instituce.

V této práci je s ohledem na rozebíranou problematiku podrobněji nahlíženo na vládní instituce.

1.1.4 Nástroje hospodářské politiky

K ovlivňování ekonomické aktivity v zemi užívají nositelé nástroje hospodářské politiky. Nástrojem hospodářské politiky může být jakákoliv ekonomická proměnná, kterou je možné ovlivnit realizaci alespoň jednoho cíle hospodářské politiky.⁸

Takových nástrojů je široká škála a je možné je třídit z několika hledisek. Žák uvádí tato kritéria členění:

- podle úrovně působení na nástroje makroekonomické a mikroekonomické;
- podle charakteru vlivu na nástroje přímé a nepřímé;
- podle oblasti působení na nástroje měnové, fiskální atp.;
- podle způsobu ovlivňování na selektivní nástroje a nástroje plošné;

⁷ ŽÁK, Milan. *Ekonomická encyklopedie*, 2002, s. 8-9

⁸ SAMUELSON, P. A. a NORDHAUS, W. D. *Ekonomie*, 2010, s. 375

- podle působení na vývoj vztahů mezi účastníky trhu na nástroje systémotvorné a nástroje běžné hospodářské politiky.

-

S ohledem na zaměření této práce, je vhodné zdůraznit rozdělení na nástroje běžné a systémotvorné. Pomocí systémotvorných nástrojů je možné ovlivnit kvalitu celého systému (např. změna systému regulovaných cen na systém tržně tvořených cen apod.). S běžnými nástroji lze na druhé straně kvantitativně ovlivnit proměnné, na které je nástroj zacílený (např. daňová sazba, clo atp.).

Hlavním tradičním cílem hospodářské politiky je zajištění podmínek pro stabilní a progresivní vývoj ekonomiky. Užšími tradičními ekonomickými cíli pak jsou:

- vyvážený a stabilní ekonomický růst – snaha o rostoucí výkonnost ekonomiky;
- přirozená míra nezaměstnanosti – udržení zaměstnanosti v souladu s demografickým vývojem obyvatelstva;
- nízká a stabilní inflace – cenová stabilita a neinflační peněžní vývoj (dle některých autorů může být tento cíl zastoupen hrubým domácím produktem, či hrubým národním produktem, podle jiných deflátozem HDP);
- a vnější rovnováha – vyrovnaná platební bilance, vyrovnaná obchodní bilance, udržení optimálního a stabilního devizového kurzu.⁹

Hospodářská politika se tak zaměřuje na dynamiku ekonomických sil v systému a snaží se vyšetřit a potlačit negativní nerovnováhu v ekonomice, a naopak posílit a stimulovat nerovnováhu pozitivní.

Stanovené ekonomické cíle představují základní stavební kámen hospodářské politiky. Další elementem jsou pak společenské cíle jako je demokracie, svoboda, jistota, pokrok, spravedlnost, nezávislost či racionalita. Na vrcholu pomyslné pyramidy cílů pak stojí maximalizace společenského blahobytu. V kvantitativním pojetí je možné společenský blahobyť vyjádřit pomocí HDP na obyvatele. V ekonomickém diskurzu je pak koncept společenského blahobytu pojímán jako společenské optimum. Zřejmě nejznámějším je Paretoovo optimum, které společenský blahobyť vyjadřoval jako „*takovou situaci (takové rozdělení statků), kdy již není možné (přerozdělením statků) zvýšit*

⁹ VINCÚR, P. a kol. Hospodářská politika, 2001, s. 46

*uspokojení kteréhokoliv jednotlivce, aniž by to zároveň nesnížilo uspokojení někoho jiného.”*¹⁰

1.1.5 Složky státního rozpočtu generující toxická aktiva

Státní rozpočet tvoří spolu s územními rozpočty veřejný rozpočet České republiky. Státní rozpočet je základním nástrojem, který Vláda ČR využívá ke své fiskální politice. S ohledem na zaměření této práce je pro následující analýzu stěžejní příjmová stránka státního rozpočtu. Příjmy státního rozpočtu podle § 6 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) tvoří:

- a) „výnosy daní včetně příslušenství,*
- b) pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti včetně penále,*
- c) výnosy z podílu na clech, který je podle práva Evropské unie ponechán členským státům na úhradu nákladů spojených s jejich výběrem a výnosy ze sankcí a úhrad exekučních nákladů v celním řízení,*
- d) příjmy z činnosti organizačních složek státu a odvody příspěvkových organizací,*
- e) odvod zbývajícího zisku České národní banky,*
- f) sankce za porušení rozpočtové kázně,*
- g) správní a soudní poplatky,*
- h) úhrady spojené s realizací státních záruk,*
- i) příjmy z prodeje a nájmu majetku České republiky, se kterým hospodář organizační složka státu, a příjmy z prodeje nemovitého majetku České republiky, se kterým hospodář příspěvkové organizace; to neplatí pro příjmy z prodeje majetku České republiky nabytého darem a děděním [§ 48 odst. 2 písm. c)],*
- j) splátky návratných finančních výpomocí poskytnutých ze státního rozpočtu,*

¹⁰ HOLMAN, R. Dějiny ekonomického myšlení, 2005, s. 193

- k) *peněžní dary poskytnuté organizačním složkám státu použité v běžném rozpočtovém roce,*
- l) *výnosy z majetkových účastí státu,*
- m) *výnosy z cenných papírů, jejichž nákup byl realizován z prostředků státního rozpočtu,*
- n) *penále za neoprávněně použité nebo zadržené prostředky poskytnuté z Národního fondu,*
- o) *prostředky, které byly připsány nebo odvedeny na účty Národního fondu a nemohou být zařazeny mezi prostředky uvedené v § 37 odst. 1,*
- p) *prostředky získané od Národního fondu za prostředky vydané ze státního rozpočtu podle § 38,*
- q) *pokuty,*
- r) *další příjmy stanovené tímto zákonem nebo zvláštním právním předpisem.“*

Tato práce podrobněji nahlíží na výnosy daní včetně příslušenství, pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti včetně penále, výnosy z podílu na clech a také příjmy z prodeje a nájmu majetku České republiky, se kterým hospodáři organizační složka státu.

Tyto položky tvoří naprostou většinu příjmů státního rozpočtu, z toho důvodu jsou pohledávky po lhůtě splatnosti vzniklé v souvislosti s těmito složkami státního rozpočtu předmětem bližší analýzy této práce. Konkrétně je nahlíženo na:

- daňové pohledávky státu,
- pohledávky státu na pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti,
- pohledávky státu na clech,
- pohledávky vzniklé ze smlouvy o poskytnutí státního příspěvku na individuální bytovou výstavbu,
- pohledávky z privatizace státního majetku,
- pohledávky z nájmu státního majetku,
- pohledávky z prodeje státní zemědělské půdy dle zákona o prodeji půdy
- a pohledávky z prodeje pozemků dle zákona o půdě.

1.1.6 Daně

Daň není v daňových předpisech obecně vymezena. Lze ji obecně definovat jako povinnou nenávratnou, zákonem určenou platbu do veřejného rozpočtu.¹¹ Předmětem daně je peněžité plnění, které je příjmem veřejných rozpočtů, a to příjmem zpravidla řádným, pravidelným a plánovaným. Daň plní hned několik funkcí:

- alokační – slouží k efektivnímu rozdělení zdrojů mezi veřejnou a soukromou spotřebu a k zajištění financování trhů podceňovaných oblastí;
- regulační – stát prostřednictvím daní umožňuje účelně podporovat či ochraňovat vybrané zájmy společnosti nebo potlačovat nežádoucí jevy;
- redistribuční – přerozděluje důchod v rámci daného území, zajišťuje solidárnost členů společnosti a vyrovnává mezi nimi hospodářské prostředky;
- a fiskální – tuto funkci lze s ohledem na zaměření této práce považovat za stěžejní.¹²

Současná daňová soustava, která byla do právního řádu zavedena zákonem č. 212/1991 Sb., o soustavě daní, přinesla univerzalitu daní. Daňová soustava vychází při klasifikaci daní z členění na daně přímé a nepřímé.

Přímé daně jsou adresné a neprenosné na jinou osobu. Postihují zdaňovaný příjem při jeho vzniku, přičemž zatěžují příjmy a majetek jak fyzických, tak právnických osob. Přímé daně lze dále dělit na:

- daně důchodového typu (tj. daň z příjmu fyzických osob a daň z příjmu právnických osob);
- daně majetkového typu (tj. daň z nemovitých věcí, daň z nabytí nemovitých věcí a silniční daň).

Nepřímé daně prostřednictvím ceny přenáší daňové břemeno na jiný subjekt, tedy na odběratele, a nakonec na konečného spotřebitele. U nepřímých daní má povinnost odvést daň osoba, která je označována jako plátce daně. Správce daně tak na vlastní majetkovou odpovědnost odvádí správci daně daň vybranou od poplatníků nebo sraženou poplatníkům.

¹¹ KUBÁTOVÁ, Květa. Daňové teorie a politika, 2006, s. 16

¹² KARFÍKOVÁ a kol. Teorie finančního práva a finanční vědy, 2018, s. 147

Nepřímé daně lze dále dělit na:

- všeobecné (např. DPH)
- a selektivní (např. spotřební daň).¹³

1.1.7 Pojistné na sociální zabezpečení

Pojistné na sociální zabezpečení zahrnuje platby na nemocenské pojištění, důchodové pojištění a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti. Odvod pojistného je upraven zejména zákonem č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Povinnost platit pojistné mají zaměstnavatelé, zaměstnanci, kteří jsou účastni nemocenského pojištění, osoby samostatně výdělečně činné (OSVČ) a lidé, kteří se dobrovolně důchodově pojistili. Výše pojistného se stanoví procentní sazbou z vyměřovacího základu zjištěného za rozhodné období.

1.1.8 Clo

Clo, respektive celní poplatek, je dávka vybíraná státem při přechodu zboží přes hranici. Kromě příjmu do veřejného rozpočtu je clo také regulátorem dovozu a vývozu. Stát jej používá, aby ochránil svůj vnitřní trh, vedle toho může sloužit i jako ekonomický nástroj v mezinárodních politických bojích. Cla lze dělit z několika hledisek do různých kategorií. Z hlediska pohybu zboží se rozlišují cla vývozní, dovozní a tranzitní. Z hlediska svého účelu pak cla prohibitivní, antidumpingová či preferenční a celá řada dalších specifických skupin.¹⁴

1.2 Institucionální zajištění toxických aktiv státu

Správu příjmů státního rozpočtu zajišťuje stát prostřednictvím institucí k tomu určených. V České republice neexistuje žádná centrální instituce s celorepublikovou působností, která by správu vzniklých pohledávek jednotně zajišťovala.

V důsledku této institucionální roztříštěnosti dochází k nesystémovému a nekompatibilnímu řízení procesu vymáhání pohledávek. Předmětem následující analýzy

¹³ ŠIROKÝ J. a kol. Daňové teorie s praktickou aplikací, 2008, s. 49

¹⁴ KÁRNÍK, Clo a celní politika od A do Z, 2012, s. 59

proto budou jednotlivé státní instituce, které spravují výše specifikované pohledávky po lhůtě splatnosti, a jejich management vymáhání těchto pohledávek. S ohledem na velikost objemu spravovaných toxických aktiv státu byly pro analýzu vybrány následující instituce:

- Finanční správa České republiky a Česká daňová správa;
- Česká správa sociálního zabezpečení;
- Celní správa České republiky;
- Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových;
- a Státní pozemkový úřad a Pozemkový fond České republiky.

1.3 Dotčené ekonomické teorie

1.3.1 Ekonomie veřejného sektoru

Již ve slavné knize *Pojednání o původu a podstatě bohatství národů* od Adama Smitha z roku 1776 byla věnována poslední kapitola veřejným financím¹⁵, nicméně poté tato oblast byla víceméně až do začátku 20. století téměř ignorována a nebyl ji přikládán větší význam. To je dáno skutečností, že až v průběhu 20. století docházelo k rozrůstání veřejného sektoru napříč státy, a tedy až tehdy docházelo k růstu významu vlivu veřejných financí na fungování ekonomiky. V současnosti má veřejný sektor na fungování ekonomiky mimořádně velký vliv právě proto, že veřejný sektor sám je mimořádně veliký. To platí v České republice a v jiných vyspělých zemích se relace nijak významně neliší.¹⁶

1.3.2 Teorie vládního selhání

„Literatura o vládním selhání vypouští pojem dobrotivého, vševědoucího ekonomického plánovače, který slouží veřejným zájmům a nahrazuje jej chaotickým, nedokonalým, endogenním státem, který slouží zájmům mocných lobbystických skupin a soukromým zájmům politiků a státních úředníků.“¹⁷

¹⁵ SMITH, Adam. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*, 2001

¹⁶ VORLÍČEK, Jan. *Úvod do ekonomie veřejného sektoru*, 2008, s. 30

¹⁷ JACKSON, P. M. a C. V. BROWN. *Ekonomie veřejného sektoru*, 2003, s. 8

Pro vysvětlení vládního selhání jsou uváděny čtyři hlavní důvody systematických neúspěchů vlád v jejím úsilí o dosažení určených cílů: omezené informace, které má vláda k dispozici; jen částečná kontrola reakcí soukromého sektoru; omezená kontrola vlády nad byrokratickým aparátem a omezení vyplývající z politické podstaty vládních rozhodnutí.

Omezené informace souvisí s následky, které následují řadu rozhodnutí, jsou předem těžko předvídatelné a komplikované. V situaci, kdy vláda například bude přijímat program na oživení městských center, nepředpokládá, že toto rozhodnutí bude mít za následek pokles nabídky bytů pro chudší vrstvu obyvatelstva.

Omezená kontrola reakcí soukromého sektoru vede k vládním selháním v případech, kdy vláda jen zanedbatelně může ovlivňovat reálný důsledek svého rozhodování. Například v situaci, kdy město začne praktikovat regulaci nájemného. Soukromí vlastníci bytů mohou po zavedení regulace přemísťovat svůj kapitál do výhodnějších oblastí z důvodu snížení příjmu z nájmu. Rozhodnutí města má tedy za následek pokles nabídky pronajímáných bytů a celkově snížení kvality služeb.

Omezená kontrola nad byrokratickým aparátem způsobuje selhání vlády v okamžiku, kdy vláda, resp. parlament, sice přijímá zákony, ale jejich konkrétní interpretaci a aplikaci provádí jednotlivé byrokratické instituce, které jsou mimo kontrolu vlády. Přijetím zákona se vláda snaží dosáhnout určitých svých zájmů. Ty mohou být ale úplně odlišné od zájmů, kterých se snaží dosáhnout zákon aplikující instituce.

I kdyby byla vláda dokonale informována o všech možných důsledcích svých rozhodnutí, tak je omezena z podstaty politického procesu. Svým rozhodnutím malý okruh osob ve vládě totiž ovlivňuje životy mnoha lidí. Tato omezená skupina osob musí zajistit zájmy svých voličů a najít způsob, jak se vypořádat s rozdílnými názory a vybrat jeden z nich. Právě možnost alternativních řešení bude vždy vyvolávat další problémy.¹⁸

1.3.3 Teorie morálního hazardu

V ekonomické teorii morální hazard představuje situaci, kdy se jedinec chová jinak v situaci, kdy nese plné riziko, a jinak, v situaci, kdy je toto riziko zmenšeno. Nehraje při tom roli, zda riziko je nižší z důvodu pojištění, záruky, dominantního

¹⁸ STIGLITZ, Joseph E. *Ekonomie veřejného sektoru*, 1997, s. 27-28

postavení na trhu nebo jiné skutečnosti. Například za morální hazard můžeme označit, pokud osoba je pojištěna proti krádeži automobilu a z důvodu toho, že si je vědoma pojištění (tzn. nenese plné riziko za ukradení automobilu) nedbá tak důsledně, jak by dbala v případě dopadajícího plného rizika, na to, zda zamyká své auto. Toto riziko a další negativní souvislosti částečně nyní dopadají i na společnost, která pojistila daný automobil.¹⁹

1.3.4 Teorie asymetrických informací

Teorie asymetrických informací pojednává o rozhodnutích, kde jedna strana má více či případně lepší informace než strana druhá. Tato informační asymetrie vyvolává ekonomicky iracionální chování jedinců. Například firmy soukromého sektoru mají lepší informace a představy o tom, jak se budou chovat v případě absence regulace, než má samotný regulátor daného odvětví. Tato nerovnováha a neúplnost informací na straně regulátora ve svém konečném důsledku podkopává účinky regulace jako takové.²⁰

Informační asymetrie je v odborné literatuře často zmiňována v souvislosti s teorií pojednávající o problému „pána a správce“ a v tomto ekonomickém problému hraje teorie zásadní roli.

Asymetrie informací je v kontrastu k dokonalým informacím, což je klíčový předpoklad pro teorie vycházející z neoklasické ekonomie.

Problém „pána a správce“ nastává, pokud osoba – správce činí rozhodnutí jménem osoby druhé – pána, respektive rozhodnutí, která mají dopad na osobu druhou – tj. pána.

¹⁹ MAS-COLELL, Andreu, Michael Dennis WHINSTON a Jerry R. GREEN. *Microeconomic theory*, 1995, s. 477

²⁰ FULLERTON, Don a Catherine D. WOLFRAM. *The design and implementation of US climate policy*, 2012, s. 11

2 PRAKTICKÁ ČÁST

V předchozí části práce byly položeny teoretické základy pro analýzu vývoje toxických aktiv státu v letech 2000-2017, která je jádrem praktické části. Pozornost je přitom věnována těm institucím, které spravují největší objemy pohledávek po lhůtě splatnosti a mají tudíž nejzásadnější dopad na státní rozpočet. Těmito institucemi byly v návaznosti na specifikaci pohledávek státu po lhůtě splatnosti v teoretické části určeny:

- Finanční správa České republiky a Česká daňová správa;
- Celní správa České republiky;
- Česká správa sociálního zabezpečení;
- Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových.;
- a Státní pozemkový úřad a Pozemkový fond České republiky.

Jádro praktické části je vzhledem k výše uvedenému rozděleno na jednotlivé podkapitoly, z nichž každá je věnována jednotlivé instituci a analýze pohledávek po lhůtě splatnosti, které má v působnosti. První část těchto podkapitol je vždy nejprve věnována představení dané instituce, včetně jejího legislativního zakotvení. Je popsán základní profil instituce, její struktura a kompetence stěžejní pro tuto práci. V druhé části podkapitol je přistoupeno na rozbor příslušných pohledávek doplněný o grafické znázornění, přičemž v první řadě je analyzován celkový vývoj objemu pohledávek po lhůtě splatnosti v ingerenci dané instituce. Třetí část podkapitol analyzuje management vymáhání pohledávek státu po lhůtě splatnosti, charakterizuje tedy pravomoci jednotlivých institucí v této oblasti, představuje jejich postup při vymáhání a v závislosti na dostupnosti dat dokresluje celý proces grafickými statistikami. Na závěr každé podkapitoly jsou shrnuty dílčí závěry, které vyplývají z analýzy příslušných dat. V dílčích závěrech je hodnocena kvalita a způsob evidence toxických aktiv; kvalita a způsob právního vymáhání pohledávek a shrnut současný stav.

Po rozboru institucionálního zastřešení jednotlivých pohledávek je předložena analýza celkového vývoje objemu pohledávek státu po lhůtě splatnosti, která shrnuje závěry získané z jednotlivých podkapitol.

Hlavním cílem výzkumu provedeném v rámci této diplomové práce je analyzovat, jak stát postupuje při správě svých pohledávek po lhůtě splatnosti a jakým způsobem se v letech 2000-2017 vyvíjel objem těchto pohledávek. Dílčím cílem je pak analyzovat

institucionální zajištění těchto pohledávek a určit nejefektivnější způsob vymáhání pohledávek v závislosti na postupu jednotlivých institucí.

Za tímto účelem je provedena deskriptivní analýza dat získaných z výročních zpráv daných institucí, Státního závěrečného účtu České republiky a ostatních informací poskytnutých příslušnými institucemi, které jsou autorem převedeny do grafického znázornění.

2.1 Vývoj toxických aktiv v působnosti Finanční správy ČR a České daňové správy v letech 2000-2017

Charakteristika Finanční správy ČR a České daňové správy

Finanční správa ČR (dále také jen „FS ČR“) je soustavou správních orgánů, která vykonává správu daní a vzniklých daňových pohledávek státu od roku 2013. V předchozím období analyzovaném touto prací byla správa daní v České republice vykonávána prostřednictvím České daňové správy (dále také jen „ČDS“).

Činnost i založení ČDS byla upravena zákonem ČNR č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech. Centrálním orgánem ČDS bylo až do roku 2009 Ústřední finanční a daňové ředitelství, které bylo sekci Ministerstva financí. Ústřednímu finančnímu a daňovému ředitelství bylo podřízeno 8 finančních ředitelství. V jednotlivých regionech pak byla správa daní vykonávána prostřednictvím 222 finančních úřadů.

Organizační struktura Finanční správy ČR a České daňové správy

V roce 2011 došlo k postupné reorganizaci institucí v oblasti správy daní, načež byl přijat zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, který nabyl účinnosti 1. ledna 2013.

Ústředním orgánem finanční správy se na základě tohoto zákona stalo Generální finanční ředitelství. V období legisvakanci lhůty tak Českou daňovou správu tvořilo Generální finanční ředitelství, 8 finančních ředitelství a 199 finančních úřadů a Specializovaný finanční úřad. V současné době tvoří soustavu orgánů finanční správy:

- Generální finanční ředitelství se sídlem v Praze,
- Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně a
- 14 finančních úřadů se sídlem v krajských městech, včetně Specializovaného finančního úřadu se sídlem v Praze.

Na základě vyhlášky č. 48/2012 Sb. pak byla na území vyšších samosprávních celků zřízena územní pracoviště, která jsou organizačními útvary jednotlivých finančních úřadů.

Jednotlivé orgány finanční správy jsou správními úřady a organizačními složkami státu. Generální finanční ředitelství je pak v souladu s §1 odst. 4 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, účetní jednotkou podřízenou Ministerstvu financí. Pro účely hospodaření s majetkem státu, včetně prostředků státního rozpočtu, účetnictví, organizačních věcí služby a pracovněprávních vztahů mají Odvolací finanční ředitelství a finanční úřady postavení vnitřních organizačních jednotek Generálního finančního ředitelství.²¹

2.1.1 Předmět činnosti Finanční správy ČR a České daňové správy, ze které vyplývají toxická aktiva

Základní agendou Finanční správy ČR je správa daní. FS ČR ovšem nemá v této oblasti monopolní postavení. Vedle FS ČR je výkonem činnosti v oblasti správy daní a poplatků pověřena také Celní správa ČR, která je podrobně analyzována v následující kapitole.

Pod ingerenci FS ČR, dříve ČDS, jmenovitě patří daň z příjmů fyzických osob (podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů), daň z příjmů právnických osob (podle zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu, ve znění pozdějších předpisů), daň silniční (podle zákona č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů), daň z nemovitých věcí (podle zákona č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů), daň z převodu nemovitostí (podle zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů), daň dědická (podle zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů) a daň darovací (podle zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů).

Od roku 2013 pak dále také daň z nabytí nemovitých věcí (viz zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí). V neposlední řadě také daň z přidané hodnoty (podle zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů), která je paralelně spravována Celní správou ČR. Do roku 2004

²¹ EPRAVO.CZ, Změny v daňové správě od 1. ledna 2013 [online] 1999 [cit. 08.11.2018]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zmeny-v-danove-sprave-od-1-ledna-2013-88028.html>.

Česká daňová správa zároveň vykonávala správu spotřební daně, která je v současnosti kompletně pod ingerencí Celní správy ČR.

2.1.2 Analýza vývoje objemu toxických aktiv v působnosti Finanční správy ČR a České daňové správy

V rámci výkonu agendy FS ČR vznikají toxická aktiva ve formě daňových nedoplatků. Daňové nedoplatky představují rozdíl mezi daní, která měla být zaplacená, a skutečně zaplacenou částkou daně. Daň, která měla být zaplacená, může být nejen daň poplatníkem nebo plátcem přiznaná, ale i daň doměřená správcem daně, včetně příslušenství daně. Finanční správa ČR i předchozí Česká daňová správa zveřejňovaly po celé sledované období evidenci objemu daňových nedoplatků v kumulovaném množství včetně analýzy jednotlivých složek v rámci svých Informací o činnosti za roky 2000-2017. Z těchto údajů vyplývá, že toxická aktiva ČDS a FS ČR zahrnují pohledávky po lhůtě splatnosti vzniklé samotným nesplněním daňové povinnosti, s tím spojené penále, zvýšení daně a náklady na daňové řízení.

Graf 1 zachycuje vývoj objemu pohledávek po lhůtě splatnosti ve správě FS ČR a ČDS v miliardách Kč. Kumulované hodnoty v sobě zahrnují veškeré výše zmíněné složky. Analyzovaná data tedy vypovídají jak o platební kázni daňových poplatníků, tak o efektivitě FS ČR a ČDS ve výběru daní. Blíže je analyzován objem nedoplatků vzniklých v souvislosti s výběrem daně z příjmu právnických osob (dále také jen „DPPO“) a daně z příjmu fyzických osob (dále také jen „DPFO“), tedy přímých daní. Z nepřímých daní je pozornost věnována dani z přidané hodnoty (dále také jen „DPH“) a spotřební dani.

Rozdíl mezi kumulovanými hodnotami daňových nedoplatků v jednotlivých letech má přibližně sinusoidní průběh. V letech 2002, 2004 a 2006 docházelo k menšímu meziročnímu nárůstu objemu daňových nedoplatků, zatímco v letech 2003, 2005 a 2007 k poklesu, přičemž rozdíl se vždy pohyboval v řádech jednotek miliard. V roce 2008 nastala změna v tomto trendu, když došlo dva roky po sobě k poklesu objemu daňových nedoplatků. Příčinu tohoto jevu lze připisovat vývoji ekonomického cyklu. Tomu odpovídá i následné rapidní zvýšení objemu daňových nedoplatků v letech následujících po celosvětové ekonomické krizi. Nárůst daňových nedoplatků eskaloval v roce 2013, kdy dosáhl kumulovaný objem nedoplatků svého maxima za celé sledované období, částky 148,9 mld. Kč. V následujícím roce 2014 klesl objem evidovaných daňových

nedoplatků o 38,3 mld. Kč (index 74,3 %). V roce 2015 klesající trend, ačkoliv v menší míře, pokračoval, načež v roce 2016 došlo k radikálnímu snížení kumulované hodnoty toxických aktiv FS ČR téměř o polovinu (konkrétně 48,2 %, což odpovídá 52 mld. Kč). Tento výrazný pokles je dle Ministerstva financí ČR „*ve velké míře důsledkem zesíleného zaměření orgánů finanční správy na zrealnění objemu evidovaných nedoplatků, jehož účelem je objektivizace příjmů státního rozpočtu a jeho sestavení na podkladě dosažitelného daňového výnosu*“²². Jinými slovy v roce 2016 došlo k razantnímu odpisu daňových nedoplatků pod ingerencí FS ČR, konkrétně byly odepsány nedobytné nedoplatky v celkové hodnotě 165,2 mld. Kč (o 108,3 mld. Kč více, než v roce 2015), zároveň správci daně v tomto roce opětovně aktivovali odepsané nedoplatky v celkové výši 118,0 mld. Kč (o 76,7 mld. Kč více, než v roce předchozím). Čisté saldo odepsaných a opětovně aktivovaných odepsaných nedoplatků tak v roce 2016 činilo 47,2 mld. Kč, zatímco v roce 2015 to bylo 15,5 mld. Kč. MF ČR v této souvislosti dále dodává, že „*pokles objemu evidovaných kumulovaných daňových nedoplatků se oproti výsledkům předchozího roku snížil rovněž vlivem zlepšeného výběru daní v rámci exekučních řízení a intenzivním bojem Finanční správy ČR proti daňovým únikům.*“ Tento aspekt bude posuzován v následující kapitole zaměřené na způsoby a metody managementu vymáhání daňových nedoplatků FS ČR (resp. ČDS). Na kladný vývoj objemu toxických aktiv FS ČR v roce 2016 a následně i 2017 měla vliv také zvyšující se ekonomická aktivita. V průběhu roku 2017 tedy došlo k dalšímu snížení hodnot daňových nedoplatků. Ke konci sledovaného období tak dosáhla celková hodnota daňových nedoplatků na vybraných druzích daní 50 323 mil. Kč a v porovnání s rokem 2016 byl zaznamenán meziroční pokles o 5 537 mil. Kč představující meziroční snížení o 9,9 %.

Kumulovaná hodnota daňových nedoplatků je tvořena zejména nedoplatky na přímých daních, které mají po sledované období více než 50 % podíl. Provedená analýza se zaměřuje na DPPO a DPFO, jejichž křivky zachycující vývoj objemu jsou od roku 2002 téměř totožné. Pouze na začátku sledovaného období byl objem nedoplatků na DPFO výrazně nižší než DPPO. V roce 2002 došlo ke změně hladin progresivního zdanění u DPFO, což vedlo ke snížení platební schopnosti a kázně této skupiny plátců a posunulo křivku jejich daňových nedoplatků na úroveň objemu nedoplatků na DPPO. V letech 2005-2010 pak byl objem nedoplatků na DPFO mírně vyšší než na DPPO. Od

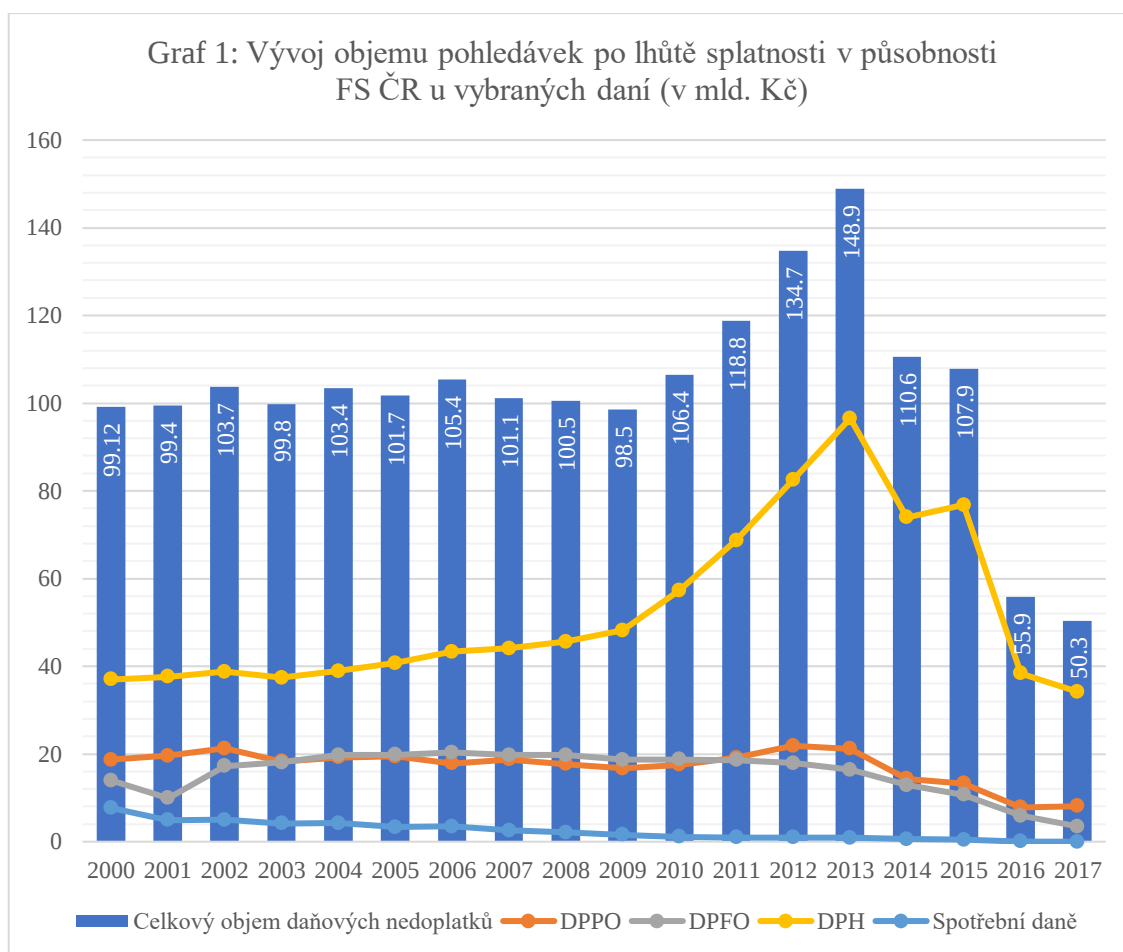
²² Návrh státního závěrečného účtu České republiky za rok 2016 – Zpráva o výsledcích hospodaření státního rozpočtu, 2016, str. 41

roku 2011 až do konce sledovaného období jsou daňové nedoplatky spojené s DPFO nižší než ty vzniklé v souvislosti s DPPO. Vzniklé rozklížení lze připisovat ekonomickému cyklu, resp. následkům finanční krize. Na konci sledovaného období dosáhl objem nedoplatků na DPPO i DPFO svého minima. Hodnota nedoplatků na DPPO v roce 2017 činila 8 127 mil. Kč, což reprezentuje 16,1% podíl na celkovém objemu daňových nedoplatků pod ingerencí FS ČR za daný rok. Objem nedoplatků na DPFO pak činil 3 506 mil. Kč s podílem 7 %.

Nejvyšší podíl na toxických aktivech FS ČR a ČDS představují za celé sledované období nedoplatky na DPH. DPH se řadí mezi nepřímé daně, kde dlouhodobě tvoří více než 90 % vzniklých nedoplatků. Zbývající část pak tvoří nedoplatky na spotřební dani. Křivka zachycující vývoj objemu nedoplatků na DPH kopíruje vývoj celkového objemu daňových nedoplatků. Na konci sledovaného období činila výše nedoplatků na DPH 33 202 mil. Kč, což reprezentuje 66 % celkového objemu daňových nedoplatků.

Pro stanovení celkového objemu toxických aktiv FS ČR a ČDS je jako rozhodná částka stanovena hodnota evidovaná ke konci sledovaného období jakožto nejaktuálnější údaj, který v sobě ovšem nese i informace o přetrvávajících částkách nedoplatků z předchozích let. V důsledku této kumulace hodnot, kdy nedochází k odlišení nedoplatků vzniklých v aktuálním roce, jsou podávány informace o vývoji toxických aktiv zkreslené a nelze z nich úspěšně stanovit efektivitu managementu vymáhání nedoplatků dané instituce. Vhodné by tedy bylo samostatně evidovat pohledávky nově vyměřené v konkrétním roce a stávající nevyměřené nedoplatky z předchozích let. Tento údaj ovšem není FS ČR i většinou dalších institucí evidován. Autor tedy za rozhodnou částku pro stanovení objemu toxických aktiv dané instituce považuje hodnotu evidovanou k poslednímu roku sledovaného období (tj. k roku 2017).

Celkový objem pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti FS ČR a ČDS v období rozhodném pro tuto práci tak činí 50 323 mil. Kč.



Graf 1: Vývoj objemu pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti FS ČR u vybraných daní; zdroj: Informace o činnosti FS ČR za rok 2000-2017; zpracování vlastní

2.1.3 Analýza způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv pod ingerencí Finanční správy ČR a České daňové správy

Do roku 2011 byla působnost správních orgánů v oblasti správy daní upravena zákonem ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. V roce 2011 byl zákon ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků zrušen a nahradil jej zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád. Hlavní cíle daňového řádu vyplývající z důvodové zprávy jsou především větší srozumitelnost, právní jistota a transparentnost, univerzalita, stabilita a v neposlední řadě také snížení administrativní náročnosti a rozšiřování konceptu e-government.²³

Správci daně mají „zejména právo vyhledávat daňové subjekty, daně vyměřit, vybrat, vyúčtovat, vymáhat, nebo kontrolovat podle tohoto zákona jejich splnění ve stanovené výši a době.“ Tato kapitola se zaměřuje na fázi daňového řízení, při které dochází k vymáhání daňových nedoplatků. Úprava postupu vymáhání daňových

²³ Důvodová zpráva k daňovému řádu, 2011

pohledávek je obsažena v § 73 zákona o správě daní a poplatků a §§ 175-232 daňového řádu.

Ustanovení § 73 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků, k problematice vymáhání daňových nedoplatků stanoví: „*Nezaplatí-li daňový dlužník splatný daňový nedoplatek včetně nedoplatku na pokutách uložených podle tohoto zákona v zákonné lhůtě, vyzve ho správce daně, aby daňový nedoplatek zaplatil v náhradní lhůtě, nejméně osmidení, a upozorní ho, že po uplynutí této náhradní lhůty přikročí bez dalšího k vymáhání daňového nedoplatku*²⁴. *Proti výzvě se lze odvolat ve lhůtě patnácti dnů. Odvolání nemá odkladný účinek.*“

Vymáhání nedoplatku je podle obou zákonů primárně v působnosti samotného správce daně, u něhož je daňový dlužník evidován, formou daňové exekuce. O provedení exekuce může správce daně podle ustanovení § 73 odst. 3 zákona o správě daní a poplatků požádat též soud nebo soudního exekutora. Daňový řád nadto § 175 stanoví, že správce daně může daňový nedoplatek uplatnit v insolvenčním řízení nebo jej přihlásit do veřejné dražby.

Ve sledovaném období tedy bylo možné daňové nedoplatky vymáhat následujícími způsoby:

- **daňovou exekucí** prováděnou správcem daně (na základě zákona o správě daní a poplatků i daňového řádu),
- **prostřednictvím soudního exekutora** (na základě zákona o správě daní a poplatků i daňového řádu),
- **insolvenčním řízením** (jen na základě daňového řádu)
- **veřejnou dražbou** (jen na základě daňového řádu)
- do změny daňového řádu zákonným opatřením senátu (tj. do 31.12.2013) byla navíc možnost vymáhání nedoplatků **prostřednictvím soudu**, ta byla ale s účinností novely daňového řádu odstraněna (na základě zákona o správě daní a poplatků a do 31.12.2013 i na základě daňového řádu).

²⁴ Vymáhání je možné zahájit i bez výzvy, hrozí-li nebezpečí, že účel vymáhání bude zmařen, pokud se k vymáhání nepřistoupí.

Správce daně má v jednotlivých způsobech vymáhání daňových nedoplatků různé postavení. U daňové exekuce aktivně vystupuje jako exekuční orgán. Ve stejné roli vystupuje i v případě, že pořádá veřejnou dražbu za účelem prodeje věcí. Naopak při vymáhání daňových nedoplatků prostřednictvím soudního exekutora a v insolvenčním řízení má postavení řadového věřitele, který musí postupovat stejným způsobem jako ostatní věřitelé za účelem uspokojení své pohledávky.

Způsob vymáhání daňových nedoplatků volí správce daně s přihlédnutím k budoucím nákladům daňového subjektu, které nesmí být následkem nevhodného výběru způsobu vymáhání v nepoměrné výši k vymáhanému nedoplatku.²⁵

Exekučním titulem, který je základním kamenem pro jakýkoliv výše zmíněný způsob exekučního řízení, může být na základě § 176 odst. 1 daňového řádu:

- výkaz nedoplatků sestavený z údajů evidence daní,
- vykonatelné rozhodnutí, kterým je stanoveno peněžité plnění, nebo
- vykonatelný zajišťovací příkaz.

V případě, že dlužník nesplní svou daňovou povinnost dobrovolně a daňové řízení přechází do stadia exekuce, vydá správce daně některou z výše vyčtených listin, která je následně podkladem pro exekuční řízení.

Předmětem bližší analýzy této práce je daňová exekuce, která je v ingerenci správce daně, tj. finančních úřadů.²⁶ Daňová exekuce se podle § 73 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků provádí vydáním exekučního příkazu na

- přikázání pohledávky na peněžní prostředky daňových dlužníků na účtech vedených u bank a spořitelních a úvěrních družstev nebo jiné pohledávky,
- srážku ze mzdy, jiné odměny za závislou činnost nebo náhrady za pracovní příjem, důchody, sociální a nemocenské dávky, stipendia apod.,
- prodej movitých věcí,
- prodej nemovitostí;
- daňový řád nadto přidává institut postižení jiných majetkových práv.

²⁵ BAXA, J. a kol., *Daňový řád. Komentář. I. díl, (§1 až 124)*, 2011, s. 510.

²⁶ Soudní exekuci je vymáháno pouze malé množství daňových nedoplatků. Efektivita tohoto způsobu vymáhání je velmi nízká a naopak časová prodleva při vymáhání nedoplatků vysoká.

Okamžikem nařízení daňové exekuce zásadně dlužníkovi vzniká povinnost hradit vyčíslené a předepsané exekuční náklady.²⁷ Do náhrady nákladů jsou zahrnuty náklady na nařízení exekuce, náklady za výkon prodeje a hotové výdaje (např. soudní a jiné poplatky, cestovní výdaje, jízdné, stravné, nocležné, poštovné apod.).²⁸

Graf 2 zaznamenává, v jaké míře jsou jednotlivé formy daňové exekuce využívány. Z důvodu nedostatku dat evidovaných v Informacích o činnosti ČDS a FS ČR za sledované období je následující analýza omezena na roky 2001-2017 vyjma roku 2004.

Ve sledovaném období je nejvyužívanější formou daňové exekuce příkázání pohledávky na peněžní prostředky daňových dlužníků na účtech vedených u bank nebo jiné pohledávky. Tímto způsobem bylo průměrně vymáháno 22,8 % z celkového objemu daňových nedoplatků vymáhaných ve sledovaném období, což odpovídá 11,2 mld. Kč. Nejvíce byla forma příkázání pohledávky na peněžní prostředky daňových dlužníků na účtech vedených u bank nebo jiné pohledávky využita v roce 2001 s podílem 35,8 %, což odpovídalo částce 16,4 mld. Kč.

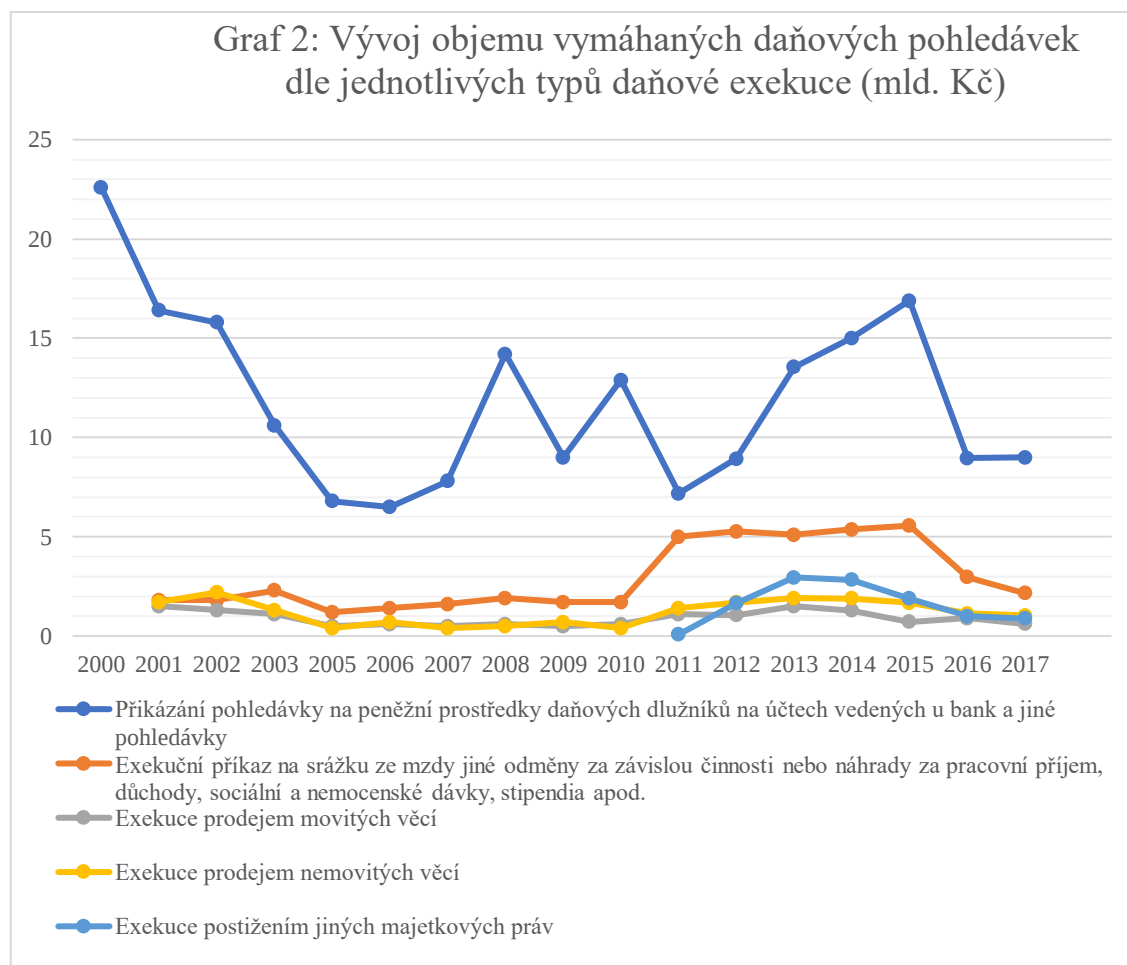
Druhým nejužívanějším způsobem daňové exekuce ve sledovaném období vydání exekuční příkazu na srážku ze mzdy jiné odměny za závislou činnosti nebo náhrady za pracovní příjem, důchody, sociální a nemocenské dávky, stipendia apod. Tímto způsobem bylo průměrně vymáháno 2,9 mld. Kč, tedy 5,21 % z celkového objemu daňových nedoplatků vymáhaných ve sledovaném období.

Dalšími možnostmi daňové exekuce jsou prodej movitých věcí a prodej nemovitých věcí. Tyto dva způsoby jsou ovšem FS ČR, potažmo ČDS, využívány jen ojediněle. Průměrně bylo pouze 1,68 % vymáhaných daňových nedoplatků vymáháno exekucí prodejem movitých věcí, o něco více, konkrétně 2,1 %, pak prodejem nemovitých věcí. Důvodem nízkého využití těchto možností je skutečnost, že se exekuce prodejem movitých věcí a stejně tak exekuce prodejem nemovitostí po novele občanského soudního řádu, která nabyla účinnosti 1. 1. 2001, vyznačují větší procesní i časovou náročností. FS ČR tak tyto dvě formy daňové exekuce označují za nejnáročnější, avšak nejméně efektivní způsob vymáhání, který má v ingerenci.

²⁷ Výjimkou jsou případy, kdy daňová exekuce proběhla ze strany správce daně neoprávněně.

²⁸ KASÍKOVÁ, M. a kol., *Exekuční řád. Komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, 1167 s., ISBN 978-80-7400-630-2, s. 581.

Od účinnosti daňového řádu, tj. od roku 2011, lze zároveň prostřednictvím nového institutu daňovou exekucí postihnout i jiné právo dlužníka, které má majetkovou hodnotu, není spojeno s osobou povinného a je převoditelné na jiného (tj. např. obchodní podíly na společnosti, členská práva a povinnosti v družstvu a také finanční prostředky na bankovních účtech, které nevlastní dlužník). Daňová exekuce postřížením jiných majetkových práv ovšem není příliš využívána, v průměru je takto vymáháno pouze 2,29 % ze všech vymáhaných daňových nedoplatků.



Graf 2: Vývoj objemu vymáhaných daňových pohledávek dle jednotlivých typů daňové exekuce; zdroj: Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2000-2017; zpracování vlastní

Předmětem následující analýzy je efektivita jednotlivých způsobů daňové exekuce. Graf 3 zachycuje vývoj objemu vymáhaných a vymožených daňových pohledávek dle jednotlivých forem daňové exekuce.

Nejužívanějším způsobem daňové exekuce, tedy přikázáním pohledávky na peněžní prostředky daňových dlužníků na účtech vedených u bank nebo jiné pohledávky, bylo ve sledovaném období průměrně vymoženo 2,435 mld. Kč ročně (v souhrnu 38,96

mld. Kč), což reprezentuje v průměru téměř polovinu všech vymožených daňových nedoplatků. Ačkoliv je podíl daňových pohledávek vymožených touto metodou na celkovém objemu vymožených daňových nedoplatků vysoký, efektivita exekuce příkázáním pohledávky na peněžní prostředky daňových dlužníků na účtech vedených u bank nebo jiné pohledávky není nikterak vysoká. Souhrnně bylo vymoženo 21,7 % pohledávek vymáhaných touto formou. Za nadprůměrný lze z tohoto hlediska považovat rok 2017, kdy bylo tímto způsobem vymoženo 37 % vymáhaných daňových nedoplatků. Naopak nejmenší úspěšnost vykazuje rok 2013, kdy bylo příkázáním pohledávky vymoženo pouhých 13 % vymáhaných daňových nedoplatků. Nízká efektivita tohoto exekučního prostředku byla dle FS ČR ovlivňována „vedle patrného poklesu volných finančních prostředků na účtech daňových subjektů v důsledku hospodářské recese i skutečností, že zákon neumožňuje exekučně postihnout peněžní prostředky daňových dlužníků, kteří své příjmy z podnikatelské činnosti (nejen fyzické, ale i právnické osoby) deponují na účtech třetích osob.“²⁹

Tyto peněžní prostředky je možné ovšem již od roku 2011 vymáhat prostřednictvím exekuce postižením jiných majetkových práv. Tento poměrně nový institut je ovšem FS ČR velmi málo využíván. Důvodem je dle FS ČR mimo jiné velmi nízká efektivita³⁰, ta v průměru činí 13 %. V období 2011-2017 bylo postižením jiných majetkových práv vymoženo 1,48 mld. Kč, přičemž vymáháno bylo 11,27 mld. Kč.

Exekucním příkazem srážkou ze mzdy bylo souhrnně vymoženo 3,6 mld. Kč, tedy průměrně 225 mil. Kč ročně, což reprezentuje průměrně 5 % ze všech vymáhaných daňových nedoplatků v daném období. Úspěšnost exekučního příkazu srážkou ze mzdy je v průměru 7,7 %. Efektivita této formy daňové exekuce je negativně ovlivňována omezenými možnostmi správce daně včas zjistit a reagovat na změny zaměstnavatele dlužníka. Častou změnou zaměstnavatele se dlužník může vyhýbat výkonu daňové exekuce. Finanční úřady jsou v těchto případech nuceny vydávat další exekuční příkazy, postupně pro 3 i více plátců mzdy, přičemž výtěžnost těchto exekucí je téměř nulová.

Problém rovněž nastává v případech, kdy zaměstnavatelé vyplácí zaměstnancům mzdu v hotovosti (často bez záznamu v mzdové evidenci), případně pouze část sjednané mzdy ve vykazované minimální výši a zbývající část v hotovosti. V mnoha případech je

²⁹ Informace o činnosti Finanční správy České republiky za rok 2013, str. 33

³⁰ Ibid., s. 23

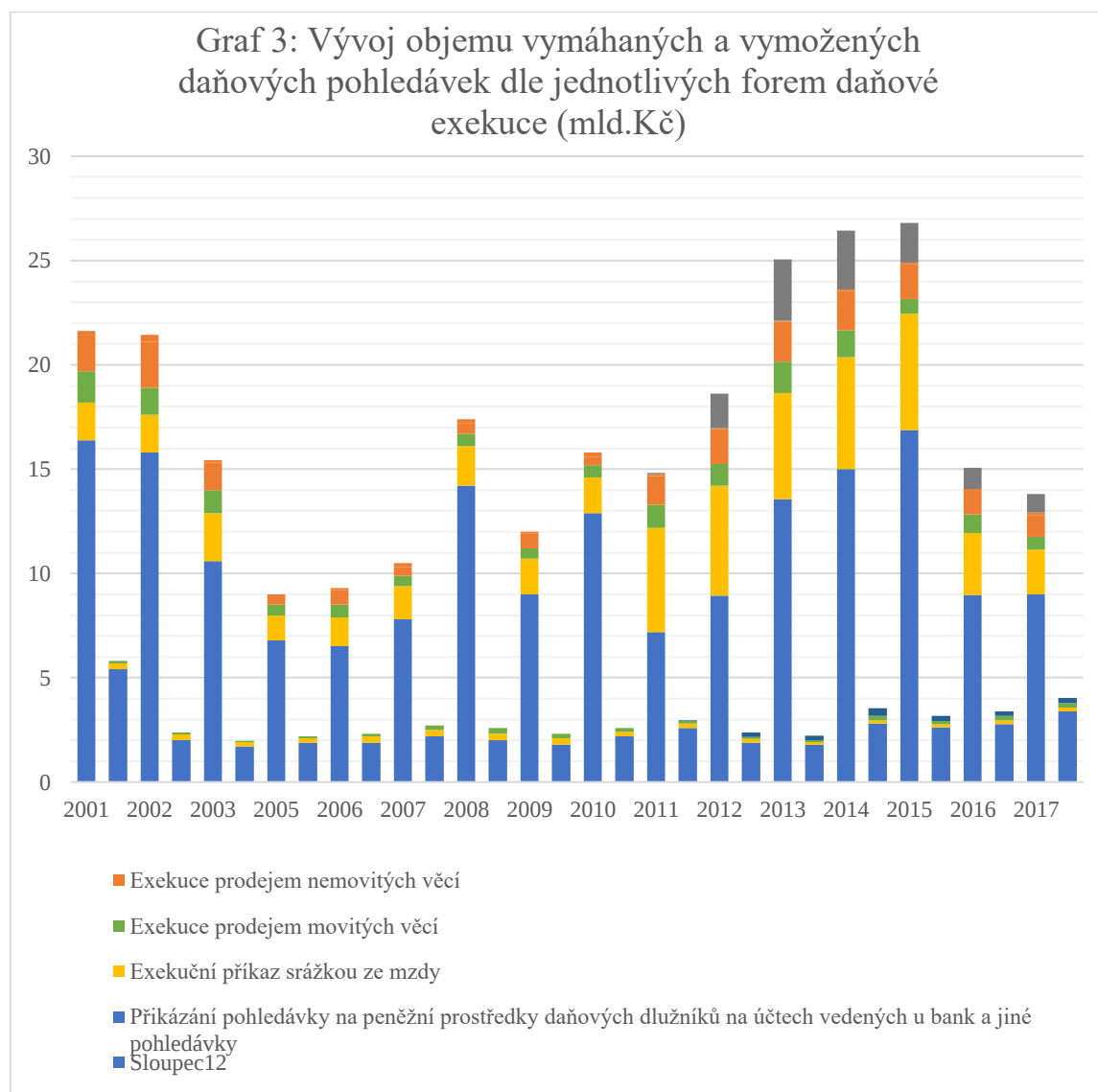
také mzda dlužníka v době nařízení daňové exekuce již postižena srážkami pro jiné pohledávky jiných věřitelů a výše prováděných srážek neumožňuje provedení exekuce pro další pohledávky za dlužníkem. V takovém případě jsou pohledávky vymáhané daňovou exekucí uspokojeny až po provedení výkonu rozhodnutí u pohledávek, které byly přihlášeny dříve.

Finanční úřady zároveň opakovaně upozorňují na problémy spojené s vymáháním daňových nedoplatků u České správy sociálního zabezpečení v Praze, jako poddlužníka při realizaci výkonu exekuce srážkami z důchodů. ČSSZ dle FS ČR „*není schopna již delší dobu zajistit výkon exekuce, aniž by z její strany nedocházelo k několika měsíčním časovým prodlevám.*“³¹ I přes velmi nízkou efektivitu, je exekuční příkaz srážkou ze mzdy druhým nejužívanějším způsobem daňové exekuce.

Jak bylo již v průběhu práce řečeno, exekuce prodejem movitých a nemovitých věcí je FS ČR dlouhodobě označována jako nejnáročnější, avšak nejméně efektivní způsob daňové exekuce. Efektivita daňových exekucí prodejem movitých věcí byla ve sledovaném období ovlivněna mimo jiné změnou výše vyvolávací ceny na jednu třetinu odhadní ceny z předchozích dvou třetin odhadní ceny. Důsledkem byl výrazný pokles výtěžku z organizovaných dražeb movitých věcí. Dalším determinantem je nízká hodnota v dražbě prodáváných věcí a malý zájem o nabízené věci v místě konání dražeb. Předpokládaný výtěžek proto mnohdy nepřevyší ani exekuční náklady. Přínosem pro efektivitu daňových exekucí prodejem movitých věcí jsou zejména případy exekučního zabavení a následné dražby minerálních olejů (pohonných hmot) a dalších, z hlediska zájemců o dražbu, atraktivních komodit (např. tabákové výrobky, alkohol). Negativně na úspěšnost exekuce prodejem movitých věcí působí zvyšující se počet daňových subjektů, které za účelem pořízení hodnotnějšího majetku využívají finanční leasing či úvěr, který je zajištěn smlouvou o zajišťovacím převodu vlastnického práva ve prospěch jeho poskytovatele. Zatížení věcí zástavními právy dalších věřitelů s přednostním právem na uspokojení pohledávky činí problém i u exekuce prodejem nemovitých věcí. Uspokojení v rámci rozvrhového řízení tak bývá pro správce daně často neefektivní, neboť výše zástav zejm. bankovních institucí obvykle převyšují tržní hodnotu nemovitých věcí. Vydání exekučního příkazu na prodej nemovité věci ovšem v řadě případů vede k dobrovolnému uhrazení pohledávky dlužníkem.

³¹ Informace o činnosti Finanční správy České republiky za rok 2010, str. 32

Exekucí prodejem movitých věcí bylo průměrně vymoženo 156 mil. Kč ročně (v souhrnu 2,496 mld. Kč). Úspěšnost exekuce prodejem movitých věcí ve sledovaném období činí 17,3 %. Exekucí prodejem nemovitých věcí pak bylo v průměru vymoženo 129 mil. Kč ročně (v souhrnu 2,07 mld. Kč). Efektivita exekuce prodejem nemovitých věcí ve sledovaném období činila 10,8 %.

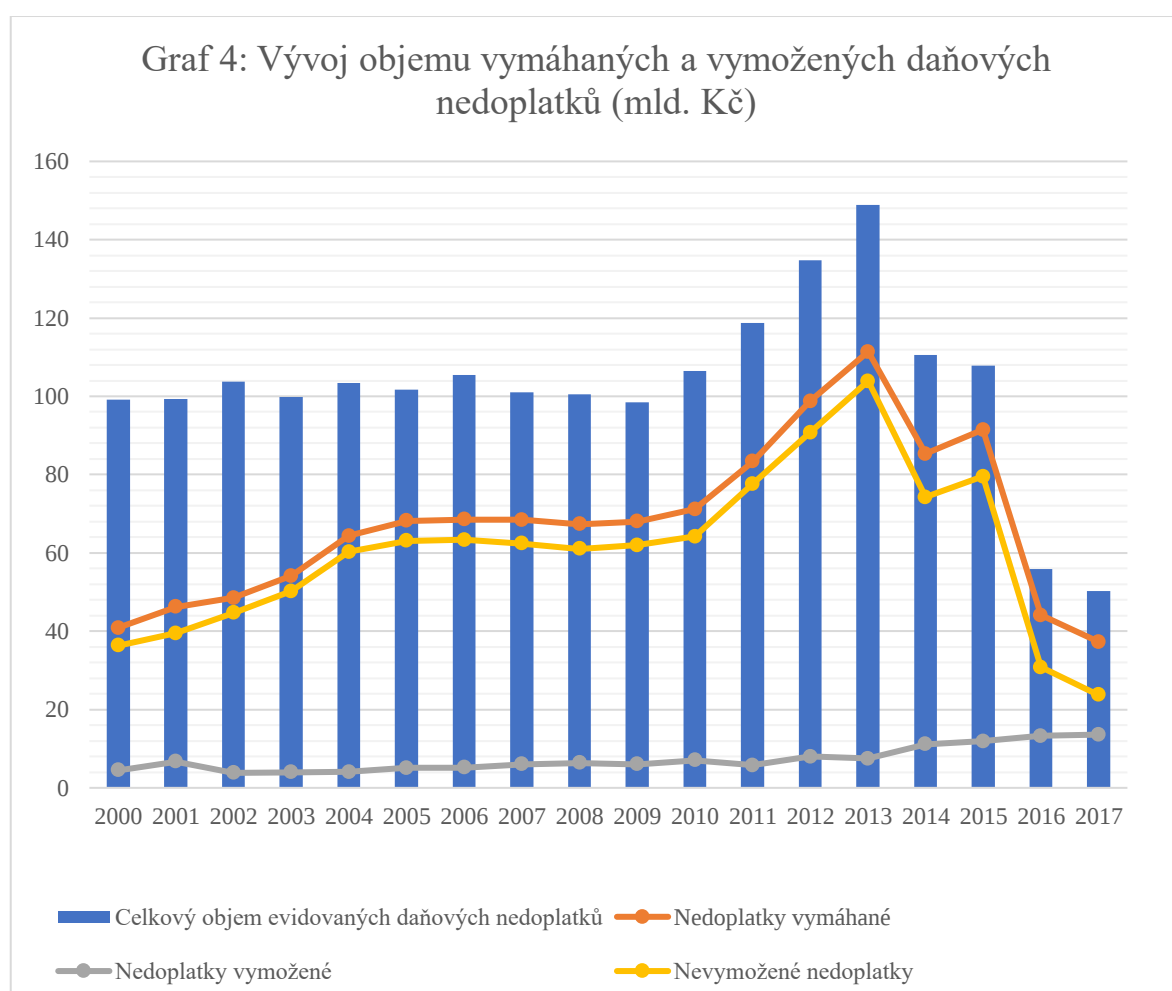


Graf 3: Vývoj objemu vymáhaných a vymožených daňových pohledávek dle jednotlivých forem daňové exekuce; zdroj: Informace o činnosti České daňové správy za rok 2001-2012, Informace o činnosti Finanční správy za rok 2013-2017; zpracování vlastní

Graf 4 shrnuje vývoj objemu vymáhaných a vymožených daňových pohledávek a dává je do komparace s celkovým objemem daňových nedoplatků evidovaných ČDS a FS ČR. V souvislosti s poskytnutými údaji je nutné zmínit, že od konce roku 2014 je v evidenci nedoplatků ve vymáhání a nedoplatků vymožených FS ČR uplatňována nová metodika vykazování, v jejímž důsledku počet případů a objem vymáhaných a

vymožených nedoplatků neobsahuje údaje k zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň.

V souhrnu bylo ČDS a FS ČR vymáháno 66 % evidovaných daňových nedoplatků v nominální hodnotě 1,21753 bil. Kč. Skutečně vymoženo ovšem bylo pouhých 10,7 % z této částky, což představuje podíl 7 % na celkovém objemu evidovaných daňových nedoplatků. To tedy znamená, že drtivá většina z celkových nesplacených daňových povinností se nepodaří daňovým správcům u dlužníků vymoci. Celkový objem nevymožených daňových nedoplatků v působnosti FS ČR ke konci sledovaného období činí 36,7 mld. Kč.



Graf 4: Vývoj objemu vymáhaných a vymožených daňových nedoplatků; zdroj: Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2000-2017; zpracování vlastní

V této souvislosti je ovšem nutné zdůraznit, že **provedená analýza je výrazným způsobem zkreslena vlivem odepsaných pohledávek pro jejich údajnou nedobytnost**. Tento administrativní nástroj je (nejen) FS ČR využíván pro zlepšení celkového obrazu vývoje toxických aktiv.

Z výše uvedených důvodů je v Grafu 5 analyzován objem odepsaných nedoplatků pro nedobytnost v jednotlivých letech. ČDS, resp. FS ČR tento údaj vykazuje ve své zveřejněné dokumentaci pouze v omezeném časovém období (konkrétně v letech 2010-2017), ve zbytku rozsahu proto analýza vychází z údajů ze Státního závěrečného účtu.

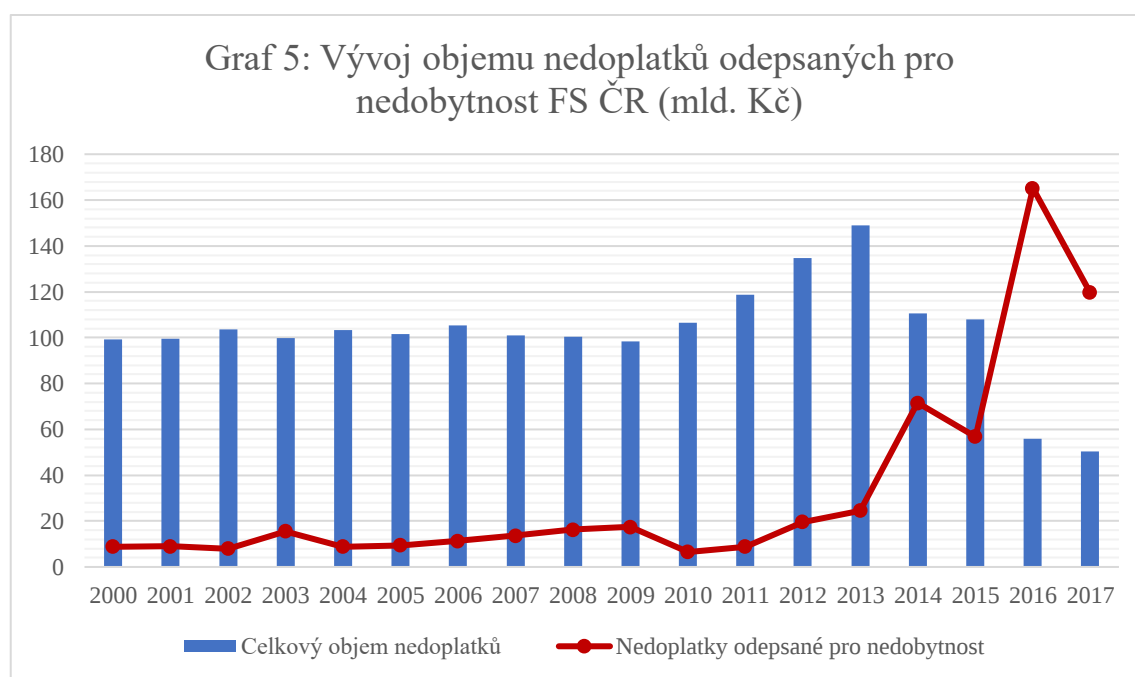
Institut odpisu daňového nedoplatku pro nedobytnost slouží dle vyjádření FS ČR především ke zreálnění odhadů daňového inkasa. FS ČR dále ve své dokumentaci argumentuje, že potenciálně nedobytné nedoplatky nemají fiskální efekt. Nedoplatky, které jsou označeny jako nedobytné, zároveň odpisem nezanikají a zůstávají nadále vymahatelné, a to až do doby, než uplyne lhůta pro placení daně a dojde k zániku nedoplatků prekluzí podle daňového řádu. Finanční úřady údajně i po odpisu nedoplatku pro nedobytnost nadále prověřují majetkové poměry daňových subjektů, a je-li zjištěn majetek, který lze ve vymáhání realizovat pro úhradu dluhu, je odepsaný nedoplatek s přihlédnutím k této právní úpravě aktivován a je přistoupeno k jeho následnému vymáhání.³² Dle autorit v odborném diskurzu lze ovšem důvod tohoto administrativního státního zásahu spíše identifikovat jako snahu o dosahování výrazně lepších výsledků v této oblasti pro politickou prezentaci.

Z dostupných dat vyplývá, že až do roku 2012 se roční výše odepsaných pohledávek pohybovala v rozmezí 8 - 19,6 mld. Kč. V období let 2003-2009 lze pozorovat lehce stoupající trend, po kterém následoval pokles v objemu odepsaných nedoplatků na nejnižší částku ze sledovaného období – 6,5 mld. Kč. Od té doby docházelo k opětovnému rostoucímu trendu, který kulminoval v roce 2014 meziročním nárůstem objemu odepsaných nedoplatků ve výši 47 mld. Kč. V roce 2014 tak byly pro údajnou nedobytnost odepsány pohledávky na daních ve výši 71,5 mld. Kč. K tomuto jevu došlo dle vyjádření FS ČR zejména v důsledku realizace postupů, aplikovaných pracovníky Finanční správy v rámci snahy o lepší výběr daní a zreálnění objemu kumulovaných

³² Informace o činnosti Finanční správy České republiky za rok 2014,

daňových nedoplatků.³³ V roce 2015 došlo k poklesu v objemu odepsaných nedoplatků, který ovšem hned v následujícím roce vystřídal dramatických nárůst na hodnotu 165,2 mld. Kč. Nárůst objemu nedoplatků odepsaných pro nedobytnost v roce 2016 byl dle FS ČR způsoben zejména „zvýšeným zájmem o zrealnění vstupních údajů pro příjmovou část státního rozpočtu. Na zvýšení částky opětovně aktivovaných odepsaných nedoplatků v průběhu roku 2016 se podílí nemalou měrou také opatření FS k eliminaci možnosti některých obchodních korporací zapojit se do řetězových podvodů na DPH.“ V posledním roce sledovaného období pak byly pro nedobytnost odepsány pohledávky v celkové výši 119,6 mld. Kč.

Z této analýzy dat lze dovodit závěr, že pokles celkového objemu daňových nedoplatků v posledních letech je do velké míry způsoben nárůstem objemu odepsaných nedoplatků. Ačkoliv se tak z kumulovaných dat může zdát, že je stav toxických aktiv v působnosti Finanční správy ČR v posledních letech velmi pozitivní, reálná situace je odlišná. Tento pozitivní obraz je do značné míry uměle ovlivněn pomocí administrativního nástroje ve formě odpisu.



Graf 5: Vývoj objemu nedoplatků odepsaných pro nedobytnost FS ČR (mld. Kč); zdroj: Státní závěrečný účet za rok 2000-2009; Informace o činnosti Finanční správy ČR za rok 2010-2017; zpracování vlastní

³³ Ibid, str. 35

2.2 Dílčí závěr z analýzy toxických aktiv v působnosti České daňové správy a Finanční správy ČR

Z analýzy toxických aktiv v působnosti České daňové správy a Finanční správy ČR lze dovodit tyto dílčí závěry:

- FS ČR i předchozí ČDS evidovaly po celé sledované období objem daňových nedoplatků v kumulovaném množství včetně analýzy jednotlivých složek. Zveřejňovaná evidence ovšem neobsahuje údaj o rozdělení daňových nedoplatků podle roku jejich vzniku. Z tohoto důvodu je v podstatě nemožné učinit exaktní agregaci předmětných dat. Co se týče způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv FS ČR a ČDS vykazovala ve sledovaném období, vyjma let 2000 a 2004, hodnoty objemu vymáhaných a vymožených daňových pohledávek, včetně jejich rozdělení dle jednotlivých forem daňové exekuce. Evidence obsahuje i informace o využití administrativního nástroje ve formě odpisu nedobytných pohledávek v jednotlivých sledovaných letech. Metodika vykazování daňových nedoplatků zaznamenala významnou změnu v roce 2014, v jejímž důsledku počet případů a objem vymáhaných a vymožených nedoplatků neobsahuje údaje k zajištění úhrady na nesplatnou nebo dosud nestanovenou daň.
- Důsledná a aktualizovaná evidence daňových nedoplatků, včetně vykazování meziročního přírůstku nově vzniklých nedoplatků, je prvním důležitým krokem k nastolení pořádku a zefektivnění správy daňových nedoplatků.
- Z analýzy vývoje objemu daňových pohledávek ve sledovaném období se ukázalo, že vývoj je ovlivněn spíše hospodářským cyklem, nežli legislativními změnami. Legislativně-právní rámec problematiky ve sledovaném období neprošel žádnými změnami, které by vedly k zefektivnění výběru daní a souvisejících pohledávek.
- Z analýzy způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv ČDS a FS ČR vyplývá, že efektivita vymáhání nedoplatků zůstává po celé sledované období na nízké úrovni. Ani legislativní změna v podobě daňového řádu nevedla ke zvrácení negativního trendu ve vývoji nevymožených pohledávek. V souhrnu bylo vymoženo pouhých 7 % z celkového objemu evidovaných daňových nedoplatků.
- **Celkový objem pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti FS ČR a ČDS v ve sledovaném období činí 50,323 mld. Kč.**

2.3 Vývoj toxických aktiv v působnosti Celní správy v letech 2000-2017

Charakteristika Celní správy ČR

Celní správa ČR (dále také jen „CS ČR“) je soustavou správních orgánů a současně ozbrojeným bezpečnostním sborem podřízeným Ministerstvu financí. Činnost CS ČR se řídí zákonem č. 17/2012 Sb., zákon o Celní správě České republiky. Vedle toho je činnost CS ČR součástí systému celního dohledu nad zbožím v rámci jednotného celního území Evropské unie a při realizaci tohoto dohledu postupuje podle jednotných celních předpisů Evropské unie.

Organizační struktura Celní správy ČR

Organizační struktura Celní správy ČR je dvoustupňová. Tvoří ji:

- Generální ředitelství cel ČR se sídlem v Praze, kterému je přímo podřízeno
- 15 celních úřadů.

Generální ředitelství cel ČR působí jako analytická jednotka celní správy, podílí se na tvorbě návrhů legislativy a pro vybrané trestné činy má postavení orgánu činného v trestním řízení, Generální ředitelství cel je na základě § 1 odst. 4 zákona č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, účetní jednotkou.³⁴

Celní úřady nejsou účetními jednotkami a pro účely hospodaření s majetkem státu, účetnictví a pracovněprávních vztahů mají postavení vnitřních organizačních jednotek Generálního ředitelství cel. Celní úřady vykonávají svou působnost na území vyššího územního samosprávného celku (tj. kraje), jehož název je součástí názvu celního úřadu, s výjimkou částí území vyššího územního samosprávného celku, které jsou součástí území celního prostoru Celního úřadu Praha Ruzyně. V čele jednotlivých celních úřadů stojí Ředitelé celního úřadu. Odlišnou organizační strukturu od všech celních úřadů má Celní úřad pro Liberecký kraj a Celní úřad Praha Ruzyně, které nemají svá územní pracoviště. Územní pracoviště jsou ustanovena vyhláškou Ministerstva financí č. 285/2012, o územních pracovištích celních úřadů, která se nenacházejí v jejich sídlech.

³⁴ O české celní správě, Celní správa, 2019.

2.3.1 Předmět činnosti Celní správy ČR, ze které vyplývají toxická aktiva

Z hlediska této práce je zásadní činností, která náleží do kompetence CS ČR, správa cel a správa spotřebních a energetických daní. Celní úřad je na základě § 8 odst. 2 zákona č. 17/2012 Sb., „*obecným správcem daně podle správního řádu a vykonává správu placení peněžitých plnění v rámci dělené správy, která jsou příjmem státního rozpočtu, státních fondů nebo rozpočtů územních samosprávných celků*“.

CS ČR tedy provádí celní dohled a celní kontroly u dováženého, vyváženého a prováženého zboží, v této souvislosti zároveň rozhoduje o přidělení celně schváleného určení zboží a o zajištění celního dluhu nebo určení celní hodnoty. Dále provádí kompletní správu spotřebních daní, správu registru prodejců pohonných hmot a správu daní ze zemního plynu a některých dalších plynů, z pevných paliv a daní z elektřiny. V rámci dělené správy pak vykonává působnost v oblasti vybírání a vymáhání peněžitých plnění (např. pokut), která byla uložena jinými správními úřady.

2.3.2 Analýza vývoje objemu toxických aktiv v působnosti Celní správy ČR

Při plnění výše popsaných činností CS ČR vznikají toxická aktiva ve formě daňových nedoplatků a nedoplatků na clech. Po celé sledované období je CS ČR výhradním správcem cel. Co se týče spotřebních daní, stala CS ČR výhradním správcem až v roce 2004, od roku 2008 se pak v rámci kategorie spotřebních daní vykazují i ekologické daně.

Výroční zprávy CS ČR, resp. Informace o činnosti CS ČR, které obsahují informace o výsledcích činnosti CS ČR jsou zveřejněny až od roku 2001. CS ČR informuje každoročně o kumulovaném množství pohledávek po lhůtě splatnosti. Toxická aktiva CS ČR jsou rozdělena dle předmětu závazku na cla, daň z přidané hodnoty (dále také jen „DPH“), spotřební daně (dále také jen „SPD“) a ostatní položky generující pohledávky po lhůtě splatnosti. CS ČR zároveň v části sledovaného období samostatně evidovala příslušenství vzniklých pohledávek po lhůtě splatnosti, tedy výši penále, úroků, pokut a exekučních nákladů. Vedle toho CS ČR každoročně vyčísluje podíl nedoplatků vzniklých vyměřením na základě rozhodnutí z úřední povinnosti; nedoplatků z obchodního zboží, vzniklé na základě celního řízení předložením JSD a ostatních nedoplatků (z neobchodního zboží, z úroků a penále z prodlení). V rámci své evidence

CS ČR také v některých letech sledovaného období rozdělovala nedoplatky podle let vyměření celního dluhu. Část takto vyčíslených nedoplatků ovšem tvoří nedoplatky z let 1991 až 1994, kdy do roku 1993 nebylo nutné v plném rozsahu zajišťovat celní dluh. V některých letech ze sledovaného období, vyjma roku 2002, CS ČR poskytuje přehled nedoplatků podle jednotlivých celních ředitelství.

Od roku 2013 informuje CS ČR o své činnosti prostřednictvím Zprávy o činnosti Finanční správy České republiky a Celní správy České republiky vypracovávané Ministerstvem financí ČR. Toxická aktiva evidovaná CS ČR se tak mísí s daňovými nedoplatky FS ČR a poskytované informace jsou značně nepřehledné. Přílohou této zprávy je dokument s názvem Informace o činnosti Celní správy České republiky, tato dokumentace ovšem neobsahuje všechny výše vyčtené informace.

Graf 6 zaznamenává vývojové řady objemu toxických aktiv CS ČR a jejich složení dle předmětu závazku. Celkový objem nedoplatků v sobě zahrnuje vedle samotného dluhu i příslušenství vzniklé v souvislosti se splatností pohledávky (tj penále, úroky, pokuty a exekuční náklady). Analýza celkového objemu nedoplatků tak kopíruje metodiku užívanou CS ČR, ta k evidenci daňových a celních nedoplatků uvádí: „*Pro účel zpracování rozboru se pohledávkou rozumí neuhrazená částka splatného cla, daní a poplatků, včetně příslušenství, bez ohledu na zákonnou lhůtu splatnosti. Po uplynutí lhůty splatnosti se stává tato neuhrazená pohledávka nedoplatkem.*“ V roce 2004 došlo v evidenci pohledávek po lhůtě splatnosti k chybě v započítání jedné složky nedoplatků dvakrát, což způsobilo nárůst v celkovém objemu toxických aktiv o 2,5 mld. Kč a došlo tak ke zkreslení trendu ve vývoji objemu toxických aktiv CS ČR. Graf 6 proto pracuje s opravenou hodnotou, CS ČR ovšem nespecifikovala, u které složky nedoplatků k onomu nesprávnému započtení došlo.

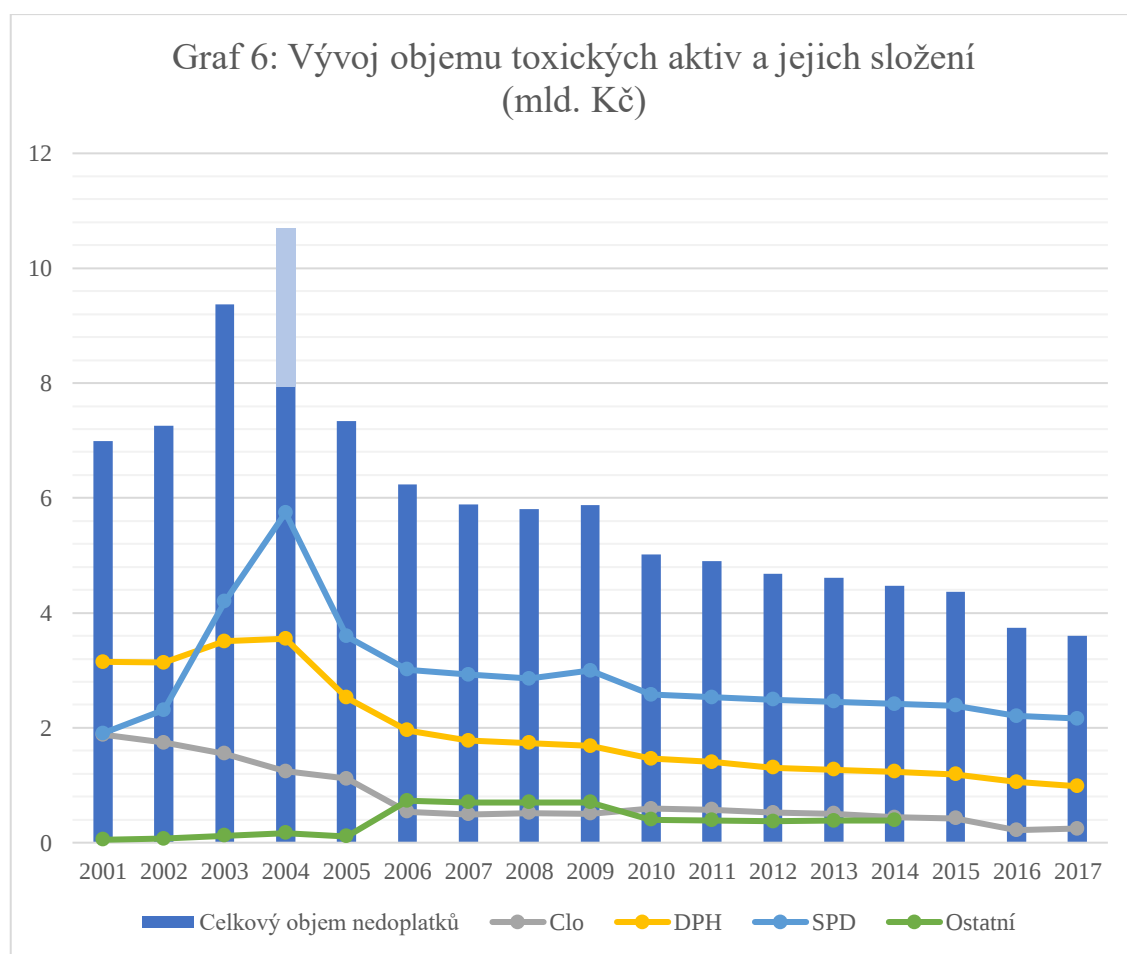
Na začátku sledovaného období zastupovaly největší podíl z evidovaných toxických aktiv nedoplatky na DPH, v této souvislosti je vhodné připomenout, že DPH je paralelně spravována FS ČR. V roce 2003 se tento trend změnil, když se výrazně zvýšil objem nedoplatků na spotřební dani, konkrétně o 1, 885 mld. Kč.

Od tohoto roku až do konce sledovaného období tvoří SPD největší složku nedoplatků CS ČR. Vrchol v objemu nedoplatků SPD nastal dle evidovaných dat v roce 2004. Ze srovnání neopraveného a opraveného objemu celkových nedoplatků CS ČR v roce 2004 a prudkého nárůstu nedoplatků na SPD (který se vymyká dosavadnímu trendu) v tomto roce lze předpokládat, že k chybě ve dvojitém započtení došlo právě u

této složky nedoplatků CS ČR. Trend ve vývoji objemu SPD tak kopíruje trend celkového objemu nedoplatků CS ČR, kdy dochází trvale k mírnému poklesu.

V souvislosti se vstupem ČR do EU došlo v roce 2004 ke změně legislativy, konkrétně vstoupil v platnost z. č. 353/2003 Sb., o spotřebních daní a CS ČR se stala výhradním správcem spotřebních daní. V důsledku nové legislativy došlo ke změně sazby a způsobu výběru spotřebních daní, která vedla k prodloužení doby potřebné pro výběr daní. Při změně úpravy zdanění minerálních olejů, lihu, piva, vína a meziproductů a tabákových výrobků a surového tabáku spotřebními daněmi, mohlo dojít k poklesu vykazovaných nedoplatků. Od roku 2008 se pak v rámci kategorie spotřebních daní vykazují i ekologické daně, tato skutečnost ovšem vývoj objemu nedoplatků SPD výrazně neovlivnila.

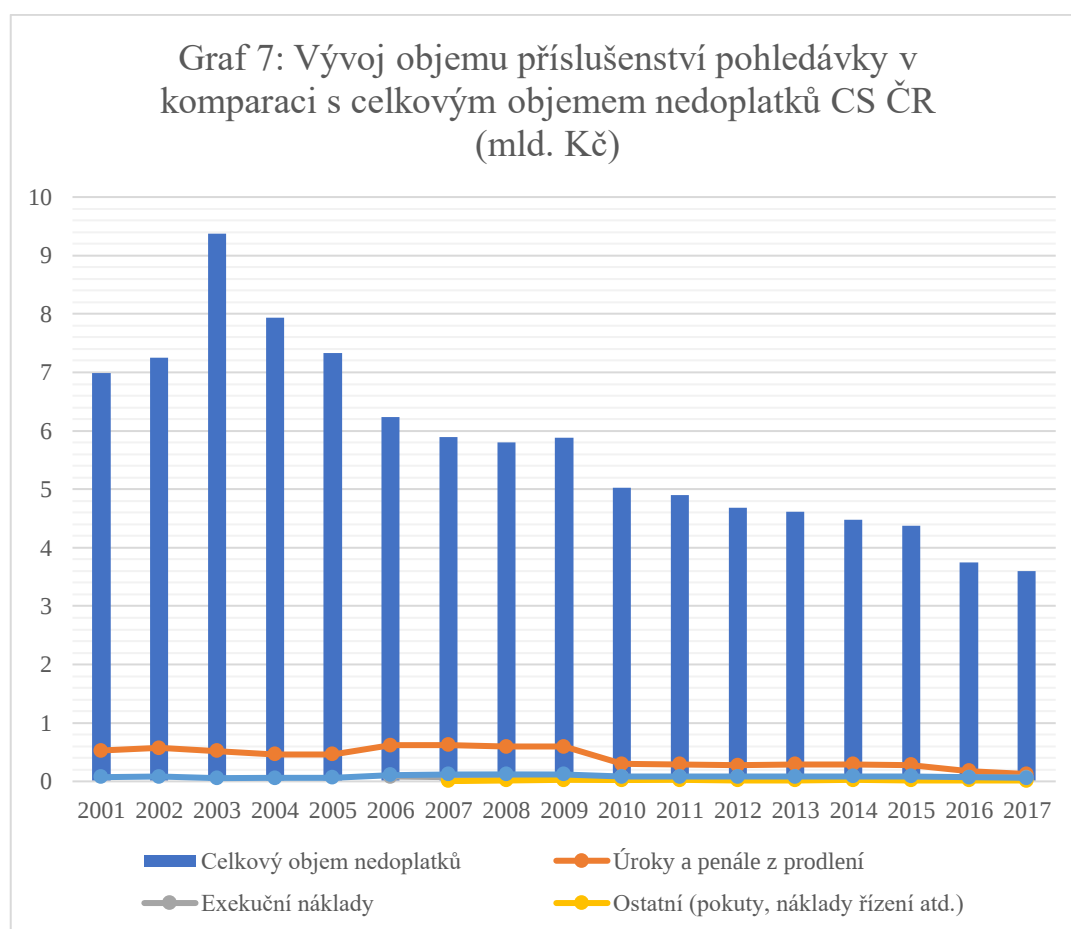
Výkyv v klesajícím trendu lze stejně jako u ostatních institucí zaznamenat v roce hospodářské krize 2009. V tomto roce došlo k meziročnímu růstu celkového objemu nedoplatků o 1 %. Klesající trend se pak ve stejném tempu vrátil již o dva roky později.



Graf 6: Vývoj objemu toxických aktiv a jejich složení (mld. Kč); zdroj: Výroční zpráva Celní správy ČR za rok 2001-2017; Informace o činnosti Celní správy ČR za rok 2001-2017; zpracování vlastní

Následující Graf 7 analyzuje, jaký podíl na celkovém objemu nedoplatků zaujímá příslušenství pohledávky, které lze vnímat jako ukazatel platební morálky plátců. CS ČR do roku 2005 evidovala příslušenství souhrnně jako platební výměry na úrok a penále z prodlení při nedodržení zákonné lhůty splatnosti celního dluhu. Od roku 2007 CS ČR ve výročních zprávách samostatně vyčísluje jednotlivé složky příslušenství pohledávky – penále a úroky; pokuty; exekuční náklady. Data za rok 2006, 2011 a 2013-2017 v dokumentaci CS ČR chybí, provedená analýza proto v této části vychází z Návrhu státního závěrečného účtu vypracovávaného MF ČR.

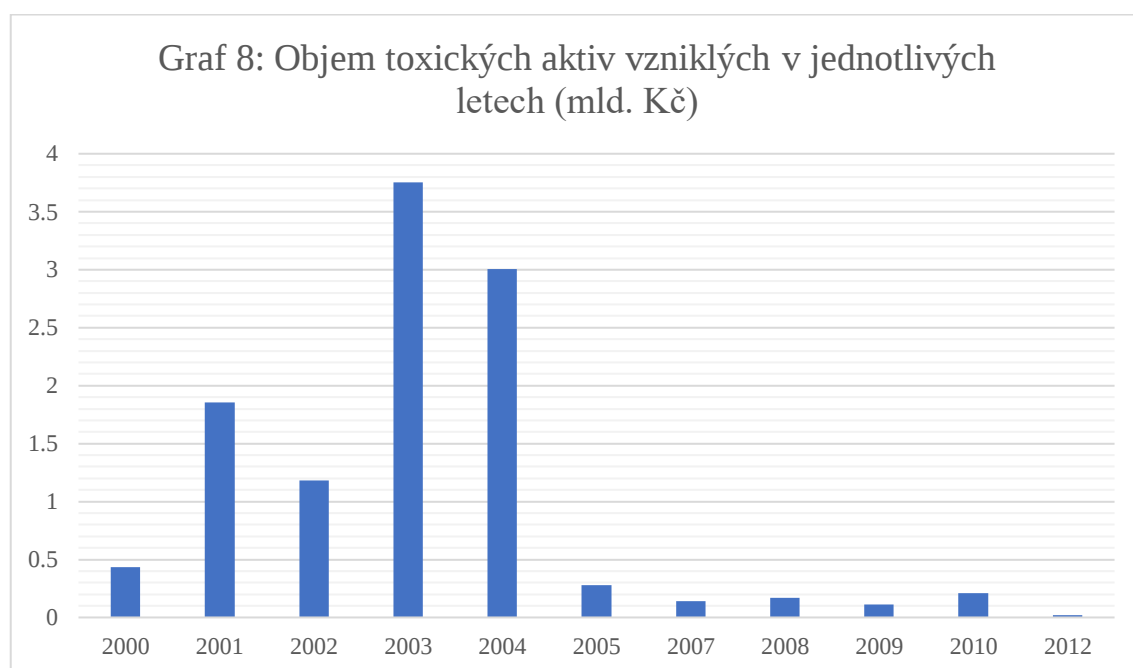
Průměrný podíl příslušenství na celkovém objemu toxických aktiv CS ČR ve sledovaném období činil 8,37 %. Nejpočetnější složku příslušenství pohledávky představovaly úroky a penále z prodlení, jejichž nominální hodnota činila v průměru ročně 412 mil. Kč. Ke konci sledovaného období tvořilo příslušenství 5,81 % celkového objemu toxických aktiv CS ČR.



Graf 7: Vývoj objemu příslušenství pohledávky v komparaci s celkovým objemem nedoplatků CS ČR (mld. Kč); zdroj: Výroční zpráva Celní správy ČR za rok 2001-2017; Informace o výsledcích činnosti Celní správy ČR za rok 2001-2017; zpracování vlastní

Jak bylo již v průběhu předchozího rozboru kumulovaných dat u FS ČR řečeno, evidovaná data v sobě zahrnují nejen nedoplatky vzniklé v daném roce, ale i nevyměřené nedoplatky z let předchozích. Informace o vývoji celkového objemu nedoplatek jsou tak značně zkreslené a nelze z nich úspěšně stanovit efektivitu managementu vymáhání nedoplatek dané instituce. Vhodným ukazatelem se z tohoto hlediska jeví objem pohledávek nově vyměřených v daném konkrétním roce. CS ČR ve sledovaném období v několika letech tuto informaci evidovala, Graf 8 dostupná data zpracovává a zobrazuje tak přírůstek objemu pohledávek po lhůtě splatnosti v jednotlivých letech. Od roku 2013 CS ČR rozdělení nedoplatek podle let jejich vyměření neeviduje, provedená analýza je proto v této části omezena.³⁵

K největšímu přírůstku v objemu toxických aktiv CS ČR v analyzovaném období došlo v roce 2003, kdy byly nově vyměřeny pohledávky ve výši 3,752 mld. Kč. V roce 2003 bylo vyměřeno o 2,569 mld. Kč více než v roce předchozím. Druhý největší přírůstek nedoplatek ve výši 3 mld. Kč nastal v roce 2004. V následujícím roce došlo k markantnímu snížení objemu nově vyměřených nedoplatek na částku 281 mil. Kč. Od roku 2005 se roční výše vyměřených nedoplatek pohybuje kolem 170 mil. Kč.



Graf 8: Objem toxických aktiv vzniklých v jednotlivých letech (mld. Kč); zdroj: Informace o výsledcích činnosti Celní správy ČR za rok 2000-2012; zpracování vlastní

³⁵ Údaj o rozdělení nedoplatek podle roku vyměření chybí rovněž v dokumentaci za rok 2006.

Aplikujeme-li poznatky získané z analýzy přírůstků toxických aktiv v jednotlivých letech na vývoj celkového objemu toxických aktiv CS ČR ve sledovaném období, lze dovodit, že na pokles v kumulovaných objemech toxických aktiv měl zásadní vliv úbytek nově vyměřených nedoplatků v roce 2005. Jak bylo již v průběhu rozboru řečeno, vývoj toxických aktiv v daném období značně ovlivnila změna legislativy týkající se spotřebních daní.

Pro stanovení celkového objemu toxických aktiv Celní správy České republiky je v rámci zachování jednotné metodiky užit stejný postup jako u ostatních institucí – rozhodný je údaj za poslední rok sledovaného období. Bylo by sice přesnější vycházet z rozdělení nedoplatků podle roku jejich vzniku, ale vzhledem k tomu, že evidence nově vyměřených nedoplatků za posledních 5 let sledovaného období chybí, byly by provedené závěry značně zkreslené. **Celkový objem toxických aktiv v působnosti Celní správy České republiky ve sledovaném období tak činí 3,597 mld. Kč.**

2.3.3 Analýza způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv v působnosti Celní správy ČR

Úprava postupu při vymáhání toxických aktiv CS ČR je obdobná jako u Finanční správy ČR, jež byla blíže představena v kapitole 8. *3 Analýza managementu vymáhání toxických aktiv pod ingerencí Finanční správy ČR a České daňové správy* Do roku 2011 byl tedy postup CS ČR při správě cel a výše specifikovaných daní upraven zákonem ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, který byl v roce 2011 nahrazen zákonem č. 280/2009 Sb., daňový řád.

Instituce CS ČR (zejm. jednotlivé celní úřady) mají právo vyhledávat subjekty, vyměřit cla a výše zmíněné daně, vybrat, vyúčtovat, vymáhat, nebo kontrolovat jejich splnění ve stanovené výši a době. Ve zbytku úpravy postupu vymáhání nedoplatků autor odkazuje na kapitolu 8. *3 Analýza managementu vymáhání toxických aktiv pod ingerencí Finanční správy ČR a České daňové správy* této práce, ve které je tento proces, včetně jednotlivých způsobů exekučních řízení, podrobně analyzován.

Evidence vedená CS ČR v souvislosti s vymáháním pohledávek po lhůtě splatnosti je značně zmatečná a neobsahuje veškeré informace potřebné pro následnou analýzu. V průběhu sledovaného období došlo k několika změnám v metodice evidence dat, což vedlo ke snížení kvality poskytované dokumentace. V některých letech nejsou data o objemu vymáhaných a vymožených nedoplatků vůbec zveřejněna, v některých

pouze v omezeném rozsahu. Tento faktor výrazně ztížil posouzení efektivity managementu vymáhání toxických aktiv CS ČR. V tomto směru se nejeví jako dostačující ani vycházet z analýzy přírůstků nedoplatků v jednotlivých letech, která je svým způsobem také ukazatelem efektivity vymáhání nedoplatků, protože téměř za polovinu sledovaného období nejsou tato data CS ČR evidována.

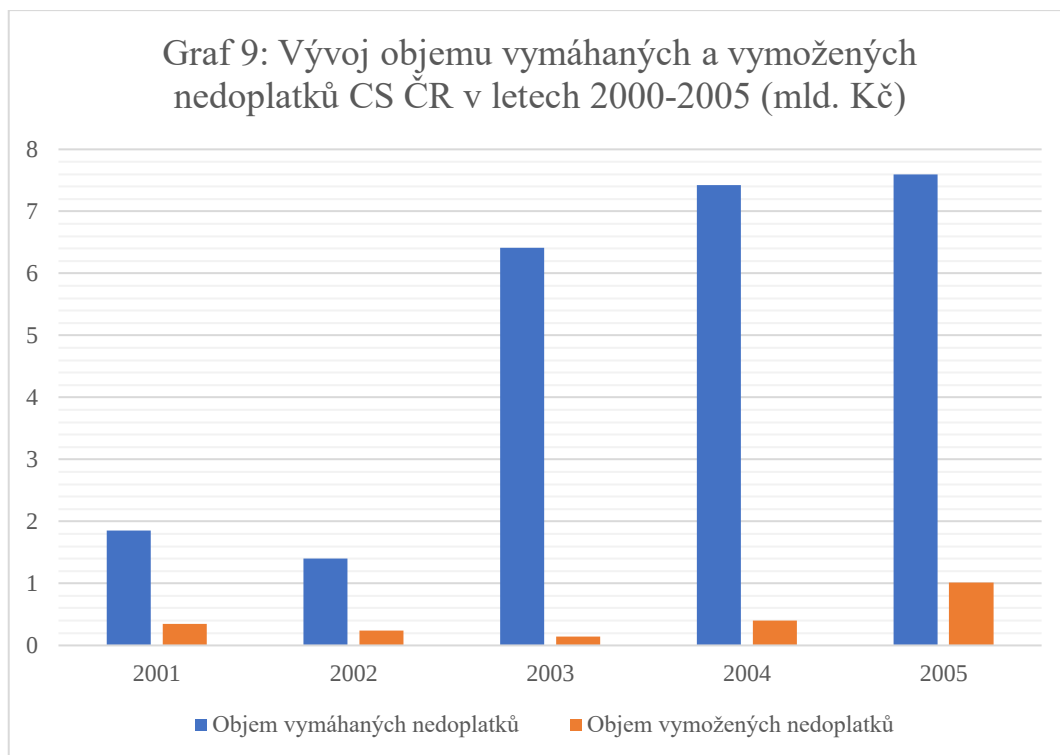
S ohledem na absenci dat není možné analyzovat vývoj objemu toxických aktiv podle způsobu jejich vymáhání.³⁶ Následující analýza je proto omezena jen na komparaci objemu vymáhaných a vymožených nedoplatků v období 2001-2005, která je zachycena Grafem 9 a období 2007-2011, které je zpracováno Grafem 10. Sledované období je rozdělené na dvě části z důvodu změny metodiky ve vykazování zkoumaných údajů, která způsobila nekompatibilitu vývojových řad.

Do kumulované hodnoty objemu nedoplatků jsou zahrnuty hodnoty vymáhaných a vymožených pohledávek prostřednictvím exekučních příkazů na příkázání pohledávky na peněžní prostředky daňových dlužníků vedených u bank; prostřednictvím výkonu rozhodnutí soudu a institutu uplatnění celního zástavního práva.

V letech 2001 a 2002 bylo vymáháno v průměru 1,624 mld. Kč ročně s průměrnou úspěšností 18 %. V roce 2003 následně došlo k výraznému nárůstu vymáhaných pohledávek na částku 6,4 mld. Kč. Nárůst v objemu vymáhaných nedoplatků kopíruje současný nárůst počtu evidovaných nedoplatků CS ČR. V daném roce totiž nedošlo ke změně legislativy, ani managementu vymáhání pohledávek CS ČR. Tento jev tak lze vnímat jako pouhý nezbytný důsledek vývoje celkového objemu toxických aktiv CS ČR. Rostoucí trend ve vývoji objemu vymáhaných nedoplatků pokračoval až do roku 2005, kdy byly vymáhány nedoplatky ve výši více než 7,5 mld. Kč.

Medián podílu vymožených pohledávek na vymáhaných pohledávkách ve sledovaném období činí 13 %. Efektivita managementu vymáhání pohledávek CS ČR v letech 2001-2005 tak byla poměrně nízká, v roce 2003 činila dokonce pouze 2 %. CS ČR připisuje negativní vývoj špatné platební morálce dlužníků a obtížné vymahatelnosti pohledávek nad 10 mil. Kč. V období 2001-2005 tak zůstalo kumulovaně nevymoženo přes 22,5 mld. Kč.

³⁶ Kvantifikace objemu vymáhaných pohledávek podle druhu exekučního řízení je vedena pouze do roku 2005. Pro převažující část sledovaného období tedy tato evidence absentuje.

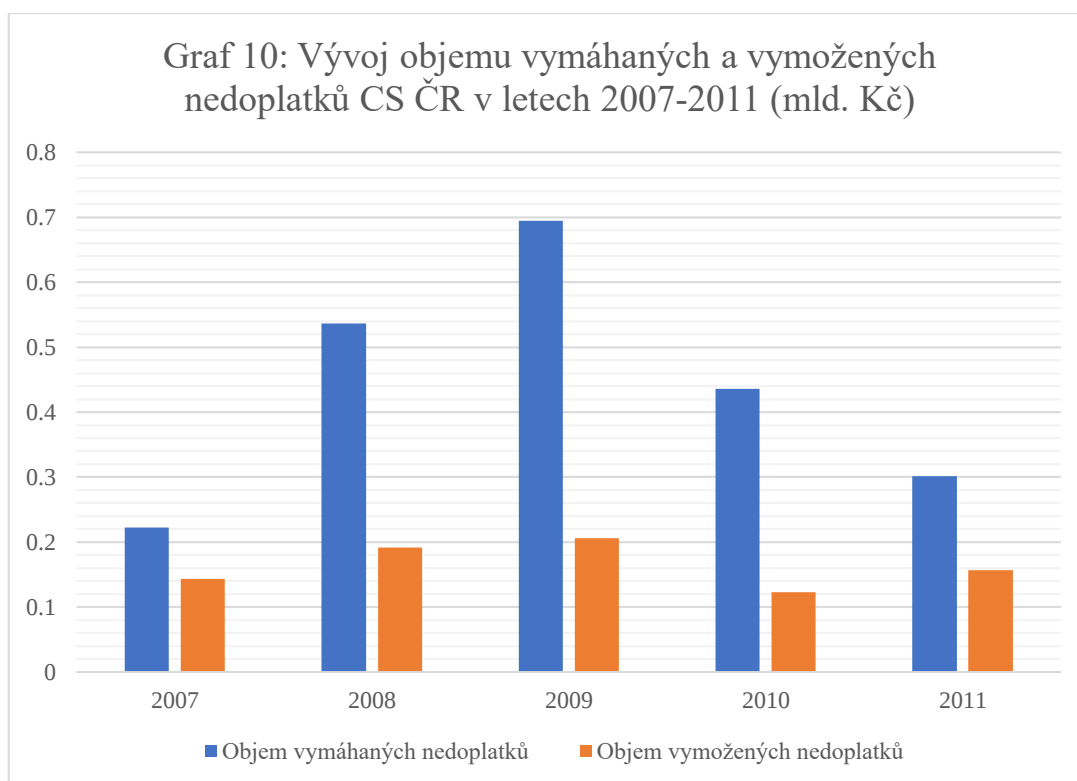


Graf 9: Vývoj objemu vymáhaných a vymožených nedoplatků CS ČR v letech 2000-2005 (mld. Kč); zdroj: Informace o výsledcích činnosti Celní správy ČR za rok 2001-2015; zpracování vlastní

I v období 2007-2011 využívala CS ČR dle dostupné dokumentace všechny možnosti k vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti. Ze zpráv o činnosti v tomto období vyplývá, že „uplatňovala celní dluh na ručiteli, zjišťovala bankovní účty dlužníků, zjišťovala majetek dlužníků prostřednictvím katastrálního úřadu, v evidenci motorových vozidel, ve středisku cenných papírů a spolupracovala s finančními úřady v případě přeplatků evidovaných u poplatníka. Převážná část nedoplatků byla uplatněna v rámci konkurzního řízení, insolvenčního řízení nebo byla vymáhána soudní cestou.“

Objem vymáhaných nedoplatků v se ročně průměrně pohyboval ve výši 438 mil. Kč. Výraznější nárůst byl již tradičně zaznamenán v roce hospodářské krize 2009, což lze opět považovat za důsledek nárůstu celkového objemu toxických aktiv CS ČR. Ke konci sledovaného období naopak objem vymáhaných pohledávek klesal.

Medián podílu vymožených pohledávek na vymáhaných pohledávkách ve sledovaném období činí 36 %. Lze tedy konstatovat, že efektivita vymáhání pohledávek se oproti období 2001-2005 více než dvojnásobně zvedla. I přesto zůstalo v období 2007-2011 kumulovaně nevymoženo přes 1,3 mld. Kč.

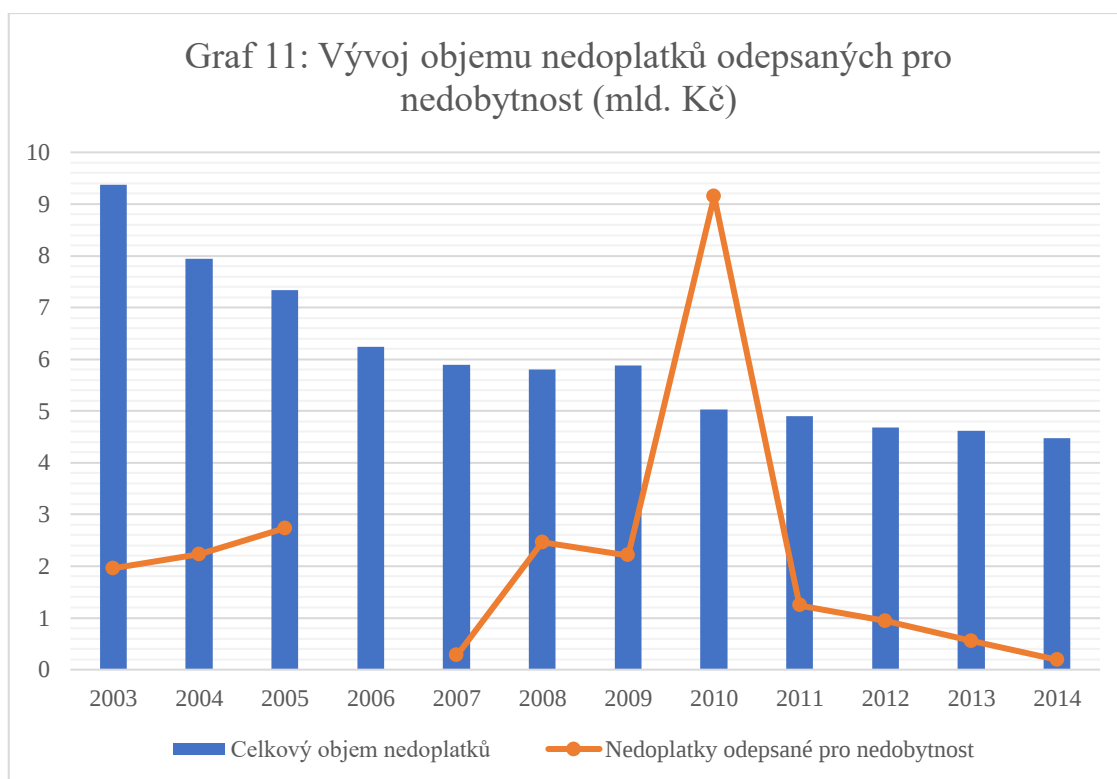


Graf 10: Vývoj objemu vymáhaných a vymožených nedoplatků CS ČR v letech 2007-2011 (mld. Kč); zdroj: zdroj Informace o výsledcích činnosti Celní správy ČR za rok 2007-2011; zpracování vlastní

Stejně jako tomu bylo u Finanční správy ČR, i vývoj objemu vymáhaných a vymožených nedoplatků CS ČR je silně zkreslen množstvím nedoplatků odepsaných pro údajnou nedobytnost. Tento administrativní nástroj je institucemi dle jejich tvrzení užíván ke zreálnění odhadů daňového inkasa. Důsledkem je nicméně zkreslení obrazu o vývoji toxických aktiv, který se na první pohled může tvářit příznivě, ovšem po zohlednění objemu odepsaných pohledávek je reálný stav vývoje objemu toxických aktiv značně odlišný.

CS ČR údaje o odepsaných pohledávkách ve své dokumentaci neuvádí. V tomto směru lze vycházet ze Státního závěrečného účtu, v němž je tento údaj vykazován. Objem pohledávek odepsaných pro nedobytnost CS ČR je ovšem evidován pouze v období let 2003-2014. Provedená analýza je tedy pro nedostatek dat v této části práce opět omezena.

CS ČR během sledovaného období odepsala v porovnání s FS ČR poměrně malé množství pohledávek. Vývoj jejich objemu v komparaci s celkovým objemem toxických aktiv v působnosti CS ČR je zachycen v Grafu 11.



Graf 11: Vývoj objemu nedoplatků odepsaných pro nedobytnost (mld. Kč); zdroj: zdroj: Státní závěrečný účet za rok 2003-2014 zpracování vlastní

2.4 Dílčí závěr z analýzy toxických aktiv v působnosti Celní správy ČR

Z analýzy toxických aktiv v působnosti Celní správy ČR lze dovodit tyto dílčí závěry:

- CS ČR eviduje od roku 2001 objem nedoplatků v kumulovaném množství včetně analýzy jednotlivých složek. Do roku 2012 CS ČR zároveň vykazovala objem pohledávek nově vyměřených v daném roce. V evidenci vedené CS ČR v souvislosti s vymáháním pohledávek po lhůtě splatnosti, docházelo k řadě změn, v jejichž důsledku je dokumentace značně zmatečná a neobsahuje veškeré informace potřebné pro určení efektivity nastaveného vymáhacího. V roce 2005 došlo ke změně metodiky ve vykazování zkoumaných údajů, která způsobila nekompatibilitu vývojových řad. Ve velké části sledovaného období nejsou data zachycující vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti vůbec evidována.
- Vývoj objemu nedoplatků v působnosti CS ČR byl ovlivněn změnou legislativy, v jejímž důsledku došlo ke změně kompetencí v oblasti správy spotřebních daní. Tyto změny ovšem nevedly ke zefektivnění výběru pohledávek vzniklých z daní a cel.

- Celkový objem toxických aktiv v působnosti Celní správy České republiky ve sledovaném období činí 3,597 mld. Kč.

2.5 Vývoj toxických aktiv v působnosti České správy sociálního zabezpečení v letech 2000-2017

Charakteristika České správy sociálního zabezpečení

Česká správa sociálního zabezpečení (dále také jen „ČSSZ“) je v souladu s ustanovením § 3 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích organizační složkou státu, která je podřízena Ministerstvu práce a sociálních věcí. Byla ustavena, s účinností od 1. září 1990, zákonem ČNR č. 210/1990 Sb., o změnách v působnosti orgánů České republiky v sociálním zabezpečení a o změně zákona č. 20/1966 Sb., o péči o zdraví lidu, kterým byl novelizován zákon ČNR č. 114/1988 Sb., o působnosti orgánů České socialistické republiky v sociálním zabezpečení. ČSSZ vznikla sloučením Úřadu důchodového zabezpečení v Praze, České správy nemocenského pojištění a Správy nemocenského pojištění Svazu českých a moravských výrobních družstev.

Organizační struktura České správy sociálního zabezpečení

V čele ČSSZ stojí ústřední ředitel ČSSZ. Organizační strukturu ČSSZ dále tvoří ústředí ČSSZ, pracoviště ČSSZ, okresní správy sociálního zabezpečení, Pražská správa sociálního zabezpečení a její územní pracoviště a Městská správa sociálního zabezpečení Brno.

Centrální organizační jednotkou ČSSZ je ústředí ČSSZ, které vykonává působnost v oblasti koncepční, metodické, řídicí a koordinační, kontrolní a přímého výkonu určených agend sociálního zabezpečení. Organizační útvary ústředí ČSSZ působí jako podpůrné orgány, které zajišťují v konkrétních aspektech fungování celé ČSSZ jako instituce.

V jednotlivých regionech se pak na realizaci sociálního pojištění podílejí územní organizační jednotky ČSSZ, kterými jsou okresní správy sociálního zabezpečení. Na území hlavního města Prahy vykonává působnost okresní správy sociálního zabezpečení Pražská správa sociálního zabezpečení, zejména prostřednictvím svých územních pracovišť. Na území města Brna pak působnost okresní správy sociálního zabezpečení vykonává Městská správa sociálního zabezpečení Brno.

V čele organizačních jednotek ČSSZ stojí ředitelé, s výjimkou územních pracovišť Pražské správy sociálního zabezpečení, v jejichž čele jsou vedoucí.

2.5.1 Předmět činnosti České správy sociálního zabezpečení, ze které vyplývají toxická aktiva

Z hlediska státního rozpočtu představuje ČSSZ významnou finančně správní instituci, která spravuje agendu více než 8,9 milionu klientů a jejíž přínos do státního rozpočtu tvoří více než třetinu všech příjmů.

Předmět činnosti ČSSZ je upraven zákonem ČNR č. 582/1991 Sb., o organizaci a provádění sociálního zabezpečení, ve znění pozdějších předpisů. V souladu s tímto zákonem ČSSZ vykonává působnost v oblasti sociálního zabezpečení (důchodového pojištění a nemocenského pojištění) a lékařské posudkové služby. V kontextu této práce je zásadní činností ČSSZ výběr pojistného na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti.³⁷

2.5.2 Analýza vývoje objemu toxických aktiv v působnosti České správy sociálního zabezpečení

Při plnění kompetencí ČSSZ vznikají toxická aktiva ve formě nedoplatků na nemocenském pojištění, důchodovém pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti. Graf 12 zaznamenává vývoj objemu těchto pohledávek po lhůtě splatnosti v ingerenci ČSSZ za celé sledované období. Konkrétní složky, kterými jsou tyto kumulované hodnoty tvořeny, jsou ovšem ČSSZ poskytovány v rámci výročních zpráv až od roku 2003, analýza vývoje toxických aktiv před tímto rokem je tudíž omezena. Autor se potýkal s nedostatkem dat i v letech 2010 a 2015. Výroční zpráva ČSSZ za rok 2010 je poskytnuta pouze v omezeném rozsahu a výroční zpráva za rok 2015 není ČSSZ zveřejněna vůbec. V této části analýzy je proto vycházeno ze Zpráv o činnosti ČSSZ.

Z dostupných informací vyplývá, že pohledávky po lhůtě splatnosti evidované ČSSZ jsou tvořeny dluhem na samotném pojistném; dluhem na penále, které je ze zákona pravidelně k dluhu připočteno; dluhem na pokutách, a nakonec jsou vykazovány pohledávky v tzv. splátkovém režimu. Analyzovaná data jsou tedy na jedné straně

³⁷ Profil organizace, ČSSZ, 2019.

ukazatelem platební kázně poplatníků, na druhé straně zároveň ukazatelem efektivity managementu vymáhání vzniklých pohledávek po lhůtě splatnosti ČSSZ.

Vývoj objemu pohledávek po lhůtě splatnosti evidovaných ČSSZ je zachycen v Grafu 12. Celková kumulovaná hodnota objemu pohledávek po lhůtě splatnosti ve správě ČSSZ se po celé sledované období pohybovala kolem 60 mld. Kč. Stejně jako u analýzy objemu všech pohledávek státu po lhůtě splatnosti i zde má vývoj více méně sinusoidní průběh. Pokles a nárůst objemu pohledávek po lhůtě splatnosti v ingerenci ČSSZ kopíruje ekonomický cyklus, kdy v letech 2006-2008 lze pozorovat trend klesajícího počtu nedoplatků, a naopak v roce 2009 začal objem pohledávek po lhůtě splatnosti rapidně stoupat, a to až do roku 2014.

Klesající nebo naopak stoupající tendence ve vývoji objemu nedoplatků jsou teoreticky ovlivněny dvěma faktory – platební morálkou poplatníků a efektivitou procesu vymáhání pohledávek v předchozích letech. Třetím (dle autorova názoru zásadním) faktorem, který ovšem ve výročních zprávách jednotlivých institucí není nikterak zdůrazňován, je administrativní nástroj instituce ve formě odpisu nedobytných pohledávek. Instituce obvykle nárůst nedoplatků ve svých analýzách připisují nízké platební morálce poplatníků, a naopak pokles nedoplatků efektivitě nastaveného procesu vymáhání pohledávek. Nakolik je toto tvrzení institucí pravdivé, je podrobněji zkoumáno v následující kapitole zaměřené na management vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti.

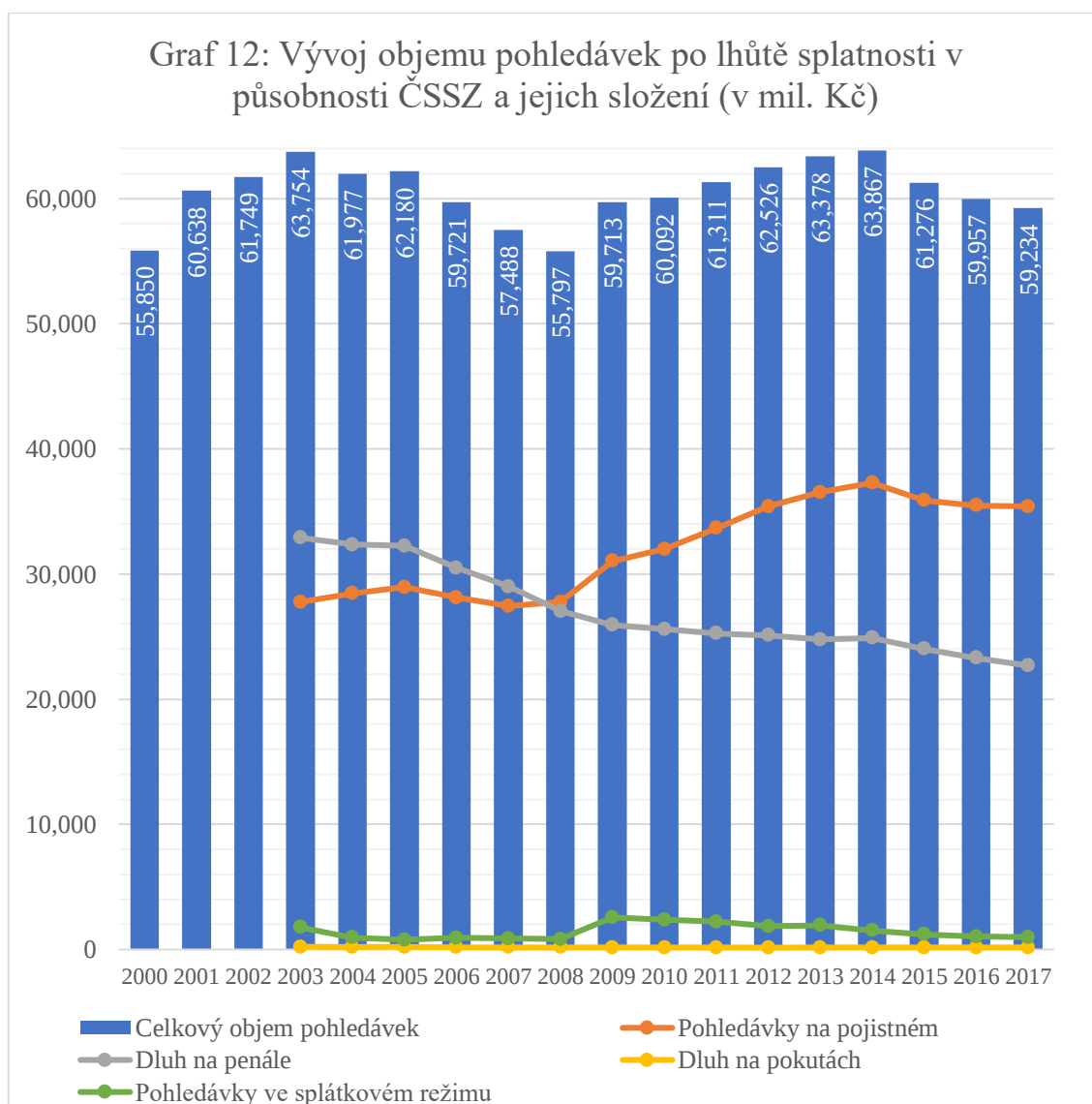
Kumulovaná hodnota pohledávek po lhůtě splatnosti je v celém sledovaném období tvořena z většiny dluhem na pojistném a dluhem na penále. Dluh na pojistném lze vnímat jako ukazatel platební morálky poplatníků, dluh na pojistném roste s klesající platební morálkou a naopak. Nominální hodnota dluhu na samotném pojistném byla do roku 2007 téměř neměnná, kolem 28 mld. Kč. V roce 2009 zaznamenal tento ukazatel markantní nárůst, dluh na pojistném se meziročně zvýšil o 4 mld. Kč. Rostoucí trend trval až do roku 2014, což lze opět připisovat důsledkům hospodářské krize, která započala právě v roce 2009. Na konci sledovaného období, tj. roce 2017, dosahuje objem dluhů na pojistném částky 35,4 mld. Kč a tvoří 59,78 % z celkového objemu nedoplatků spravovaných ČSSZ.

Naopak dluh na penále ukazuje, nakolik je nastavený proces vymáhání pohledávek efektivní. Dluh na penále totiž může svou výší naznačovat dobu, po kterou jsou pohledávky vymáhány, neboť penále ve výši 0,05 % dlužné částky je připisováno za každý kalendářní den, ve kterém dluh na pojistném trvá. Nominální hodnota objemu dluhů za penále tedy teoreticky roste spolu s délkou doby, po kterou jsou pohledávky neefektivně vymáhány. Jako velmi negativní tak lze vnímat, že do roku 2007 byl dluh na penále dokonce vyšší než dluh na samotném pojistném. Od roku 2008 začal podíl dluhu na penále klesat. Zatímco v roce 2003 tvořily pohledávky na penále 51,6 % celkového objemu pohledávek po lhůtě splatnosti v ingerenci ČSSZ, v roce 2009 tvořily už „jen“ 43,44 %. Tuto klesající tendenci lze pozorovat až do konce sledovaného období, v roce 2017 tvoří dluh na penále 38,31 % z celkového objemu nedoplateků v ingerenci ČSSZ, což odpovídá částce 22,7 mld. Kč.

Neopominutelnou položkou pohledávek po lhůtě splatnosti v ingerenci ČSSZ jsou pohledávky ve splátkovém režimu. U těchto pohledávek bylo s dlužníky zahájeno jednání, v jehož rámci dlužníci dané pohledávky přiznaly a byl nastaven splátkový kalendář. Tuto skupinu nedoplateků tak lze považovat za vysoce dobytou. Jak je patrné z Grafu 1, podíl těchto pohledávek se v celém sledovaném období pohybuje kolem 1 %. Výraznější nárůst lze pozorovat v roce 2009, kdy jejich objem vzrostl indexem 214 % oproti předchozímu roku. Tento faktor tedy významně zmírnil dopad vysokého nárůstu dluhu na pojistném v tomto roce, jelikož u pohledávek ve splátkovém režimu lze předpokládat jejich úspěšné splnění. V roce 2017 byly ve splátkovém režimu evidovány pohledávky v celkové výši 977 mil. Kč, což zastupuje 1,65 % celkového objemu pohledávek po lhůtě splatnosti ČSSZ.

Nejmenší podíl na kumulované hodnotě nedoplateků ve správě ČSSZ reprezentuje dluh na pokutách, který se po celé sledované období pohybuje pod 1 % procentního podílu.

Pro stanovení celkového objemu toxických aktiv pod ingerencí ČSSZ je stejně jako u FS ČR rozhodná částka evidovaná ke konci sledovaného období jakožto nejaktuálnější údaj, který v sobě ovšem nese i informace o přetrvávajících částkách nedoplateků z předchozích let. **Celkový objem pohledávek po lhůtě splatnosti pod ingerencí ČSSZ v období rozhodném pro tuto práci tak činí 59 234 mil. Kč.**



Graf 12: Vývoj objemu pohledávek po lhůtě splatnosti ve správě ČSSZ a jejich složení (v mil. Kč); zdroj: Výroční zpráva ČSSZ ČR za rok 2000-2017; zpracování vlastní

2.5.3 Analýza způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv v působnosti České správy sociálního zabezpečení

Jednou ze základních povinností ČSSZ při hospodaření s majetkem je na základě § 14 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, povinnost „(...) průběžně sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své dluhy, a zejména včasným uplatněním a vymáháním práv státu zajišťovat, aby nedošlo k promlčení nebo zániku těchto práv. Pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, požaduje od dlužníků úroky z prodlení a sjednané smluvní sankce.“ Tuto povinnost vykonávají organizační složky, kterými jsou OSSZ a PSSZ.

Na druhé straně mají poplatníci pojistného ve smyslu zákona č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů, povinnost odvádět na účet příslušné okresní správy sociálního zabezpečení pojistné. Pojistné se považuje za uhrazené dnem, kdy je připsáno na účet příslušné OSSZ nebo na účet soudního exekutora. Podle § 20 citovaného zákona dále platí, že *„Nebylo-li pojistné zaplaceno ve stanovené lhůtě anebo bylo-li zaplaceno v nižší částce, než ve které mělo být zaplaceno, je plátce pojistného povinen platit penále, přičemž penále činí 0,05 % dlužné částky za každý kalendářní den, ve kterém některá z těchto skutečností trvala.“* Na písemnou žádost plátce pojistného může příslušná okresní správa sociálního zabezpečení povolit placení dlužných částek v tzv. splátkovém režimu.

Vzniklou pohledávku státu na pojistném a penále příslušná OSSZ vyčíslí a kvalifikuje právním titulem, kterým může být platební výměr či výkaz nedoplatků a zašle dlužníkovi k úhradě. Jestliže ani poté dlužník svou pohledávku neuhradí, přistoupí OSSZ k vymáhání této pohledávky, a to formou správní exekuce nebo předáním návrhu na výkon rozhodnutí soudnímu exekutorovi podle zákona č. 120/2001 Sb., o soudních exekutorech a exekuční činnosti a o změně dalších zákonů (exekuční řád). V této souvislosti je nutné zmínit novelu zákona č. 99/1963, občanský soudní řád, z roku 2013, v důsledku které již není možné využívat soudní výkon rozhodnutí při vymáhání vzniklých pohledávek po lhůtě splatnosti a tyto pohledávky předává soud soudním exekutorům. Vedle toho může být nedoplatek přihlášen do insolvenčního řízení, které se řídí zákonem č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

V rámci insolvenčního řízení může dojít ke konkurzu, kdy jsou zjištěné pohledávky věřitelů zásadně poměrně uspokojeny z výnosu zpeněžení majetkové podstaty.

ČSSZ tedy v rámci vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti využívala následující způsoby:

- správní výkon rozhodnutí (neboli správní exekuce)
- návrh na soudní výkon rozhodnutí (do roku 2012)
- návrh na výkon rozhodnutí soudnímu exekutorovi (od roku 2013)
- přihlášení do insolvenčního řízení (od roku 2007)
 - o konkurz v rámci insolvenčního řízení.

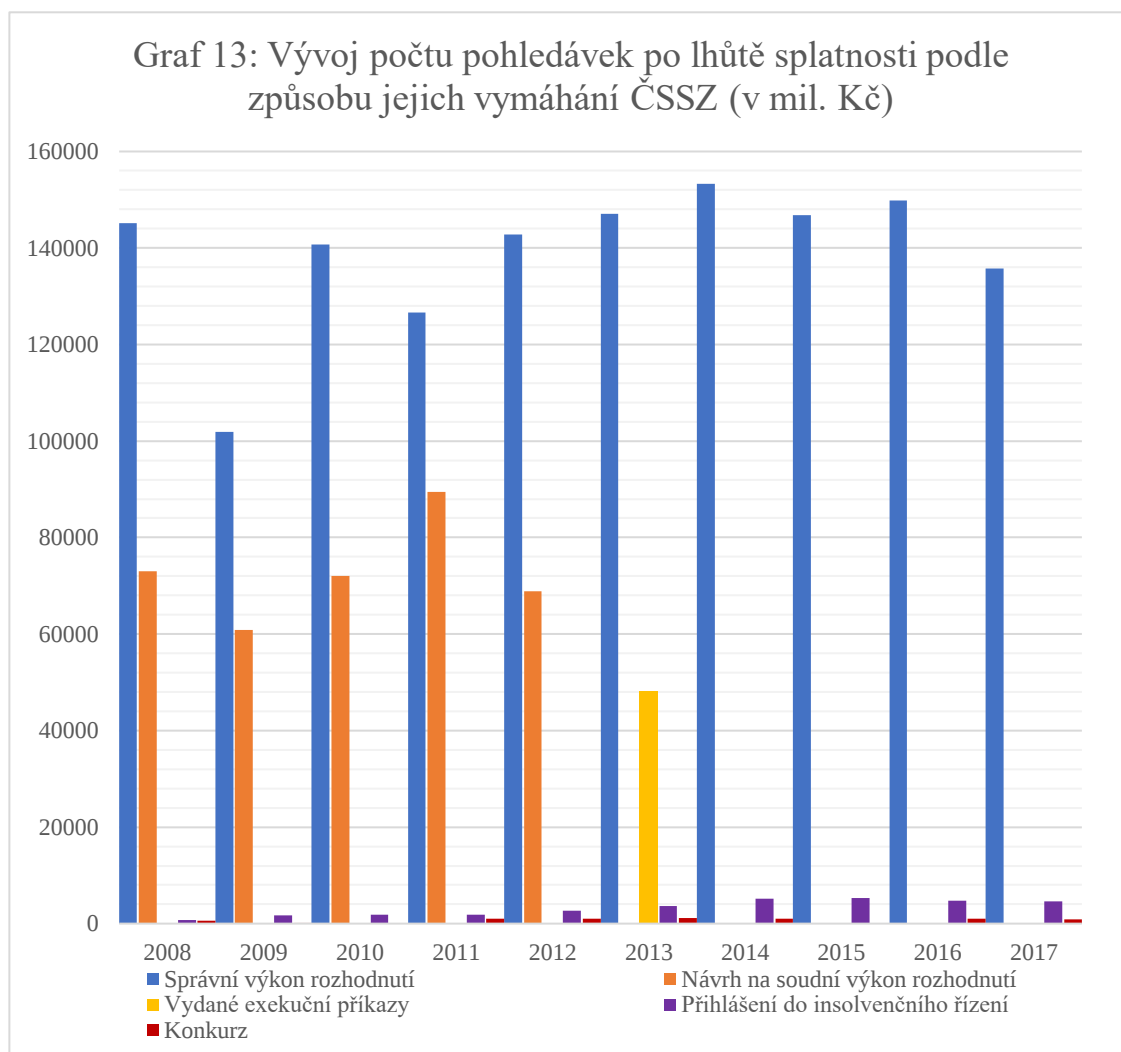
Graf 13 zachycuje, v jaké míře jsou jednotlivé způsoby vymáhání pohledávek ČSSZ využívány. V této souvislosti je nutné upozornit na nedostatek dat týkajících se managementu vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti ČSSZ, se kterým se při tvorbě analýzy autor potýkal. Evidence vývoje počtu pohledávek vymáhaných jednotlivými způsoby je vedena až od roku 2008. Od roku 2014 zároveň ČSSZ v rámci neeviduje počet vydaných návrhů na výkon rozhodnutí soudním exekutorem. V této části je proto analýza dat omezena.

Z dostupných dat vyplývá, že po celé rozhodné období byl výrazně nejužívanějším způsobem vymáhání pohledávek správní výkon rozhodnutí (okolo 70 %). Do roku 2012 byl rovněž poměrně často využíván způsob návrhu na soudní výkon rozhodnutí, který byl roku 2013 ve své podstatě nahrazen návrhem na výkon rozhodnutí soudnímu exekutorovi. Výrazně nejméně využívaný způsob vymáhání pohledávek představuje za celé sledované období přihlášení pohledávky do insolvenčního řízení.

Výjimku v poměrně stabilním rozložení využití jednotlivých způsobů vymáhání pohledávek představuje rok 2009. V tomto roce uplatnila všechna pracoviště ČSSZ o 24 803 méně výkonů rozhodnutí než v roce 2008. To mělo za následek, že ve správním výkonu rozhodnutí vymáhala ČSSZ v roce 2009 o 43 292 realizovaných správních výkonů rozhodnutí méně než v roce 2008, množství správních výkonů rozhodnutí se tak snížilo téměř o 30 %. Vedle toho bylo podáno o 16,65 % soudních exekucí méně oproti roku 2008. Zapříčinění tohoto jevu připisuje ČSSZ zvýšenému počtu žádostí o splátkový režim, který spolu s jinými projevy hospodářské krize vedl k vysoké administrativní zátěži ČSSZ a omezení kvantity řešených nedoplateků, jak samotnými OSSZ, tak podaných k soudnímu výkonu rozhodnutí.

Do poměru využití jednotlivých způsobů vymáhání se v roce 2013 zásadním způsobem promítla novela občanského soudního řádu (zákon č. 99/1963 Sb.), v jejímž důsledku ztratily OSSZ možnost využít soudního výkonu rozhodnutí jinak než přes soudní exekutory. Spisy předané soudy soudním exekutorům dosáhly v roce 2013 počtu 49 308, v porovnání s předchozím rokem, kdy bylo podáno bez mála 69 tis. návrhů na soudní výkon rozhodnutí, tak došlo k zásadnímu poklesu. ČSSZ v této souvislosti uvádí, že s ohledem na možné náklady postupovaly OSSZ obezřetně a současně vyhodnocovaly zkušenosti získané v této oblasti, což vedlo k poměrně nízkému využití tohoto způsobu vymáhání. Tento faktor zároveň vedl ke zvýšení počtu pohledávek řešených správním řízením a přihlášením do insolvenčního řízení. V posledním roce sledovaného období, tj.

v roce 2017, poklesla výše pohledávek vymáhaných ve správní exekuci oproti předchozímu roku o 9,8 %. Zároveň bylo do insolvenčního řízení o 3,5 % méně pohledávek než v roce 2016.



Graf 13: Vývoj počtu pohledávek po lhůtě splatnosti podle způsobu jejich vymáhání ČSSZ (v mil. Kč); zdroj: Výroční zpráva ČSSZ za rok 2008-2017; zpracování vlastní

V předchozích odstavcích bylo analyzováno užití jednotlivých způsobů toxických aktiv ČSSZ. Lze shrnout, že zdaleka nejužívanějším způsobem vymáhání je správní exekuce neboli správní výkon rozhodnutí. Nyní je proto na místě se zabývat otázkou, nakolik je tento nejužívanější způsob vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti skutečně účinný.

Při posuzování efektivity jednotlivých způsobů vymáhání toxických aktiv pod ingerenci ČSSZ je možné vycházet z analýzy dat zveřejněných ve Zprávách o činnosti ČSSZ, které jsou vypracovávány od roku 2009. Ve Zprávě o činnosti ČSSZ za rok 2009 je evidována efektivita vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti i za rok 2008.

V předchozím období je možné reflektovat závěry z kontrolní akce č. 08/04, která byla provedena v roce 2008 Nejvyšším kontrolním úřadem (dále jen „NKÚ“). Kontrolovaným obdobím byly roky 2006 a 2007. NKÚ v této souvislosti konstatoval, že *kontrolou činnosti ČSSZ a kontrolovaných OSSZ nebylo v oblasti vymáhání pohledávek na pojistném zjištěno závažné porušení právních předpisů*.³⁸

Graf 14 porovnává objem vymáhaných pohledávek prostřednictvím správního výkonu rozhodnutí a objem pohledávek, které byly tímto způsobem vymoženy, v letech 2008-2017. V této souvislosti je nutno upozornit, že údaj o objemu vymožených pohledávek za rok 2010 ve zveřejněné Zprávě o činnosti ČSSZ chybí³⁹, v této části je tudíž provedená analýza omezena.

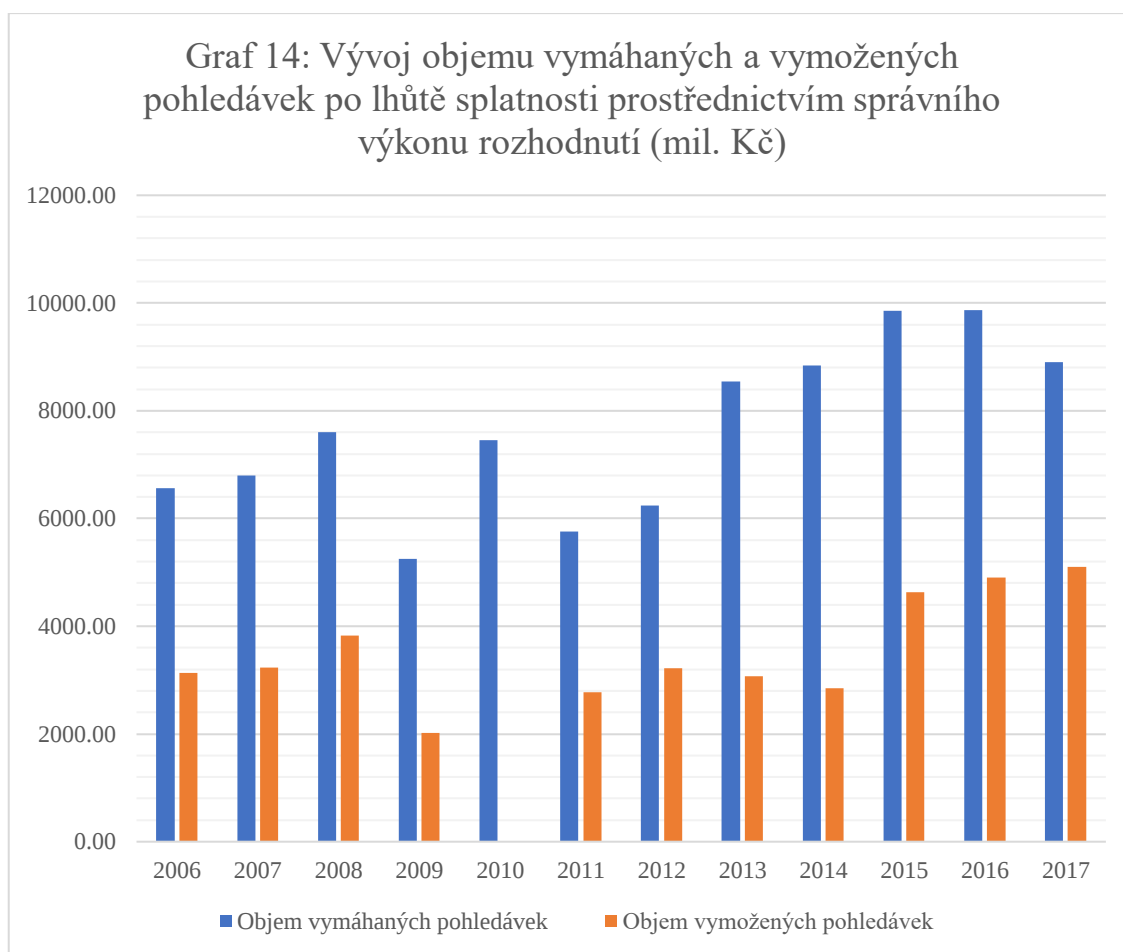
Z předložených dat vyplývá, že efektivita vymáhání toxických aktiv správní exekucí se, s výjimkou v roce 2012, pohybovala až do roku 2015 pod 50 %. V roce 2014 bylo vymoženo pouhých 32,2 % vymáhaných pohledávek po lhůtě splatnosti. Tento jev lze připisovat velkému počtu podaných návrhů na správní výkon rozhodnutí, který byl v nejvyšší za celé sledované období (153 268). V tomto roce tak bylo prostřednictvím správního výkonu rozhodnutí poměrně neefektivně vymáháno velké množství pohledávek nižší peněžní hodnoty. V průměru bylo jedním návrhem na správní výkon rozhodnutí vymáháno 57 708 Kč. Od roku 2015 efektivita správního výkonu rozhodnutí naopak roste. ČSSZ tento trend připisuje *ekonomickému oživení a svému důslednému přístupu*.⁴⁰ V závěru sledovaného období dosáhla efektivita správního výkonu rozhodnutí dokonce 57 %. I přesto ve sledovaném období zůstala správní exekucí nevymožena toxická aktiva ČSSZ ve výši 52 915 mil. Kč.

Pro úplnost je vhodné doplnit efektivitu druhého nejužívanějšího způsobu vymáhání toxických aktiv ČSSZ, kterým byl až do roku 2012 soudní výkon rozhodnutí. Efektivita tohoto způsobu vymáhání se pohybovala okolo 17 %.

³⁸ Informace z kontrolní akce č. 08/04: Pohledávky na pojistném na sociální zabezpečení – jejich vznik, vymáhání a odpis. *Nejvyšší kontrolní úřad*, str. 6

³⁹ Ve Zprávě o činnosti ČSSZ za rok 2010 je zřejmě z důvodu administrativní chyby uveden údaj za rok 2009.

⁴⁰ Zpráva o činnosti ČSSZ za rok 2015, str. 43



Graf 14: Vývoj objemu vymáhaných a vymožených pohledávek po lhůtě splatnosti prostřednictvím správního výkonu rozhodnutí; zdroj: Výroční zprávy ČSSZ za rok 2006-2017; zpracování vlastní

2.6 Dílčí závěr z analýzy toxických aktiv v působnosti České správy sociálního zabezpečení

Z analýzy toxických aktiv v působnosti České správy sociálního zabezpečení lze dovodit tyto dílčí závěry:

- ČSSZ eviduje po celé sledované období pouze kumulované hodnoty objemu pohledávek po lhůtě splatnosti. Konkrétní složky, kterými jsou tyto kumulované hodnoty tvořeny, jsou poskytovány až od roku 2003. V dostupné dokumentaci jsou od roku 2006 uváděny i údaje o objemu vymáhaných a vymožených pohledávek po lhůtě splatnosti prostřednictvím správního výkonu rozhodnutí a od roku 2008 data o počtu pohledávek po lhůtě splatnosti podle způsobu jejich vymáhání. ČSSZ nezveřejňuje všechny důležité informace pro posouzení efektivity nastaveného systému.

- Vývoj objemu toxických aktiv v působnosti ČSSZ byl ovlivněn hospodářským cyklem. Příslušný legislativní rámec neměl na změnu v objemu pohledávek výrazný vliv.
- Z analýzy způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv ČSSZ lze dovodit, že nedosahuje velké efektivity. Podíl dluhu na penále na celkovém objemu pohledávek v části sledovaného období téměř dosahuje výše dluhu na samotném pojistném. Dluh na penále svou výší indikuje dlouhou dobu, po kterou jsou pohledávky neefektivně vymáhány. Legislativní změny v oblasti vymáhání nedoplatek vedly ke zvýšení odpovědnosti institucí ČSSZ, nicméně tento krok patrně vedl k jejímu přetížení a úspěšnost ve vymáhání pohledávek po této změně klesla.
- Celkový objem pohledávek toxických aktiv v působnosti ČSSZ ve sledovaném období činí 59,234 mld. Kč.

2.7 Vývoj toxických aktiv v působnosti Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových v letech 2000-2017

Charakteristika Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových

Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových (dále také jen „ÚZSVM“) byl zřízen v souvislosti se zánikem okresních úřadů zákonem č. 201/2002 Sb., o Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových s účinností od 1.7.2002. ÚZSVM je organizační složkou státu se sídlem v Praze, která spravuje majetek patřící státu a zastupuje ho v souvisejících věcech před soudy, rozhodci nebo stálými rozhodčími soudy, jinými správními úřady a dalšími orgány. ÚZSVM je na základě § 1 odst. 3 zákona č. 201/2002 Sb., účetní jednotkou. Odborný dohled nad ÚZSVM vykonává Ministerstvo financí České republiky.

Organizační struktura Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových

V čele ÚZSVM stojí generální ředitel, kterého do funkce jmenuje a z funkce odvolává ministr financí. Organizační strukturu dále tvoří Ústředí, Útvary generálního ředitele a jednotlivá Územní pracoviště.

Svou činnost ÚZSVM vykonává prostřednictvím 8 územních pracovišť, která působí v sídlech krajských soudů a v hlavním městě Praze pro územní obvody krajských soudů a pro území hlavního města Prahy.

2.7.1 Předmět činnosti Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových, ze které vyplývají toxická aktiva

Jak bylo již v úvodu této kapitoly řečeno, primární úkolem ÚZSVM je vystupovat za stát v řízení před soudy, rozhodčími orgány, správními úřady a jinými orgány ve věcech týkajících se majetku státu namísto organizačních složek příslušných hospodařit s tímto majetkem. ÚZSVM, který byl původně koncipován jako finanční prokuratura, je tedy zástupcem státu, jenž ochraňuje jeho majetek. ÚZSVM by měl tedy působit jako jakýsi advokát státu.⁴¹

ÚZSVM dále hospodaří s vymezeným státním majetkem, přičemž v majetkovém portfoliu ÚZSVM se k roku 2017 nacházelo téměř 270 tisíc položek movitého i nemovitého majetku v celkové účetní hodnotě více než 18,6 miliardy korun. Vedle toho ÚZSVM vykonává tzv. dislokační agendu, kdy optimalizuje rozmístění státních institucí, zejména přesunem z komerčního nájmu do státních budov.

2.7.2 Analýza vývoje objemu toxických aktiv v působnosti Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových

Zejména v souvislosti s realizací majetku vznikají ÚZSVM pohledávky. Významný podíl pohledávek nabyl ÚZSVM v rámci převzetí agend od jiných státních institucí. Se zánikem okresních úřadů převzal ÚZSVM, ačkoliv není právním nástupcem okresních úřadů, veškerý majetek, který okresní úřady obhospodařovaly a kromě majetku samozřejmě i pohledávky a s tím spojené právní kauzy. Dále například od Ministerstva financí ÚZSVM v roce 2009 převzal pohledávky po zaniklém Fondu dětí a mládeže.

Specifickou oblast pak tvoří pohledávky vzniklé ze smlouvy o poskytnutí státního příspěvku na individuální bytovou výstavbu (dále jen „IBV“). Výše státních příspěvků na IBV byla novelou vyhlášky několikrát změněna a pohybovala se obvykle v rozmezí cca 30.000 až 150.000 Kč. Příspěvky na IBV stát poskytoval od 1. ledna 1986 na smluvním základě jako finanční podporu, která při dodržení smluvních podmínek byla nevratná. Při porušení smluvních podmínek vznikla stavebníkovi povinnost příspěvek vrátit, tedy pohledávka státu za stavebníkem. Smluvní podmínky zahrnovaly především závazek postavit nemovitost v souladu se stavebním povolením, zkolaudovat ji ve stanovené lhůtě,

⁴¹ HAVLAN, Petr. ÚZSVM – především „advokát“, až poté „domovník“. *Právní zpravodaj*, 2003, č. 12, s. 6 - 8.

užívat nemovitost k trvalému bydlení a nezcižit ji po dobu 10 let od uzavření smlouvy o IBV, nejméně však 8 let od kolaudace. ÚZSVM v této souvislosti uvádí, že „*Agenda je celkově náročná vzhledem k počtu případů i ke skutečnosti, že obsah uzavřených smluv se měnil odvozeně od postupných novelizací příslušných předpisů.*“⁴²

Poskytované informace o stavu pohledávek po lhůtě splatnosti v ingerenci ÚZSVM jsou velmi povrchní. Celkový objem pohledávek po lhůtě splatnosti analyzuje ÚZSVM ve svých výročních zprávách až od roku 2014.⁴³ Do té doby blíže specifikuje pouze pohledávky vzniklé ve spojitosti s IBV. Ve výročních zprávách z posledních let ÚZSVM neuvádí, z jakých složek je kumulovaná hodnota pohledávek složena. ÚZSVM v této souvislosti pouze uvádí, že „*Podstatnou část pohledávek převzal ÚZSVM při přebírání agend od jiných institucí, například jde o pohledávky převzaté od Ministerstva financí po zaniklém Fondu dětí a mládeže.*“ Analýza vývoje objemu toxických aktiv ÚZSVM je proto pro nedostatek poskytovaných informací značně omezena.

Graf 15 zachycuje vývoj celkového objemu pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti ÚZSVM v letech 2006-2017. Jak bylo již výše řečeno, sledované období je vzhledem k nedostatku evidovaných dat omezeno.

Od roku 2007 lze ve vývoji objemu toxických aktiv ÚZSVM zaznamenat rostoucí trend, který vyvrcholil již tradičně v kritickém roce 2009 na částce 1,1 mld. Kč. V následujícím roce došlo k mírnému snížení, po kterém ovšem následoval další nárůst pohledávek, a to až na částku 1,49 mld. Kč v roce 2012. Od té doby dochází k postupnému snižování objemu nedoplatků.

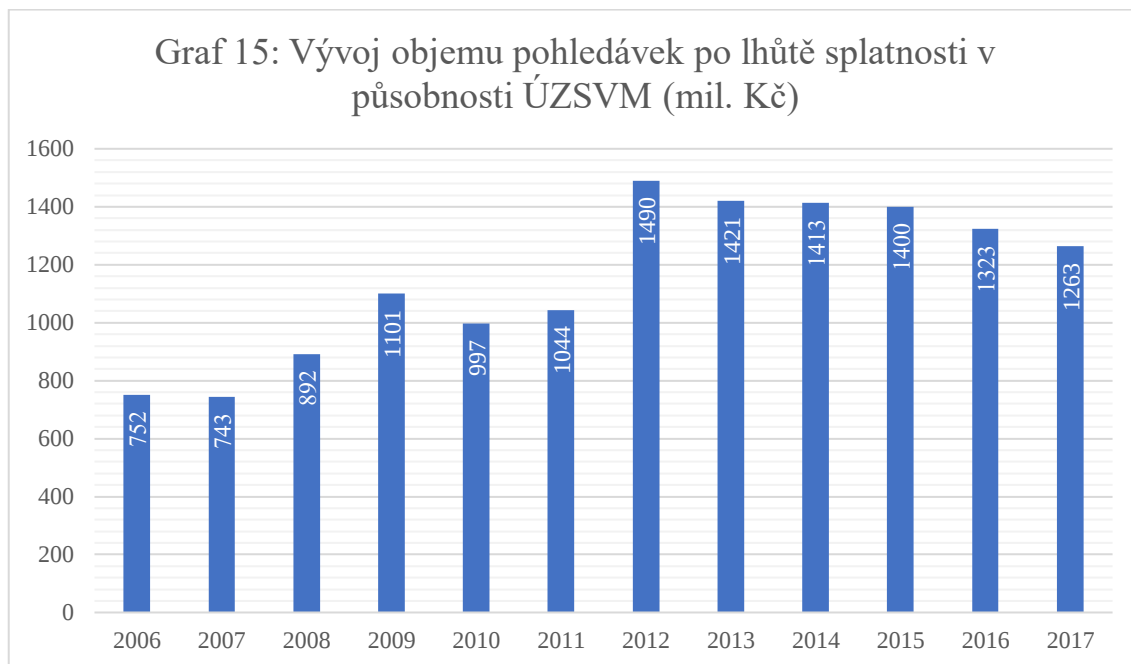
Vzhledem ke skutečnosti, že ÚZSVM v souvislosti s evidencí kumulované hodnoty pohledávek neposkytuje ve výročních zprávách žádné další bližší informace, je těžké dovozovat faktory ovlivňující trend ve vývoji objemu toxických aktiv. Lze tak pouze konstatovat, že vývoj objemu pohledávek, je stejně jako u zbylých institucí, značně ovlivněn hospodářským cyklem.

Pro stanovení celkového objemu toxických aktiv v působnosti ÚZSVM je stejně jako u předchozích institucí rozhodná částka evidovaná ke konci sledovaného období jakožto nejaktuálnější údaj, který v sobě ovšem nese i informace o přetrvávajících

⁴² Výroční zpráva Úřadu pro zatupování státu ve věcech majetkových za rok 2007

⁴³ V těchto výročních zprávách reflektuje vývoj toxických aktiv od roku 2006, následující analýza tedy vychází z této dokumentace.

částkách nedoplatků z předchozích let. **Celkový objem toxických aktiv v působnosti ÚZSVM v období rozhodném pro tuto práci tak činí 1,263 mld. Kč.**



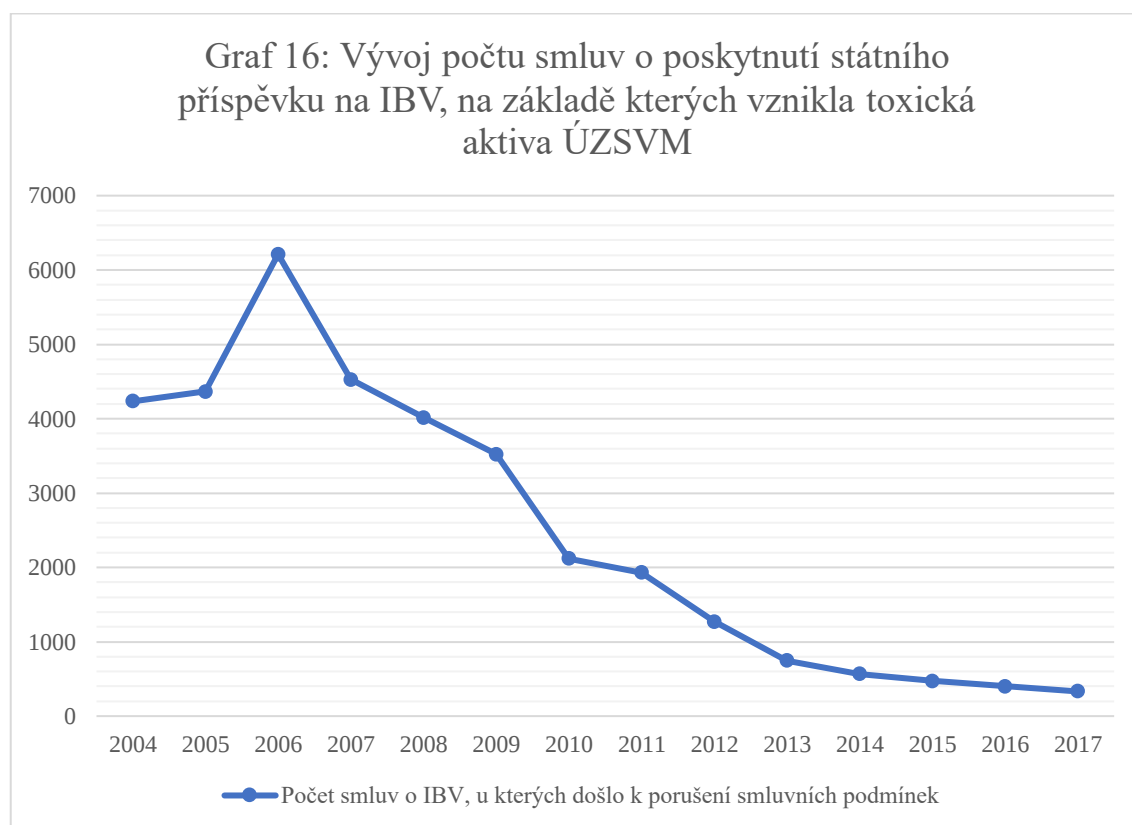
Graf 15: Vývoj objemu pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti ÚZSVM (mil. Kč); zdroj: Výroční zpráva ÚZSVM 2006-2017; zpracování vlastní

Jedinou složkou celkového objemu toxických aktiv ÚZSVM, která je v dostupné evidenci podrobněji analyzována, jsou pohledávky ze státních příspěvků na IBV. Graf 16 proto zaznamenává vývoj počtu smluv o IBV, kde byly porušeny smluvní podmínky a ze kterých tak vznikla státní pohledávka. Tento údaj je ÚSZVM vykazován od roku 2004. Kontrola plnění podmínek smluv IBV byla s ohledem na termín posledního poskytnutí státních příspěvků a délku lhůt smluvních podmínek ukončena až v roce 2014. Tím ovšem nedošlo k ukonečnění agendy smluv o IBV, ÚZSVM měl poté nadále spravovat, a především vymáhat vzniklé pohledávky.

Na začátku sledovaného období ÚZSVM evidovala 4234 smluv o IBV, u kterých došlo k porušení podmínek, což představovalo 7 % všech spravovaných smluv o IBV. Předpokládaným trendem bylo postupné snižování počtu závadných smluv v důsledku jejich řešení a úspěšného vymáhání vzniklých pohledávek. V roce 2006 ovšem došlo k výraznému nárůstu v evidovaném objemu porušených smluv. Ve správě ÚZVSM bylo 6211 závadných smluv, na jejichž základě vznikly pohledávky ve výši 500 mil. Kč. Příčinou tohoto jevu byla změna v organizaci, kdy na základě zákona č. 22/2006 Sb., kterým se mění ZMS a zákon č. 320/2002 Sb., o změně a zrušení některých zákonů v souvislosti s ukončením činnosti okresních úřadů, přešla dnem 1. 3. 2006 ze statutárních

měst Brna, Ostravy a Plzně a z hlavního města Prahy na ÚSZVM příslušnost k spravovat pohledávky, které vznikly z porušení podmínek smluv o IBV, a s nimi související agenda.

Podle vyjádření ÚSZVM města této agendě, vykonávané v přenesené působnosti, věnovala pouze okrajovou pozornost, takže v řadě případů došlo i k promlčení nároků státu, anebo dokonce nebyly předány vůbec, takže se ÚSZVM o vzniklých pohledávkách dozvěděl, teprve když stavebník požádal o výmaz práva omezení převodu nemovitosti ze svého listu vlastnictví, jímž byly budoucí pohledávky zajištěny. Z těchto důvodů počet evidovaných smluv v průběhu let klesal pouze pozvolna. V roce 2014, kdy byla ukončena kontrola nad smlouvami o IBV, byl počet porušených smluv 566. Ke konci sledovaného období pak bylo ÚSZVM stále evidováno 332 smluv o IBV, u kterých došlo k porušení podmínek v celkové hodnotě 30,3 mil. Kč.



Graf 16: Vývoj počtu smluv o poskytnutí státního příspěvku na IBV, na základě kterých vznikla toxická aktiva ÚSZVM; zdroj: Výroční zpráva ÚSZVM za rok 2004-2017; zpracování vlastní

Při syntéze poznatků získaných z analýzy Grafu 15 a Grafu 16 lze shrnout, že pohledávky vzniklé v souvislosti se státními příspěvky na IBV tvoří jen malou část celkových toxických aktiv v působnosti ÚSZVM. Na konci sledovaného období byla ÚSZVM evidována toxická aktiva v celkové výši 1,263 mld. Kč, pohledávky vzniklé ze smluv o IBV (tj. 30,3 mil. Kč) tak tvoří pouze 2,38 % z této částky.

2.7.3 Analýza způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv v působnosti Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových

Jednou ze základních povinností příslušné organizační složky při hospodaření s majetkem je na základě § 14 odst. 5 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích (dále jen „zákon o majetku ČR“), „*průběžně sledovat, zda dlužníci včas a řádně plní své dluhy, a zejména včasným uplatněním a vymáháním práv státu zajišťovat, aby nedošlo k promlčení nebo zániku těchto práv. Pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak, požaduje od dlužníků úroky z prodlení a sjednané smluvní sankce.*“

Pohledávky jsou vedeny v evidenci ÚZSVM, dokud nebudou v souladu se zákonem o majetku ČR vyčerpány všechny možnosti pro jejich vymožení. Stejně jako je tomu u předchozích analyzovaných institucí, je možné vést výkon rozhodnutí i soudem, prostřednictvím soudního exekutora, příp. rozhodnout s přihlédnutím k rozhodným skutečnostem o použití veřejné dražby nebo insolvenčního řízení.

Jak bylo již v předchozí kapitole řečeno, informace poskytované ÚZSVM týkající se pohledávek po lhůtě splatnosti a jejich vymáhání jsou jen velmi kusé. I v této části práce je proto analýza dat omezená. ÚZSVM ve svých výroční zprávách vůbec neinformuje jakými prostředky jsou toxická aktiva instituce vymáhána, případně nakolik efektivní vymáhání je. ÚZSVM v této souvislosti informuje pouze o způsobu řešení a vymáhání pohledávek vzniklých ze smluv o státním příspěvku na IBV. Vzhledem k nízkému podílu těchto pohledávek na celkovém objemu toxických aktiv v působnosti ÚZSVM, nelze z analýzy daných dat dovozovat celkovou efektivitu metod a postupů managementu vymáhání toxických aktiv ÚZSVM.

Při posuzování efektivit vymáhání pohledávek ÚZSVM je možné vycházet z kontrolních závěrů Nejvyššího kontrolního úřadu (dále jen „NKÚ“), které byly zveřejněny v rámci kontrolní akce z roku 2009 pod číslem 09/21. Kontrolovaným obdobím byly roky 2007 a 2008, v případě věcných souvislostí i předchozí období a období do ukončení kontroly. Samotná kontrola byla prováděna v době od září roku 2009 do března roku 2010 a byla mimo jiné zaměřena na postup ÚZSVM při vymáhání pohledávek a uplatňování smluvních či zákonných sankcí vůči dlužníkům.

Celkem byl prověřován postup vymáhání u 147 pohledávek po splatnosti za 95 dlužníky v celkové výši 13,432 mil. Kč. NKÚ ve svých závěrech konstatoval, že ÚZSVM

nepostupoval v souladu s ustanovením § 14 odst. 4 zákona č. 219/2000 Sb. tím, že „důsledně nevyužíval všechny právní prostředky při uplatňování a hájení práv státu jako vlastníka, neboť ÚP v hlavním městě Praze ve čtyřech případech nejméně po dobu dvou let od nabytí právní moci rozhodnutí soudu, kterými byly přiznány pohledávky v celkové výši 2 571 960 Kč, nepodalo návrh na výkon rozhodnutí o zaplacení dlužné pohledávky včetně příslušenství.“ Vedle toho nebyly některými územními pracovišti od dlužníků požadovány úroky z prodlení a smluvní pokuty.⁴⁴

2.8 Dílčí závěr z analýzy toxických aktiv v působnosti Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových

Z analýzy toxických aktiv v působnosti Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových lze dovodit tyto dílčí závěry:

- Analýza toxických aktiv v působnosti ÚZSVM byla zásadním způsobem ovlivněna naprostou absencí evidovaných dat potřebných pro její provedení. Poskytované informace o stavu pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti ÚZSVM jsou velmi omezené a povrchní. Jedinou složku celkového objemu toxických aktiv ÚZSVM, která je v dostupné evidenci podrobněji analyzována, jsou pohledávky ze státních příspěvků na IBV.
- V souvislosti s vývojem objemu toxických aktiv ÚZSVM eviduje pouze kumulované hodnoty pohledávek, k nimž neposkytuje žádné další bližší informace, je tedy těžké dovozovat faktory ovlivňující trend ve vývoji objemu toxických aktiv.
- Ke způsobům a metodám managementu vymáhání toxických aktiv neposkytuje ÚZSVM žádný z potřebných údajů pro stanovení efektivity. V tomto směru lze vycházet pouze ze závěrů NKÚ, který konstatoval, že ÚZSVM v mnoha ohledech nepostupoval v souladu s legislativou.
- **Celkový objem toxických aktiv v působnosti ÚZSVM ve sledovaném období činí 1,263 mld. Kč.**

⁴⁴ Informace z kontrolní akce č. 09/21 Majetek státu, s nímž je příslušný hospodařit Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových

2.9 Vývoj toxických aktiv v působnosti Státního pozemkového úřadu ČR a Pozemkového fondu ČR v letech 2000-2017

Charakteristika Státního pozemkového úřadu ČR a Pozemkového fondu ČR

Státní pozemkový úřad ČR byl zřízen ke dni 1. ledna 2013 na základě zákona č. 503/2012 Sb., o Státním pozemkovém úřadu jakožto právní nástupce Pozemkového fondu ČR (dále jen „PF ČR“). Ve sledovaném období tedy až do roku 2012 působil v oblasti pohledávek vzniklých z prodeje, nájmu, či směny majetku státu právě PF ČR.

PF ČR byl jedním ze státních fondů České republiky od 1. ledna 1992, kdy byl zřízen zákonem č. 569/1991 Sb., o Pozemkovém fondu ČR. PF ČR byl právnickou osobou zapsanou v obchodním rejstříku se sídlem v Praze.

Organizační struktura Státního pozemkového úřadu ČR a Pozemkového fondu ČR

Orgány PF ČR byly až do novelizace zákona o Pozemkovém fondu ČR roku 2010 45 presidium, výkonný výbor a dozorčí rada. Nejvyšším orgánem bylo devítičlenné presidium, jehož předsedou byl ministr zemědělství České republiky. Statutárním orgánem byl výkonný výbor, který se skládal z předsedy, nejvýše dvou místopředsedů a dalších sedmi členů jmenovaných presidiem na dobu pěti let. Statutárním orgánem PF ČR byl od zmiňované novely ředitel, kterého jmenovala a odvolávala vláda na návrh ministra zemědělství. Jediným dalším orgánem PF ČR byla dozorčí rada, která dohlížela na činnost a hospodaření PF ČR. Dozorčí rada se skládala ze sedmi členů volených Poslaneckou sněmovnou na dobu pěti let.

Územně se PF ČR do novely dělil na ústředí a územní jednotky. Ústředí PF ČR bylo dále členěno do odborů a sekcí, přičemž správu pohledávek po lhůtě splatnosti zajišťovala Sekce majetku. Sekce majetku byla dále členěna na oddělení s agendou odpovídající jednotlivým druhům pohledávek: z privatizace, z nájemného, z pracovněprávních vztahů, z ostatních a oddělení rozboru pohledávek. Po novelizaci organizační struktury převzalo část agend územních orgánů 14 krajských pracovišť. Postupné snižování počtu zaměstnanců a celkové úspore nákladů spojených s existencí

45 V tomto roce došlo k novelizaci z. č. 140/2010 Sb.

PF ČR vyústily až v úplnou transformaci instituce ve Státní pozemkový úřad ČR (dále jen „SPÚ ČR“).

Organizační struktura SPÚ ČR byla v průběhu let rovněž několikrát měněna. Na konci sledovaného období, tj. v roce 2017, je SPÚ tvořen ústředím SPÚ, v jehož čele stojí ředitel, a krajskými pozemkovými úřady, které vykonávají činnost v rámci vyšších územních samosprávných celků, přičemž pro řízení o pozemkových úpravách byly zřízeny pobočky krajských pozemkových úřadů, jejichž územní působnost odpovídá území jednoho nebo více okresů.

2.9.1 Předmět činnosti Státního pozemkového úřadu ČR a Pozemkového fondu ČR, ze které vyplývají toxická aktiva

PF ČR byl příslušný hospodařit s majetkem státu definovaným podle zákona č. 229/1991 Sb., o úpravě vlastnických vztahů k půdě a jinému zemědělskému majetku. Na základě § 1 odst. 1 se právě citovaný zákon vztahuje na:

- a) „půdu, která tvoří zemědělský půdní fond nebo do něj náleží a v rozsahu stanoveném tímto zákonem i na půdu, která tvoří lesní půdní fond,*
- b) obytné budovy, hospodářské budovy a jiné stavby, patřící k původní zemědělské usedlosti, včetně zastavěných pozemků,*
- c) obytné a hospodářské budovy a stavby, sloužící zemědělské a lesní výrobě nebo s ní souvisejícímu vodnímu hospodářství, včetně zastavěných pozemků.“*

Tento majetek státu mohl PF ČR bezplatně převádět, směňovat, prodávat, najímat, směňovat a rovněž spravovat vzniklé pohledávky. PF ČR proto sehrál důležitou roli v procesu privatizace, kdy docházelo k převodu majetku státu na soukromé osoby.

SPÚ ČR pak v roce 2013 na výše specifikovanou činnost PF ČR navázal.

2.9.2 Analýza vývoje toxických aktiv v působnosti Pozemkového fondu ČR

V souvislosti s činností PF ČR vznikaly zejména pohledávky po lhůtě splatnosti z privatizace, z nájmu, ze splátek úvěrů, dále pak pohledávky z prodeje státní zemědělské půdy dle zákona o prodeji půdy, z prodeje pozemků dle zákona o půdě, ze směny pozemků a další související pohledávky, například pohledávky vzešlé ze škod.

V letech 2000-2010 ze sledovaného období je vývoj objemu výše uvedených pohledávek podrobně evidován ve výročních zprávách PF ČR, které byly pravidelně

zveřejňovány. SPÚ ČR, ve který se PF ČR transformoval, ovšem v této precizní analýze nepokračuje. SPÚ ČR nezveřejňuje své výroční zprávy, ani zprávy o činnosti, které by zaznamenávaly data o vývoji objemu a způsobu vymáhání pohledávek. V této části práce je proto analýza dat omezena na období let 2000-2010 a bude se tedy věnovat pouze činnosti PF ČR, nikoliv SPÚ ČR.

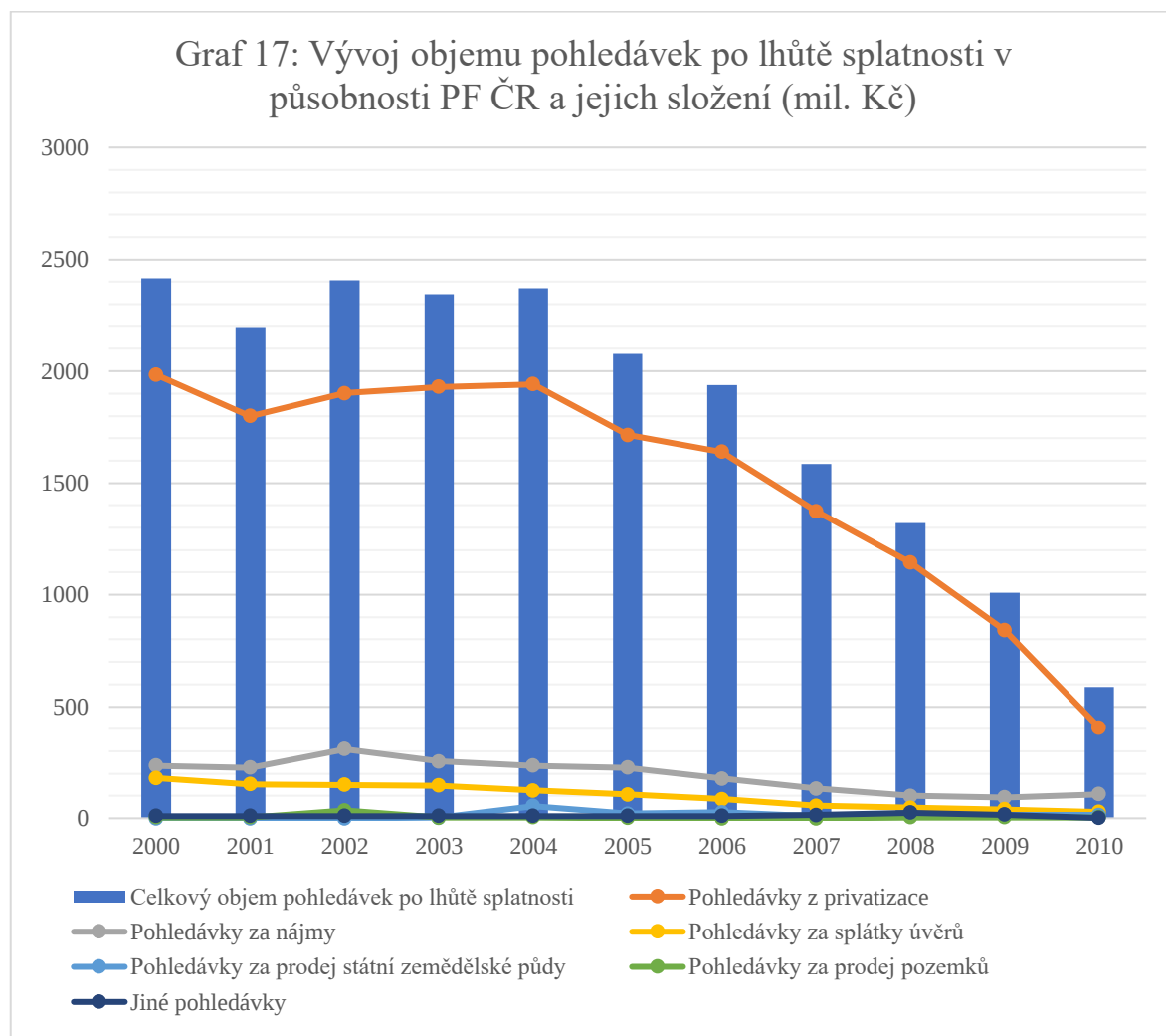
Graf 17 zaznamenává vývojové řady objemu toxických aktiv v působnosti PF ČR v období let 2000-2010 a jejich složení. Největší položku z celkového objemu pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti PF ČR zastupují po celé období pohledávky z privatizace. Ty tvoří v průměru více jak 80 % všech toxických aktiv evidovaných v příslušném roce. Druhou největší částku tvoří pohledávky za nájmy, třetí pak pohledávky za splátky úvěrů. Nepatrný podíl na toxických aktivech PF ČR pak představují pohledávky za prodej pozemků podle zákona č. 229/91 Sb., o půdě; pohledávky za prodej státní zemědělské půdy podle zákona č. 95/1999 Sb., o prodeji půdy a jiné pohledávky (např. škody, rozkradení majetku apod.).

Na začátku sledovaného období byly PF ČR evidovány pohledávky po lhůtě splatnosti v celkové hodnotě 2,415 mld. Kč. V následujícím roce 2001 došlo ke snížení kumulované hodnoty toxických aktiv o 9 %. Tento pozitivní trend ovšem vystřídal opětovný nárůst počtu pohledávek zpět na hodnotu evidovanou na začátku období. Příčinou tohoto jevu byla skutečnost, že v daném období PF ČR změnil metodiku a odstranil tak nepřesnosti v evidenci v informačním systému z minulých let, což vedlo k navýšení celkového objemu. Tímto krokem se tak staly údaje z roku 2002 s lety předchozími nekompatibilní, autor je ovšem pro dokreslení kontextu i přesto uvádí.

V roce došlo k drobnému meziročnímu nárůstu v celkovém objemu, který vystřídal pokles, který v téměř lineárním trendu pokračuje až do konce sledovaného období. Vývoj v objemu jednotlivých složek pak více méně kopíruje křivku vývoje celkového objemu toxických aktiv PF ČR. Nejvýraznější vliv má v této souvislosti vývoj objemu pohledávek z privatizace, který přirozeně s postupem času klesá. Jinými slovy řešením pohledávek z privatizace z předchozích let klesal celkový objem toxických aktiv PF ČR.

Pro stanovení celkového objemu toxických aktiv v působnosti PF ČR je stejně jako u předchozích institucí rozhodná částka evidovaná ke konci sledovaného období jakožto nejaktuálnější údaj, který v sobě ovšem nese i informace o přetrvávajících

částkách nedoplatků z předchozích let. **Celkový objem toxických aktiv v působnosti Pozemkového fondu ČR v období rozhodném pro tuto práci tak činí 588 mil. Kč.**



Graf 17: Vývoj objemu pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti PF ČR a jejich složení (mil. Kč); zdroj: Výroční zpráva Pozemkového fondu ČR za rok 2000-2010; zpracování vlastní

PF ČR vedle kumulované hodnoty pohledávek po lhůtě splatnosti ve svých výročních zprávách od roku 2002 eviduje rovněž informace o počtu nově vzniklých pohledávek. Rozdělení pohledávek po lhůtě splatnosti podle roku jejich vzniku je tak zachyceno v Grafu 18.

Vývoj počtu pohledávek vzniklých v jednotlivých letech do roku 2006 téměř kopíruje vývoj celkového objemu toxických aktiv v působnosti PF ČR. V roce 2010 došlo ke skokovému nárůstu nově vzniklých pohledávek po lhůtě splatnosti, konkrétně jich vzniklo 50296 v hodnotě 304 mil. Kč. Průměrná výše jedné pohledávky se tak pohybovala okolo 6 tis. Kč.



Graf 18: Vývoj počtu pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti PF ČR podle roku jejich vzniku; zdroj: Výroční zpráva Pozemkového fondu ČR za rok 2000-2010; zpracování vlastní

2.9.3 Analýza způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv v působnosti Pozemkového fondu ČR

Pozemkový fond ČR je tak jako ostatní instituce státu povinen včasným uplatněním a vymáháním práv zajišťovat, aby nedošlo k promlčení nebo zániku těchto práv. Téměř po celé sledované období (resp. v letech 2000-2009) bylo vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti PF ČR v působnosti Sekce majetku. Tato agenda přešla roku 2010 na Úsek ekonomiky a provozu ústředí PF ČR.

Pro vyřešení pohledávek byly PF ČR využívány jak metody mimosoudní, tak soudní. Při mimosoudním řešení vystupoval PF ČR jako aktivní činitel, který výlučně ovlivňoval průběh vymáhání. Výsledky plynoucí z této činnosti tak jasně vypovídají o důslednosti a úspěšnosti PF ČR při řešení pohledávek. V rámci soudního řešení podával PF ČR návrh na zahájení konkurzu, případně žalobu pro vydání exekučního titulu. Efektivita těchto metod ovšem nemohla být PF ČR ovlivněna a nelze mu tak případný neúspěch při soudním vymáhání pohledávek přičítat.

Management vymáhání PF ČR ve sledovaném období je výrazně poznamenán systémovou změnou v řešení pohledávek, která byla implementována v roce 2001 mimo jiné za účelem vyřešit pohledávky vzniklé v důsledku privatizace v 90. letech 20. století. Nový systém měl dle dostupných informací především výrazně zvýšit výtěžnost a účinnost procesu vymáhání pohledávek; minimalizovat časový interval mezi datem vzniku pohledávky po lhůtě splatnosti a zahájením procesu vymáhání i časový interval procesu vymáhání pohledávek; snížit náklady spojené s procesem vymáhání pohledávek; analyzovat dlužníky z majetkového, účetního a finančního hlediska; zamezit vzniku promlčených pohledávek po lhůtě splatnosti a celkově sjednotit užívané postupy a metody, včetně jednoznačného vymezení pravomocí a odpovědnosti jednotlivých pracovníků. Akcentováno přitom mělo být mimosoudní řešení pohledávek vůči soudnímu.⁴⁶

Za tímto účelem byl kompletně změněn organizační a podpisový řád, došlo k větší centralizaci prostřednictvím přenesení některých pravomocí na kvalifikované pracovníky ústředí PF ČR, specifikoval se přesný postup a lhůty k jednotlivým úkolům v případě identifikace nové a vyl. nastaven informační systém, který znemožnil jakýkoliv nekalý zásad do evidence dat o toxických aktivech. Metodika řízení procesu vymáhání pohledávek byla koncipována jako třífázové řízení, které se sestává z:

- 1) analytické fáze
- 2) rozhodovací fáze
 - a. soudní:
 - i. žaloba na zaplacení dluhu;
 - ii. podání návrhu na prohlášení konkurzu;
 - b. mimosoudní:
 - i. odstoupení od kuní smlouvy;
 - ii. úprava podmínek v kupní smlouvě;
 - iii. zlepšení právní pozice státu vystavením směn, zástavními právy, notářskými zápisy s přímou vykonatelností apod.;
 - c. trestněprávní;

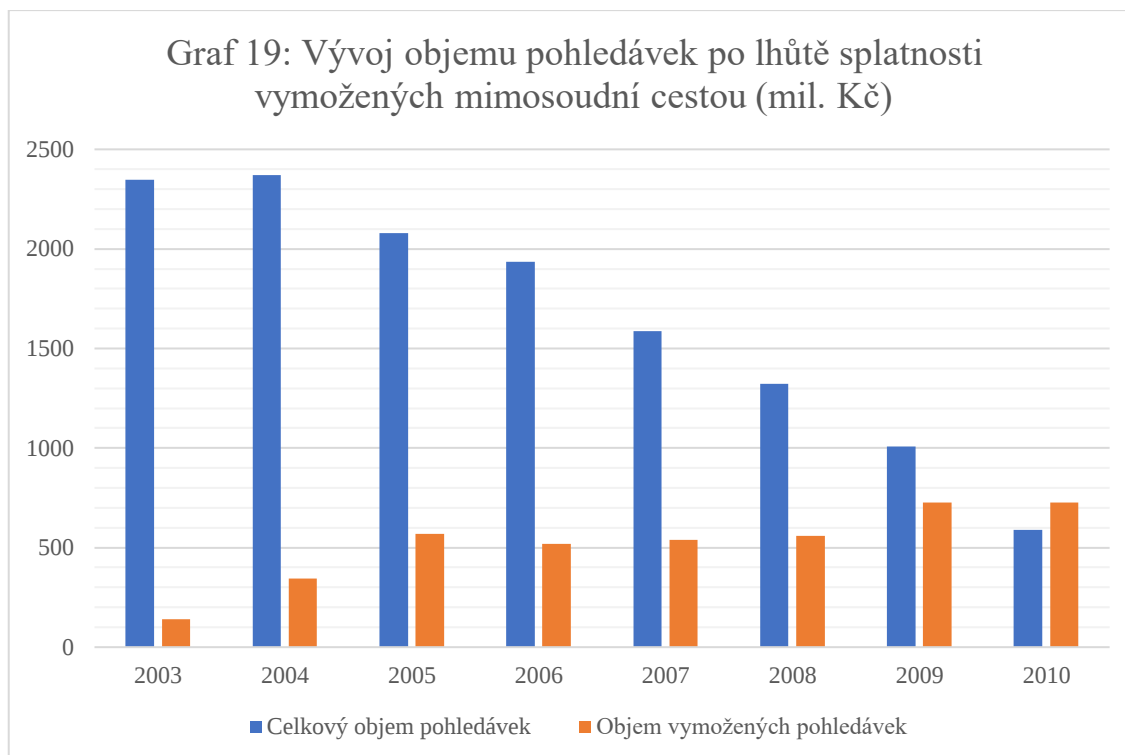
⁴⁶ ZEMAN, Karel. Pohledávky státu – destruktivní factor fiskální politiky České republiky. *Politická ekonomie : teorie modelování, aplikace*, 2016. sv. 64, č. 3, s. 264-292

3) realizační fáze.⁴⁷

Do doby implementace nového systému nebyly parametry jako je výtěžnost, účinnost či nákladovost managementu vymáhání PF ČR vůbec sledovány, evidovány, ani průběžně analyzovány. Od roku 2003 jsou k dispozici data o kumulovaných objemech mimosoudně vymožených pohledávek po lhůtě splatnosti. Tyto údaje jsou v komparaci s celkovým objemem pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti PF ČR zachyceny Grafem 19.

Na začátku sledovaného období bylo mimosoudní cestou úspěšně vyřešeno pouze 6 % z celkového objemu evidovaných pohledávek po lhůtě splatnost. Tento podíl se rok od roku zvyšoval, až ke konečné úspěšnosti ve vymáhání 123 %, který reprezentoval částku 725,4 mil. Kč. Lze tedy konstatovat, že zatímco se kumulovaný objem pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti PF ČR postupem času snižoval, objem vymožených pohledávek se úměrně zvyšoval. Z tohoto trendu je možné považovat efektivitu nově nastaveného managementu vymáhání pohledávek PF ČR pozitivně. Tento výsledek je jednoznačně nejlepším ze všech analyzovaných institucí.

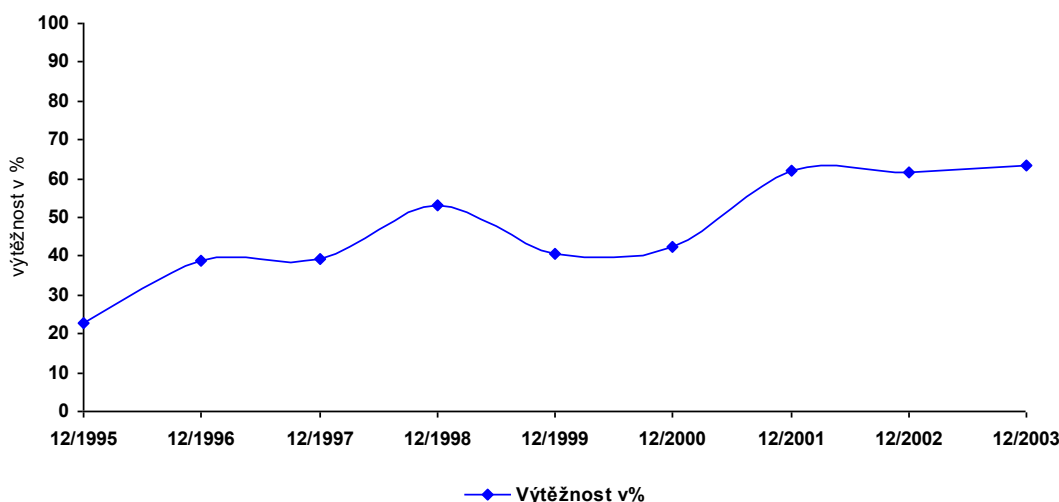
⁴⁷ Tento model byl nejprve koncipován v souvislosti s činností Fondu národního majetku ČR a s určitou časovou prodlevou byl implantován nový experimentální model řízení procesu vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti i na Pozemkovém fondu ČR.



Graf 19: Vývoj objemu pohledávek po lhůtě splatnosti vymožených mimosoudní cestou (mil. Kč); zdroj: Výroční zpráva Pozemkového fondu ČR za rok 2003-2010; zpracování vlastní

Velmi efektivní mimosoudní řešení pohledávek ovšem nebylo nejvíce využívaným způsobem řešení pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti PF ČR. Z dostupných informací vyplývá, že ke konci sledovaného období (tj. v roce 2010), bylo téměř 91,1 % z celkového objemu pohledávek po lhůtě splatnosti řešeno formou konkurzního řízení a soudního vymáhání. Jednalo se o pohledávky ve jmenovité hodnotě 535,8 mil. Kč. Z toho formou konkurzního řízení bylo řešeno 304 pohledávek ve jmenovité hodnotě cca 271,1 mil. Kč a formou soudního vymáhání bylo řešeno 1 913 pohledávek ve jmenovité hodnotě cca 264,7 mil. Kč. Důležitým ukazatelem v této souvislosti je, že téměř 75 % těchto pohledávek vzniklo v letech 1994 - 2003. Potvrzuje se tak již dříve vyřčená predikce, že z důvodu časové náročnosti soudních řízení, jsou pohledávky vymáhány touto cestou v evidenci PF ČR po dlouhou dobu. PF ČR v této souvislosti dodává: „Obecně lze konstatovat, že v procesu vymáhání pohledávek hraje rozhodující úlohu úvodní fáze, kterou představují metody mimosoudní. Z uvedeného důvodu je těmto metodám věnována mimořádná pozornost, neboť je zcela zřejmé, že právě rychlost je jedním z nejdůležitějších faktorů ovlivňujících míru úspěšnosti vymáhání pohledávek.“

Pro kompletní posouzení efektivity managementu vymáhání pohledávek PF ČR je vhodné zpracovat i ukazatele, které jsou v souvislosti s implementací nového modelu evidovány ve Výroční zprávě PF ČR z roku 2003. Prvním z těchto parametrů je výtěžnost, tedy ukazatel, který vyjadřuje ekonomický výnos z nominální hodnoty pohledávek po lhůtě splatnosti vyřešených sekcí majetku, vyjádřený v procentech. V této souvislosti PF ČR eviduje vývoj výtěžnosti „celkové“, tzn. bez rozlišení výtěžnosti dosahované metodami soudními a metodami mimosoudními (Obr. 1). Výtěžnost mimosoudních metod kulminovala v roce 2002, kdy za sledované období dosáhla hodnoty cca 135 %, což je index pozitivního nárůstu oproti roku 2000, tj. před zavedením nového modelu 2000, kdy úspěšnost činila 65 %. V následujících letech se střídala mírná deprese s mírnou progresí. Soudní metody v roce 2002 vykazovaly výtěžnost ve výši cca 29 %, což opakovalo do roku 2004, kdy výtěžnost pod vlivem ukončení velkého množství konkurzních řízení velmi výrazně klesla na cca 4 %.⁴⁸

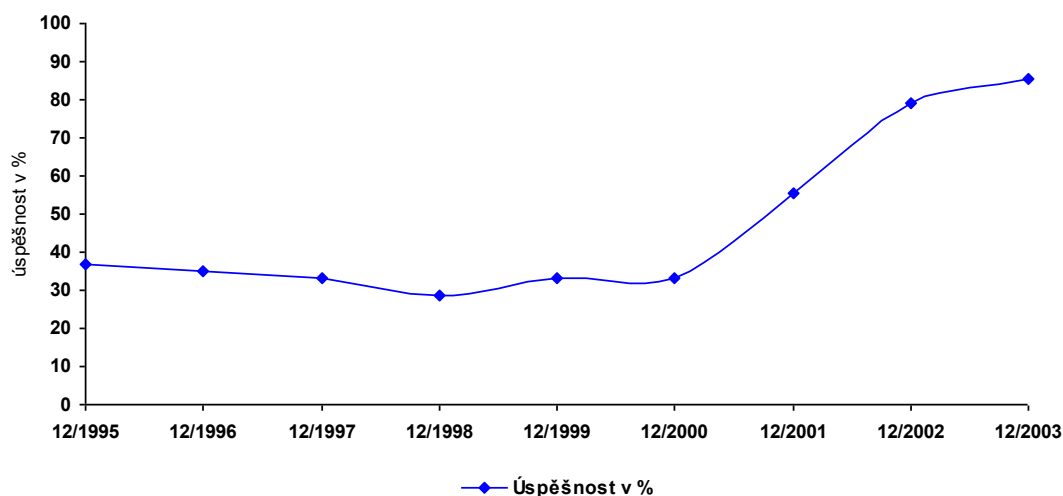


Obrázek 1: Vývoj výtěžnosti vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti; zdroj: Výroční zpráva Pozemkového fondu ČR za rok 2003

Dalším důležitým faktorem při posuzování managementu vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti je jeho úspěšnost, která je vyjádřena podílem mezi počtem dlužníků převzatých a počtem dlužníků vyřešených vyjádřený v procentech. Rovněž v parametru úspěšnosti vymáhání pohledávek byly dosaženy podstatně příznivější výsledky u

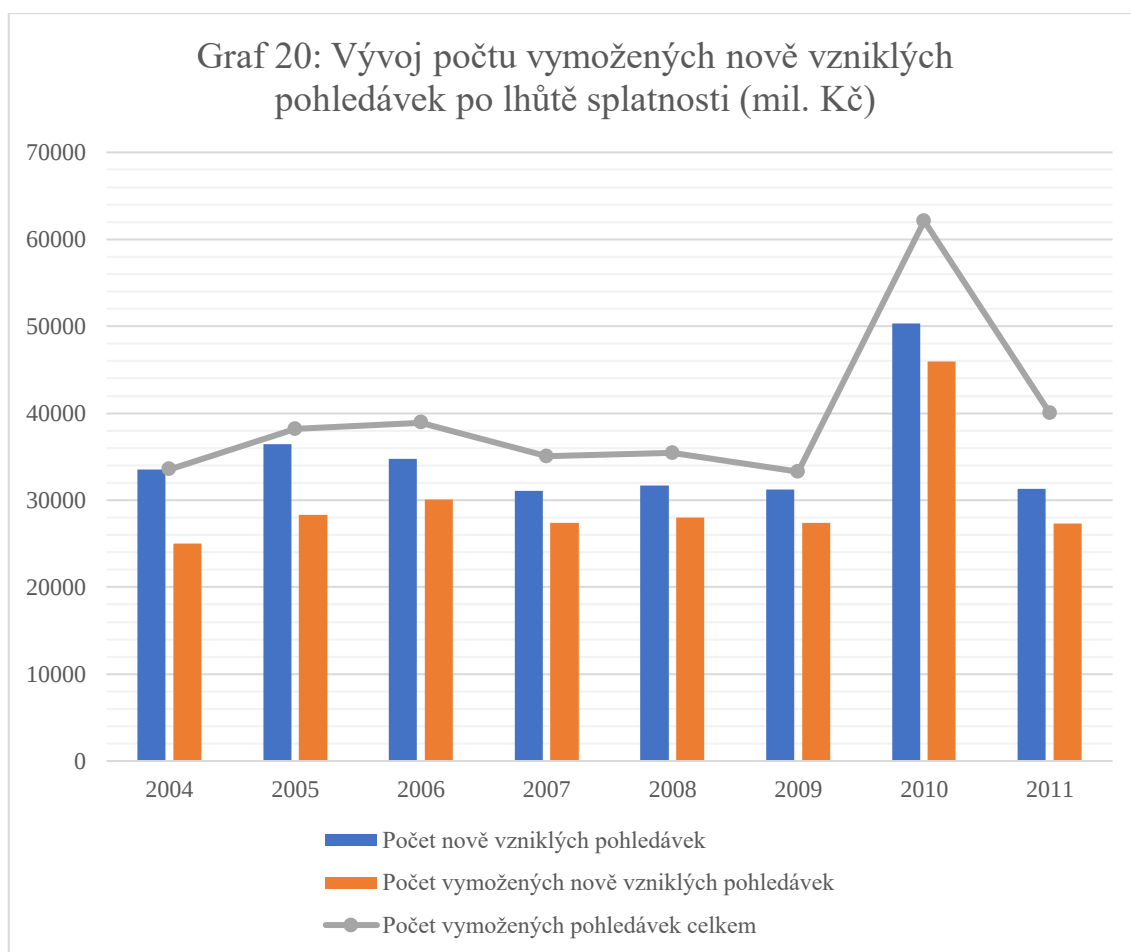
⁴⁸ ZEMAN, Karel. Pohledávky státu – destruktivní factor fiskální politiky České republiky. *Politická ekonomie : teorie modelování, aplikace*, 2016. sv. 64, č. 3, s. 264-292

mimosoudních metod řešení (Obr. 2). Jednoznačně nejvyšší úspěšnosti ve vymáhání pohledávek mimosoudními metodami je pak dosahováno u pohledávek z nájmu.



Obrázek 2: Vývoj úspěšnosti vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti; zdroj: Výroční zpráva Pozemkového fondu ČR za rok 2003

PF ČR jako jedna z mála institucí od roku 2004 eviduje počty nově vzniklých pohledávek v daném roce a v této souvislosti i počty vymožených nově vzniklých pohledávek. Vývoj těchto údajů v letech 2004-2011 je zachycen Grafem 20. Průměrně bylo ročně vymoženo 85,2 % nově vzniklých pohledávek. Celkový počet vymožených pohledávek byl zároveň po celé sledované období vyšší než počet nově vzniklých pohledávek. Efektivitu managementu vymáhání pohledávek PF ČR lze tedy z tohoto hlediska hodnotit velmi pozitivně. Je ovšem nutné připomenout, že data o počtech pohledávek jsou vždy pozitivnější, než data o objemech (tj. peněžní hodnotě) vymožených pohledávek, neboť jsou přirozeně lépe vymahatelné menší objemy za vícero dlužníky, než naopak. V následující části práce jsou proto analyzovány i údaje o objemech vymožených nově vzniklých pohledávek.

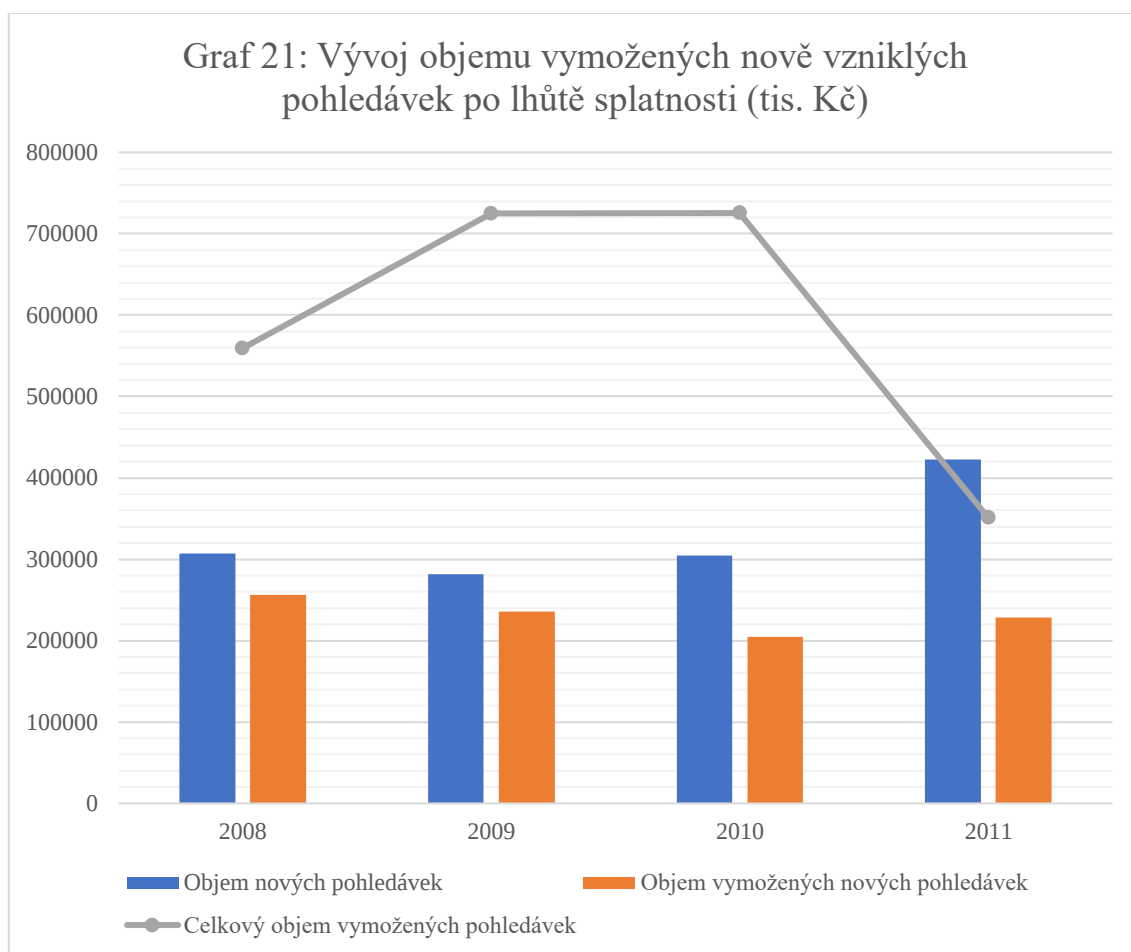


Graf 20: Vývoj počtu vymožených nově vzniklých pohledávek po lhůtě splatnosti (mil. Kč); zdroj: Výroční zpráva Pozemkového fondu ČR za rok 2004-2011; zpracování vlastní

Od roku 2008 PF ČR ve svých výročních zprávách zároveň zveřejňuje údaje o vývoji objemu nově vzniklých pohledávek po lhůtě splatnosti. Tyto údaje za období let 2008-2010 jsou zachyceny v Grafu 21. Pro úplnost jsou v grafu obsaženy i údaje o celkovém objemu vymožených nedoplatků.

Z evidence vyplývá, že v letech 2008-2010 bylo v souhrnu vymoženo více pohledávek po lhůtě splatnosti, než vzniklo. Objemy vymožených starých pohledávek převyšovaly objemy vymožených nových pohledávek. Tento pozitivní trend na konci se na konci sledovaného období zastavil, v roce 2011 bylo zároveň vymoženo nejméně nově vzniklých pohledávek, konkrétně 54 %. Medián podílu vymožených nově vzniklých pohledávek činí 72 %. Tento výsledek lze považovat v porovnání s ostatními institucemi za nadprůměrný.

Objem nevymožených pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti PF ČR ve sledovaném období činí 308,3 mil. Kč.



Graf 21: Vývoj objemu vymožených nově vzniklých pohledávek po lhůtě splatnosti (tis. Kč); zdroj: Výroční zpráva Pozemkového fondu ČR za rok 2008-2010; zpracování vlastní

2.10 Dílčí závěr z analýzy toxických aktiv v působnosti Státního pozemkového úřadu ČR a Pozemkového fondu ČR

Z analýzy toxických aktiv v působnosti Státního pozemkového úřadu ČR a Pozemkového fondu ČR lze dovodit tyto dílčí závěry:

- PF ČR eviduje nejkomplexnější, nejvíce kompatibilní a kontinuální údaje o toxických aktivech ze všech analyzovaných institucí. V dokumentaci zveřejňované PF ČR jsou uvedena data, na základě kterých je možné zjistit důležité indikátory efektivity managementu vymáhání toxických aktiv jako je úspěšnost a výtěžnost. Vedle toho PF ČR eviduje rozdělení pohledávek podle roku jejich vzniku, včetně dat o objemu vymožených nově vzniklých pohledávek. Státní pozemkový úřad ČR v této precizní evidenci absolutně nepokračuje.

- Při analýze vývoje toxických aktiv v působnosti PF ČR byly zároveň jako u jediné z analyzovaných institucí zaznamenány reálné kroky vedoucí ke zlepšení managementu vymáhání. V roce 2001 PF ČR implementoval do svého působení nový systém managementu, který vedl ke kompletní reorganizaci způsobu a metod vymáhání. Tento krok vedl podle dosažených výsledků k zvýšení jak úspěšnosti, tak výtěžnosti u nových i starých pohledávek po lhůtě splatnosti. Na základě těchto výsledků lze vyslovit závěr, že správně nastaveným managementem vymáhání nedoplatků, lze správcem daně pozitivně ovlivnit stav toxických aktiv v jeho působnosti.
- **Celkový objem toxických aktiv v působnosti Pozemkového fondu ČR v sledovaném období činí 588 mil. Kč.**

2.11 Syntéza problematiky toxických aktiv státu v období let 2000-2017

Výzkum prováděný v rámci této diplomové práce je zakončen sumarizací vývoje objemu toxických aktiv státu a souvisejících ukazatelů. V této kapitole tak autor provádí syntézu a komparaci získaných dílčích závěrů. Na úvod je ovšem nutné poznamenat, že data analyzovaná v jednotlivých kapitolách jsou v mnoha případech vzájemně nekompatibilní, nelze tak zajistit dokonale exaktní výstup v podobě agregovaných částek toxických aktiv.

2.11.1 Celkový objem toxických aktiv státu

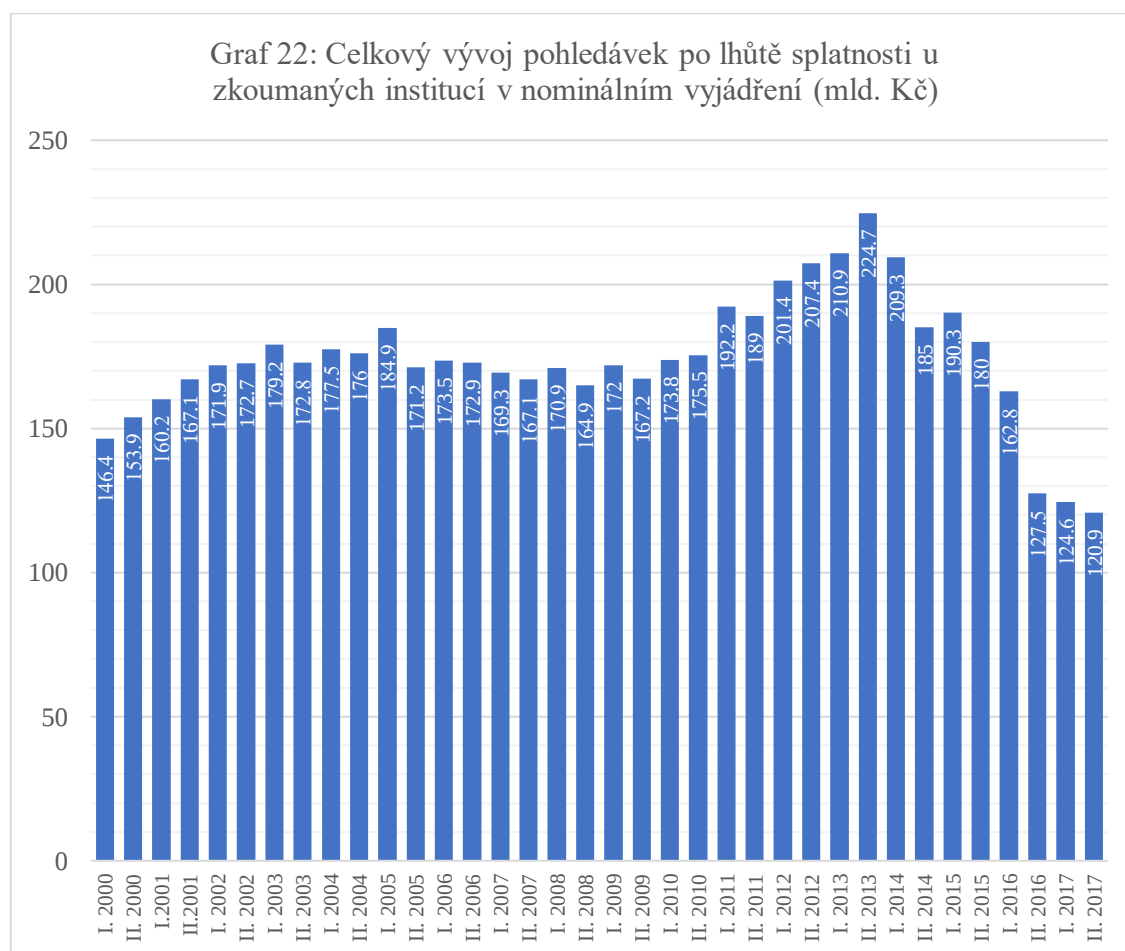
Graf 22 zaznamenává celkový vývoj nedoplatků daní a sociálního pojištění v České republice (dále také jen „daňové nedoplatky“) v letech 2000-2017 s periodicitou dat na pololetní bázi. V částkách daňových nedoplatků je zahrnuta daň, která měla být zaplacená, přičemž se může jednat nejen o daň poplatníkem nebo plátcem přiznanou, ale i daň doměřenou správcem daně a příslušenství daně (penále, pokuty, úrok, náklady řízení atd.).

Vývoj objemu kumulovaných toxických aktiv má až do roku 2008 sinusoidní průběh, přičemž rozdíly mezi nárůstem a poklesem nedoplatků v jednotlivých letech nejsou nikterak markantní. V roce 2009 došlo k zastavení poklesu nedoplatků, a naopak nedoplatky meziročně výrazně narostly. Tento negativní trend lze (až na drobné odchylky) pozorovat až do roku 2013. Vše tedy nasvědčuje tomu, že růst daňových nedoplatků je odrazem ekonomického cyklu, kdy došlo pod vlivem ekonomické krize ke snížení daňové kázně.

V letech 2014 a následně i 2016 nastal radikální pokles objemu nedoplatků. Tento jev ovšem nelze přičítat zefektivnění procesu vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti, nýbrž administrativnímu zásahu státu ve formě odpisu údajně nedobytných nedoplatků. Nárůst objemu nedoplatků odepsaných pro nedobytnost byl v roce 2016 dle MF ČR způsoben zejména zvýšeným zájmem o zrealnění vstupních údajů pro příjmovou část státního rozpočtu. Dle autorit v odborném diskurzu lze ovšem důvod tohoto administrativního státního zásahu spíše identifikovat jako dosahování výrazně lepších výsledků v této oblasti pro politickou prezentaci. V této souvislosti je nutné poznamenat, že odpis pohledávky pro nedobytnost nemá vliv na práva a povinnosti daňového subjektu. Nedoplatky odepsané z důvodu nedobytnosti nezanikají, jsou nadále vymahatelné, a to

až do doby, než uplyne lhůta pro jejich placení. Příslušné instituce po odpisu nadále prověřují majetkové poměry daňových subjektů, a je-li zjištěn majetek, který lze ve vymáhání realizovat pro úhradu dluhu, je odepsaný nedoplatek s přihlédnutím k této právní úpravě aktivován a je přistoupeno k jeho dalšímu vymáhání.

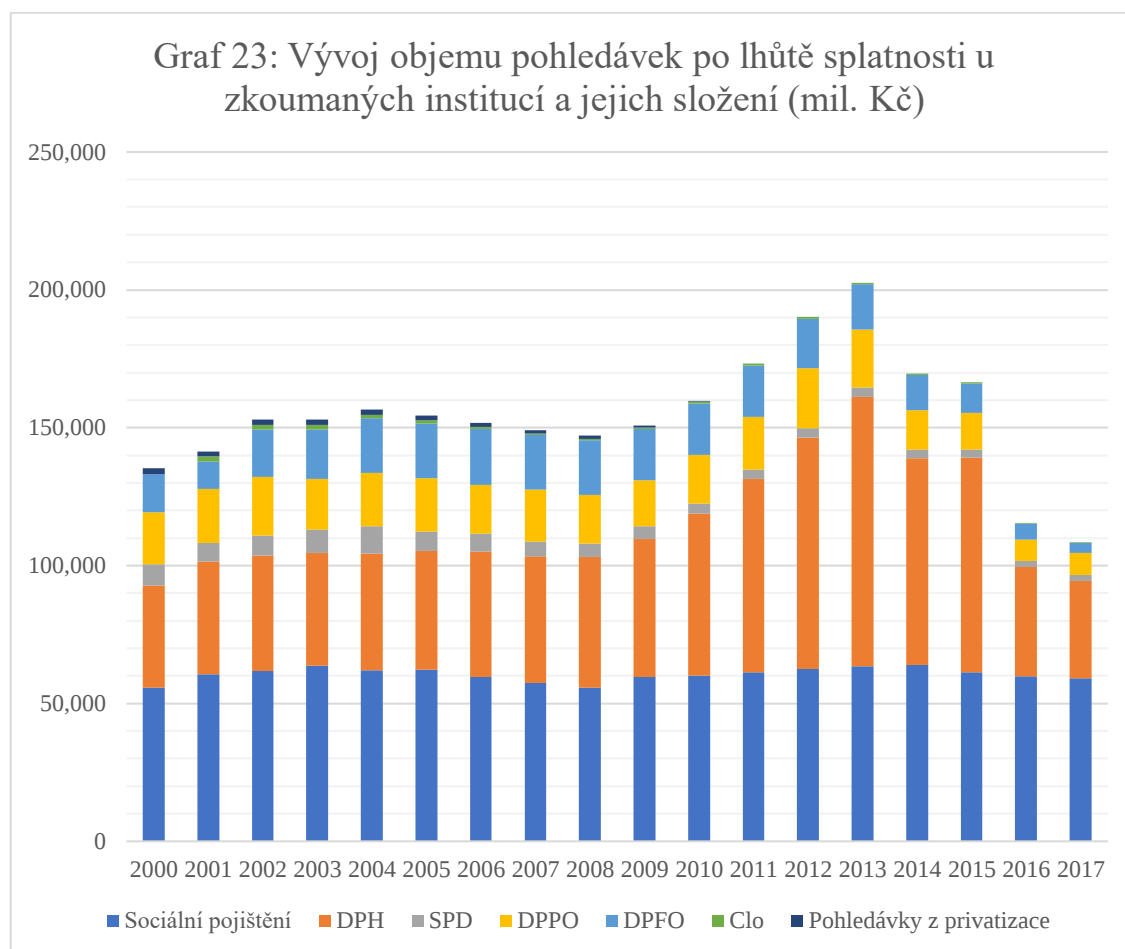
Ke konci sledovaného období, tj. v druhém pololetí roku 2017, dosáhly nedoplatky všech daňových příjmů celkové výše 120,9 mld. Kč a byl tak potvrzen klesající trend započatý v roce 2014.



Graf 22: Celkový vývoj pohledávek po lhůtě splatnosti u zkoumaných institucí v nominálním vyjádření (mld. Kč); zdroj: Státní závěrečný účet za rok 2000-2017; zpracování vlastní

Graf 23 zaznamenává rozložení kumulovaných hodnot objemu pohledávek státu po lhůtě splatnosti na jednotlivé (vybrané) druhy nedoplatků, které byly analyzovány v této práci. Z grafu je zřejmé, že největší podíl na pohledávkách zastávají s výjimkou období let 2011-2015 nedoplatky na sociálním pojištění, jejichž výše je po celou dobu poměrně stabilní. Druhou největší položkou pak tvoří pohledávky vzniklé z DPH, které mají od roku 2001 do roku 2008 mírně progresivní charakter a od roku 2009 do roku 2015

výrazně progresivní nárůst. Dalšími neopomenutelnými složkami toxických aktiv jsou pohledávky vzniklé v souvislosti s DPPO a DPFO. Poměrně zanedbatelný podíl pak tvoří pohledávky na clu a pohledávky vzniklé z privatizace.



Graf 23: Vývoj objemu pohledávek po lhůtě splatnosti u zkoumaných institucí a jejich složení (mil. Kč); zdroj: Zprávy o činnosti a výroční zprávy analyzovaných institucí ve sledovaném období; zpracování vlastní

2.11.2 Zhodnocení kvality a způsobu evidence toxických aktiv

V České republice neexistuje centrální úřad, který by měl ve své působnosti správu všech pohledávek státu po lhůtě splatnosti, s tím související evidenci jejich vzniku a objemu a odpovědnost za jejich vymáhání. Tato agenda je tak roztržena mezi jednotlivé instituce, které byly touto prací analyzovány.

Roztržinnost správy pohledávek po lhůtě splatnosti se odráží i v evidenci souvisejících informací a dat, jež je každou institucí vedena specifickým způsobem. Základní informace o výši a složení kumulované hodnoty objemu pohledávek jsou obsaženy ve Státním závěrečném účtu České republiky (dále jen „SZÚ“), konkrétně ve Zprávě o výsledcích hospodaření státního rozpočtu, zpracovávaném MF ČR. MF ČR se

v rámci SZÚ podrobněji věnuje analýze pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti Finanční správy ČR a Celní správy ČR. V této souvislosti se zabývá mimo jiné strukturou vzniklých nedoplatků včetně přehledu zaevidovaných odepsaných daňových nedoplatků. MF ČR poskytuje i rozbor efektivnosti vymáhání daňových pohledávek komparací objemu vymáhaných a vymožených nedoplatků.

Vedle toho jsou jednotlivými institucemi vedeny evidence pohledávek v jejich působnosti, které jsou nejčastěji zveřejňovány ve výročních zprávách nebo jiných dokumentech informujících o činnosti dané instituce. Z provedené analýzy ovšem vyšlo najevo, že některé instituce dané informace vůbec neevidují či nezveřejňují, například Státní pozemkový úřad ČR, nástupce Pozemkového fondu ČR. Většina institucí pak eviduje informace o pohledávkách po lhůtě splatnosti pouze v omezeném rozsahu či v omezeném časovém období. Autor se při provedené analýze proto často potýkal s nedostatkem dat. Dostupná data pak byla často zmatečná, či nekompatibilní s daty z předchozích let. Dalším problémem je častá změna v evidenci a metodice zpracování údajů o pohledávkách po lhůtě splatnosti v rámci dané instituce. V jednotlivých sledovaných letech jsou tak poskytovány rozdílné ukazatele, případně data v jiném formátu.

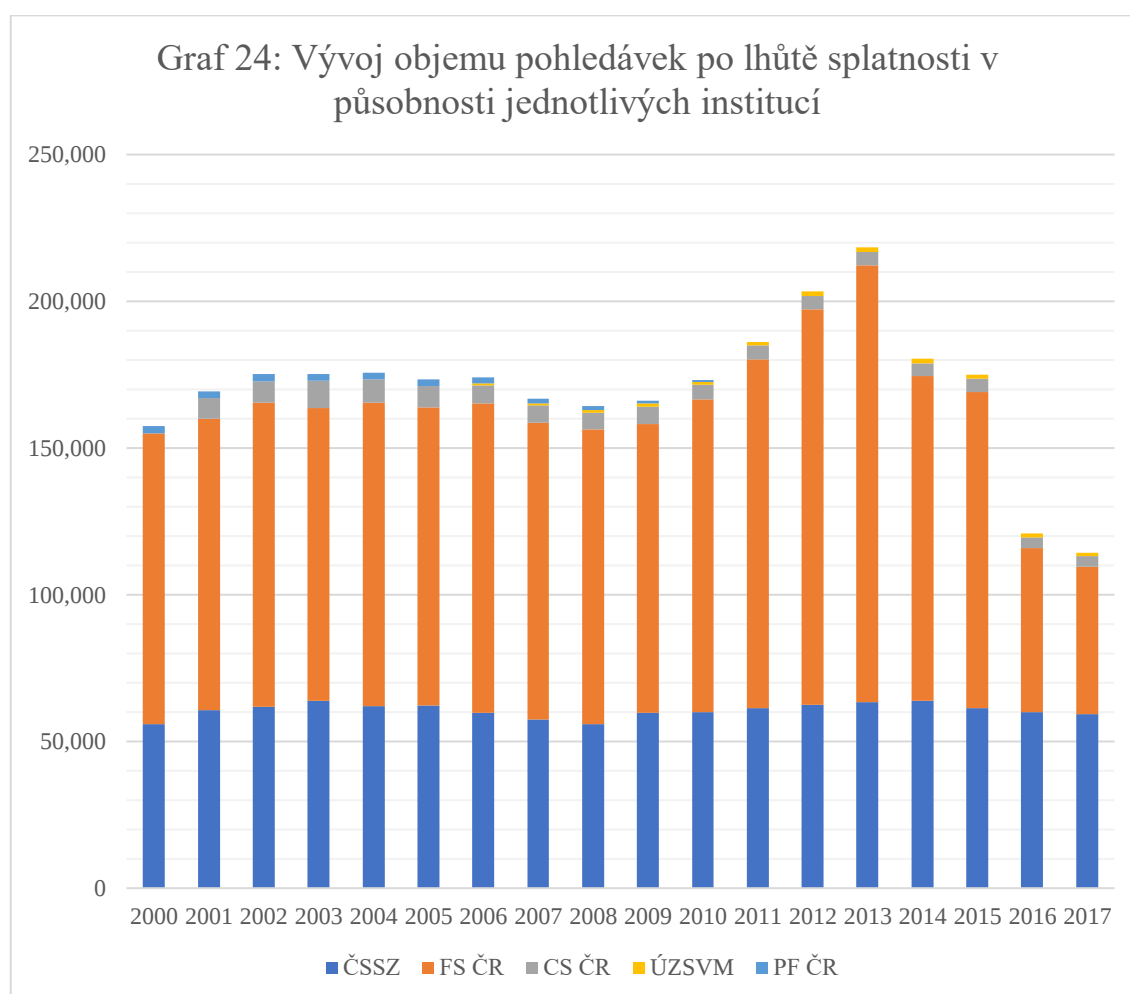
Většina institucí zpracovává pouze kumulované objemy pohledávek, které v sobě zahrnují jak nově vzniklé pohledávky, tak pohledávky z let minulých. Výjimku lze v tomto směru spatřovat u Celní správy ČR, která ovšem rozdělení pohledávek podle roku jejich vzniku eviduje pouze v části sledovaného období. Nejpodrobnější evidenci o pohledávkách po lhůtě splatnosti, která zahrnuje i data o meziročních přírůstcích v objemu pohledávek po lhůtě splatnosti, včetně objemu těch vymožených, je poskytována Pozemkovým fondem ČR. Naopak zcela nedostatečným způsobem je vedena evidence pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti Úřadu pro zastupování státu ve věcech majetkových.

Nejednotnost v evidenci pohledávek jednotlivých institucí považuje autor za jeden ze stěžejních faktorů, který ovlivňuje nepříznivý stav toxických aktiv státu. Ze současného stavu evidence totiž nelze kompetentně posoudit, nakolik je nastavený systém vymáhání pohledávek efektivní či nikoliv.

2.11.3 Komparace jednotlivých institucí, v jejichž působnosti vznikala toxická aktiva

S ohledem na institucionální zajištění pohledávek jsou v následující kapitole sumarizovány a poměřovány údaje o pohledávkách v působnosti jednotlivých institucí za účelem souhrnného vyhodnocení efektivity způsobu a metod managementu vymáhání pohledávek státu po lhůtě splatnosti.

Graf 24 sumarizuje údaje o objemech pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti jednotlivých institucí. Z provedené analýzy vyplývá, že po většinu sledovaného období spravovala největší množství evidovaných pohledávek po lhůtě splatnosti Finanční správa ČR (resp. Česká daňová správa). V posledních dvou letech sledovaného období se ovšem tento trend obrátil „v neprospěch“ České správy sociálního zabezpečení, největší kumulovaná hodnota toxických aktiv ve výši 59 234 mil. Kč je tak v působnosti ČSSZ. FS ČR spravovala ke konci sledovaného období toxická aktiva v hodnotě 50 300 mil. Kč.

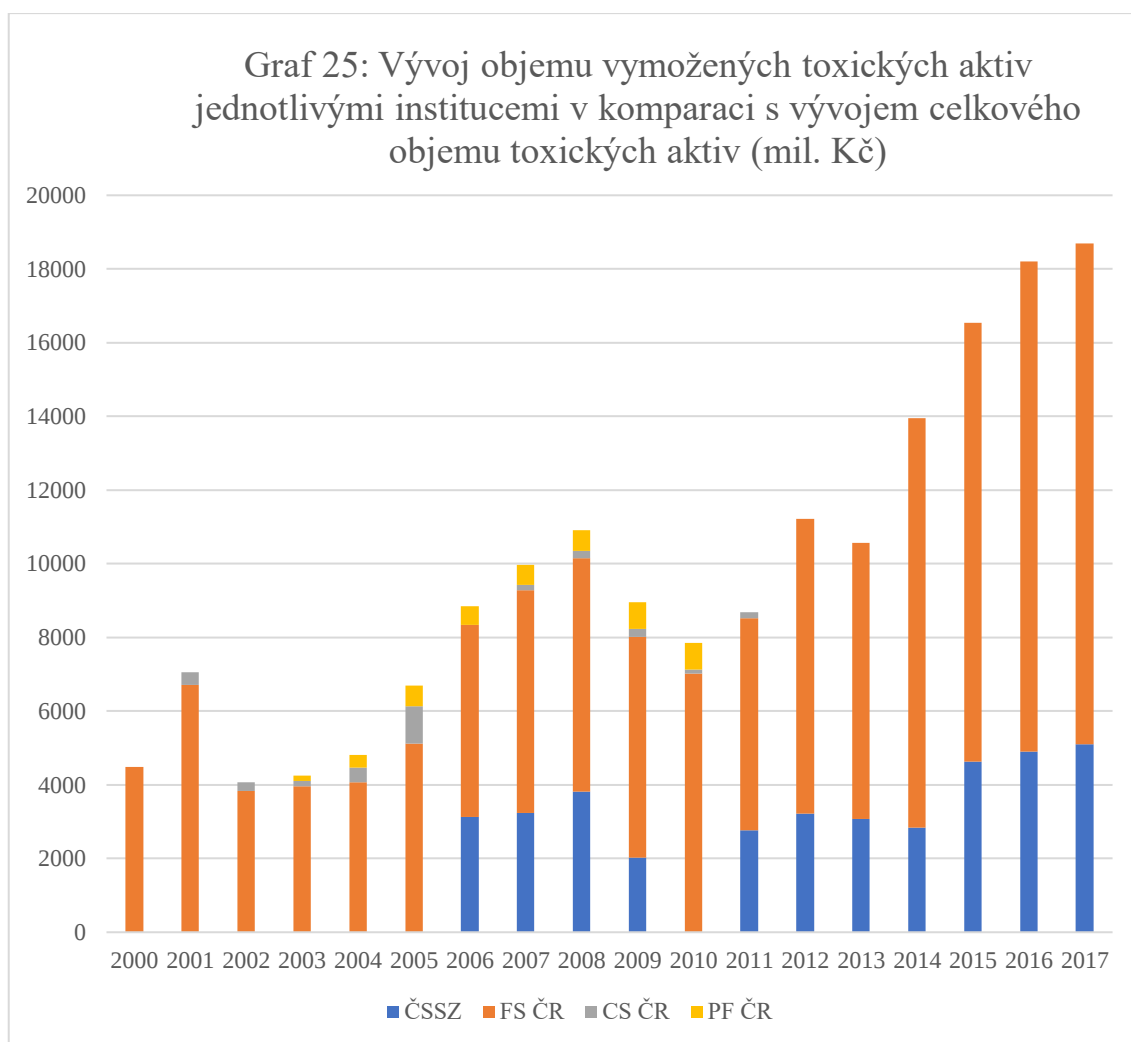


Graf 24: Vývoj objemu po lhůtě splatnosti v působnosti jednotlivých institucí; zdroj: Zprávy o činnosti a výroční zprávy analyzovaných institucí ve sledovaném období; zpracování vlastní

2.11.3.1 Efektivita způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv sledovaných institucí

Pro stanovení efektivit managementu vymáhání pohledávek státu po lhůtě splatnosti je v Grafu 25 zobrazen vývoj objemu vymožených toxických aktiv jednotlivými institucemi. Pro exaktnější určení efektivnosti vymáhání toxických aktiv by bylo vhodnější porovnávat ukazatele jako je výtěžnost či úspěšnost užívaných metod, případně porovnávat počty nově vzniklých pohledávek v daném roce a počty vymožených nově vzniklých pohledávek. Tyto údaje ovšem v uceleném rozsahu eviduje pouze PF ČR. Stejně tak nejsou institucemi dostatečně evidovány údaje o odepsaných pohledávkách, které logicky výraznou měrou ovlivňují objem spravovaných pohledávek.

Je nutné upozornit, že sledované období u jednotlivých institucí muselo být vzhledem k chybějící evidenci potřebných údajů, příp. pozdějšímu založení instituce či naopak zrušení instituce, upraveno. Po celou dobu sledovaného období, tj. mezi roky 2000-2017 byl sledován vývoj objemu vymožených pohledávek pouze u FS ČR. Vzhledem k tomu, že FS ČR ve sledovaném období spravovala průměrně největší množství toxických aktiv, vykazuje také největší objem vymožených pohledávek. U ČSSZ bylo sledované období zkráceno na roky 2006-2017, s výjimkou roku 2010, ve kterém nebyl objem vymožených pohledávek evidován. U CS ČR pak bylo sledované období zkráceno na roky na období let 2001-2011. Sledované období PF ČR bylo s ohledem na změnu v metodice stanoveno pro roky 2003-2010. ÚZSVM údaje o objemu vymožených pohledávek v jednotlivých letech vůbec neeviduje a do této sumarizace proto není zahrnut.



Graf 25: Vývoj objemu vymožených toxických aktiv jednotlivými institucemi v komparaci s vývojem celkového objemu toxických aktiv (mil. Kč); zdroj: Zprávy o činnosti a výroční zprávy analyzovaných institucí ve sledovaném období; zpracování vlastní

Z hlediska posouzení efektivity managementu vymáhání se ovšem jako vhodnější ukazatel jeví podíl vymožených pohledávek na celkovém objemu pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti dané instituce.

Průměrný procentuální podíl vymožených pohledávek na celkové výši pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti příslušné instituce je uveden v Tabulce 2. Z těchto údajů vyplývá, že největší podíl pohledávek v působnosti dané instituce byl vymožen Pozemkovým fondem ČR, průměrně 43 %. Naopak nejmenší úspěšnost v tomto směru vykazuje Celní správa ČR s podílem 4 %.

	Finanční správa ČR	Česká správa sociálního zabezpečení	Celní správa ČR	Pozemkový fond ČR
Průměrný podíl vymožených pohledávek	8 %	5 %	4 %	43 %

Tabulka 1: Průměrný podíl vymožených pohledávek z celkového objemu pohledávek evidovaných jednotlivými institucemi

; zpracování vlastní

Ze získaných závěrů vyplývá, že v působnosti jednotlivých institucí zůstává ohromný objem nevymožených pohledávek po lhůtě splatnosti, které bezesporu představují silnou zátěž fiskální politiky České republiky.

Závěr

Problematika toxických aktiv státu má nepopiratelný národohospodářský význam. Způsob, jakým stát spravuje své pohledávky, ovlivňuje stav státního rozpočtu, který je základním předpokladem provádění fiskální politiky. Pohledávky státu po lhůtě splatnosti, které nejsou efektivně vymáhány, představují destruktivní faktor fiskální politiky. Tato toxická aktiva jsou totiž zablokovanou položkou příjmové stránky státního rozpočtu, se kterou stát nemůže nakládat a využívat ji k předpokládaným účelům. Stát tedy musí hledat chybějící příjmy v jiných složkách státního rozpočtu. Skutečnost, jakým způsobem a do jaké míry je stát schopen redukovat ztráty plynoucí z existence toxických aktiv, je ukazatelem ekonomické zodpovědnosti a zásadním determinantem hospodářské politiky státu. Vzhledem ke skutečnosti, že mandatorní výdaje ke konci sledovaného období činily 55,3 % celkových výdajů státního rozpočtu, je na místě se zabývat, nakolik efektivně stát, resp. jeho instituce, spravuje příjmovou stranu rozpočtu. Jedná se o složitou problematiku z hlediska průniku ekonomie, práva a managementu.

V teoretické části práce byly představeny dotčené ekonomické teorie, které jsou stěžejní pro pochopení problému toxických aktiv státu a jejich nepříznivého dopadu na fiskální politiku. Dochází zde k ukázkové asymetrii informací a problému pána a správce. Stát (resp. společnost) vystupuje v roli pána a má zájem na tom, aby vymohl své pohledávky zvyšující státní rozpočet. Na druhé straně státní instituce v roli správce, která není dostatečně motivována k výsledkům, které požaduje společnost – pán. Řešením zmíněného problému pána a správce by mohlo být „odměňování“ správce v závislosti na úspěšnosti vymáhaných pohledávek. Z poznatků při analyzování toxických aktiv státu není pochyb, že dochází k vládnímu selhání.

Cílem této práce byla analýza vývoje objemu toxických aktiv státu v letech 2000-2017 a analýza způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv vybraných institucí. Výsledkem této analýzy měla být identifikace příčin vzniku a nepříznivého vývoje toxických aktiv, na jejímž základě autor navrhuje národohospodářská opatření směřující k odstranění příčin.

Správa pohledávek spadá do působnosti celé řady institucí. Pro účely této práce byly vybrány ty, v jejichž působnosti jsou největší objemy a počty toxických aktiv státu. Jmenovitě byly analýze podrobeny: Finanční správa České republiky (a její předchůdce Česká daňová správa), Celní správa České republiky, Česká správa sociálního

zabezpečení, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových a Pozemkový fond České republiky.

V rámci provedené analýzy vývoje toxických aktiv státu byly zjištěny následující skutečnosti týkající se kvality a způsobu evidence souvisejících dat:

- V důsledku decentralizované správy toxických aktiv je evidence souvisejících informací a dat vedena každou institucí specifickým způsobem. Tím je narušena konzistence a kompatibilita vykazovaných dat.
- Některé instituce data související s vývojem pohledávek po lhůtě splatnosti vůbec neevidují či nezveřejňují. Naprostá většina institucí eviduje informace o toxických aktivech pouze v omezeném rozsahu či pouze v části sledovaného období.
- V evidenci a metodice vykazování dat o pohledávkách po lhůtě splatnosti dochází k častým změnám, které způsobují zmatečnost a nekonzistentnost formátu poskytovaných dat, čímž pozbývají svou kontinuitu. V důsledku těchto změn není možné provést jejich exaktní agregaci.
- Většina institucí eviduje pouze kumulované objemy pohledávek, které v sobě zahrnují jak nově vzniklé pohledávky, tak pohledávky z let minulých.
- Nejednotný a neprůhledný systém evidence pohledávek po lhůtě splatnosti, kdy neexistuje centrální registr dlužníků státu, je jedním ze zásadních determinantů, který ovlivňuje nepříznivý stav toxických aktiv státu.

Z analýzy vývoje objemu toxických aktiv v působnosti jednotlivých institucí byly dovozeny následující závěry:

- Po většinu sledovaného období (v období let 2000-2015) tvořily největší množství toxických aktiv pohledávky po lhůtě splatnosti v působnosti Finanční správy ČR (resp. České daňové správy).
- V posledních dvou letech sledovaného období (tj. v letech 2016 a 2017) byla největší kumulovaná hodnota toxických aktiv ve výši 59 234 mil. Kč spravována Českou správou sociálního zabezpečení.
- Vývoj objemu toxických aktiv v působnosti analyzovaných institucí byl ovlivněn hospodářským cyklem, nežli legislativními změnami. Legislativně-právní rámec problematiky ve sledovaném období u většiny institucí neprošel

změnami, které by vedly k zefektivnění správy daní a souvisejících pohledávek.

- Celkový objem toxických aktiv v působnosti vybraných institucí ve sledovaném období činil 115 mld. Kč. Nedoplatky všech daňových příjmů státu pak dosáhly celkové výše 120,9 mld. Kč.
- Největší podíl na toxických aktivech zastávají s výjimkou období let 2011-2015 nedoplatky na sociálním pojištění, jejichž výše je po celou dobu poměrně stabilní. Druhou největší položku tvoří pohledávky vzniklé z DPH spolu s SPD. Největší podíl na nedoplatech v působnosti Pozemkového fondu představují pohledávky z privatizace, v působnosti ÚZSVM pak pohledávky ze státních příspěvků na IBV.

Na základě analýzy způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv jednotlivými institucemi byly zjištěny následující závěry:

- Roztříštěnost v institucionálním zajištění pohledávek po lhůtě splatnosti způsobuje nízkou efektivitu vymáhání toxických aktiv.
- Ve sledovaném období nedošlo s výjimkou Pozemkového fondu ČR k přijetí reálných kroků, které by vedly ke zlepšení efektivity vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti.
- Vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti je v rámci činnosti všech institucí možné provádět v rámci mimosoudního nebo soudního procesu. Mimosoudní metody vymáhání pohledávek vykazují vyšší efektivitu a nižší náklady, než soudní řízení. Instituce v mimosoudním vymáhání působí jako aktivní činitel s mohou plně ovlivňovat průběh procesu.
- Vývoj objemu vymáhaných a vymožených pohledávek po lhůtě splatnosti je do značné míry ovlivněn využitím administrativního nástroje ve formě odpisu údajně nedobytných pohledávek. Ačkoliv se tak z kumulovaných dat může zdát, že je stav toxických aktiv v posledních letech velmi pozitivní, reálná situace je v důsledku tohoto umělého administrativního zásahu odlišná.
- Neexistuje jednotná metodika postupu při vymáhání pohledávek, ani v rámci jednotlivých institucí. Většina institucí záznamy o postupech při vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti vůbec neeviduje.

K zamyšlení stojí skutečnost, zda je stát schopen z dosavadní evidence dat určit účinnost (podíl mezi počtem dlužníků převzatých a počtem dlužníků vyřešených vyjádřený v procentech) a výtěžnost (ekonomický výnos z nominální hodnoty pohledávek po lhůtě splatnosti vyřešených sekcí majetku, vyjádřený v procentech) nastaveného systému při vymáhání svých toxických aktiv. Na základě těchto ukazatelů je možné objektivně stanovit efektivitu managementu vymáhání. Vzhledem k nedostatku, nekonzistentnosti a nekompatibilitě evidovaných dat ovšem tyto ukazatele v souhrnu stanovit nelze. V této souvislosti je nutné připomenout evidenci PF ČR, která tato ukazatele obsahuje.

Na základě provedené analýzy a rešerše dostupné evidence byly identifikovány následující příčiny vývoje a současného stavu toxických aktiv státu:

- Roztříštěné institucionální zajištění správy pohledávek státu, ve kterém dochází k decentralizaci kompetencí.
- Nedostatečný legislativně-právní a metodický rámec, kterému absentuje systémové řešení celé problematiky.
- Nejednotná, nekonzistentní a neprůhledná evidence informací souvisejících se správou toxických dat, která obsahuje vzájemně nekompatibilní data. S tím související špatně nastavený informační systém umožňující manipulaci s daty
- Neexistence centrálního registru všech dlužníků státu.
- Neefektivní řízení procesu vymáhání pohledávek státu, ve kterém jsou stále užívány soudní metody namísto efektivnějších mimosoudních. S tím související vysoké finanční náklady a časové prodlevy v procesu vymáhání.

Národohospodářská opatření v této oblasti by tak měla směřovat ke sjednocení a centralizaci správy toxických aktiv státu. Mělo by tudíž dojít k převedení kompetencí z územních pracovišť na ústřední pracoviště a tím pádem i ke zvýšení profesionality prováděných operací. V této souvislosti by také měla být jasně vymezena oprávnění, nastaveny lhůty spojené s procesem vymáhání pohledávek a vynutitelnost jejich dodržení. Vynutitelnost by mohla být provedena jasným stanovením cílů ve vymáhání daňových nedoplatků pro daný rok a specifikací postihů při jejich nedodržení.

V rámci souvisejících národohospodářských opatření by měl být zaveden jednotný způsob evidence a metodiky vykazování dat a údajů souvisejících se vzniklými pohledávkami jednotlivých institucí. Vedle kumulovaných dat by mělo být evidováno i

rozdělení pohledávek po lhůtě splatnosti podle roku jejich vzniku, což umožní účinnější stanovení efektivity nastavených systémů při vymáhání pohledávek po lhůtě splatnosti.

Cílem této práce byla analýza vývoje objemu toxických aktiv státu (resp. vybraných institucí) v časovém intervalu od roku 2000 do roku 2017 a analýza způsobu a metod managementu vymáhání toxických aktiv jednotlivými příslušnými institucemi. Stěžejní náplní této práce byla analýza vývoje objemu jednotlivých druhů pohledávek představující toxická aktiva ve sledovaném období, analýza postupu při vymáhání těchto pohledávek jednotlivými institucemi a identifikace příčin nepříznivého vývoje toxických aktiv, na kterou navazoval návrh národohospodářských opatření směřujících k odstranění tohoto negativního stavu. Tato problematika je s ohledem na průnik ekonomie, práva a managementu velmi rozsáhlá a komplikovaná. S ohledem na skutečnost, že toxická aktiva státu představují vysoce destruktivní faktor fiskální politiky České republiky, by bylo vhodné této problematice věnovat zvýšenou pozornost.

Seznam použité literatury

1. BAXA, J. a kol. *Daňový řád: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2011. Komentáře (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7357-564-9.
2. FULLERTON, Don a Catherine D. WOLFRAM. *The design and implementation of US climate policy*. Chicago: The University of Chicago Press, 2012. National Bureau of Economic Research conference report. ISBN 9780226269146.
3. HAVLAN, Petr. ÚZSVM – především „advokát“, až poté „domovník“. Právní zpravoda: časopis pro právo a podnikání, Praha: C.H. Beck, 2003, Roč. 4, Č. 12, p. 6-9. ISSN 1212-8694.
4. HOLMAN, Robert. *Dějiny ekonomického myšlení*. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-641-8.
5. JACKSON, P. M. a C. V. BROWN. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003. Ekonomie (Eurolex Bohemia). ISBN 80-864-3209-2.
6. KARFÍKOVÁ, Marie. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2017. Právní monografie (Wolters Kluwer ČR). ISBN 978-80-7552-935-0.
7. KÁRNÍK, Miroslav. *Clo a celní politika od A do Z*. Olomouc: ANAG, c2012. Právo (ANAG). ISBN 978-80-7263-779-9.
8. KASÍKOVÁ, Martina a Karel ŠIMKA. *Exekuční řád: komentář*. 4. vydání. V Praze: C.H. Beck, 2017. Beckova edice komentované zákony. ISBN 978-80-7400-630-2.
9. KUBÁTOVÁ, Květa. *Daňová teorie a politika*. 4., aktualiz. vyd. Praha: ASPI, 2006. ISBN 80-7357-205-2.
10. MAS-COLELL, Andreu, Michael Dennis WHINSTON a Jerry R. GREEN. *Microeconomic theory*. New York: Oxford University Press, 1995. ISBN 9780195073409.
11. SAMUELSON, Paul Anthony a William D. NORDHAUS. *Ekonomie: 19. vydání*. 4. vydání. Praha: NS Svoboda, 2013. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-205-0629-0.
12. SMITH, Adam. *Pojednání o podstatě a původu bohatství národů*. Nové přeprac. vyd. opatřené margináliemi. Přeložil Vladimír IRGL. Praha: Liberální institut, 2001. ISBN 80-86389-15-4.
13. STIGLITZ, Joseph E. *Ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Grada, 1997. ISBN 80-716-9454-1.

14. ŠIROKÝ, Jan. *Daňové teorie: s praktickou aplikací*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2008. Beckovy ekonomické učebnice. ISBN 978-80-7400-005-8.
15. VINCÚR. P. a kol.: *Hospodářská politika*. Bratislava : Sprint vřra, 2001. ISBN 80-88848-67-9
16. VORLÍČEK, Jan. *Úvod do ekonomie veřejného sektoru*. Praha: Oeconomica, 2008. ISBN 978-80-245-1419-2.
17. ZEMAN, Karel Pohledávky státu – destruktivní faktor fiskální politiky České republiky. *Politická ekonomie : teorie modelování, aplikace*. 2016. sv. 64, č. 3, s. 264-292. ISSN 0032-3233. URL: <https://www.vse.cz/polek/1070>
18. ŽÁK, Milan. *Ekonomická encyklopedie*. 2. rozš. vyd. Praha: Linde, 2002. ISBN 80-720-1381-5.

Internetové zdroje

1. Česká správa sociálního zabezpečení: Profil organizace [online]. 2018 [cit. 2019-09-13]. Dostupné z: <http://www.cssz.cz/cz/o-cssz/profil-organizace/>
2. Celní správa ČR: O české celní správě [online]. 2019 [cit. 2019-09-12]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/o-nas/Stranky/o-ceske-cs.aspx>
3. EPRAVO.CZ, Změny v daňové správě od 1. ledna 2013 [online] 1999 [cit. 08.11.2019]. Dostupné z: <https://www.epravo.cz/top/clanky/zmeny-v-danove-sprave-od-1-ledna-2013-88028.html>

Výroční zprávy

1. Česká daňová správa: Výroční zprávy 2001-2012 [online]. 2019. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/vyrocni-zpravy-a-souvisejici-dokumenty/2012>
2. Finanční správa ČR: Výroční zprávy 2013-2017 [online]. 2016. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/vyrocni-zpravy-a-souvisejici-dokumenty/2017>
3. Česká správa sociálního zabezpečení: Výroční zprávy 2003-2017 [online]. 2019. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/web/cz/vyrocni-zpravy>
4. Pozemkový fond ČR: Výroční zprávy 2000-2010 [online]. 2019. Dostupné z: <http://www.spucr.cz/dokumenty-ke-stazeni/archiv-dokumentu-pf-cr/archiv-dokumentu-pf-cr.html>
5. Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových: Výroční zprávy 2014-2017 [online]. 2019. Dostupné z: <https://www.uzsvm.cz/vyrocni-zprava-286-0-85/>

Zprávy o činnosti

1. Česká daňová správa: Zprávy o činnosti 2000-2012 [online]. 2019. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/vyrocni-zpravy-a-souvisejici-dokumenty/2012>
2. Finanční správa ČR: Informace o činnosti 2013-2017 [online]. 2019. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/vyrocni-zpravy-a-souvisejici-dokumenty/2017>

3. Celní správa ČR: Informace o výsledcích činnosti 2001-2017 [online]. 2019. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/statistiky/stranky/vyrocnizpravy.aspx>
4. Česká správa sociálního zabezpečení: Zprávy o činnosti 2009-2017 [online]. 2019. Dostupné z: <https://www.cssz.cz/web/cz/zpravy-o-cinnosti>

Seznam grafů

Graf 1: Vývoj objemu pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti FS ČR u vybraných daní.....	30
Graf 2: Vývoj objemu vymáhaných daňových pohledávek dle jednotlivých typů daňové exekuce	34
Graf 3: Vývoj objemu vymáhaných a vymožených daňových pohledávek dle jednotlivých forem daňové exekuce	37
Graf 4: Vývoj objemu vymáhaných a vymožených daňových nedoplatků	38
Graf 5: Vývoj objemu nedoplatků odepsaných pro nedobytnost FS ČR (mld. Kč)	40
Graf 6: Vývoj objemu toxických aktiv a jejich složení (mld. Kč).....	45
Graf 7: Vývoj objemu příslušenství pohledávky v komparaci s celkovým objemem nedoplatků CS ČR (mld. Kč).....	46
Graf 8: Objem toxických aktiv vzniklých v jednotlivých letech (mld. Kč)	47
Graf 9: Vývoj objemu vymáhaných a vymožených nedoplatků CS ČR v letech 2000-2005 (mld. Kč).....	50
Graf 10: Vývoj objemu vymáhaných a vymožených nedoplatků CS ČR v letech 2007-2011 (mld. Kč).....	51
Graf 11: Vývoj objemu nedoplatků odepsaných pro nedobytnost (mld. Kč)	52
Graf 12: Vývoj objemu pohledávek po lhůtě splatnosti ve správě ČSSZ a jejich složení (v mil. Kč).....	57
Graf 13: Vývoj počtu pohledávek po lhůtě splatnosti podle způsobu jejich vymáhání ČSSZ (v mil. Kč)	60
Graf 14: Vývoj objemu vymáhaných a vymožených pohledávek po lhůtě splatnosti prostřednictvím správního výkonu rozhodnutí	62
Graf 15: Vývoj objemu pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti ÚZSVM (mil. Kč)	66
Graf 16: Vývoj počtu smluv o poskytnutí státního příspěvku na IBV, na základě kterých vznikla toxická aktiva ÚZSVM	67
Graf 17: Vývoj objemu pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti PF ČR a jejich složení (mil. Kč)	73
Graf 18: Vývoj počtu pohledávek po lhůtě splatnosti v působnosti PF ČR podle roku jejich vzniku.....	74

Graf 19: Vývoj objemu pohledávek po lhůtě splatnosti vymožených mimosoudní cestou (mil. Kč).....	77
Graf 20: Vývoj počtu vymožených nově vzniklých pohledávek po lhůtě splatnosti (mil. Kč)	80
Graf 21: Vývoj objemu vymožených nově vzniklých pohledávek po lhůtě splatnosti (tis. Kč)	81
Graf 22: Celkový vývoj pohledávek po lhůtě splatnosti u zkoumaných institucí v nominálním vyjádření (mld. Kč)	84
Graf 23: Vývoj objemu pohledávek po lhůtě splatnosti u zkoumaných institucí a jejich složení (mil. Kč)	85
Graf 24: Vývoj objemu po lhůtě splatnosti v působnosti jednotlivých institucí	87
Graf 25: Vývoj objemu vymožených toxických aktiv jednotlivými institucemi v komparaci s vývojem celkového objemu toxických aktiv (mil. Kč)	89