

# Neústavnost kontrolních hlášení DPH

Zdeněk Koudelka, [www.zdenekkoudelka.cz](http://www.zdenekkoudelka.cz)

Ještě před účinností části zákona o dani z přidané hodnoty, která zavádí povinnost podávat pravidelná kontrolní hlášení všem plátcům DPH, navrhla 3. 12. 2015 skupina senátorů Ústavnímu soudu zrušení této povinnosti. Je správné respektovat snahu státu bojovat proti daňovým únikům, ale nelze tím krýt neústavní zákony umožňující zneužití moci.

## Ochrana soukromí

V rámci pravidelného kontrolního hlášení jsou plátcí daně z přidané hodnoty povinni sdělovat finančnímu úřadu důvěrné informace o svých odběratelích a dodavatelích. Konkrétní rozsah těchto údajů stanoví formulář vydaný správcem daně, který začátkem prosince 2015 ještě není v definitivní verzi. Ovšem ustanovení zákona, které stanoví plátcí povinnost podat kontrolní hlášení, pokud uskutečnil zdanitelné plnění s místem plnění v tuzemsku, nebo přijal úplatu přede dnem uskutečnění tohoto plnění, umožňuje sběr jakýchkoliv údajů týkajících se zdanitelných plnění poskytnutým i neplátcům DPH. Jestli nakonec taková okolnost nastane, záleží na libovůli finanční správy při vydání formuláře. Bez ohledu na konkrétní znění formuláře finanční správy, jsou ustanovení zákona, která takovou možnost připouští, nelegitimní, neboť nemohou pomoci v boji s daňovými úniky. Možnost ohrožení soukromí ve vztahu k advokátní mlčenlivosti konstatovala i advokátní komora.

Podstata daňových úniků tkví v tom, že si plátcí daně uplatní odpočet za zdanitelné plnění, které proběhlo jen formálně. Aby však mohl být uplatněn odpočet daně, musí být ten, kdo jej uplatňuje, plátcem daně. Je nedůvodné, aby zákon umožňoval podávání hlášení i o zdanitelných plněních pro neplátce DPH, kteří si žádný odpočet uplatnit nemohou. Navíc takovému hlášení mohou podléhat i platby za zdravotnické úkony, které si např. fyzická osoba objedná mimo veřejné pojištění (placená asistovaná reprodukce, plastické operace). Z těchto informací mohou být zjistitelné i citlivé údaje o osobách. Skutečný rozsah zjišťovaných údajů stanoví finanční správa svým formulářem a může jej tedy stanovit tak, že se nebude týkat údajů o plnění pro neplátce DPH a bude z hlediska shromažďování údajů méně obsáhlý, ale může jej stanovit i tak, že se bude týkat údajů o neplátcích DPH a množství získávaných údajů bude rozsáhlé. Je podstatně odlišné pro ohrožení práva na soukromí, jestli určité informace může konkrétní finanční úřad ověřit v jednotlivém případě kontrolou u konkrétního subjektu, anebo jsou skrze vzájemně propojenou databázi dostupné on-line v celostátním měřítku. Vzpomeňme na zabezpečení databáze diplomacie USA. Přesto jsou tajné depeše USA veřejně dostupné na WikiLeaks.

## Nedůvodné zatížení malých stejně jako velkých plátců

Přiměřenost musí být zjišťována i z pohledu zatížení určitou povinností v porovnání s možnými pozitivními přínosy. Obecně se podvody s DPH spojují s obchody s pohonnými hmotami a jinými obchody, kde úniky mohou dosáhnout miliard korun. Taková výše však je možná jen při velkých obchodech. Je naprosto nesmyslné, aby obsahem kontrolního hlášení byla každá platba. Je pravda, že platby do 10 000 Kč jsou dle návrhu příslušného formuláře z listopadu 2015 uváděny kumulativně, ale tato hranice je nízká. Pokud lze pochopit snahu zákonodárce omezit daňové úniky, pak měl novou povinnost stanovit pro platby vůči plátcům DPH od výše, kdy tyto úniky nastávají v rozsahu znatelně ohrožující daňový příjem státu. Povinnost může být vnímána jako neústavní, pokud zatěžuje stejně velké i malé podnikatele. Dopad na malé podnikatele ve srovnání s velkými je mnohem nepříznivější a to až s intenzitou neústavnosti. Ústavní soud z obdobných principů dříve zhodnotil jako neústavní kauce vůči malým distributorům pohonných hmot.

V případě, že finanční správa zjistí nesrovnalost, automaticky vzniknou ze zákona pokuty 1.000 až 50 000 Kč a zaslány výzvy k odstranění chyb do 5 dnů od doručení. Zákonná lhůta 5 dnů k nápravě chyby při podání kontrolního hlášení je naprosto nedostatečná. Při kumulaci státních svátků a sobot a nedělí (například 5. a 6. června – svátky sv. Cyrila a Metoděje a Jana Husa a následná sobota a neděle, vánoční svátky 24. až 26. prosince a následná sobota a neděle) fakticky dojde k tomu, že bude mít plátce na splnění povinností jen jeden pracovní den. Toto ustanovení neobstojí z hlediska přiměřenosti, jelikož by se jistě daňový systém státu nezhroutil, ani nebyl ohrožen, pokud by lhůta byla delší, např. určena ve dnech pracovních.

### **Neústavní přenesení zákonodárství na formulář finanční správy**

Zákon přenáší rozsah stanovených povinných informací na formulář finanční správy. Zákon může stanovit formulář, ale ten by měl zajistit jen jednotnost a podrobnosti podání. Rozsah povinných sdělovaných údajů musí být upraven v zákoně. Vláda se výslovně až ostentativně hlásí k tomu, že obsah ohlašovaných údajů, které jsou stanoveny jako právní povinnost, fakticky neukládá zákona, ale pouhý formulář finanční správy s tím, že je to vše jednodušší a flexibilnější. Avšak stanovování povinností mimo zákony ve vyhláškách či různých formulářích bylo praxí totalitního režimu do roku 1989.

V případě kontrolního hlášení nejde o prostou povinnost, ale zároveň o povinnost, která narušuje právo na soukromí jako ústavně chráněné základní právo. Výhrada zákona je tedy nutná. Nelze připustit, aby výkonná moc zcela úmyslně obcházela zákonodárský proces tím, že si skrze momentální vládní většinu nechá v zákoně odsouhlasit zmocnění pro stanovení konkrétních omezení ústavního práva pouhým formulářem finanční správy, který sám o sobě dokonce není ani právním předpisem v tradičním pojetí, byť se fakticky jako normativní právní akt za této situace jeví. Takové zákonné ustanovení je zmocňovacím zákonem, který práva zákonodárce přenáší na výkonnou moc. Zmocňovací zákony stály u konce demokracie – Německo 1933, pomnichovské Československo prosinec 1938, když fakticky likvidovaly moc parlamentu. Parlament je sice jediným orgánem moci zákonodárné, ale není jejím vlastníkem. Je jeho povinností z ústavy vykonávat zákonodárnou činnost a nesmí ji pouhým obyčejným zákonem přenést na jiného.