

ELEKTRONIZACE VEŘEJNÉ SPRÁVY V ČESKÉ A POLSKÉ REPUBLICE, PŘEDEVŠÍM TÉ DAŇOVÉ

DAMIAN CZUDEK

Právnická fakulta, Masarykova univerzita, Katedra finančního práva a
národního hospodářství, Česká republika

Abstract in original language

Můžeme konstatovat, že s příchodem informačních technologií se podstatně zvýšilo tempo rozvoje společnosti jako takové, na což musí také reagovat právě veřejná správa ve všech zemích. Pojem elektronizace je bezpochyby všeobecně rozšířený, nicméně jeho právní atributy zůstávají leckdy skryty i odborné veřejnosti. Příspěvek si proto klade za cíl popsat právní aspekty elektronizace veřejné, resp. daňové správy v České republice a Polsku, a analyzovat její klady a zápory, resp. porovnat jiné možnosti řešení téhož, poukázat na problematická místa v procesu elektronizace, atd.

Key words in original language

Elektronizace; daňová správa; komparace.

Abstract

With the introduction of the information technologies the development of the society started to significantly speed up and it is obvious that also the Public Administration in the whole world has to follow this trend, as well. The term „electronisation“ or „introduction of electronic devices“ is undoubtedly well-know, anyway the legal attributes of the electronisation still escape from the attention of legal experts. For that reason the contribution intends to describe the legal aspects of electronisation in Public and mainly Tax Administration in the Czech Republic and in the Poland, and to analyze its pros and cons, by other words to compare different resolution or to highlight the problematic points in the process of the electronisation etc.

Key words

Electronisation; tax administration; comparison.

1. ÚVOD

Již dlouhou dobu do všech oblastí našeho života pronikají ve větší nebo menší míře počítače. Probíhá elektronizace celého života. Komunikujeme na dálku, pracujeme v „domácích kancelářích“, studujeme „on-line“. Zda tento vývoj je posunem směrem kupředu nebo povede k záhubě lidstva jako společenství, se necháme překvapit. Pravdou je, že nynější vývoj společenství, zrychlování života a nároky kladené na občany si vynucuje

tuto elektronizaci. Výjimkou není ani oblast veřejné správy. I zde se již dlouhou dobu setkáváme se snahami o zefektivnění, zkvalitnění a zrychlení její práce. Jednou z cest, která vede ke kýženému cíli je nepochybně elektronizace a možnost komunikovat s veřejnou správou prostřednictvím internetu.

Kromě ryze praktických a faktických dopadů rozvoje počítačových a komunikačních technologií jsou zde i dopady vědecké. Vzniká nová vědecká disciplína¹, která zkoumá právě přenos a sdílení informací pomocí nových -elektronických, prostředků.

Je třeba si také uvědomit, že stěžejním pojmem celého procesu elektronizace je široce chápaný pojem "informace". Elektronizace, resp. komunikace pomocí moderních informačních technologií, je pouze jednou z forem mezilidské komunikace, tj. transferu informací.

2. PROJEVY ELEKTRONIZACE V PROCESU SPRÁVY DANÍ V ČESKÉ REPUBLICE

Projevem výše nastíněných změn je v oblasti práva finančního, resp. správy daní, možnost podávat, a to již od roku 2002, daňová přiznání a jiná podání daňové správě prostřednictvím webové aplikace EPO, která se nachází na stránkách Ministerstva financí – České daňové správy². Výhodou je, že není za potřebí speciální registrace, celý systém je založen na kvalifikovaném certifikátu s identifikátorem klienta Ministerstva práce a sociálních věcí ČR. Nicméně se od roku 2008 postupně přechází na nové řešení³. Daňový subjekt už neposílá email správci daně, ale využívá daňový portál pro vytváření, kontrolu, tisk, ukládání a odesílání podání – jak v elektronické, tak papírové podobě. Samozřejmě lze také přikládat přílohy v příslušných formátech. Pozitivem je nepochybně přehlednost, možnost jednoduché změny, a rychlosti takovéto komunikace.

V daňové informační schránce jsou uživatelé k dispozici vybrané personalizované údaje, jako jsou předpisy, platby, seznam písemností, obsah elektronicky zaslaných písemností, osobní daňový kalendář. Daňový portál umožňuje také přístup k veřejným službám. Těmi jsou elektronická podání pro daňovou správu, zjištění stavu zpracování elektronických podání a

¹ Informační věda

² <http://eds.mfcr.cz>

³ Serverové řešení. Kromě serverového řešení je připravena i offline verze aplikace EPO umožňující i bez stálého připojení k síti Internet vyplnit daňové přiznání nebo napsat daňové podání. Instalace aplikace je dostupná ke "stažení" a nainstalování na vlastní personální počítač na internetových stránkách České daňové správy. Cesta ke stažení offline verze aplikace EPO: <http://adis.mfcr.cz/adis/jepo/hlavni.htm>

přístup do registru plátců DPH. Dále zde najdeme služby tzv. Komunikační schránky, která obsahuje elektronickou komunikaci pro realizaci součinnosti třetích osob podle § 34 odst. 11 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a je využívána k ověření čísel bankovních účtů daňových subjektů.

Co se týče práva na nahlížení do spisů, je daňová informační schránka nepochybně přínosem pro daňový subjekt a podle mého názoru krokem správným směrem. Nahlížení do spisu se stává snazším, odpadne nutnost osobně navštívit správce daně. Výhodou je také to, že data získána z předchozích řízení se budou ve formulářích automaticky předvyplňovat, což urychlí a usnadní daňovému subjektu komunikaci se správcem daně.

3. DATOVÁ SCHRÁNKA

Po přijetí zákona č.365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, se čekalo, že dojde v revoluci ve veřejné správě a komunikace začne v masovém měřítku probíhat on-line. Nestalo se tomu tak. Bylo učiněno mnoho kroků, ale zřejmě nedůvěra občanů v informační technologie a konzervativnost zapříčinila neúspěch. Všechny orgány moci veřejné mají ze zákona e-podatelnou, avšak počet elektronických podání zaostává za klasickou papírovou formou.

Byl proto nutný další krok v rozvoji e-governmentu v České republice. Dne 17. července 2008 byl senátem ČR schválen zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, také nazývaný „E-government act“. Je důležitým zákonem v oblasti komunikace orgánů veřejné moci vůči fyzickým a právnickým osobám, fyzických a právnických osob vůči orgánům veřejné moci a díky pozdější novele i mezi těmito subjekty navzájem. Účinnost toho zákona byla stanovena na 1. července 2009.

Zákon je obecným předpisem pro doručování a stanovuje nadřazenost použití datové schránky nad jinými způsoby komunikace uvedenými ve zvláštních zákonech, tj. např. ve správním řádu, pro nás samozřejmě i v zákoně o správě daní a poplatků, od 1. ledna 2011 v daňovém řádu.

Zákon o elektronických úkonech si vyžádal také novelizaci zákona o správě daní a poplatků a jeho § 17a : „Adresátovi, který má zpřístupněnou datovou schránku, se doručuje přednostně podle zvláštního zákona“. Tím je myšlen výše zmíněný E – government act. Nutno také podotknout, že s tím počítá i nový daňový řád⁴, účinný od 1. ledna 2011, který ve svém § 42 nazvaném „Doručování prostřednictvím datové schránky“, stanoví: „Osobě, která má

⁴ zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů

zpřístupněnou datovou schránku, se doručuje elektronicky podle jiného právního předpisu. Z důvodové zprávy k návrhu daňového řádu vyplývá, že i při použití tohoto zvláštního zákona pro doručování se uplatní obecná ustanovení daňového řádu jako např. pravidlo o přednostním doručení zástupci (§ 41 daňového řádu) nebo ustanovení o neúčinnosti doručení (§ 48 daňového řádu).

Stěžejním pojmem celého zákona je datová schránka. Má sloužit jako úložiště, pomocí něhož bude doručováno orgány veřejné moci nebo bude sloužit k provádění úkonů vůči orgánům veřejné moci.⁵ Ke sjednocení systému je plánováno přímé propojení informačního systému daňové správy na datové schránky. V daňových informačních schránkách občan nalezne informace z daňového řízení a datová schránka bude sloužit pro doručování písemností. K přístupu⁶ do datové schránky je na rozdíl od daňové informační schránky nutný identifikátor datové schránky, který přidělí subjektu Ministerstvo vnitra a jeho tvorbu stanoví vyhláškou.

Důležitým pokrokem je, že zákon stanovuje stejné právní účinky výstupu konverze⁷ jaké má ověřená kopie dokumentu.

4. PROJEVY ELEKTRONIZACE V POLSKÉM PRÁVNÍM ŘÁDU V OBLASTI SPRÁVY DANÍ, ZEJMÉNA PŘI DORUČOVÁNÍ

Na rozdíl od českého právního řádu a celkem revolučního řešení komunikace mezi orgány moci veřejné na straně jedné a občany na straně druhé, v podobě datových schránek, v polském právním řádu tuto formu komunikace nenajdeme. Nelze však říci, že by v Polsku, v našem případě při správě daní, neprobíhala elektronizace a správa daní tak nešla s dobou.

Elektronizace je nepochybně široký pojem dotýkající se mnoha oblastí i v samotném daňovém procesu, na tomto místě se však budu věnovat, tak jako v předcházejícím textu, zejména problematice elektronických podání a elektronické formy doručování.

Prvním ze dvou projevů elektronizace při správě daní, o kterém bych se chtěl zmínit, je možnost podávat v elektronické podobě různá přiznání a další podání. Polský právní řád, resp. ministr financí, rozdělil zavádění elektronické formy deklarací do čtyř etap. První se týkala hlavně podání souvisejících s DPH a daní s příjmu právnických osob a spuštěna byla ke

⁵ §2 zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů,

⁶ Přístup zřizuje Ministerstvo vnitra ČR na základě žádosti subjektu - fyzické osoby. Právníkům osobám a orgánům veřejné moci je datová schránka zřízena ze zákona.

⁷ Výstupem konverze je převedení listinného dokumentu na dokument elektronický.

dni 1. ledna 2007. Druhá fáze se týkala ročního zúčtování daně z příjmu fyzických osob a její začátek byl stanoven na 1. duben 2008. Počátek dalších dvou fází byl stanoven na 1. červenec 2008 a 1. leden 2009.⁸

Dalším, problémem elektronizace bylo to, že ne všechny subjekty měly od začátku možnost elektronická podání skládat. Od konce roku 2007 měly tuto možnost pouze subjekty, kterých čisté roční příjmy přesahovaly ekvivalent 5 milionů EUR. Od 1. ledna 2008 bylo toto omezení zrušeno. Jediným předpokladem je zaručený elektronický podpis.⁹

Právní regulaci nalezneme v čl. 3a Ordynacji podatkowej a také rozvedení této zákonné možnosti elektronické komunikace se správcem daně v nařízeních ze dne 19. prosince 2007 týkající se určení druhů podání a přiznání, které je možno podávat v elektronické podobě¹⁰ a nařízení ve věci logické struktury deklarace a podání, způsobu jejich zasílání a druhů elektronických podpisů, kterými musí být podepsány¹¹.

Jedním z dalších projevů elektronizace, avšak troufám si tvrdit, že pro běžného smrtelníka podstatným, např. na rozdíl od zavádění elektronických spisů nebo ještě spíše od vzájemné elektronické komunikace mezi orgány a jejich elektronizace jejich interního systému je problematika elektronického doručování

Od 16. srpna 2006 zná polský právní řád jakožto jednu z možností doručování "dopisů" při správě daní, doručování na určenou elektronickou adresu - email¹². Subjekt však musí o takovýto způsob doručení výslovně

⁸ Bartosiewicz. A., Kubacki. R., *Leksykon Ordynacji podatkowej*, Wrocław, "UNIMEX", 2009, s. 269.

⁹ zaveden zákonem ze dne 18. září 2001, o elektronickém podpisu, ve znění pozdějších předpisů

¹⁰ rozporządzenie z dnia 19. grudnia 2007 r. w sprawie określenia rodzajów deklaracji, które mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej,

¹¹ rozporządzenie z dnia 24. grudnia, w sprawie struktury logicznej deklaracji i podań, sposobu ich przesyłania oraz rodzajów podpisu elektronicznego, którymi powinny być opatrzone,

¹² Art. 144a. § 1. Doręczenie pism, z wyjątkiem zaświadczeń, następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jeżeli strona wnosi o zastosowanie takiego sposobu doręczenia albo wyraża na to zgodę.

požádat nebo s ním výslovně souhlasit. Regulace se nachází v doplněném do Ordynacji čl. 144a.¹³

5. ZÁVĚR

E-government act je podle mého názoru krokem správným směrem a dává možnost zrychlit, zjednodušit a zlevnit jak na straně správce daně, tak na straně daňového subjektu řízení a jiné právní úkony. Průlomovým je nový institut tzv. vyzvednuté zásilky, jež stanoví, že pokud se osoba oprávněná k přístupu do datové schránky nepřihlásí do 10-ti dnů od vložení dokumentu do schránky, považuje se tento dokument za doručený posledním dnem lhůty. Výjimkou jsou pouze případy, kdy jiný právní předpis vylučuje náhradní doručení.

Polský právní řád, jak je vidět z nastíněných projevů elektronizace při správě daní, taktéž reaguje na potřeby moderní doby, avšak můžeme říci, že jsme o krok napřed. Nelze však tvrdit, že by v České republice vše probíhalo bez problémů. Dle mého názoru chybí jednotná koncepce a elektronizaci veřejné správy by bylo možná vhodné začít na zcela jiné úrovni. Mám na mysli elektronické občanské průkazy, které by obsahovaly jeden velice důležitý předpoklad pro celou elektronizaci, a tím je elektronický podpis. Elektronický podpis v souboru totiž není pro některé uživatele nejjednodušší, i samotné vyřízení a nainstalování může být pro některé méně zdatné jedince značně problematické. Čipová karta a zároveň občanský průkaz by mohl minimálně částečně tento hendikep odstranit, navíc by umožnil i např. elektronickou volbu, na začátek např. pouze fakultativní, což by dle mého názoru podstatně zvýšilo účast převážně mladších ročníků ve volbách. Necháme se překvapit, kterým směrem se zákonodárce vydá.

Literature:

- Bartosiewicz. A., Kubacki. R., *Leksykon Ordynacji podatkowej*, Wrocław, "UNIMEX", 2009,
- Dzwonkowski, H., Zgierski, Z., *Procedury podatkowe*, Warszawa: Difin sp. z o.o., 2006,
- Dowgier Rafał, Etel Leonard, Kosikowski Cezary, Pietrasz Piotr, Popławski Mariusz, Presnarowicz Sławomir, *Komentarz do ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U.05.8.60)*, 2009

¹³ Przepis ten został wprowadzony w związku z dostosowaniem ordynacji podatkowej do założeń wynikających z ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. Nr 64, poz. 565 z późn. zm.)

- zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů
- zákon č. 280/2009 Sb., daňová řád, ve znění pozdějších předpisů,
- důvodová zpráva k zákonu č. 280/2009 Sb., daňová řád,
- zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,
- zákona č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů,
- ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 18. września 2001 r. o podpisie elektronicznym (Dz.U. z 2001 r. Nr 130, poz. 1450 ze zm.)
- rozporządzenie z dnia 19. grudnia 2007 r. w sprawie określenia rodzajów deklaracji, które mogą być składane za pomocą środków komunikacji elektronicznej,
- rozporządzenie z dnia 24. grudnia, w sprawie struktury logicznej deklaracji i podań, sposobu ich przesyłania oraz rodzajów podpisu elektronicznego, którymi powinny być opatrzone,
- <http://eds.mfer.cz>,

Contact – email

damian@czudek.cz