

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru k návrhu směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o pravidla fakturace

KOM(2009) 21 v konečném znění – 2009/0009 (CNS)

(2009/C 306/17)

Dne 27. února 2009 se Rada Evropské unie, v souladu s článkem 93 Smlouvy o založení Evropského společenství, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

„návrhu směrnice Rady, kterou se mění směrnice 2006/112/ES o společném systému daně z přidané hodnoty, pokud jde o pravidla fakturace“

Specializovaná sekce Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 28. května 2009. Samostatným zpravodajem byl pan BURANI.

Na 454. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 10. a 11. června 2009 (jednání dne 10. června), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko 114 hlasy pro, žádný hlas nebyl proti a 1 člen se zdržel hlasování.

1. Závěry a doporučení

1.1 Komise předkládá tento dokument v reakci na požadavek Rady předložit do 31. prosince 2008 zprávu a případné návrhy ohledně **technologického vývoje v oblasti fakturace**. Související pravidla, která jsou obsažena ve směrnici o DPH 2006/112/ES, nedosáhla plně svých cílů. Jejich přezkum ostatně vedl k dalším úvahám a byly zjištěny **další nedostatky**. Návrh směrnice má přispět k procesu zjednodušování, snižování zátěže pro subjekty (především malé a střední podniky – MSP) a nepřímo, ale efektivně, i k boji proti podvodům.

1.2 Návrhy týkající se **fakturace** jsou podrobné a mají vysoce technický charakter, účelem všech však je dosažení výše uvedených cílů. Především stojí za to připomenout, že je explicitně uznána **rovnost mezi fakturami v elektronické a papírové podobě**. EHSV **souhlasí s navrženými opatřeními**, jež se zdají být rozumná a v souladu se zásadami řádné správy, vyjadřuje však vážné výhrady k **nadměrné volnosti členských států** přijmout určitá opatření či nikoliv. Výbor si je vědom potíží, se kterými se Komise při vypracovávání závazných pravidel platných v celé EU setkala. Neochota členských států zavádět některá pravidla může na druhé straně vyplývat i z různého stupně promyšlenosti administrativních postupů nebo z nepružnosti právních předpisů. Výsledkem této situace je nicméně **flexibilita v používání právních předpisů, která zpomaluje harmonizaci** a zvyšuje administrativní zátěž podniků.

1.3 EHSV považuje za nutné vyjádřit řadu **vážných výhrad** k jednomu jedinému bodu: **umožnit orgánům z jiných členských států přístup do elektronických archivů subjektů**. Toto právo překračuje zásady administrativní spolupráce a nezdá se být právně obhajitelné, především pokud vezmeme

v úvahu skutečnost, že je současně zrušeno pravidlo, podle něhož by využívání dat mělo být omezeno pouze na účely kontroly.

2. Úvod

2.1 Pravidla fakturace DPH, která velmi stručně řečeno představují právní a předpisový základ pro výběr daně a nepřímo i pro boj proti daňovým únikům, jsou obsažena ve směrnici 2001/115/ES a v současnosti začleněna do směrnice o DPH 2006/112/ES. Článek 237 této směrnice stanoví, že Komise předloží zprávu případně doprovázenou návrhem na změnu podmínek **elektronické fakturace**, který vezme v úvahu budoucí technologický vývoj v této oblasti. V návrhu směrnice, kterým se zabývá toto stanovisko, Komise uvádí, že původní předpisy nedosáhly plně svých cílů, a využívá tedy příležitosti k **rozšíření návrhů** tak, aby se odstranily nedostatky v této záležitosti.

2.2 Soubor nových pravidel byl vytvořen za čtyřmi hlavními účely: zjednodušit pravidla, a snížit tak zátěž pro podniky, podpořit malé a střední podniky, zvýšit využívání elektronické fakturace a přispět k boji proti podvodům v oblasti DPH. Tato činnost jistě není jednoduchá, ale Komise se k ní postavila s nejlepšími úmysly. Výsledky budou nicméně záležet na dobré vůli a efektivitě vnitrostátních správ při zavádění ustanovení obsažených ve směrnici.

2.3 Komise se ke **snížení administrativní zátěže** zavázala přijetím akčního plánu na rok 2007. Tímto návrhem začleňuje Komise **elektronickou fakturaci** do balíčku opatření týkajících se lepší tvorby právních předpisů za účelem snížení byrokratické zátěže pro podniky, čímž sleduje dvojí cíl: zajistit, aby

orgány daňové správy uznávaly elektronické faktury za stejných podmínek jako faktury v papírové podobě a zavést harmonizovaná pravidla, jimiž se omezí možnosti, které dosud měly členské státy především při autocertifikaci.

2.4 Co se týče malých a středních podniků, Výbor s potěšením přijímá především dvě ustanovení: rozšíření **zjednodušené fakturace** a možnost **účtovat DPH na hotovostním základě**. Tato opatření by měla vést ke snížení nákladů, zjednodušení postupů a nepřímo i k podnícení MSP, aby rozšířily svoji činnost do zahraničí a/nebo svoji činnost v zahraničí znovu zahájily.

2.5 Návrh je v souladu s Lisabonskou strategií pro růst a zaměstnanost a má velký politický význam, jelikož dále posiluje jednotný trh. V tomto kontextu přispěje **rozšíření** elektronické **fakturace** a její uchování k zajištění hladkého průběhu obchodních transakcí a umožní podnikům využít nových příležitostí a těžit z používání nových technologií, a tím snížit náklady a zvýšit produktivitu, především převedením prostředků využívaných na příjem, registraci a uchování údajů na jiné účely.

2.6 Jako příspěvek k **boji proti podvodům** se návrh snaží – kromě odstranění právních překážek elektronické fakturace, především v případě přeshraniční fakturace – o zpřísnění pravidel týkajících se úlohy faktury v odpočtu DPH a o zrychlení výměny informací o dodání zboží uvnitř Společenství.

2.7 EHSV se domnívá, že navrhovaný soubor pravidel je v souladu se zásadami, z nichž návrh vychází, a obecně ho schvaluje. Uvádí však několik připomínek a návrhů, které, pokud budou přijaty, povedou k lepšímu používání těchto pravidel v praxi.

3. Hlavní navržená opatření a připomínky k nim

3.1 Co se týče **vyúčtování nebo následných plateb** (čl. 64 odst. 2) nová pravidla stanoví, že **dodávání zboží** osvobozeného od daně nebo přemístění tohoto zboží, které probíhá po určitou dobu delší než jeden kalendářní měsíc, se považuje za uskutečněné uplynutím každého kalendářního měsíce. **Poskytování služeb podléhajících odvodu DPH**, které probíhá po určitou dobu delší než jeden rok, se považuje za uskutečněné uplynutím každého kalendářního roku. Členské státy mohou „v některých případech“ nespádajících do dvou předešlých kategorií uplatnit na dodávání zboží a poskytování služeb obvyklou lhůtu v délce jednoho kalendářního roku.

3.1.1 Výbor vítá zjednodušení vyplývající z těchto pravidel, a to i proto, že to umožní lépe kontrolovat obchod probíhající po určitou dobu. Vyjadřuje však určité výhrady ohledně možnosti členských států uplatnit na případy neuvedené ve směrnici obvyklou lhůtu v délce jednoho kalendářního roku, neboť tím dochází k oslabení harmonizace a obecný charakter této formulace by mohl způsobit nedorozumění či dokonce protesty.

3.2 Článek 167a stanoví, že v případech, kdy daňová povinnost z odpočitatelné daně vzniká při přijetí platby („zásada hotovosti“), *mohou* členské státy stanovit, že nárok na odpočet daně vzniká okamžikem dodání zboží nebo poskytnutí služeb nebo okamžikem vystavení faktury. Tato možnost připadá v úvahu, pouze pokud se na osobu povinnou k dani uplatní zásada hotovosti a její roční obrat nepřesahuje 2 miliony EUR.

3.2.1 Tato pravidla znamenají velká usnadnění pro MSP, které používají hotovostní účetnictví, a pro podniky, které používají přenesení daňové povinnosti, ale nemají fakturu. **Členské státy mají nicméně možnost, ale ne povinnost, tato pravidla zavést.** Rovněž toto oslabuje harmonizaci a určitým způsobem i zásadu rovné hospodářské soutěže. V doprovodné zprávě Komise navrhuje omezit dobrovolná opatření ve všech členských státech, v důsledku znění tohoto článku („mohou“) si však lze vyhlášený záměr vykládat několika způsoby.

3.3 Čl. 1 odst. 9 návrhu mění písmena a), c) a f) článku 178 směrnice 2006/112/ES. V zásadě, aby se mohlo využít odpočtu, musí být faktury vystaveny v souladu s kritérii uvedenými v hlavě XI kapitole 3 směrnice o DPH. Takže pokud dodavatel zboží/poskytovatel služeb účtuje DPH na hotovostním základě, *mohou* členské státy povolit příjemci uplatnit nárok na odpočet daně okamžitě. Toto pravidlo zavádí zásadu, jež usnadňuje hladký průběh transakcí, ale ani v tomto případě nepřispívá možnost členských států zavést ho, či nikoliv, ke kýžené harmonizaci.

3.4 Řada ustanovení (zrušení článků 181 a 182, nové články 218a a 219a) by měla vyřešit problémy **podniků dodávajících zboží/poskytujících služby jiným podnikům**. Tyto dodavatelské podniky v současnosti musejí v zásadě dodržovat **pravidla fakturace** platná v cílovém členském státě (i když tuto povinnost lze často obtížně vykládat). Předkládá se soubor harmonizovaných návrhů týkajících se jak elektronických faktur, tak faktur v papírové podobě, aby mohly být používány v celé EU. Podobně je tomu u fakturace **B2C** (dodání podniků pro koncové spotřebitele), u níž se i nadále budou používat pravidla platná v místě zdanění.

3.4.1 Nová pravidla se týkají **zjednodušených faktur**, které je možno vydat v několika případech, především pokud je základ daně nižší než 200 EUR a pokud je dodání zboží nebo poskytnutí služeb osvobozeno od daně bez nároku na odpočet daně. Tato možnost se může změnit na *povinnost*, kterou členské státy mohou zavést pro dodávky zboží nebo poskytování služeb v rámci svého území.

3.4.2 Rozdíl mezi „úplnou“ a zjednodušenou fakturou spočívá v jejich různém využití: první slouží k uplatnění nároku na odpočet daně, druhá tuto funkci obecně nemá, pouze ve schválených případech a jen v rámci území daného členského státu. Navržené inovace jsou v souladu s vůlí Komise zjednodušit postupy a snížit zátěž pro podniky, ale různé možnosti, které se členským státům nabízejí, jsou i tomto případě v rozporu se zásadou harmonizace. To je jasný důkaz toho, že členské státy odmítají uplatňovat jednotné administrativní postupy a systémy. Pro zjednodušenou fakturaci by měl být namísto dobrovolného opatření, které předpokládá stávající návrh směrnice, upřednostněn závazný předpis, aby se zamezilo dodatečné administrativní zátěži podniků, které jsou činné v několika členských státech a musejí se řídit různými předpisy.

3.5 Členské státy mohou daňovým poplatníkům, kteří na jejich území dodávají zboží a poskytují služby, určit lhůty pro vystavení faktury. Na základě předkládaného návrhu směrnice má být v článku 222 směrnice 2006/112/ES stanoveno omezení lhůty pro vystavení faktury nejpozději do 15. dne měsíce následujícího po měsíci, v němž se uskutečnilo zdanitelné plnění. Výbor tuto lhůtu považuje v případě mnoha odvětví (např. stavebnictví) za příliš krátkou a navrhuje tuto změnu buď vyškrtnout, a ponechat tak původní článek 222 beze změny, nebo lhůtu pro vystavení faktury prodloužit alespoň na 2 měsíce.

3.6 Řada nových pravidel se týká **registrace, účetnictví a uchovávání** (i elektronické) transakcí, zdanitelných

i nezdanitelných. EHSV nemá v tomto směru konkrétní připomínky. Výjimku představuje možnost členských států uložit povinnost **přeložit určité faktury do jejich úředního jazyka**. Tato povinnost existuje již v některých zemích, představuje však pro podniky nezanedbatelnou dodatečnou zátěž.

3.7 Důležitou inovaci zavádí nový článek 249 ohledně **kontrol**: podle původní formulace mají do elektronického archivu faktur přístup pouze orgány členského státu, v němž je subjekt usazen. Nové znění navrhuje, aby byl **přístup rozšířen na orgány druhého členského státu**, ve kterém je DPH splatná. Ruší se dosud platné omezení, podle něhož mají *vnitrostátní* orgány [členského státu] umožněn přístup [k elektronickým fakturám] „v rozsahu, ve kterém je tento stát potřebuje pro účely kontroly“.

3.7.1 Rozšíření možnosti neomezeného přístupu na orgány jiného členského státu představuje podle EHSV **přiznání práva, které překračuje pravidla týkající se administrativní spolupráce**. Dosud neexistuje žádné ustanovení, které by zahraniční správě umožnilo vyslyšet či vyšetřovat vnitrostátní subjekt, a to s mandátem soudního orgánu příslušné země nebo bez něho. Nové pravidlo v podstatě zavádí **určitý způsob vyšetřování elektronickou cestou**. Navíc je obtížně představitelné, jak by bylo možné vstoupit do elektronického archivu a zjistit si pouze potřebné údaje a nevímat si při tom údajů, které nejsou k účelům pátrání potřebné.

3.8 Na závěr lze uvést, že EHSV blahopřeje Komisi k novému impulzu, který dala již zahájenému procesu zjednodušování postupů a snižování administrativní a účetní zátěže a již zahájenému důslednějšímu boji proti podvodům. Vyjadřuje rozpaky nad slabým pokrokem na cestě k harmonizaci pravidel, přestože uznává potíže způsobené odmítavým postojem členských států. Z právního hlediska a i z hlediska principu vyjadřuje silné výhrady vůči novým pravidlům pro přístup do elektronických archivů.

V Bruselu dne 10. června 2009.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Mario SEPI