

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Katedra veřejné správy

BAKALÁŘSKÁ PRÁCE

Organizace a působnost Finanční správy České republiky

Předkládá: Ing. Iva Cila

Vedoucí diplomové práce: Ing. Milan Lindner, Ph.D.

Plzeň 2022

ZÁPADOČESKÁ UNIVERZITA V PLZNI

Fakulta právnická

Akademický rok: 2021/2022

ZADÁNÍ BAKALÁŘSKÉ PRÁCE

(projektu, uměleckého díla, uměleckého výkonu)

Jméno a příjmení: **Ing. Iva CILA**
Osobní číslo: **R19B0015P**
Studijní program: **B6804 Právní specializace**
Studijní obor: **Veřejná správa**
Téma práce: **Organizace a působnost Finanční správy České republiky**
Zadávací katedra: **Katedra veřejné správy**

Zásady pro vypracování

Cíl práce bude spočívat v nezávislém odborném zhodocení účelnosti organizační struktury Finanční správy České republiky (FSČR) ve vazbě na definovanou požadovanou působnost a její reformy v minulých letech.

Úvodní kapitoly budou zaměřeny na představení FSČR, vymezení základních pojmů a seznámení se se stěžejními právními předpisy.

Dále budou uvedeny orgány FSČR v hierarchickém uspořádání a jejich působnost. Významná část práce bude věnována organizačnímu uspořádání uvnitř finančních úřadů se zaměřením na nosné agendy.

Pozornost bude dále zaměřena na legislativní změny, význam celostátní působnosti ve vztahu k současnému uspořádání a bude hodnoceno, zda současné nastavení odpovídá záměru uskutečněných reforem v posledních letech.

Závěrečné úvahy budou směřovat k možnosti centrálního řízení FSČR jakožto efektivního systému řízení.

Rozsah bakalářské práce:
Rozsah grafických prací:
Forma zpracování bakalářské práce: **tištěná**

Seznam doporučené literatury:

viz zvláštní seznam

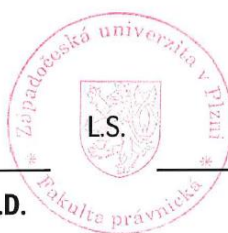
Vedoucí bakalářské práce: **Ing. Milan Lindner, Ph.D.**
Katedra veřejné správy

Datum zadání bakalářské práce: **29. března 2021**

Termín odevzdání bakalářské práce: **31. března 2022**



JUDr. et PhDr. Stanislav Balík, Ph.D.
děkan



JUDr. Tomáš Louda, CSc.
vedoucí katedry

V Plzni dne 25. října 2021

Prohlášení

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma „Organizace a působnost Finanční správy České republiky“ zpracovala samostatně a že jsem vyznačila prameny, z nichž jsem pro svou práci čerpala způsobem pro vědeckou práci obvyklým.

V Plzni dne 30. 3. 2022

Ing. Iva Cíla

Poděkování

Na prvním místě bych ráda poděkovala panu Ing. Milanu Lindnerovi, Ph.D. za odborné vedení a počáteční nasměrování mé bakalářské práce, jakož i cenné a velmi podnětné rady a připomínky. Zároveň děkuji všem svým bývalým kolegům z Finanční správy České republiky za mnoho báječných let vzájemné profesionální spolupráce.

Obsah

Seznam zkratk	8
Úvod	9
1. Ministerstvo financí České republiky	10
2. Vývoj daňové správy po r. 1989 do konce r. 2012	11
2.1 Působnost české daňové správy	11
2.2 Organizace české daňové správy	12
2.2.1 Ústřední finanční a daňové ředitelství	12
2.2.2 Územní finanční orgány	13
2.2.3 Generální finanční ředitelství	17
2.2.4 Specializovaný finanční úřad	18
3. Organizace a působnost Finanční správy ČR	21
3.1 Generální finanční ředitelství	23
3.1.1 Vymezení činností Generálního finančního ředitelství	24
3.1.2 Organizační struktura Generálního finančního ředitelství	26
3.2 Odvolací finanční ředitelství	27
3.2.1 Vymezení činností Odvolacího finančního ředitelství	27
3.2.2 Organizační struktura Odvolacího finančního ředitelství	27
3.3 Finanční úřady	28
3.3.1 Vymezení činností finančních úřadů	28
3.3.2 Organizační struktura finančního úřadu	29
3.3.3 Organizační struktura a působnost územního pracoviště	30
3.4 Specializovaný finanční úřad	31
3.4.1 Vymezení činností Specializovaného finančního úřadu	31
3.4.2 Organizační struktura Specializovaného finančního úřadu	32
4. Zhodnocení vybraných změn od roku 2010	34
4.1 GFŘ - centrální řídicí orgán a strategické řízení organizace	35
4.2 OFŘ a koncentrace odvolacího řízení	38
4.3 Působnost finančních úřadů a SFÚ	39
4.4 Centralizované zpracování podání a větší míra elektronizace	44
5. Návrh organizačních změn ve Finanční správě ČR	46
5.1 Centralizované řízení výkonu kontrolní činnosti	46
5.2 Specializované činnosti	48
5.3 Centralizace a automatizace vyměřovacího řízení	49
Závěr	51

Resumé.....	52
Seznam použitých zdrojů.....	53
Seznam obrázků.....	59
Přílohy.....	60

Seznam zkratk

ADIS	automatizovaný informační daňový systém
DPH	daň z přidané hodnoty
FŘ	finanční ředitelství
FÚ	finanční úřad/úřady
GFŘ	Generální finanční ředitelství
JSM	jedno správní místo
OFŘ	Odvolací finanční ředitelství
SDKA	Sekce daňové kontroly a analytiky
SFÚ	Specializovaný finanční úřad
SMVD	Sekce metodiky a výkonu daní
ÚFDŘ	Ústřední finanční a daňové ředitelství
ÚFO	územní finanční orgány
VIES	VAT Information Exchange System

Úvod

Tato bakalářská práce se věnuje tématu Finanční správy České republiky, a to jak po stránce organizační, tak z hlediska působnosti jejích orgánů v podmínkách demokratického právního uspořádání státu. V úvodní kapitole musí být nutně zmíněno Ministerstvo financí České republiky, neboť se jedná o ústřední orgán státní správy mimo jiné pro oblast daní. Druhá kapitola se zabývá vybudováním české daňové správy na základě zákona o územních finančních orgánech za účelem zajištění správy daní a poplatků na počátku 90. let 20. století a třetí kapitola představí Finanční správu České republiky v podobě, v jaké jí známe dnes. V obou typech organizačního uspořádání daňové správy a později finanční správy Ministerstvo financí České republiky sehrálo a stále sehrává důležitou roli, a sice s tím rozdílem, že dříve prostřednictvím zvláštní sekce zřízené v rámci jeho organizační struktury daňovou správu přímo řídilo, zatímco v současné době je finanční správa pouze jeho podřízeným orgánem pro zákonem stanovené účely.

Úkolem této práce je zdůraznit důležité momenty, které reprezentují snahu o postupnou modernizaci a reorganizaci daňové správy, což představuje zejména komplexní novela zákona o územních finančních orgánech z roku 2010 a následný vznik finanční správy na základě zákona o Finanční správě České republiky. Cílem je porovnat prezentované návrhy modernizace a zefektivnění finanční správy nejen s právním stavem, ale také s faktickou realizací její organizace a řízení a případně nastínit určité organizační úpravy, které by mohly přispět k jejímu zlepšení. Vyhodnocení legislativních a organizačních změn, které jsou zaměřeny zejména na oblast výkonu správy daní, jsou spolu s případnými návrhy organizačních úprav součástí závěrečných kapitol.

Téma bakalářské práce bylo zvoleno s ohledem na několikaletou profesní angažovanost autorky bakalářské práce v zásadě ve všech územních úrovních organizace daňové a později finanční správy.

1. Ministerstvo financí České republiky

Ministerstvo financí České republiky (dále též „ministerstvo financí“) se sídlem v Praze je ve smyslu článku 79 odst. 1 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) ústředním správním úřadem České republiky, který byl zřízen zákonem č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (dále jen „kompetenční zákon“).

Do působnosti ministerstva financí patří například státní rozpočet, státní závěrečný účet, státní pokladna, fiskální politika, finanční trh, finanční hospodaření, finanční kontrola, účetnictví, audit daňové poradenství a v neposlední řadě daně, poplatky a clo.¹

Mezi podřízené organizace ministerstva financí patří Finanční správa České republiky (dále též „finanční správa“), Celní správa České republiky, Finanční analytický úřad, Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, Státní tiskárna cenin a Státní pokladna Centrum sdílených služeb.²

Ačkoliv kompetenční zákon přímo vyjmenovává některé podřízené správní úřady³ a zmiňuje povinnosti nižších orgánů státní správy vůči ministerstvu financí, kam lze obecně zařadit i Generální finanční ředitelství⁴, podřízenost finanční správy a její působnost vyplývá z § 1 odst. 3 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o finanční správě“).

V rámci organizační struktury ministerstva financí se daněmi zabývá sekce 05 – Daně a cla. Organizační struktura ministerstva financí vychází z působnosti ministerstva financí vymezené zejména kompetenčním zákonem a konkrétně ji upravuje Organizační řád Ministerstva financí, který je jedním z jeho základních vnitřních předpisů závazných pro všechny zaměstnance, kteří jsou v základním pracovním vztahu⁵ k České republice – Ministerstvu financí⁶, a státní zaměstnance, kteří jsou zařazeni nebo jmenováni na služební místo v ministerstvu financí⁷.

¹ § 4 kompetenčního zákona.

² MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY [online]. [cit. 15. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/primo-rizene-organizace>.

³ § 7 odst. 3, § 11 odst. 3, § 13 odst. 5, § 19 odst. 6 kompetenčního zákona.

⁴ § 27 kompetenčního zákona.

⁵ § 3 zákona č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

⁶ Čl. 1 odst. 2 Organizačního řádu Ministerstva financí.

⁷ § 6 zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

2. Vývoj daňové správy po r. 1989 do konce r. 2012

Po událostech v listopadu 1989 bylo třeba v prostředí demokratického státu a formující se tržní ekonomiky provést legislativní změny mimo jiné i v oblasti správy daní. Zákonem č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o ÚFO“) bylo s účinností od 1. 1. 1991 zřízeno osm finančních ředitelství a přes dvě stě finančních úřadů. V průběhu dalších let však snahy o zlepšení organizačního uspořádání vyústily v potřebu reformy, která byla odstartována schválením materiálu „Program projektu vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů“ usnesením vlády č. 1336⁸, jehož součástí byla i reorganizace daňové správy.

Výsledkem těchto snah byla komplexní novela zákona o ÚFO⁹, která přinesla významnou organizační změnu s účinností od 1. 1. 2011. Změna spočívala především ve vytvoření samostatného Generálního finančního ředitelství (dále též „GFŘ“) jakožto zastřešujícího orgánu daňové správy nahrazujícího dosavadní řídicí orgán, Ústřední finanční a daňové ředitelství (dále též „ÚFDŘ“), který působil jako sekce ministerstva financí. Stejná novela zavedla do soustavy územních finančních orgánů s účinností od 1. 1. 2012 Specializovaný finanční úřad (dále též „SFÚ“) s celostátní působností.

S účinností od 1. 1. 2013 byla soustava územních finančních orgánů nahrazena soustavou orgánů finanční správy. Zákonem o finanční správě tak byla právně dovršena reorganizace dřívější české daňové správy.

2.1 Působnost české daňové správy

Zákonem o ÚFO byla dána působnost územních finančních orgánů, jejíž rozsah byl vymezen v zákoně České národní rady č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „ZSDP“). Rozsah působnosti zahrnoval správu veškerých příjmů státních fondů a rozpočtů územních a samosprávných orgánů (obcí) pokud měly charakter daňových příjmů, ať už se tyto příjmy nazývaly daněmi, odvody

⁸ ÚŘAD VLÁDY ČR [online]. [cit. 15. 3. 2022]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2008-11-03>. 1621/08 Program Projektu vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů.

⁹ Zákon č. 199/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. § 1 Orgány Finanční správy České republiky. In: Sbirka zákonů. 16. 6. 2020. ISSN 1211-1244.

či poplatky a bez ohledu na to, kdo byl pověřen jejich správou. Zahrnoval dokonce i správu daní, které v době účinnosti ZSDP ještě nebyly součástí platného právního řádu, ale jejichž zavedení se předpokládalo.¹⁰

Výše zmíněný ZSDP představoval nově vytvořenou procení normu, která upravovala postup daňových orgánů při správě daní. Důvodem vytvoření tohoto komplexního předpisu bylo sjednocení dosavadní právní úpravy správy daní.

2.2 Organizace české daňové správy

Oblast působnosti někdejší finanční správy, v níž byla hierarchická odpovědnost nastavena od okresní přes krajskou finanční správu až po ministerstvo financí, byla přenesena již zmíněným zákonem o ÚFO na územní finanční orgány, a to konkrétně na 8 finančních ředitelství a 218 finančních úřadů¹¹. V důsledku pozdějších změn se počet finančních úřadů snížil na 199¹². Tato organizace se ještě před 1. 1. 2013 rozrostla o Generální finanční ředitelství a Specializovaný finanční úřad¹³.

2.2.1 Ústřední finanční a daňové ředitelství

Uvnitř ministerstva financí jako jeho organizační součást byla na základě rozhodnutí ministra financí zřízena sekce nazvaná Ústřední finanční a daňové ředitelství¹⁴, která zabezpečovala výkon daňové správy a v jejímž čele stál vrchní ředitel podřízený náměstkovi ministra financí. ÚFDŘ tak představovalo centrální orgán české daňové správy. Na základě zákona o ÚFO ministerstvo financí řídilo výše zmíněných 8 finančních ředitelství a jejich prostřednictvím 199 finančních úřadů. V rámci této instituce existovalo několik odborů, jako odbor metodiky a výkonu daní z příjmů, odbor metodiky správy daní, odbor rozvoje informačních systémů daňové správy, odbor řízení

¹⁰ VLÁDA. Důvodová zpráva k zákonu České národní rady č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. [cit. 9. 3. 2022]. Dostupné v Systému ASPI. LIT33670CZ.

¹¹ Tamtéž.

¹² Zákon o ÚFO byl novelizován zákonem ČNR č. 337/1992 Sb., zákonem ČNR č. 35/1993 Sb., zákonem č. 325/1993 Sb., zákonem č. 85/1994 Sb., zákonem č. 311/1999 Sb., zákonem č. 253/2000 Sb., zákonem č. 132/2000 Sb., zákonem č. 218/2000 Sb., zákonem č. 58/2001 Sb., zákonem č. 320/2002 Sb., zákonem č. 309/2002 Sb., zákonem č. 501/2004 Sb., zákonem č. 444/2005 Sb., zákonem č. 57/2006 Sb., zákonem č. 130/2006 Sb., zákonem č. 230/2006 Sb., zákonem č. 165/2006 Sb.

¹³ Zákon č. 199/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. In: Sbirka zákonů. 16. 7. 2010. ISSN 1211 1244.

¹⁴ FINANČNÍ SPRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY. Výroční zpráva české daňové správy. 2006 [online]. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/vz_2006.pdf.

a ekonomiky územních finančních orgánů, odbor metodiky a výkonu DPH a majetkových daní¹⁵. Finanční ředitelství a finanční úřady dohromady tvořily územní finanční orgány.

2.2.2 Územní finanční orgány

Jak již bylo zmíněno, na území České republiky působilo osm finančních ředitelství (dále též „FŘ“)¹⁶, a to FŘ pro hl. m. Prahu, FŘ v Praze, FŘ v Českých Budějovicích, FŘ v Plzni, FŘ v Ústí nad Labem, FŘ v Hradci Králové, FŘ v Brně a FŘ v Ostravě. Finanční ředitelství měla postavení správních úřadů a organizačních složek státu a byla navíc účetními jednotkami příslušnými hospodařit s majetkem státu, a to i za jim podřízené finanční úřady, které toto postavení neměly¹⁷. Finanční ředitelství zejména řídila finanční úřady, vykonávala správu daní v rozsahu své působnosti a přezkoumávala rozhodnutí finančních úřadů vydaných v daňových řízeních. Jejich struktura byla odvozena od druhů daní a dalších agend, zatímco struktura finančních úřadů vycházela z jednotlivých fází daňových řízení.

Za činnost každého finančního ředitelství odpovídal ředitel, který jej zároveň i řídil. Ředitele finančních ředitelství jmenoval a odvolával ministr financí České republiky a po vzniku Generálního finančního ředitelství pak generální ředitel. Ředitel jednal jménem finančního ředitelství.

Finanční ředitelství se členila na odbory a oddělení, případně i na referáty. Toto členění si lze ukázat příkladně na vnitřní organizační strukturu Finančního ředitelství v Brně¹⁸: sekretariát, oddělení interního auditu, odbor daní a dotací (oddělení daně z příjmů fyzických osob a daně silniční, oddělení daně z příjmů právnických osob, oddělení nepřímých daní, oddělení majetkových daní a ostatních agend, oddělení právní a metodiky správy daní, oddělení dotací), oddělení analyticko-vyhledávací, oddělení automatizace a informatiky, oddělení finančních revizí, oddělení cenové kontroly, oddělení vnitřní správy a oddělení personální oddělení inspekce.

¹⁵ FINANČNÍ SPRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY. Výroční zpráva české daňové správy. 2005. Příloha 1[online]. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/assets/en/attachments/fa-financial-administration/VZ_komplet_dvojstrany.pdf.

¹⁶ Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů. Příloha číslo 3.

¹⁷ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. Informace o činnosti daňové a celní správy České republiky za rok 2009. Str. 2. [online]. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Dane_Vyhodnoceni_2009_Informace-o-cinnosti-danove-a-celni-spravy-Ceske-republiky-za-rok-2009.pdf.

¹⁸ SLIDE TO DOC. Prezentace činnosti Finančního ředitelství v Brně [online]. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: <https://slidetodoc.com/prezentace-innosti-finannho-editelstv-v-brn-finann-editelstv/>

V čele odboru finančního ředitelství stál vedoucí, kterého do funkce jmenoval a z funkce odvolával ředitel finančního ředitelství, a který řídil činnost odboru daní a koordinoval činnost oddělení, která do něho byla začleněna. Za činnost odboru odpovídal řediteli finančního ředitelství, popř. zástupci ředitele finančního ředitelství. Oddělení finančního ředitelství řídil vedoucí, kterého do funkce jmenoval a z funkce odvolával ředitel finančního ředitelství na návrh vedoucího odboru finančního ředitelství.

Oddělení finančních ředitelství se dále členilo dle potřeby na referáty. Tehdy platilo, že v odůvodněných případech mohl ředitel finančního ředitelství na návrh vedoucího odboru zřídit v oddělení finančního ředitelství referáty a určit jejich název, pokud bylo jejich vytvoření pro řízení činnosti oddělení účelné. V čele referátu stál vedoucí referátu finančního ředitelství. Vedoucí referátu řídil činnost referátu a za jeho činnost odpovídal vedoucímu oddělení.

Jednotlivá oddělení finančních ředitelství v rámci správy daní v oblasti své působnosti pak zejména řídila metodicky v rozsahu své náplně činnosti finanční úřady, vyřizovala opravné prostředky podané proti rozhodnutí řízených finančních úřadů, a zabezpečovala obsahově další odbornou přípravu zaměstnanců finančních úřadů. Zde je však třeba zdůraznit, že snaha o metodické sjednocení za účelem jednotného přístupu v daňových řízeních mohla být závazně uplatňována pouze tehdy, pokud příslušná metodika byla vydána a podepsána ředitelem finančního ředitelství. Pokud by býval chtěl metodický útvar operativně usměrňovat, resp. reálně řídit činnost pracovníků finančních úřadů, nebylo to možné, stejně jako to není možné ani po 1. 1. 2013. V tomto ohledu by se jednalo pouze o nezávazná doporučení. Pokud šlo o zmiňované vyřizování opravných prostředků, z tohoto pohledu byla finanční ředitelství druhoinstančním orgánem, který mohl odvolání vyhovět či nevyhovět a zamítnout jej.

Finanční úřad řídil ředitel finančního úřadu. Ředitele finančního úřadu jmenoval a odvolával generální ředitel na návrh ředitele finančního ředitelství. Finanční úřady fungovaly jako prvoinstanční územní finanční orgány podřízené finančním ředitelstvím a zejména vykonávaly správu všech daní kromě spotřebních daní podle ZSDP. Jejich územní působnost byla vykonávána ve správních obvodech obcí s rozšířenou působností¹⁹ na základě novely z roku 2005²⁰, a to s odkazem na zvláštní právní

¹⁹ Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů. Příloha číslo 1.

²⁰ Zákon č. 444/2005 Sb., kterým se mění zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech. In: Sbírka zákonů. 11. 11.2005. ISSN 1211-1244.

předpisy²¹. S vymezením územní působnosti také souvisela otázka místní příslušnosti, která se primárně řídila obvodem působnosti příslušného správce daně a místem pobytu fyzických osob nebo sídlem právnických osob, pokud se jednalo o daňové subjekty. Od územní působnosti pak bylo třeba odlišit věcnou příslušnost, která se odvíjela od příslušné kompetence k výkonu správy daní.

Organizační struktura Finančních úřadů byla tvořena jednotlivými odděleními, případně i referáty. Počet oddělení se odvíjel od velikosti finančních úřadů, které byly v tomto ohledu dělené do pěti skupin: finanční úřady orientačně se 101 a více zaměstnanci, finanční úřady orientačně s 61 až 100 zaměstnanci, finanční úřady orientačně s 41 až 60 zaměstnanci, finanční úřady orientačně s 26 až 40 zaměstnanci, finanční úřady orientačně s 25 a méně zaměstnanci.²²

Toto členění si lze opět ukázat příkladně na vnitřní organizační strukturu finančního úřadu spadajícího pod Finanční ředitelství v Brně²³: sekretariát a vnitřní správa, oddělení registrační a evidence daní, oddělení vyměřovací, oddělení kontrolní, oddělení vymáhací, oddělení majetkových daní a ostatních agend, oddělení dotací. Pracovní náplň těchto útvarů byla přesně vymezena v tehdejší organizačním řádu.

Struktura malých finančních úřadů byla odlišná. I v jejich čele stál ředitel finančního úřadu, pod kterého spadal sekretariát a vnitřní správa, ale ostatní činnosti už se rozdělovaly pouze do dvou oddělení, a to do oddělení daňové správy anebo oddělení kontrolního.²⁴

V čele oddělení finančního úřadu stál vedoucí oddělení, kterého do funkce jmenoval a z funkce odvolával ředitel finančního ředitelství na návrh ředitele finančního úřadu. Vedoucí řídil činnost oddělení v souladu s právními předpisy, pokyny ministerstva, finančního ředitelství a ředitele finančního úřadu, přičemž náplň činnosti oddělení vyplývala přímo z tehdejšího organizačního řádu.

Oddělení finančních úřadů se dále členilo dle potřeby na referáty. Tehdy platilo, že, že v odůvodněných případech mohl ředitel finančního ředitelství na návrh ředitele finančního úřadu zřídit v oddělení finančního úřadu referáty a určit jejich název, pokud bylo jejich vytvoření pro řízení činnosti oddělení účelné. V čele referátu stál vedoucí

²¹ Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. In: Sbíрка zákonů. 17. 5. 2000. Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb. In: Sbíрка zákonů. 12. 7. 2002.

²² SLIDE TO DOC. Prezentace činnosti Finančního ředitelství v Brně [online]. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: <https://slidetodoc.com/prezentace-innosti-finannho-editelstv-v-brn-finann-editelstv/>.

²³ Tamtéž.

²⁴ Tamtéž.

referátu finančního úřadu, kterého do funkce zařadil a z funkce uvolnil ředitel finančního ředitelství na návrh ředitele finančního úřadu. Vedoucí referátu řídil činnost referátu a za jeho činnost odpovídal vedoucímu oddělení.

Pro názornost je vhodné popsat alespoň stručně činnost některých z výše uvedených oddělení. Za pozornost zcela určitě stojí oddělení registrační a evidence daní, oddělení vyměřovací a oddělení kontrolní.

Oddělení registrační a evidence daní zejména provádělo registraci daňových subjektů včetně změn, ověřovalo údaje při registraci, případně je doplňovalo; k provádění registrace a ověřování údajů při registraci využívalo údaje ze základních registrů veřejné správy a on-line přístupu k nim a vydávalo rozhodnutí v rámci agendy tohoto oddělení. Dále ukládalo mj. pokuty za porušení registrační povinnosti daňových subjektů a shromažďovalo a postupovalo spis daňového subjektu při změně místní příslušnosti jinému správce daně.²⁵

Oddělení vyměřovací zejména vyměřovalo daně, včetně dodatečného vyměření daní a vyměřovalo příslušenství daní včetně ukládání pokut, vydávalo rozhodnutí ve věci posečkání daně, povolování splátek a prominutí daňového nedoplatku, povolovalo nahlédnutí do spisů daňovým subjektům, předávalo podněty kontrolnímu oddělení a provádělo ve své působnosti vyhledávací činnost, místní šetření a analytickou činnost. Obecně existovala v rámci dalšího vnitřního členění oddělení na referáty i specializace podle jednotlivých druhů daní, a to daně z přidané hodnoty, daně z příjmů fyzických osob a daně z příjmů právnických osob.²⁶

Oddělení kontrolní provádělo daňové kontroly u daňových subjektů, vyhotovovalo zprávy o daňových kontrolách, včetně projednání s daňovým subjektem, provádělo ve své působnosti vyhledávací činnost, místní šetření, zajišťovalo ve své působnosti mezinárodní spolupráci, včetně prověřování nesrovnalostí v systému výměny informací v rámci Evropské unie (VIIES).²⁷

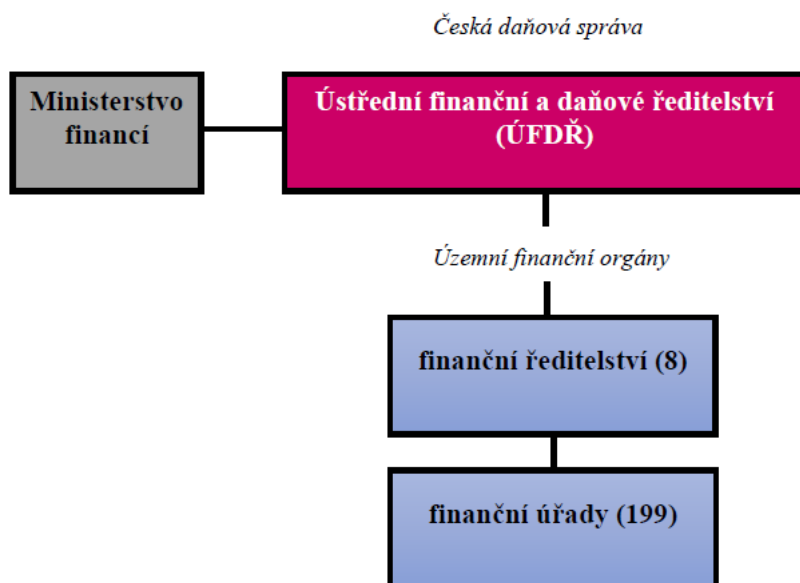
²⁵ SLIDE TO DOC. Presentace činnosti Finančního ředitelství v Brně [online]. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: <https://slidetodoc.com/presentace-innosti-finannho-editelstv-v-brn-finann-editelstv/>. Srov. s posledním zněním Organizačního řádu Finanční správy České republiky ze dne 23. června 2015 [online]. S. 79. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/organizacni-struktura/organizacni-rad-fs-cr>

²⁶ Srov. tamtéž.

²⁷ SLIDE TO DOC. Presentace činnosti Finančního ředitelství v Brně [online]. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: <https://slidetodoc.com/presentace-innosti-finannho-editelstv-v-brn-finann-editelstv/>. Srov. s posledním zněním Organizačního řádu Finanční správy České republiky ze dne 23. června 2015 [online]. S. 80. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/organizacni-struktura/organizacni-rad-fs-cr>

Na závěr této kapitoly lze shrnout, že k 31. 12. 2010 existovaly v rámci daňové správy tři organizační stupně, které byly hierarchicky i právně uspořádány od zastřešujícího ministerstva financí určujícího podobu tehdejší organizace daňové správy přes mezistupeň, který byl reprezentován finančními ředitelstvími až po nosné výkonné orgány, které představovaly finanční úřady.

Obrázek č. 1: Česká daňová správa – organizační schéma do 31. 12. 2010



Zdroj: Vlastní zpracování schématu na základě zákona o ÚFO

2.2.3 Generální finanční ředitelství

Novelou zákona o ÚFO²⁸ bylo s účinností od 1. 1. 2011 vedle finančních ředitelství a finančních úřadů zřízeno Generální finanční ředitelství a dále byl formálně zavedený, ale tehdy ještě nezrealizovaný Specializovaný finanční úřad.

Generální finanční ředitelství se stalo celostátním orgánem zastřešujícím daňovou správu podřízeným ministerstvu financí. GFŘ vzniklo vyčleněním té části odborů ministerstva financí, která se dosud zabývala především řízením ÚFO

²⁸ Zákon č. 199/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. In: Sbíрка zákonů. 16. 7. 2010. ISSN 1211 1244.

a výkonem správy daní²⁹. Jednalo se o správní úřad s celostátní působností, v jehož čele stál generální ředitel jmenovaný a odvolávaný ministrem financí. GFŘ se stalo účetní jednotkou oprávněnou v územních finančních orgánech činit úkony jménem státu ve věcech majetkových a pracovněprávních. Generální ředitel schvaloval organizační řád územních finančních orgánů, které se staly jeho organizačními jednotkami a mohly být zřízeny nebo zrušeny pouze z jeho rozhodnutí. Generální finanční ředitelství zůstalo zastřešujícím orgánem i po vzniku finanční správy.

2.2.4 Specializovaný finanční úřad

Důvodem pro vznik Specializovaného finančního úřadu³⁰ jako součásti územních finančních orgánů bylo vytvoření úřadu s celostátní působností orientovaného na provádění specializovaných daňových kontrol. Pozornost byla zaměřena na velké a specifické daňové subjekty (dále též „vybrané subjekty“), mezi nimiž měly být především nadnárodní subjekty, kterým bylo třeba věnovat náležitou péči bez rizika konfliktů z důvodu nedostatečných znalostí ze strany správců daně.

Vytvoření SFÚ bylo tehdy odůvodňováno potřebou vyčlenit vysoce kvalifikované týmy kontrolních pracovníků pod jedním koncepčním vedením, jako tomu bylo tehdy v jiných státech Evropy, kde byly ze strany daňových správ zřizovány zvláštní úřady nebo alespoň specializované útvary, které se vyznačovaly vysokou odborností, operativností a jednotností řízení. Je tedy zřejmé, že se nejednalo o ryze tuzemský projekt, nýbrž o celoevropský trend a kromě toho daňové příjmy z velkých daňových subjektů tehdy tvořily ve vyspělých zemích 30 až 50 % celkových fiskálních příjmů.³¹

Na jedné straně mělo vytvoření SFÚ v České republice představovat možnost významného zkvalitnění výkonu daňové kontroly u daňových subjektů, které představovaly největší přínos do státního rozpočtu. Na druhé straně to ale mělo znamenat také cestu k omezení výskytu daňových úniků, neboť bylo konstatováno, že zde existovaly i rizikové subjekty, které se nejvíce podílely na daňových

²⁹ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. Důvodová zpráva k vládnímu návrh č. 450 na vydání zákona o Finanční správě České republiky Str. 14. [online]. [cit. 3. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=450&CT1=0>.

³⁰ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. Reforma daňového systému 2010 - Teze pro veřejnou diskusi (kompletní materiál) [online]. [cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/archiv/reforma-verejnych-financi-2007-2010/reforma-danoveho-systemu-2010/zakladni-informace-priprava-reformy>.

³¹ Tamtéž.

optimalizacích v oblasti šedé či černé ekonomiky. Je tedy zřejmé, že záměrem bylo vytvořit SFÚ nejen pro velké subjekty, které vyžadují zvláštní odbornou péči, ale rovněž za účelem potírání daňových úniků pomocí vysoce kvalifikovaných odborníků.

Druhý problém představovala otázka, zda by u velkých či specifických daňových subjektů měla být oddělena správa a kontrola. Původně preferovaná konstrukce nepředpokládala změnu místní příslušnosti vůči daňovým subjektům. To by tedy bývalo znamenalo, že správa, konkrétně zejména registrace, vyměrování a vymáhání, by zůstala v kompetenci místně příslušných finančních úřadů a potřeba provedení specializované kontroly by se řešila pomocí institutu dožádání, který byl tehdy upraven v § 5 odst. 1 ZSDP. Tato konstrukce se také cíleně vyhýbala zákonné definici velkého nebo specifického daňového subjektu kvůli praktické nemožnosti vymezení velkého daňového subjektu na základě výše jeho obratu tak, aby to nepůsobilo komplikace v daňovém řízení zejména s ohledem na proměnlivost výše obratu. Problematické bylo také vymezení specifických subjektů např. s ohledem na kumulování činností v rámci živnostenského podnikání. Jako příklad specifických daňových subjektů lze uvést finanční instituce (tj. banky, pojišťovny, penzijní fondy atd.), kterých bylo v ČR tehdy evidováno 250.

Tento koncept celkově uvažoval o odvětvovém pojetí specializovaných kontrol včetně problematiky převodních cen a zahrnutí daňových subjektů zapojených ve významných řetězcích zejména s rizikovými komoditami (např. mobilní telefony, počítačové komponenty, šrot, zlato atd.) a dále také s celorepublikovým zajištěním některých zvláštních agend, jako byly např. multilaterální kontroly. Jako příklad oddělení správy a kontroly byl použit systém zavedený v Rakousku a Německu.

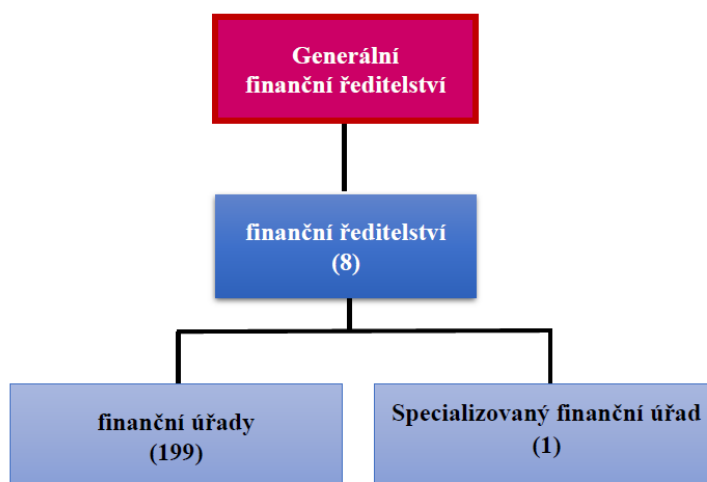
Opačná konstrukce SFÚ spočívající v soustředění komplexní správy daní vybraných subjektů na SFÚ při změně místní příslušnosti byla považována za velmi problematickou jak s ohledem na výše uvedené problémy s vymezením velkých a specifických daňových subjektů, tak by bývala zejména znamenala neefektivní využití pracovníků SFÚ, kteří by byli zatěžováni množstvím rutinních činností nevyžadujících jejich vysokou kvalifikaci. Výsledný efekt zřízení SFÚ jako specializovaného vysoce

odborného orgánu s celorepublikovou působností by tím byl do značné míry znehodnocen.³²

SFÚ byl zaveden v podobě, která se až na pár detailů neliší od současného stavu. Navzdory výše uvedenému však byla nakonec prosazena koncepce se změnou místní příslušnosti, která byla původně hodnocena jako problematická a neefektivní.

K 31. 12. 2012 byla daňová správa v České republice tvořena třístupňovou soustavou územních finančních orgánů, které tvořily Generální finanční ředitelství, finanční ředitelství a finanční úřady včetně Specializovaného finančního úřadu. Územní finanční orgány, respektive GFŘ byly podřízeny ministerstvu financí v postavení jeho resortní organizace, což znamená, že ministerstvu financí tak již příslušela pouze role ústředního orgánu státní správy pro oblast daní.³³

Obrázek č. 2: Česká daňová správa – organizační schéma do 31. 12. 2012



Zdroj: Vlastní zpracování schématu na základě novely zákona o ÚFO³⁴

³² MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. Reforma daňového systému 2010 - Teze pro veřejnou diskusi (kompletní materiál) [online]. [cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/archiv/reforma-verejnych-financi-2007-2010/reforma-danoveho-systemu-2010/zakladni-informace-priprava-reformy>.

³³ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. [online]. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/primo-rizene-organizace>.

³⁴ Zákon č. 199/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. In: Sbíрка zákonů. 16. 7. 2010. ISSN 1211 1244.

3. Organizace a působnost Finanční správy ČR

Novou organizaci finanční správy nahrazující dosavadní daňovou správu představil až zákon o finanční správě účinný od 1. 1. 2013. Finanční správu v současné době tvoří třístupňová soustava správních orgánů, které jsou organizačními složkami státu vykonávajícími správu daní³⁵. Jedná se o správní úřady ve smyslu článku 79 odst. 1 Ústavy, které lze zřídit a jejich působnost stanovit pouze zákonem.³⁶ Právní postavení organizační složky státu vyplývá ze zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o majetku ČR“).

Organizační složka státu není samostatnou právnickou osobou, ale pouze subjektem organizačním. To znamená, že nevstupuje do právních vztahů samostatně, ale jménem státu a na jeho účet a odpovědnost. Jednáním organizační složky je přímo opravňován a zavazován stát. Její působnost i orgány, resp. správní úřady, jsou stanoveny zvláštním právním předpisem. Organizační složka je účetní jednotkou pouze pokud tak stanoví zvláštní právní předpis, anebo přímo zákon o majetku ČR.³⁷ Zvláštním právním předpisem pro orgány Finanční správy České republiky je zákon o finanční správě.

Orgány finanční správy jsou Generální finanční ředitelství, Odvolací finanční ředitelství a finanční úřady. Finanční správa, respektive Generální finanční ředitelství, jakožto její správní úřad s celostátní působností, je přímo podřízena ministerstvu financí.³⁸

Pro výkon správy daní³⁹ jsou orgány finanční správy hierarchicky uspořádány tak, že Generálnímu finančnímu ředitelství je podřízeno Odvolací finanční ředitelství (dále též „OFŘ“) a jemu jsou podřízeny finanční úřady⁴⁰. Pokud jde o vymezení kompetencí orgánů finanční správy, principiálně by měly vycházet z věcné působnosti finančních

³⁵ Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky. § 1 Orgány Finanční správy České republiky. In: Sběrka zákonů. 30. 12. 2011. ISSN 1211 1244.

³⁶ [KRUPIČKOVÁ, Lenka a Ondřej TRUBAČ. § 1 Orgány Finanční správy České republiky. In: KRUPIČKOVÁ, Lenka a Ondřej TRUBAČ. Zákon o Finanční správě České republiky: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-2-27]. ASPI_ID KO456_2011CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.].

³⁷ Tamtéž.

³⁸ § 1 odst. 3 zákona o finanční správě.

³⁹ § 1 odst. 1 zákona o finanční správě.

⁴⁰ § 1 odst. 3 zákona o finanční správě

úřadů⁴¹, které tyto kompetence vykonávají v pozici orgánu první instance finanční správy. OFŘ a GFŘ pak tyto kompetence vykonávají z pozice nejbližší nadřízených správních orgánů⁴². Rozsah těchto kompetencí vyplývá z příslušných procesních předpisů, zejména ze zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), který nahradil dřívější ZSDP.

Z organizačního řádu Finanční správy České republiky (dále jen „organizační řád FS“⁴³ a dalších služebních předpisů⁴⁴ pak vyplývá, že jménem orgánů finanční správy jsou oprávněni jednat všichni představení a vedoucí zaměstnanci v rámci své působnosti a další zaměstnanci rámci popisu služební činnosti nebo pracovní náplně svého služebního nebo pracovního místa⁴⁵.

Naopak v majetkoprávních, služebních a pracovněprávních věcech platí, že jménem státu za celou finanční správu jedná vždy pouze Generální finanční ředitelství, které je jako jediný orgán účetní jednotkou⁴⁶. Zákon o finanční správě také přímo říká, že pro účely zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o státní službě“) je Generální finanční ředitelství bezprostředně nadřízeným služebním úřadem jak Odvolacího finančního ředitelství, tak finančních úřadů.

Odvolací finanční ředitelství a finanční úřady, přestože jsou správními úřady a organizačními složkami státu, jsou v postavení vnitřních organizačních jednotek Generálního finančního ředitelství, a proto v těchto oblastech nejednají samostatně jako organizační složky státu, ale jako součást jiné organizační složky státu, tedy Generálního finančního ředitelství. Jako příklad lze uvést, že úředníci finančních úřadů a Odvolacího finančního ředitelství jsou ve služebním nebo pracovněprávním poměru s Českou republikou – Generálním finančním ředitelství, nikoliv s jednotlivými finančními úřady.

⁴¹ § 10 zákona o finanční správě

⁴² § 4 odst. 1 písm. a) a § 7 písm. a) zákona o finanční správě.

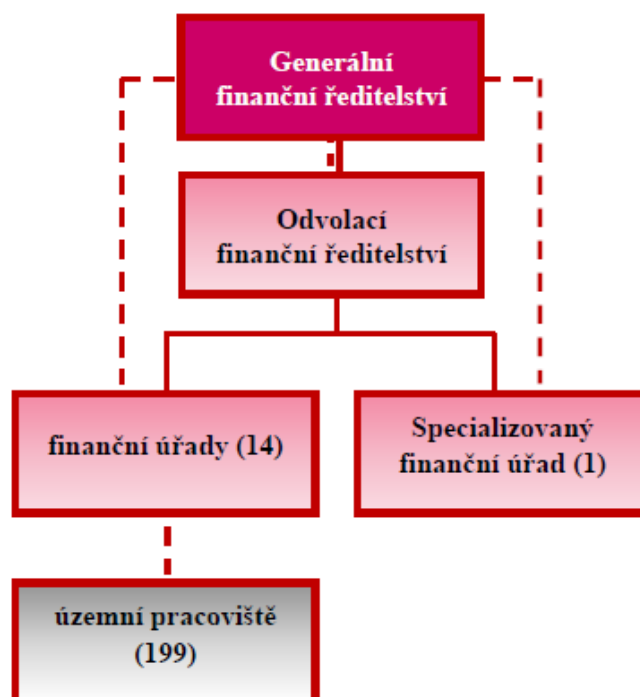
⁴³ Organizační řád FS [online]. [cit. 12. 3. 2022]. Číslo jednací: 41392/15/7400-00180. https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-financni-sprava-cr/OR_FS_UZ_D14.pdf.

⁴⁴ § 3 odst. 5 zákona o finanční správě.

⁴⁵ § 14 zákona o finanční správě.

⁴⁶ § 1 odst. 4 až 6 zákona o finanční správě.

Obrázek č. 3: Finanční správa ČR – organizační schéma od 1. 1. 2013



Zdroj: Vlastní zpracování schématu dle organizačního řádu finanční správy ČR⁴⁷

3.1 Generální finanční ředitelství

Generální finanční ředitelství se sídlem v Praze je nejvyšším orgánem finanční správy, který vykonává působnost pro celé území České republiky.⁴⁸ GFŘ zastřešuje celou finanční správu jak po stránce organizační, tak i právní. Jak již bylo uvedeno v úvodu kapitoly 3., GFŘ je jediným nadřízeným služebním úřadem⁴⁹ a ostatní orgány, tj. OFŘ a finanční úřady jsou v postavení vnitřních organizačních jednotek⁵⁰.

⁴⁷ Vysvětlivky: Plná čára – hierarchie správních úřadů. Přerušovaná čára – hierarchie řízení úřadu.

⁴⁸ § 2 zákona o finanční správě.

⁴⁹ § 1 odst. 6 zákona o finanční správě.

⁵⁰ § 1 odst. 1 zákona o finanční správě.

3.1.1 Vymezení činností Generálního finančního ředitelství

Věcná působnost GFŘ je dána zákonem o finanční správě⁵¹ a organizačním řádem⁵². GFŘ vykonává kompetence v pozici nejbližší nadřízeného správního orgánu Odvolacímu finančnímu ředitelství.⁵³ Dále pak vykonává kompetence přímo na základě zákona⁵⁴ a nakonec kompetence z pověření ministerstva financí⁵⁵.

V návaznosti na první zmíněnou kompetenci GFŘ mimo jiné rozhoduje o odvoláních proti rozhodnutím vydaným OFŘ jako orgánem prvního stupně⁵⁶, nařizuje přezkum rozhodnutí vydaných OFŘ⁵⁷ a rovněž vyřizuje podněty na nečinnost OFŘ. Dále provádí řízení o správních deliktech, přičemž postupuje podle zvláštního právního předpisu s ohledem na skutkovou podstatu správního deliktu a podle správního řádu.⁵⁸

GFŘ dále spolupracuje s ministerstvem financí v oblasti legislativní, analytické, koncepční a v oblasti mezinárodních vztahů. Zde je třeba zdůraznit zejména význam mezinárodní spolupráce. Jedná se např. o mezinárodní výměnu informací v oblasti přímých daní, mezinárodní pomoc při vymáhání některých finančních pohledávek⁵⁹, zdaňování nadnárodních podniků a problematiku převodních cen, mezinárodní spolupráci při správě daně z přidané hodnoty, mezinárodní spolupráci daňových správ a účast české finanční správy v mezinárodních daňových organizacích a spolupráci s nimi.

GFŘ řídí generální ředitel, jehož výběr, jmenování a odvolání se řídí zákonem o státní službě. Na funkci generálního ředitele jsou kladeny zvláštní požadavky, neboť do této funkce může být jmenován pouze zaměstnanec, který dosáhl vysokoškolského vzdělání v rámci magisterského studijního programu s délkou praxe v orgánu finanční správy nebo v ministerstvu financí alespoň 5 let. S touto funkcí je pak neslučitelné rovněž členství v politické straně nebo politickém hnutí.⁶⁰

Generální ředitel schvaluje vnitřní předpisy, které směřují vůči podřízeným organizacím a všem podřízeným zaměstnancům, pro které jsou tyto normativní právní

⁵¹ § 4 zákona o finanční správě.

⁵² Čl. 9 organizačního řádu FS. [cit. 15. 2. 2022].

⁵³ § 4 odst. 1 písm. a) zákona o finanční správě.

⁵⁴ § 4 odst. 1 písm. b) zákona o finanční správě.

⁵⁵ § 3 zákona o finanční správě.

⁵⁶ § 114 a násl. daňového řádu.

⁵⁷ § 122 daňového řádu.

⁵⁸ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

⁵⁹ Zákon č. 471/2011 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek, ve znění pozdějších předpisů.

⁶⁰ § 3 zákona o finanční správě.

akty závazné. Základním vnitřním předpisem je organizační řád FS, který zejména stanoví vnitřní organizační strukturu orgánů finanční správy, rámcovou náplň útvarů, jejich vzájemné vztahy podřízenosti a nadřízenosti, služební místa představených a pracovní místa vedoucích zaměstnanců a způsob jejich obsazování, jejich pravomoc a odpovědnost včetně stanovení způsobu jejich zastupování atd.⁶¹ Dalším významným předpisem je Spisový řád Finanční správy ČR (dále jen „spisový řád“). Spisový řád je soubor předpisů upravujících vedení spisové služby. Jeho účelem je zabezpečit odbornou správu dokumentů, tj. sjednotit nakládání s dokumenty a zajistit jejich jednotnou evidenci, která by podávala ucelený přehled o všech dokumentech úřední povahy, které vzešly z činnosti orgánů finanční správy a které naopak tyto orgány přijaly. Spisová služba se pak řídí příslušnými právními předpisy.⁶² Další předpis, který zde stojí za zmínku je Podpisový řád Finanční správy ČR, který upravuje oprávnění a povinnosti podepisovat dokumenty.⁶³

Generální ředitel také zřizuje individuálním aktem řízení⁶⁴ pracovní, poradní a jiné orgány, kterým jsou zejména Porada vedení GFŘ, jako stálý pracovní orgán. Zde se projednávají zásadní koncepční i operativní materiály a úkoly GFŘ a orgánů finanční správy. Druhým významným orgánem je Porada s řediteli orgánů finanční správy. Ten je rovněž stálým pracovním orgánem, v němž se projednávají aktuální úkoly a materiály orgánů finanční správy.⁶⁵ Pravidla jednání na těchto poradách jsou stanovena jednacími řády, které schvaluje generální ředitel.⁶⁶

Prvním generálním ředitelem daňové a poté finanční správy byl Jan Knížek⁶⁷, a to až do dubna 2014. Poté GFŘ krátce vedl Jiří Žežulka, který je v současné době prezidentem slovenské finanční správy⁶⁸. Od října 2015 do prosince 2018 zastával

⁶¹ Čl. 9 organizačního řádu FS. [cit. 15. 2. 2022].

⁶² Zákonem č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů. A další.

⁶³ Článek 146 organizačního řádu FS. [cit. 15. 2. 2022].

⁶⁴ Článek 146 organizačního řádu FS. [cit. 15. 2. 2022].

⁶⁵ Článek 10 organizačního řádu FS. [cit. 15. 2. 2022].

⁶⁶ Článek 10 organizačního řádu FS. [cit. 15. 2. 2022].

⁶⁷ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY [online]. [cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2012/jan-knizek-nova-struktura-ceske-danove-s-8069>.

⁶⁸ FINANČNÁ SPRÁVA SLOVENSKÁ REPUBLIKA [online]. [cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.financnasprava.sk/sk/financna-sprava/predstavitelia>.

funkci generálního ředitele Martin Janeček⁶⁹, které ho ve funkci vystřídala Taťána Richterová⁷⁰.

3.1.2 Organizační struktura Generálního finančního ředitelství

Přímé řídicí působnosti ředitele Generálního finančního ředitelství podléhá sekce řízení úřadu, sekce právní, sekce metodiky a výkonu daní, sekce daňové kontroly a analytiky, sekce informatiky, sekce ekonomiky, sekce personální, oddělení interního auditu, kancelář generálního ředitele a kancelář generálního ředitele a oddělení interního auditu.⁷¹

Pro účely této práce, která je zaměřena především na zhodnocení změn v oblasti výkonu správy daní, je stěžejním útvarům sekce metodiky a výkonu daní, které bude spolu se sekci daňové analytiky a kontroly věnována zvláštní pozornost v následujících kapitolách. Sekci metodiky a výkonu daní podléhají čtyři odbory podle jednotlivých druhů daní, a to odbor daně z příjmů fyzických osob, odbor daně z příjmů právnických osob, mezinárodního zdaňování a spolupráce, odbor nepřímých daní a odbor majetkových daní. Podrobnější členění se pak odráží v názvech jednotlivých oddělení.

Sekci daňové kontroly a analytiky podléhají tři odbory. Odbor daňové kontroly se dále člení na oddělení metodické podpory a kontroly, oddělení technické podpory a kontroly, oddělení řízení kontroly nepřímých daní a oddělení řízení kontroly přímých daní. Odbor daňové analytiky se dále člení na oddělení vytěžování dat a modelování, oddělení rizikových analýz, oddělení analýz kontrolních hlášení, oddělení analýz evidence tržeb a oddělení daňových statistik. Odbor koordinace kontrolních orgánů se člení na oddělení finančních a internetových šetření a oddělení koordinace a spolupráce s ostatními orgány.

Neméně důležitá je sekce právní, v níž se nachází mimo jiné odbor daňového procesu, který je významný z hlediska své úlohy při metodickém řízení správy daní, který se dále člení na oddělení metodiky daňového procesu a oddělení opravných prostředků a metodiky.

⁶⁹ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY [online]. [cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2014/novym-reditelem-generalniho-financniho-r-19532>.

⁷⁰ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÁ REPUBLIKY [online]. [cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2018/financni-sprava-33785>.

⁷¹ Příloha č. 1 – organizační schéma generálního finančního ředitelství.

3.2 Odvolací finanční ředitelství

Odvolací finanční ředitelství se sídlem v Brně vykonává stejně jako GFŘ působnost pro celé území České republiky.⁷² OFŘ řídí ředitel, jehož výběr, jmenování i odvolání se řídí zákonem o státní službě. Na rozdíl od Generálního finančního ředitelství a Specializovaného finančního úřadu bylo Odvolací finanční ředitelství zcela nově zřízeno skutečně až na základě zákona o finanční správě k 1. 1. 2013.

3.2.1 Vymezení činností Odvolacího finančního ředitelství

Zákon o finanční správě vymezuje Odvolacímu finančnímu ředitelství několik okruhů činností. Nejvýznamnější je jeho působnost jakožto správního orgánu nejbližší nadřízeného finančním úřadům.⁷³ OFŘ rozhoduje především o opravných prostředcích proti rozhodnutím FÚ jakožto prvostupňových orgánů finanční správy bez ohledu na to, kde má odvolatel sídlo či bydliště, neboť OFŘ má na rozdíl od zaniklých finančních ředitelství celostátní působnost.⁷⁴ Zde je vhodné zmínit rozdíl oproti dřívějšímu stavu, kdy o opravných prostředcích proti rozhodnutím finančních úřadů rozhodovalo v druhém stupni osm finančních ředitelství.⁷⁵

3.2.2 Organizační struktura Odvolacího finančního ředitelství

Přímé řídicí působnosti ředitele odvolacího finančního úřadu podléhá sekce nepřímých daní, sekce přímých daní, sekce daňového procesu a majetkových daní, odbor nedaňových agend a odbor podpory řízení.⁷⁶

Sekce vyřizuje opravné a dozorčí prostředky podané proti rozhodnutím finančních úřadů vydaným v rámci výkonu správy jednotlivých daní, tj. nepřímých daní, daní z příjmů fyzických a právnických osob a majetkových daní a ve věcech procesních a vyřizuje podněty na ochranu před nečinností správce daně. Dále se člení na odbory, které v rámci těchto daní zajišťují komplexní výkon přezkumného řízení proti rozhodnutím vydaným finančními úřady a koordinuje přípravu podkladů

⁷² § 5 zákona o finanční správě.

⁷³ § 7 zákona o finanční správě.

⁷⁴ [KRUPÍČKOVÁ, Lenka a Ondřej TRUBAČ. § 1 Orgány Finanční správy České republiky. In: KRUPÍČKOVÁ, Lenka a Ondřej TRUBAČ. Zákon o Finanční správě České republiky: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-2-27]. ASPI_ID KO456_2011CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.].

⁷⁵ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona o finanční správě. Str. 17. Sněmovní tisk č. 450. 2011. [online]. [cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=450&CT1=0>.

⁷⁶ Příloha č. 2 – organizační schéma odvolacího finančního ředitelství.

pro zpracování vyjádření k žalobám, kasačním stížnostem a ústavním stížnostem a pro zpracování stanovisek pro Soudní dvůr Evropské unie.

Stěžejní je však působnost oddělení, která mj. vedou daňová řízení v rámci odvolání a provádí k tomu potřebné procesní postupy a úkony a vydávají rozhodnutí podle daňového řádu a rovněž připravují podklady ke stížnostem proti postupu Odvolacího finančního ředitelství.

3.3 Finanční úřady

V současné době se na území České republiky nachází jeden Specializovaný finanční úřad se sídlem v Praze a čtrnáct finančních úřadů, tj. Finanční úřad pro hlavní město Prahu, Finanční úřad pro Středočeský kraj, Finanční úřad pro Jihočeský kraj, Finanční úřad pro Plzeňský kraj, Finanční úřad pro Karlovarský kraj, Finanční úřad pro Ústecký kraj, Finanční úřad pro Liberecký kraj, Finanční úřad pro Královéhradecký kraj, Finanční úřad pro Pardubický kraj, Finanční úřad pro Kraj Vysočina, Finanční úřad pro Jihomoravský kraj, Finanční úřad pro Olomoucký kraj, Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj, Finanční úřad pro Zlínský kraj.⁷⁷ Finanční úřad řídí ředitel, jehož výběr, jmenování a odvolání se řídí zákonem o státní službě.

3.3.1 Vymezení činností finančních úřadů

Finanční úřady vykonávají svojí působnost nejen na území vyššího územního samosprávného celku, jehož název i sídlo koresponduje s názvem finančního úřadu, ale také vybranou působnost na celém území České republiky pro (vybrané) kontrolní postupy⁷⁸, tj. mohou celostátně provádět např. daňovou kontrolu bez ohledu na obecnou místní příslušnost⁷⁹. Tato výjimka se však nevztahuje na vybrané subjekty, u kterých svojí věcnou působnost vykonává Specializovaný finanční úřad⁸⁰. Konkrétní náplň činností pak vymezuje organizační řád FS, a to na základě podrobného organizačního členění finančních úřadů a územních pracovišť.

⁷⁷ § 8 zákona o finanční správě.

⁷⁸ § 78 a § 85 až 90 daňového řádu.

⁷⁹ § 13 a násl. daňového řádu.

⁸⁰ § 11 zákona o finanční správě.

3.3.2 Organizační struktura finančního úřadu

Finanční úřad se organizačně člení na sekce, odbory a oddělení. Vznik některých odborů a oddělení v některých případech vyžaduje splnění určitých podmínek. Odbor musí mít pod sebou minimálně dvě oddělení a pro vznik oddělení obecně platí, že musí být splněn počet pracovníků, tj. jeden vedoucí a pět podřízených⁸¹. Přímé řídicí působnosti ředitele FÚ podléhá oddělení sekretariátu ředitele nebo oddělení sekretariátu a provozního zabezpečení, jsou-li zřízena, a dále sekce řízení úřadu a sekce nebo odbory územního pracoviště finančního úřadu. S ohledem na zaměření na řízení výkonu správy daní, bude pozornost zaměřena pouze na vybrané organizační útvary.

Odbor metodiky a výkonu daní⁸² zejména řídí a koordinuje činnosti vykonávané útvary působícími na územních pracovištích (např. registrační, vyměřovací či kontrolní), tj. koordinuje a metodicky usměrňuje výkon správy příslušné daně či aplikaci obecně závazných právních předpisů při správě daní a zpracovává stanoviska k odvolání proti rozhodnutím v daňových řízeních, která spolu s kompletním spisovým materiálem postupuje Odvolacímu finančnímu ředitelství, jakožto správnímu orgánu nejbližše nadřízenému finančním úřadům. Spolupracuje s útvarem řízení rizik.⁸³ Organizačně se dále člení na oddělení zejména podle jednotlivých druhů daní.

Odbor řízení rizik např. zabezpečuje analytickou, koordinační, a vyhledávací činnost při zjišťování daňových úniků; organizuje, řídí a koordinuje úkony při správě daní u rizikových daňových subjektů; zajišťuje sběr dat a analýzu výsledků činnosti finančního úřadu, rozhoduje, u kterých subjektů budou úkony provedeny, kdy budou provedeny a jaké prostředky při správě daní budou využity. Shromažďuje a vyhodnocuje informace získané v rámci prováděné analytické a vyhledávací činnosti a předává je příslušným organizačním útvarům finančního úřadu nebo jinému správci daně s cílem zvýšit efektivitu daňových kontrol, výběru daní. Ve spolupráci s Odborem metodiky a výkonu daní finančního úřadu metodicky usměrňuje aplikaci obecně závazných právních předpisů, a to zejména v oblastech upravujících vyhledávací, kontrolní a zajišťovací činnost. Ve spolupráci s Odborem metodiky a výkonu daní finančního úřadu a Generálním finančním ředitelstvím se podílí na zajištění multilaterálních kontrol. Může se dále členit na tři oddělení.⁸⁴

⁸¹ Příloha č. 3 – organizační schéma finančního úřadu.

⁸² Článek 91 organizačního řádu FS. [cit. 15. 2. 2022].

⁸³ Článek 91 organizačního řádu FS. [cit. 15. 2. 2022].

⁸⁴ Článek 93 organizačního řádu FS. [cit. 15. 2. 2022].

3.3.3 Organizační struktura a působnost územního pracoviště

Územní pracoviště, která se nenachází v sídle finančního úřadu, jsou stanovena vyhláškou Ministerstva financí⁸⁵, územní pracoviště finančního úřadu v sídle finančního úřadu stanoví organizační řád FS.⁸⁶ Tato územní pracoviště, kterých je v současnosti přes dvě stě⁸⁷, jsou vnitřními organizačními jednotkami finančních úřadů, které obvykle vykonávají část jejich věcné působnosti na určeném území.

Tyto vnitřní organizační jednotky jsou pak sekcemi⁸⁸ nebo odbory⁸⁹ finančního úřadu, které nesou název konkrétního územního pracoviště. Tyto sekce nebo odbory se dále organizačně člení na odbory a oddělení či pouze oddělení. Vznik některých odborů a oddělení v některých případech vyžaduje splnění určitých podmínek, stejně jako tomu bylo v případě finančních úřadů. Přímé řídicí působnosti ředitele sekce územního pracoviště finančního úřadu podléhá oddělení sekretariátu ředitele a oddělení provozního zabezpečení, a dále odbor či oddělení registrační, odbor vyměřovací, odbor kontrolní, odbor (oddělení) majetkových daní a odbor (oddělení) vymáhací.

Odbor registrační se může členit na dvě až šest oddělení, která v rámci správy daní zejména vykonávají registrační řízení podle daňového řádu a hmotných daňových zákonů při využití údajů ze základních registrů veřejné správy⁹⁰. Oddělení zajišťuje výkon správy daní v podatelkách, daňových pokladnách a ve spisovnách.⁹¹

Odbor vyměřovací se může členit na dvě až šest oddělení, která v rámci správy daní zejména zpracovávají daňová přiznání a předepisují příslušenství daní, tj. úroky a penále včetně ukládání pokut a vyměřují či doměřují daně. Vedou zejména daňová řízení podle daňového řádu a vydávají rozhodnutí. Kromě toho také provádí úkony při správě osobního daňového účtu.⁹² Tato oddělení nespravují majetkové daně ani dotace.

Oddělení zvláštního režimu jednoho správního místa (JSM) je v rámci finanční správy jediné oddělení svého druhu, které vzniklo pouze v Sekci Územního pracoviště

⁸⁵ Vyhláška č. 48/2012 Sb., o územních pracovištích finančních úřadů, která se nenacházejí v jejich sídlech.

⁸⁶ Článek 87 organizačního řádu FS. [cit. 15. 2. 2022].

⁸⁷ Seznam územních pracovišť zřízených vyhláškou a organizačním řádem, včetně jejich vzájemné řídicí působnosti. Příloha č. 8 organizačního řádu FS. [cit. 15. 2. 2022].

⁸⁸ Příloha č. 4 – organizační schéma územního pracoviště finančního úřadu na úrovni sekce

⁸⁹ Příloha č. 5 – organizační schéma územního pracoviště finančního úřadu na úrovni odboru

⁹⁰ MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. [online]. [cit. 2022-2-15]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zakladni-registry-a-sprava-zakladnich-registru.aspx>.

⁹¹ Čl. 97 organizačního řádu FS. [cit. 2022-2-15]

⁹² Čl. 98 organizačního řádu FS. [cit. 2022-2-15].

Brno I. Vykonává zejména agendu specializovanou na režim jednoho správního místa podle zákona o DPH⁹³. Toto oddělení provádí správu daně u osob, které se rozhodnou využívat tento zvláštní režim JSM (z anglického názvu „One-Stop-Shop“ nebo „OSS“). Tato správa sice zahrnuje registraci, zpracování plateb, zpracování daňových přiznání podaných jak v tuzemsku tak příchozích daňových přiznání z jiných členských států, vyměření a doměření daně a úkony při správě osobního daňového účtu, ale pouze ve vztahu k osobám registrovaným ve zvláštním režimu JSM.

Odbor kontrolní se může členit až na šest oddělení, která provádějí postupy při správě daní podle daňového řádu, tj. např. místní šetření, postup k odstranění pochybností a daňovou kontrolu, a to u příslušných daní, jako jsou zejména daně z příjmů nebo daň z přidané hodnoty, s výjimkou majetkových daní.

3.4 Specializovaný finanční úřad

Specializovaný finanční úřad vykonává působnost na celém území České republiky⁹⁴ nejen pro vybrané subjekty, ale také pro specifický druh činností, stanoví-li tak jiný zákon.⁹⁵ Specializovaný finanční úřad je příslušným pro vybrané subjekty, kterými jsou zejména podnikající právnické osoby, jejichž obrat překročil hranici 2 000 000 000 Kč, dále pak banky, včetně zahraničních bank, spořitelní a úvěrová družstva, pojišťovny, zajišťovny a pobočky pojišťoven a zajišťoven z jiných členských států či ze států mimo Evropskou unii, obhospodařovatelé investičních fondů včetně zahraničních investičních fondů, investiční nebo zahraniční investiční fondy za vyjmenovaných podmínek, penzijní společnosti, poplatníci daně z hazardních her a členové skupin podle zákona o dani z přidané hodnoty za určitých podmínek⁹⁶.

3.4.1 Vymezení činností Specializovaného finančního úřadu

Jak již bylo naznačeno výše, SFÚ nevykonává svojí působnost jen pro vybrané subjekty, ale také uplatňuje svojí celostátní působnost u specifických druhů činností, jestliže jiný zákon stanoví, že SFÚ je jediným ze všech finančních úřadů, který takovou činnost může vykonávat bez ohledu na vázanost daňových subjektů na místní

⁹³ § 110a a násl. zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o DPH“).

⁹⁴ § 8 odst. 2 zákona o finanční správě.

⁹⁵ § 11 odst. 9 zákona o finanční správě.

⁹⁶ § 11 odst. 2 zákona o finanční správě.

příslušnost. Tato kompetence obecně vyplývá z novely zákona o finanční správě od roku 2013⁹⁷. Konkrétní specifickou oblastí, v níž SFÚ vykonává celostátní působnost je cenová kontrola, a to na základě téže novely, která změnila zákon č. 256/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky v oblasti cen s účinností od roku 2013. Specializovaný finanční úřad tak provádí cenovou kontrolu všech právnických a fyzických osob, není-li výslovně příslušný jiný cenový kontrolní orgán (např. Státní energetická inspekce pro oblast podpory výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie, kombinované výroby elektřiny a tepla a druhotných energetických zdrojů nebo celní úřady pro oblast cigaret). V případě porušení cenových předpisů ukládá SFÚ pokuty.⁹⁸

Z působnosti SFÚ je naopak vyjmuta správa daně z nemovitých věcí.⁹⁹ Tento přístup je logický, neboť místní příslušnost¹⁰⁰ se v případě nemovitostí neřídí místem pobytu fyzických osob nebo sídlem právnických osob, nýbrž místem, kde se nemovitá věc nachází. Nebyl tedy důvod provádět správu nemovitých věcí ani u vybraných subjektů. Tento způsob stanovení místní příslušnosti především brání tomu, aby bylo rozděleno řízení mezi několik místně příslušných finančních úřadů, pokud by nemovitá věc měla několik spoluvlastníků.¹⁰¹

3.4.2 Organizační struktura Specializovaného finančního úřadu

Specializovaný finanční úřad se organizačně člení na tři sekce, odbory a oddělení. Přímé řídicí působnosti ředitele SFÚ podléhá oddělení sekretariátu ředitele a oddělení provozního zabezpečení, obě sekce výkonu daní a sekce metodiky a řízení.¹⁰²

Stěžejní je sekce výkonu daní I, kam se soustřeďuje správa daní všech vybraných subjektů, která se dále člení na šest odborů výkonu daní, a to odbor mezinárodního zdaňování se dvěma odděleními, odbor výkonu daní pro finanční sektor také se dvěma odděleními, odbor výkonu daní pro sektor výroby a služeb se třemi

⁹⁷ Zákon č. 407/2012, kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. In: Sběrka zákonů. 27. 11. 2012.

⁹⁸ KRUPIČKOVÁ, Lenka a Ondřej TRUBAČ. § 11 odst. 9. Specializovaný finanční úřad. In: KRUPIČKOVÁ, Lenka a Ondřej TRUBAČ. Zákon o Finanční správě České republiky: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-2-27]. ASPI_ID KO456_2011CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

⁹⁹ § 8 zákona o finanční správě.

¹⁰⁰ § 13 odst. 2 daňového řádu.

¹⁰¹ KRUPIČKOVÁ, Lenka a Ondřej TRUBAČ. § 11 odst. 8. Specializovaný finanční úřad. In: KRUPIČKOVÁ, Lenka a Ondřej TRUBAČ. Zákon o Finanční správě České republiky: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 2022-2-27]. ASPI_ID KO456_2011CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.

¹⁰² Příloha č. 6 – organizační schéma specializovaného finančního úřadu.

odděleními a tři odbory výkonu daní bez uvedení specializace, které pod sebou soustřeďují celkem osm oddělení výkonu daní.

Odbor výkonu daní pro finanční sektor se zaměřuje na provádění řízení (tj. vyměření a doměření daní) a postupů (např. místní šetření, postup k odstranění pochybností a daňová kontrola) u vybraných daňových subjektů, které podnikají zejména v oborech finančního sektoru (např. banky, pojišťovny atd.). Odbor výkonu daní pro sektor výroby a služeb je zodpovědný za zajištění výkonu správy daní a provádění řízení a dalších postupů u vybraných daňových subjektů, které podnikají zejména v oborech sektoru výroby a služeb a odbor výkonu daní I, II a II je odpovědný za zajištění výkonu správy daní a provádění řízení a dalších postupů u vybraných daňových subjektů.

Sekce výkonu daní II pod sebou soustřeďuje odbor správy platebních povinností se dvěma odděleními správy daňových účtů a jedním oddělením správy daňových pohledávek, odbor kontroly daně z hazardu se třemi odděleními a odbor cenové kontroly s pěti odděleními. Pod sekci pak ještě spadá samostatné oddělení zvláštních činností. Podrobnou působnost sekce rozvádí organizační řád FS.

Sekce metodiky a řízení pod sebou mj. soustřeďuje odbor metodiky daní, který se dále člení na oddělení podle jednotlivých druhů daní, tj. daní z příjmů a nepřímých daní a oddělení správy daní. Odbor metodiky daní řídí, koordinuje a metodicky usměrňuje výkon správy jednotlivých daní na SFÚ. Vyřizuje opravné prostředky podané proti rozhodnutím SFÚ v případech, kdy SFÚ v těchto řízeních rozhoduje jako správce daně prvního stupně.

4. Zhodnocení vybraných změn od roku 2010

Hlavním cílem reorganizace tehdejšího systému daňové správy bylo zejména zjednodušení a racionalizace správy daní. Kromě požadavku na zvýšení nezávislosti fungování daňových orgánů a s tím spojené možnosti daňové správy určovat si sama interní organizační strukturu bylo potřeba dosáhnout úspornějšího a kvalitnějšího fungování samotné organizace („vnitřní efektivita“). Potřeba vnitřní efektivity byla vyvolána zejména snahou o řešení dlouhodobých problémů s daňovými úniky a nízkou motivací k placení daní a rovněž snahou o snížení administrativní zátěže a podporu podnikání („vnější efektivita“).¹⁰³

Vnitřní efektivita byla spatřována zejména v důrazu na větší centralizaci a specializaci výkonu správy daní, vytvoření efektivního centrálního systému hospodaření s majetkem státu, řízení lidských zdrojů a rozvoje vzdělávání zaměstnanců. Konkrétně to mělo znamenat např. snížení počtu finančních úřadů, větší využívání informací od třetích stran k detekci daňových úniků, začlenění analýzy rizik jako základu pro daňovou kontrolu a vymáhání, zavedení strategického řízení organizace, omezení kontaktu mezi plátcem a orgány daňové správy (tj. optimalizace sítě úřadů na regionální úrovni a centralizované zpracování podání, plateb a účetnictví) a v neposlední řadě zvýšení míry elektronizace finanční správy.¹⁰⁴

Naopak vnější efektivitu si daňová správa slibovala od zavedení Specializovaného finančního úřadu, který měl pomoci výrazně zkvalitnit výkon daňové kontroly, resp. správy daní jako celku a zároveň měl představovat cestu k omezení výskytu daňových úniků. Nelze také opomenout zavedení Odvolacího finančního ředitelství jakožto odvolacího orgánu koncentrujícího odvolací řízení na jednom místě.¹⁰⁵

Odpověď na otázku, jak byly naplněny výše uvedené cíle, přinášejí následující kapitoly. Tyto argumenty vychází nejen z uvedených zdrojů, ale také z vlastních praktických poznatků autorky práce v oblasti fungování některých oblastí finanční správy, s nimiž se čtenář sice nemusí nutně ztotožnit, nicméně tyto argumenty mohou posloužit jako námět k zamyšlení či debatě o současném či budoucím nastavení

¹⁰³ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona o finanční správě. Str. 17. Sněmovní tisk č. 450. 2011. [online]. [cit. 24. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=450&CT1=0>

¹⁰⁴ Tamtéž.

¹⁰⁵ Tamtéž.

organizace finanční správy. Ověření naplnění cílů a vyčíslení vnitřní a vnější efektivity tak, jak byla definována ve vládním návrhu zákona o finanční správě, lze provést jednoduše pomocí podrobných analýz relevantních dat, což již není úkolem této práce.

4.1 GFŘ - centrální řídicí orgán a strategické řízení organizace

Vytvoření GFŘ v roce 2011, jakožto orgánu s celostátní působností, představovalo zásadní a rovněž pozitivní krok v institucionální reformě tehdejší daňové správy, neboť do té doby existoval nevyhovující stav v podobě osmi finančních ředitelství jakožto osmi řídicích účetních jednotek. Nicméně snaha o jeho zakomponování mezi tehdejší orgány označené jako „územní“ se v rámci legislativního procesu ke komplexní novele zákona o ÚFO¹⁰⁶ ukázala jako problematická. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona o finanční správě sama dokonce připustila legislativní nedokonalost nového řešení a poukázala na fakt, že reorganizace daňové správy byla provedena novelou tehdejšího zákona o ÚFO jakožto normy pocházející z počátku 90. let, která se už z tehdejšího pohledu zdála být legislativně, jazykově i systematicky překonaná. Nutnost respektovat výchozí podobu zákona o ÚFO tedy vedla k některým nežádoucím legislativně technickým kompromisům, které vyústily v doporučení nahradit zákon o ÚFO zcela novým zákonem o finanční správě.¹⁰⁷

S ohledem na skutečnost, že nová právní úprava tyto problémy odstranila, lze uzavřít, že z právního hlediska byl vytvořen jediný centrální řídicí orgán s celostátní působností nahrazující dosavadních osm finančních ředitelství. Vyčleněním ÚFDŘ z organizační struktury Ministerstva financí, resp. vytvořením GFŘ došlo ke zvýšení nezávislosti fungování soustavy daňových orgánů, resp. pozdější finanční správy, která se stala pouze resortní organizací, tj. přímo podřízenou organizací ministerstva financí.¹⁰⁸

Tento nový právní základ se tak stal skvělým předpokladem pro skutečnou centralizaci výkonu správy daní, pokud jde zejména o zpracování podání, plateb

¹⁰⁶ Zákon č. 199/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. § 1 Orgány Finanční správy České republiky. In: Sběrka zákonů. 16. 6. 2020. ISSN 1211-1244.

¹⁰⁷ POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. Důvodová zpráva k vládnímu návrhu na vydání zákona o finanční správě. Str. 17. Sněmovní tisk č. 450. 2011. [online]. [cit. 24. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=450&CT1=0>.

¹⁰⁸ MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY [online]. [cit. 2022-3-23]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/primo-rizene-organizace>.

a dalších informací, začlenění centrální analýzy rizik a řízení lidských zdrojů. Pokud jde o řízení a zpracování koncepce strategického rozvoje orgánů finanční správy, lze takovou náplň nalézt v oddělení projektového řízení, které působí v rámci odboru transformace¹⁰⁹. Zastřešujícím útvarem je pak sekce řízení úřadu.

Pro zodpovězení otázky, jak se reforma finanční správy skutečně projevila v centrálním řízení výkonu správy daní, je třeba nahlédnout do organizační struktury orgánů finanční správy a organizačního řádu. Organizační struktura finanční správy je odvozena od uplatňování rozhodovací pravomoci mezi jednotlivými organizačními jednotkami, která je orientována primárně územně. Zjednodušeně řečeno to znamená, že generální ředitel řídí ředitele finančních úřadů po celém území České republiky, zatímco ředitelé finančních úřadů řídí pouze ředitele územních pracovišť v rámci svých krajů a ředitelé územních pracovišť řídí pouze ředitele odborů či oddělení v rámci dané územní jednotky.

Při zaměření pozornosti na jednotlivé organizační jednotky finanční správy si však lze všimnout, že sekundárně je organizační struktura GFŘ v oblasti výkonu správy daní převážně odvozena od jednotlivých druhů daní, zatímco struktura územních pracovišť finančních úřadů vychází z jednotlivých fází daňového řízení, tj. registrace, vyměrování a kontroly. Teprve až terciárně se nejnižší stupeň řízení, na kterém se reálně odehrává veškerý výkon správy daní, orientuje daňově, např. v rámci daňové kontroly se případně specializuje na daň z příjmů fyzických osob, daň z příjmů právnických osob nebo daň z přidané hodnoty. Pro úplnost je třeba zmínit, že struktura FÚ, které jsou přímo řízeny GFŘ, je rovněž odvozena od jednotlivých druhů daní, nicméně její účelnosti v souvislosti se vznikem OFŘ, se samostatně věnuje kapitola 4.3.

Z hlediska typologie organizačních struktur a jejich členění je tak na každém organizačním stupni v zásadě uplatňováno tzv. liniové¹¹⁰ řízení organizace, i když různě orientované, viz výše. Vzhledem k praktické potřebě postupovat daňově hmotně-právně i procesně-právně jednotně se proto ve finanční správě vedle liniového řízení uplatňuje tzv. metodická činnost. Zde je však třeba si uvědomit, že metodické usměrňování se formálně odehrává pouze pomocí vnitřních předpisů finanční správy¹¹¹. Jakékoliv operativní metodické řízení např. ze strany odboru daní z příjmů nebo odboru

¹⁰⁹ Čl. 17a organizačního řádu FS. [cit. 2022-3-23].

¹¹⁰ BUSINESSINFO.CZ. Typy organizačních struktur a jejich členění [online]. [cit. 24. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/navody/typy-organizacnich-struktur-cleneni/>.

¹¹¹ Čl. 143 organizačního řádu. [cit. 2022-3-23]

nepřímých daní GFŘ vůči stejně daňově zaměřenému útvaru finančního úřadu není možné a takovou činnost lze považovat pouze za nezávazné doporučení.

Přesto právě z výše uvedených důvodů finanční správa považuje historicky metodickou činnost za naprosto nezastupitelnou, což prakticky připomíná spíše kombinovanou organizační strukturu liniově-štábní.¹¹² Nevýhodou celé této struktury je na straně jedné snaha metodických útvarů o osvojování či dublování pravomoci tzv. výkonových útvarů jiné řídicí linie a paradoxně současně neochota (v daném případě i reálná nemožnost) nést jakoukoliv odpovědnost za průběh řízení. Na straně druhé je zde neochota liniových útvarů finančních úřadů spolupracovat s metodickými útvary, přitom zároveň existuje často naléhavá potřeba odborné konzultace s občasnou tendencí požadovat po metodickém útvaru právě již zmiňovanou odpovědnost za rozhodnutí reálně činěná pracovníkem výkonu.

Co je však důležité zmínit, je to, že obdobný model fungoval ještě před účinností zákona o finanční správě, viz kapitola 2.2.2., kdy finanční ředitelství organizačně členěná dle jednotlivých druhů daní řídila finanční úřady členěné podle jednotlivých fází daňového řízení a potýkala se s úplně stejnou nešťastně kombinovanou organizační strukturou. Pouze pro úplnost je třeba doplnit, že rovněž bývalé ÚFDŘ kromě jiných agend, bylo organizačně členěno zejména podle jednotlivých druhů daní jako dnešní GFŘ.

Z výše uvedeného tedy vyplývá, že pokud jde o vnitřní organizační uspořádání v oblasti výkonu správy daní, tak reforma finanční správy nepřinesla zásadní změny. Na druhou stranu zajímavým krokem, který by mohl na straně jedné podpořit argumenty ohledně těžkopádnosti a nevhodnosti výše popsané kombinované organizační struktury, a na straně druhé by mohl potvrdit dosud probíhající snahu o zefektivnění finanční správy, byla transformace bývalé sekce řízení rizik při správě daní.

K 1. 1. 2021 totiž došlo k jejímu přejmenování na sekci daňové kontroly a analytiky.¹¹³ Ačkoliv je zřejmé, že se i tato nová sekce po vertikální linii pohybuje pouze v mezích GFŘ a nemůže přímo řídit příslušné útvary v řídicí linii finančních úřadů, ukazuje se, že potřeba centralizovat a zefektivnit kontrolní postupy při správě daní je čím dál tím naléhavější. V této změně je tedy možné spatřovat zárodek snahy

¹¹² BUSINESSINFO.CZ. Typy organizačních struktur a jejich členění [online]. [cit. 24. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/navody/typy-organizacnich-struktur-cleneni/3/>.

¹¹³ Příloha č. 1 – organizační schéma Generálního finančního ředitelství

o odvození organizace GFŘ podle jednotlivých fází daňového řízení. Pouze pro úplnost je vhodné zmínit, že některé útvary zajišťující podpůrné činnosti, jako např. například agendy personální, informačních technologií apod., už jsou několik let řízeny pouze centrálně.

4.2 OFŘ a koncentrace odvolacího řízení

Hned na úvod je třeba konstatovat, že snaha o zajištění co možná nejvyšší míry jednotnosti v postupech OFŘ, aby nevznikaly nedůvodné rozdíly, se skutečně promítla do praxe. Ostatně rozhodování v souladu se zásadami legitimního očekávání je jednou ze zásad daňového řízení zakotvené v daňovém řádu a zde je třeba si říci, že OFŘ jakožto orgán s celostátní působností má nejlepší předpoklady tohoto cíle v praxi dosáhnout lépe než bývalých osm finančních ředitelství.

Dalším důležitým argumentem na podporu potřeby jednotného rozhodování je zavedení celostátní působnosti pro výkon vybrané působnosti novelou zákona o finanční správě v roce 2016.¹¹⁴ To znamená, že vybrané kontrolní postupy při správě daní, jako je zejména postup k odstranění pochybností nebo daňová kontrola,¹¹⁵ může v mezích základních zásad správy daní provádět kterýkoliv z krajských finančních úřadů, který není vůči daňovému subjektu místně příslušným správcem daně¹¹⁶, s výjimkou Specializovaného úřadu, který je příslušným pouze pro vybrané subjekty.¹¹⁷

Díky této změně mohou nastat a zcela běžně také nastávají situace, kdy během několika let u jednoho daňového subjektu provede daňové kontroly postupně několik finančních úřadů. Například u daňového subjektu v Praze se mohou postupně vystřídat pracovníci územních pracovišť finančních úřadů z Plzně, Ostravy, Českých Budějovic nebo Brna. I když stále existuje riziko nejednotného rozhodování ze strany jednotlivých územních pracovišť finančních úřadů v daňových kontrolách, které může při celostátní působnosti vyjít snáze najevo, jednotná rozhodovací praxe OFŘ v druhém stupni zcela přirozeně napomáhá nedůvodné rozdíly nejen napravit, ale také jim do budoucna předcházet.

¹¹⁴ Zákon č. 243/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, § 10 odst. 4. In: Sběrka zákonů [2016-7-29]. ISSN 1211 1244.

¹¹⁵ § 78 a § 85 až 90 daňového řádu.

¹¹⁶ § 13 a násl. daňového řádu.

¹¹⁷ § 11 zákona o finanční správě.

Z dnešního pohledu si lze tedy jen stěží představit, že by se celostátní působnost realizovala za existence územních finančních orgánů dřívější daňové správy, kdy o odvoláních rozhodovalo osm finančních ředitelství. Za takové situace by daňový subjekt nemohl jednotný přístup očekávat nejen v prvním stupni, ale bohužel ani v druhém stupni a jedinou možností by pro něho byla už jen soudní žaloba.

V případě OFŘ lze tedy uzavřít, že z právního i organizačního hlediska byl vytvořen jediný odvolací orgán s celostátní působností nahrazující dosavadních osm finančních ředitelství jakožto druhostupňových orgánů. Nutno dodat, že koncentrace řízení v druhém stupni do jediného orgánu skutečně napomáhá k zajištění jednotné aplikaci hmotně právních předpisů, čímž byl zcela naplněn původně zamýšlený účel.

4.3 Působnost finančních úřadů a SFÚ

Záměrem reformy daňové správy bylo zrušení finančních ředitelství a snížení počtu **finančních úřadů** při zachování třístupňové soustavy orgánů finanční správy. Tedy z třístupňové soustavy daňové správy do konce roku 2012 sestávající z GFŘ, FŘ a FÚ se měla od roku 2013 stát třístupňová soustava finanční správy sestávající z GFŘ, OFŘ a FÚ.

Nicméně z vládního návrhu zákona včetně důvodové zprávy vyplývá nakonec transformace 199 někdejších FÚ do územních pracovišť podléhajících čtrnácti finančním úřadům. Výhoda nového nastavení organizace byla odůvodňována možností zřízení a rušení územních pracovišť formou interního aktu řízení (či vyhláškou Ministerstva financí v případě pracovišť FÚ nacházejících se mimo jejich sídlo) a zvýšením flexibility řízení spolu s relativně snadnou další optimalizací celého systému pomocí případného zrušení těch územních pracovišť, které se v praxi ukáží jako neefektivní, resp. málo využívané. Takovou změnu bylo totiž v minulosti nutné provést pouze novelou zákona.

Možnost vyšší flexibility při optimalizaci organizace je zcela jistě výhodou, na druhou stranu, odmyslíme-li, že právně jsou územní pracoviště finančních úřadů pouze vnitřními organizačními jednotkami, a dřívější FŘ byla přejmenována na FÚ, jejichž počet se ještě téměř o polovinu zvýšil, a k tomu vzniklo organizačně velmi rozsáhlé OFŘ, nehledě na existující GFŘ, reálně zde vznikla vlastně čtyřstupňová soustava finanční správy. Lze si tedy klást otázku ohledně současné pracovní náplně

dnešních FÚ, jestliže OFŘ zcela nahradilo FŘ v druhém stupni řízení. Odpověď lze nalézt v organizačním řádu, z něhož v podstatě vyplývá, že dřívější agendu spočívající v komplexním vydávání rozhodnutí o odvolání nahradilo zpracovávání stanovisek k odvolání pro OFŘ jakožto nejbližší nadřízený správní orgán. S ohledem na to, že FÚ vykonávají stejně náročnou činnost jako OFŘ duplicitně bez ohledu na to, zda pak jejich stanovisko bude bez dalšího využito či nikoliv, je na zvážení, zda taková činnost přispívá k efektivitě.

Obdobnou otázku si pak lze položit v případě řízení činností vykonávaných útvary působícími na územních pracovištích (např. registrační, vyměřovací či kontrolní) a metodické usměrňování ze strany FÚ s ohledem na centrální nastavení řízení výkonu a metodiky na úrovni GFŘ.

Jak se nakonec podařilo zrealizovat původně zamýšlenou vizi **Specializovaného finančního úřadu** zavedeného od 1. 1. 2012, již bylo řečeno již v kapitole 2.2.3. Pouze pro připomenutí je třeba zopakovat, že od původně zamýšlené koncentrace vysoce specializovaných kontrol prováděných za pomoci institutu dožádání¹¹⁸, tj. bez změny místní příslušnosti daňových subjektů, a zajištění zvláštních agend, byla nakonec prosazena koncepce se změnou místní příslušnosti zahrnující správu i kontrolu daní. Pomineme-li počáteční obavy ohledně definování vybraných subjektů, argumenty proti zařazení těchto subjektů do komplexní správy daní SFÚ hovořily zejména o plýtvání odborným potenciálem na rutinní záležitosti a znehodnocení zamýšleného efektu SFÚ.

Příkladně vyměřování lze považovat za zcela rutinní záležitost, která sice vyžaduje určitou specializaci, ale už nevyžaduje speciální kvalifikaci, která by odůvodnila vznik samostatného Specializovaného finančního úřadu, jako tomu bylo v případě daňové kontroly, resp. specifických daňových kontrol. Co je však mnohem zajímavější, je skutečnost, že zatímco na územních pracovištích je agenda daňové kontroly specializována do zvláštních odborů nebo oddělení, na Specializovaném finančním úřadě jsou paradoxně vyměřování a kontrola spojené v rámci příslušného oddělení výkonu daní, nehledě na to, že na počátku fungování SFÚ byly obě tyto agendy u příslušných vybraných subjektů zajišťovány dokonce v osobě jednoho pracovníka. Tím vlastně dochází k popření už té nejzákladnější specializované činnosti, kterou si standardně drží územní pracoviště finančních úřadů, tj. daňové kontroly.

¹¹⁸ § 17 daňového řádu.

Koncept SFÚ v každém případě uvažoval o odvětvovém pojetí specializovaných kontrol včetně problematiky převodních cen, celorepublikovým zajištěním některých zvláštních agend, jako jsou např. multilaterální kontroly, a dále též zahrnutím daňových subjektů zapojených ve významných řetězcích zejména s rizikovými komoditami (např. mobilní telefony, počítačové komponenty, šrot, zlato atd.), s cílem potírání daňových úniků kvalifikovaným týmem odborníků.

Pokud jde o problematiku tzv. převodních neboli transferových cen, upravujících postup stanovení cen transakcí mezi spojenými osobami, jejichž hlavním cílem je, aby tyto transakce splňovaly podmínky nezávislého obchodního vztahu pro daňové účely, jedná se o agendu, kterou vůči daňovým subjektům vykonávají i ostatní obecně místně příslušné finanční úřady, resp. jejich územní pracoviště, neboť se jednoduše jedná o jednu z odborných oblastí daně z příjmů. Ani uvažované celorepublikové zajištění multilaterálních kontrol nakonec neprobíhá, neboť jejich součástí mohou být i jiné než vybrané subjekty a celostátní koordinaci této činnosti provádí Generální finanční ředitelství prostřednictvím odboru koordinace kontrolních orgánů, konkrétně pak oddělením koordinace a spolupráce s ostatními orgány. S ohledem na to, že obě tyto činnosti mohou být běžně prováděny na ostatních finančních úřadech, lze uzavřít, že k jejich výhradní koncentraci na SFÚ nakonec v ani jednom případě nedošlo.

Za povšimnutí stojí rovněž náplň činností Sekce výkonu I, kde lze specializaci shledat u odboru výkonu daní pro finanční sektor. Jednak se lze ztotožnit s potřebou specializovaných znalostí v tomto oboru, neboť účetnictví bank a finančních institucí je poněkud odlišné od standardního finančního účetnictví a rovněž lze konstatovat, že i z pohledu daně z přidané hodnoty představuje zdaňování činností těchto institucí výjimku. V tomto případě lze tedy uzavřít, že došlo k naplnění cíle a soustředění specializované činnosti na SFÚ. Jakoukoliv další specializaci však nelze shledat v odboru výkonu daní pro sektor výroby a služeb, neboť v podstatě předmětem veškerých transakcí jsou jakékoliv zboží a služby, které si lze jenom představit. Přidáme-li k tomu ještě odbor výkonu daní I až III, dospějeme k závěru, že specializace je zde naprosto nulová. Jediný rozdíl mezi vybranými subjekty a běžnými daňovými subjekty spočívá pouze ve výši obratu pro povinnou registraci na SFÚ.

Před rozvedením potenciálu SFÚ ohledně koncentrace specializovaných kontrol zaměřených na boj proti daňovým únikům je třeba nejdříve nastínit závažnost situace

v této oblasti a rovněž poukázat na fakt, že tento problém není pouze vnitrostátní záležitostí, nýbrž se jedná o velmi vážný problém, s nímž se potýká celá Evropská unie.

V roce 2015 už daňové úniky v České republice dosáhly takové intenzity, že muselo dojít k několika zásadním legislativním změnám. Jen na dani z přidané hodnoty činily daňové úniky podle odhadu bývalého generálního ředitele finanční správy, Martina Janečka, kolem 80 miliard korun ročně¹¹⁹. Z každoroční Studie Evropské komise o mezeře v DPH neboli výpadku z příjmů DPH členských států Evropské unie lze zjistit, že mezera v DPH, tj. rozdíl mezi očekávanými příjmy DPH a skutečně vybranou daní, činila v roce 2013¹²⁰ celých 19 % VTTL¹²¹.

Ačkoliv už v té době existovaly nástroje napomáhající v boji proti daňovým únikům, které byly postupně zavedeny od roku 2011 do roku 2013, jako je institut ručení za nezaplacenou daň, zvláštní ustanovení o zajišťovacím příkazu a zavedení institutu nespolehlivého plátce, skutečným přínosem se stalo až zavedení kontrolního hlášení v roce 2016 novelou zákona o DPH z roku 2014¹²², jakožto významného zdroje pro rychlou detekci rizik.

Česká republika z důvodu bojů proti daňovým únikům dále využila možnost danou evropskou legislativou¹²³ a počínaje dnem 1. 4. 2015 rozšířila možnost použít tzv. režim přenesení daňové povinnosti na některé rizikové druhy zboží, jako například mobilní telefony, počítačové komponenty atd.¹²⁴ Podrobnosti k této problematice uvádí Informace GFŘ.¹²⁵ Kromě toho se režim přenesení daňové povinnosti dále uplatňuje i na šrot a zlato. Na zlato se sice aplikují ještě další daňové režimy, což situaci poněkud komplikuje, nicméně, s těmito změnami zmizely i poslední původní důvody, jimiž bylo

¹¹⁹ IDNES/ZPRAVODAJSTVÍ. Státu na DPH proklouzne ročně 80 miliard. Cíl je vybrat polovinu [online]. [cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/zahranicni/gfr-veri-ze-se-ji-podari-vybrat-polovinu-z-80-miliard-danovych-uniku-dph.A150906_191719_eko-zahranicni_fka.

¹²⁰ ÚŘAD PRO PUBLIKACE EVROPSKÉ UNIE. Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. September 2019 Final Report. S. 26 [online]. [cit. 20. 3. 2022]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/c281bda6-27e1-11ec-bd8e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>.

¹²¹ VAT Total Tax Liability (celkové daňové zatížení daní z přidané hodnoty)

¹²² Zákon č. 360/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. In: Sběrka zákonů. 31. 12. 2014.

¹²³ Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty, v platném znění. 11. 12. 2006. In: Úřední věstník Evropské unie.

¹²⁴ Zákon č. 360/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů a další související zákony. In: Sběrka zákonů. Nařízení vlády č. 361/2014 ve znění Sdělení MV o opravě tiskové chyby. In: částka 3 Sběrky zákonů 2015.

¹²⁵ FINANČNÍ SPRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY. Informace GFŘ k aplikaci režimu přenesení daňové povinnosti na vybraná plnění v letech 2015 a 2016 [online]. [cit. 20. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/dane/dan-z-pridane-hodnoty/informace-stanoviska-a-sdeleni/rezim-prenesení-danove-povinnosti/rezim-prenesení-danove-povinnosti>.

argumentováno při vzniku Specializovaného finančního úřadu, a to snaha zahrnout daňové subjekty obchodující s těmito rizikovými komoditami pod specializovanou kontrolní činnost.

Praxe dále ukázala, že pro boj s daňovými úniky, které se rozšířily i do oblastí dalších komodit, by byla personální kapacita SFÚ nedostatečná. Na přibližně půl milionu plátců DPH a daňových subjektů plnících daňové povinnosti i na jiných daních totiž připadá zhruba 3000 kontrolorů celé finanční správy¹²⁶. Navíc zákon jasně definuje princip místní příslušnosti vůči daňovým subjektům podle bydliště nebo sídla, na což finanční úřady často nebyly schopné s dosavadními kapacitami pružně reagovat. S nedostatečnou kapacitou se tak potýkal zejména Finanční úřad pro Hlavní město Prahu spolu se svými územními pracovišti, neboť pokud se daňové subjekty obávaly častějších daňových kontrol, stačilo jim převést si sídlo právě tam.

Tuto situaci pomohla částečně vyřešit novela zavádějící celostátní působnost pro výkon vybrané působnosti v roce 2016¹²⁷, což, jak již bylo vysvětleno v kapitole 4.1.2, znamená, že vybrané kontrolní postupy při správě daní, jako je zejména postup k odstranění pochybností nebo daňová kontrola,¹²⁸ může provádět kterýkoliv z krajských finančních úřadů, který není vůči daňovému subjektu místně příslušným správcem daně¹²⁹, s výjimkou Specializovaného úřadu, který je příslušným pouze pro vybrané subjekty.¹³⁰

Závěrem lze tedy shrnout, že působnost Specializovaného finančního úřadu dnes spočívá v převážně stejných činnostech, které vykonává běžné územní pracoviště finančního úřadu, což jasně vyplývá také z článku 62 a 85 odst. 1 Organizačního řádu a z jeho přílohy, s výjimkou specifických činností podle § 11 odst. 9 zákona o finanční správě, z nichž lze jmenovat zejména cenovou kontrolu. Jakoukoliv významnější specializaci, kromě výše zmíněné správy finančních institucí, tedy více méně postrádá.

Ačkoliv byl původní záměr zavést Specializovaný finanční úřad v tehdejší době logický a opodstatněný, praxe ukázala, že rozsáhlé daňové úniky vyžadují spíše preventivní řešení v podobě zavádění účinných nástrojů v boji proti daňovým únikům

¹²⁶ FINANČNÍ SPRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY. Informace o činnosti finanční správy za rok 2020 [online]. [cit 20. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/vyrocní-zpravy-a-informace-o-cinnosti/2020>.

¹²⁷ Zákon č. 243/2016 Sb., kterým se mění zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, § 10 odst. 4. In: Sběrka zákonů [2016-7-29]. ISSN 1211 1244.

¹²⁸ § 78 a § 85 až 90 daňového řádu.

¹²⁹ § 13 a násl. daňového řádu.

¹³⁰ § 11 zákona o finanční správě.

jako je například kontrolní hlášení a s ohledem na množství problematických daňových příznání zároveň celostátní pokrytí daňových kontrol pomocí uplatňování působnosti pro vybrané postupy při správě daní. Na podporu těchto závěrů lze využít zejména výsledků již výše zmiňované Studie Evropské komise o mezeře v DPH z roku 2020, která od roku 2013 do roku 2019 klesla z 19 % VTTL¹³¹ na 10,8 % VTTL¹³².

Na druhou stranu velký potenciál, pokud jde o využití celostátní působnosti takového jedinečného úřadu, jakým je právě Specializovaný finanční úřad, lze do budoucna spatřovat právě v ustanovení § 11 odst. 9 zákona o finanční správě, který sem umožňuje přesunout specifické agendy, viz následující kapitola.

4.4 Centralizované zpracování podání a větší míra elektronizace

Dalším z cílů reorganizace někdejšího systému daňové správy bylo začlenění analýzy rizik jako základu pro daňovou kontrolu a vymáhání, a rovněž centralizované zpracování podání a plateb a větší míra elektronizace.

První cíl byl beze zbytku naplněn, neboť byl v rámci GFŘ zaveden odbor řízení rizik při správě daní, který se s účinností zákona o státní službě od 1. 1. 2015 stal sekci, a který se od 1. 1. 2021 přejmenoval na sekci daňové kontroly a analytiky. V rámci této sekce působí Odbor daňové analytiky, který soustřeďuje data daňových subjektů a třetích stran, která pak zpracovává pomocí analýzy rizik pod vysokým stupněm ochrany dat.¹³³ Výstupy z těchto analýz v podstatě udávají směr kontrolní činnosti, což zcela logicky vyvolává potřebu tuto kontrolní činnost rovněž centrálně řídit a měřit její efektivitu. Nedostatky centrálního řízení kontrolní činnosti sice byly zmíněny již v kapitole 4. 1., nicméně o skutečnosti, že finanční správa na své snahy o vnitřní efektivitu nerezignovala, svědčí již zmiňovaný vznik sekce daňové kontroly a analytiky, které mimo jiné podléhají oddělení řízení kontroly nepřímých daní a oddělení řízení kontroly přímých daní.

Pokud jde o centralizované zpracování dat, s tím se neodmyslitelně pojí povinnost elektronického podání a automatizace zpracování dat. Oba tyto předpoklady jsou však v současné době ve finanční správě nedostatečné. Mnoho procesů v některých

¹³¹ VAT Total Tax Liability (celkové daňové zatížení daní z přidané hodnoty)

¹³² ÚŘAD PRO PUBLIKACE EVROPSKÉ UNIE. Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. September 2020 Final Report. S. 24 [online]. [cit. 20. 3. 2022]. Dostupné z: Study and reports on the VAT gap in the EU-28 Member States - Publications Office of the EU (europa.eu).

¹³³ § 52 a násl. daňového řádu a § 18 zákona o finanční správě.

agendách územních pracovišť finančních úřadů, zejména pak proces vyměřování daní, stále závisí na manuálním zpracování. Příčinou toho je jednak neochota legislativně zakotvit povinnost elektronických podání na všech daních a rovněž zastaralý automatizovaný daňový informační systém („ADIS“), který byl vyvinut na počátku 90. let minulého století a v současné době je velmi náročné do něho zakomponovat i sebemenší legislativní změny¹³⁴. Navzdory moderním technologiím daňové subjekty stále podávají papírová daňová přiznání u svého místně příslušného správce daně, kde jsou také umístěny a vedeny jejich spisy často rovněž v papírové podobě. V důsledku nedostatečné digitalizace finanční správy je třeba soustřeďovat vysoký podíl lidských zdrojů na rutinních administrativních činnostech, které v žádném případě nemohou vést ke zvýšení efektivity výkonu správy daní.

¹³⁴ GIST. Automatizovaný daňový informační systém [online]. [cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.gist.cz/cz/software-adis>.

5. Návrh organizačních změn ve Finanční správě ČR

Na základě hodnocení splnění cílů reorganizace daňové, resp. finanční správy, spočívajících zejména ve zjednodušení a racionalizaci správy daní, tj. zda bylo dosaženo úspornějšího a kvalitnějšího fungování samotné organizace včetně snah o řešení vnějších problémů, je vhodné nastínit další možné cesty k zefektivnění výkonu finanční správy. Z výše uvedeného popisu organizace včetně přiložených schémat je zřejmé, že organizační struktura finanční správy je poměrně rozsáhlá a složitá. Z toho důvodu je v níže uvedených kapitolách věnována pozornost především centralizovanému řízení kontrolní činnosti, specializovaným činnostem a automatizaci rutinních procesů.

5.1 Centralizované řízení výkonu kontrolní činnosti

Jak již bylo řečeno v kapitole 4.2, centrální řízení výkonu správy daní se neobejde bez jasného nastavení kompetencí specializovaných útvarů GFŘ, tj. sekce metodiky a výkonu daní GFŘ (dále jen „SMVD“) a sekce daňové kontroly a analytiky GFŘ (dále jen „SDKA“). Dále je třeba se vypořádat s odlišným nastavením organizace GFŘ a FÚ, resp. jejich územních pracovišť, kdy jak bylo řečeno výše, zatímco prvně jmenovaná organizační struktura je převážně odvozena od jednotlivých druhů daní, ta druhá vychází z jednotlivých fází daňového řízení, např. registrace, vyměřování daní, daňové kontroly, vymáhání atd..

V podstatě se nabízí obě možnosti a záleží pouze na tom, která z variant by byla vyhodnocena jako efektivnější. Měníci se uspořádání GFŘ v podobě vzniku SDKA, která pod sebou soustřeďuje odbor daňové kontroly, spíše ukazuje na tendenci přizpůsobit organizační strukturu GFŘ agendám, respektive v daném případě prozatím výhradně agendě v oblasti daňové kontroly, které se reálně odehrávají na nejnižším stupni organizační struktury, tj. na územních pracovištích. Na druhou stranu ale potvrzuje potřebu specializace, a proto se následně tato agenda rozděluje mezi oddělení řízení kontroly nepřímých daní a oddělení kontroly přímých daní. V tomto nastavení se jednak odráží reálné fungování nejnižších organizačních jednotek a jednak i potřebná daňově orientovaná specializace. Nabízí se tedy otázka, zda by v tuto chvíli nemělo následovat sloučení SMVD s SDKA do jediné sekce (dále jen „daňová sekce“),

aby došlo k propojení procesně orientované a daňové agendy, a tím by došlo ke komplexnímu zastřešení agendy v oblasti správy daní podle jednotlivých druhů daní, jejíž výkonnost by mohla být řízena a kontrolovala. Tímto přístupem by bylo možné efektivněji řídit lidské zdroje centrálně, což by mohlo mít rovněž vliv na optimalizaci v počtu dnešních územních pracovišť. Pouze pro úplnost by se dalo uvažovat rovněž o začlenění dnešního odboru daňového procesu, který je součástí sekce právní, do jediného útvaru s výše zmíněnou daňovou sekcí, neboť daňový proces je v podstatě neoddělitelnou součástí správy každé jednotlivé daně. Daňová sekce by se pak po vzoru územních pracovišť členila primárně podle jednotlivých druhů řízení, stejně jako je tomu už v případě dnešní sekce daňové kontroly a analytiky. Dalším odborem, který by připadal v úvahu, by měl být odbor vymáhání, který by se musel vyčlenit z dnešní sekce právní. Teprve sekundárně, má-li to význam, by došlo k členění na oddělení podle jednotlivých druhů daní.

Dále je třeba se na tomto místě vrátit k otázkám, které vyplynuly z hodnocení pracovní náplně dnešních finančních úřadů. Přestože jejich dříve nezastupitelnou úlohu spočívající v komplexním zpracování a vydávání rozhodnutí o odvolání nahradilo OFŘ s celým organizačním aparátem a metodikou a výkon převzalo GFŘ s neméně náročným aparátem co do počtu sekcí, odborů a oddělení, náplň činnosti finančních úřadů je z větší části pozůstatkem bývalé organizace finančních ředitelství. Na druhou stranu nelze pominout novou úlohu finančních úřadů, pokud jde o koordinaci kontrolní činnosti spojenou s již výše zmiňovanou celostátní působností zejména v oblasti daňových kontrol, v níž je zainteresován odbor metodiky a výkonu daní spolu s odborem řízení rizik.¹³⁵ Zde se však nabízí otázka, zda je nutné pro tuto specializovanou oblast udržovat mezičlánek v podobě finančních úřadů s kompletním řídicím aparátem stojících mezi centrální řídicí úrovní GFŘ a nejnižšími řídicími jednotkami, tj. územními pracovišti FÚ, nebo zda by v souladu s výše definovanými cíli neměly být tyto vysoce specializované lidské zdroje z uvedených útvarů FÚ využity pro centrální řízení kontrol tak, že by byly služebně zařazeny do sjednocené daňové sekce a finanční úřady by mohly být konečně zrušeny. Tím by v podstatě mohlo dojít k dovršení původní myšlenky zrušit finanční ředitelství a zredukovat počet úřadů a zároveň centralizovat a zefektivnit daňovou kontrolu. Z právního hlediska by však měla být zároveň přehodnocena otázka související s potřebou místní příslušnosti

¹³⁵ Čl. 91 organizačního řádu FS. [cit. 24. 3. 2022].

při celostátním přístupu¹³⁶ a z organizačního hlediska by se mělo kombinované liniově-štábní uspořádání změnit tak, aby sjednocená daňová sekce disponovala nejen novou činnostmi, ale zároveň zodpovědností, tj. aby byla zařazena z dnešní štábní pozice do základní řídicí linie.

5.2 Specializované činnosti

Na základě vyhodnocení současného fungování Specializovaného finančního úřadu v oblasti specializovaných kontrol byla shledána spíše absence jakékoliv hlubší specializace, která byla od tohoto projektu očekávána. Na druhou stranu se jedná o jedinečnou organizační jednotku, jejíž název, personální i technické zdroje v kombinaci se všeobecnou působností vyplývající z ustanovení § 11 odst. 9 zákona o finanční správě ji přímo předurčují k soustředění specifických daňových činností, které jsou pro finanční správu sice okrajové, ale bohužel vyžadují zvláštní specializaci, což pro běžné územní pracoviště finančních úřadů představuje neúměrnou zátěž v podobě vyčlenění kvalifikované síly na takový typ agendy. Pro tento návrh hovoří nejen výše uvedený problém, ale rovněž fakt, že některé agendy z důvodu své specializace přímo ze zákona přísluší některému konkrétnímu finančnímu úřadu v České republice, aniž by bylo zřejmé, proč se nejedná právě Specializovaný finanční úřad.

Jde především o zvláštní režim jednoho správního místa, pro který bylo zřízeno specializované oddělení v sekci Územního pracoviště Brno I¹³⁷ a správu daně z přidané hodnoty u osob povinných k dani, které nemají dle daňového řádu sídlo v tuzemsku, kterou provádí Finanční úřad pro Moravskoslezský kraj¹³⁸. Existují ale další specializované agendy, které přísluší pro změnu pouze Finančnímu úřadu pro hlavní město Prahu, a to např. v případě vrácení daně některým osobám požívajícím výsad a imunit¹³⁹, vrácení daně osobám registrovaným k dani v jiných členských státech¹⁴⁰, vrácení daně zahraničním osobám¹⁴¹ nebo vrácení daně ozbrojeným silám cizích států¹⁴². Našly by se však i další specializované činnosti, které vykonávají finanční úřady

¹³⁶ § 13 a násl. daňového řádu.

¹³⁷ § 110a odst. 3 zákona o DPH

¹³⁸ § 93a odst. 2 zákona o DPH

¹³⁹ § 80 a § 80a zákona o DPH

¹⁴⁰ § 82b odst. 1 zákona o DPH

¹⁴¹ § 83odst. 4 zákona o DPH

¹⁴² § 86 odst. 10 zákona o DPH

na základě obecné místní příslušnosti, ačkoliv by tyto činnosti mohly být ze zákona přesunuty na Specializovaný finanční úřad.

Přesun těchto činností by jednak snížil administrativní zátěž běžných finančních úřadů a jednak by koncentrace těchto činností pomohla jejich profesionalizaci a snazšímu řízení ze strany Generálního finančního ředitelství. V neposlední řadě, s ohledem na to, že tyto činnosti mají často unijní či zahraniční rozsah, by bylo vhodnější umístit je na organizační jednotku se sídlem v Praze, což Specializovaný finanční úřad také splňuje. S uvedenými změnami by mělo také dojít k převedení metodické činnosti SFÚ pro nadbytečnost na nadřízený orgán, a to Generální finanční ředitelství.

5.3 Centralizace a automatizace vyměřovacího řízení

Neméně důležitou a zároveň klíčovou procesní oblastí finanční správy představuje vyměřovací řízení. Odbory, případně oddělení vyměřovací, které se nachází na územních pracovištích finančních úřadů, v současné době soustřeďují vysoký podíl lidských zdrojů¹⁴³. Jak bylo uvedeno výše, důvodem je zejména závislost na manuálním zpracování celé řady podání. Řešením této nežádoucí situace by bylo jednak zavedení povinných elektronických podání na všech daních, jako je tomu v např. případě přiznání k dani z přidané hodnoty¹⁴⁴, a plně uplatnit princip samovyměření. Pojem samovyměření představuje situaci, kdy daň nestanoví správce daně rozhodnutím¹⁴⁵, ale daň je automaticky stanovena ve výši, kterou daňový subjekt uvede ve svém daňovém přiznání. Princip samovyměření však musí být uplatňován na základě zákona. Kvalitní centralizované zpracování dat by zcela jistě podpořil i nový daňový informační systém („nDIS“), který se v současné době vyvíjí, byť s určitými obtížemi.¹⁴⁶ Díky těmto krokům by rovněž zcela nepochybně došlo k velké úspoře v oblasti lidských zdrojů. Pouze pro úplnost lze dodat, že pokud by se povinnost elektronizace a automatizace rozšířila na všechna podání, jestliže by to samozřejmě jejich povaha umožnila, mohl by být zaveden elektronický spis, který by díky jednotnému informačnímu systému

¹⁴³ Čl. 98 a čl. 102 organizačního řádu. Příloha 4 a 5.

¹⁴⁴ § 101a zákona o DPH.

¹⁴⁵ § 147 daňového řádu.

¹⁴⁶ PODNIKATEL. CZ. Výměna ADIS se posouvá, pro starý systém se navíc koupil hardware za 200 milionů [online]. [cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.podnikatel.cz/clanky/vymena-adis-se-posouva-pro-stary-system-se-navic-koupil-hardware-za-200-milionu/>.

pro celou daňovou správu mohl být daňovému subjektu zpřístupněn na kterékoliv územní jednotce finanční správy. S tím také souvisí otázka přehodnocení potřeby místní příslušnosti, jak bylo poznamenáno v závěru předchozí kapitoly. Ovšem i do doby zavedení plné elektronizace je možné zefektivnit zpracování podání v ADIS pomocí skenování a strojovým čtením textů, které by z větší části nahradilo náročné manuální zpracování.

Závěr

Finanční správa za přibližně posledních dvacet let prodělala zásadní změny, mezi které patří zejména její osamostatnění se vůči ministerstvu financí v roce 2011, spolu se vznikem Generálního finančního ředitelství. Patří sem rovněž pozdější vznik Odvolacího finančního ředitelství, které na sebe právně i fakticky převzalo úlohu odvolacího orgánu. Oba tyto orgány si téměř beze zbytku rozdělily stěžejní činnosti bývalých osmi finančních ředitelství, která zanikla spolu se vznikem nové organizační struktury finanční správy od 1. 1. 2013. Navzdory tomu však byla finanční ředitelství nahrazena finančními úřady, které pod sebou soustřeďují okolo dvou set nejnižších územních organizačních jednotek. Tímto krokem fakticky vznikla čtyřstupňová soustava orgánů finanční správy, což jde zcela proti myšlence racionalizace finanční správy.

V oblasti centralizace výkonu správy daní stále nebyla nedořešena otázka centralizovaného zpracování dat, plné elektronizace a zavedení moderního informačního systému. Naproti tomu centrální analýza dat ze strany Generálního finančního ředitelství je již do značné míry prováděna zejména v oblasti zpracování dat z kontrolních hlášení, což spolu s celostátním pokrytím kontrolní činnosti zcela jistě napomohlo k omezení výskytu daňových úniků. Zlepšení v analytické oblasti však stále více ukazuje potřebu komplexního řízení kontrolní činnosti na centrální úrovni nejen z důvodu zajištění zpětné vazby a zkvalitňování výstupů z analýz, ale zejména za účelem zvýšení efektivity. V této oblasti lze zatím shledat nedostatky, neboť Generální finanční ředitelství stále setrvává převážně v rovině metodického usměrňování.

Pokud jde o Specializovaný finanční úřad, s ohledem na zavedení účinných nástrojů v boji proti daňovým únikům, se jeho role ukázala být pro tento účel postradatelná. Na druhou stranu má tato organizační jednotka výjimečný potenciál pro absorbování jiných specifických činností, jejichž výkon je dnes rozptýlen mezi běžné finanční úřady.

Závěrem lze říci, že finanční správa dosud vynaložila značné úsilí na cestě k elektronizaci a lepší analýze dat, nicméně automatizace procesů v oblasti zpracování dat a centrální řízení kontrolní činnosti stále vykazuje značné nedostatky. Z chování finanční správy lze však usuzovat, že ve snahách o úspornější a kvalitnější fungování nejen samotné organizace, ale i správy daní jako takové, cílevědomě pokračuje.

Resumé

This bachelor's thesis is devoted to the topic Organization and Scope of the Financial Administration of the Czech Republic. The introductory chapter mentions the Ministry of Finance of the Czech Republic as the central state administration body for taxes, among others. The second chapter deals with the establishment of the Czech tax administration in the early 1990s and the third chapter presents the Financial Administration of the Czech Republic in its present form.

The purpose of this thesis is to highlight important moments that represent the efforts to gradually modernize and reorganize the tax administration, such as the establishment of the General Financial Directorate, Specialized Financial Office and the Appeal Financial Directorate, as well as the abolition of regional financial directorates. The final chapters compare the ideas presented on the modernization and streamlining of the financial administration not only with the current legal situation but also with the actual implementation of organization and management. In particular, shortcomings in the area of central management and in the area of computerization and automation of data processing are mentioned. It also outlines proposals for certain organizational changes, particularly in the area of tax administration management, which could contribute to its improvement.

The topic of the bachelor's thesis was chosen with regard to the author's several years of professional experience almost at all territorial levels of the organization of tax administration.

Seznam použitých zdrojů

Odborná literatura

BERGER, W., KINDL, C., WAKOUNIG, M. *Směrnice ES o dani z přidané hodnoty. Praktický komentář*. Praha: VOX a. s. – Nakladatelství. 2010, 736 s. ISBN 978-80-86324-83-8.

BRANDEJS, T., HOLUBOVÁ, O., TOMÍČEK, M. *Zákon o dani z přidané hodnoty. Komentář*. 7. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2017, 1144 s. ISBN 978-80-7552-569-7.

JÁNOŠÍKOVÁ, P. MRKÝVKA, P., a kol. *Finanční a daňové právo*. 2. vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, 2016, 496 s. ISBN 978-80-7380-639-2.

KOBÍK, J. *Správa daní a poplatků s komentářem: komplexní pohled na problémy správy daní*. 7. vydání. Olomouc: ANAG. 2009. ISBN 978-80-7263-528-3.

KOBÍK, J., KOHOUTOVÁ, A. *Daňový řád s komentářem*. Olomouc: ANAG. 2009. ISBN 978-80-7263-616-7.

KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. 2. vydání. Praha: Praha: C. H. Beck, 2021, 576 s. ISBN 978-80-7400-820-7.

KOPŘIVA, M., BREBURDA, J., NOVOTNÝ, J. *Manuál k daňovému řádu*. 3. rozšířené a aktualizované vydání. Ostrava: Sagit, 2022, 1296 s. ISBN 978-80-7488-491-7.

KUBÁTOVÁ, K. *Daňová teorie a politika*. 4. aktualizované vydání. Praha: ASPI a. s., 2006, 279 s. ISBN 80-7357-205-2.

VANČUROVÁ, A., LÁCHOVÁ, L., ZÍDKOVÁ, H. *Daňový systém ČR 2020*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 408 s. ISBN 978-80-7598-887-4.

Elektronické zdroje

FINANČNÍ SPRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY. Výroční zpráva české daňové správy. 2005. Příloha 1 [online]. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/assets/en/attachments/fa-financial-administration/VZ_komplet_dvojstrany.pdf

FINANČNÍ SPRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY. Výroční zpráva české daňové správy. 2006 [online]. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/vz_2006.pdf.

FINANČNÍ SPRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY. Informace GFŘ k aplikaci režimu přenesení daňové povinnosti na vybraná plnění v letech 2015 a 2016 [online]. [cit. 20. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/dane/dan-z-pridane-hodnoty/informace-stanoviska-a-sdeleni/rezim-prenesen-danove-povinnosti/rezim-prenesen-danove-povinnosti>.

FINANČNÍ SPRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY. Informace o činnosti finanční správy za rok 2020 [online]. [cit. 20. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/financni-sprava-cr/vyrocn-zpravy-a-informace-o-cinnosti/2020>.

MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY [online]. [cit. 15. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/zakladni-informace/primo-rizene-organizace>.

MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. Informace o činnosti daňové a celní správy České republiky za rok 2009. Str. 2. [online]. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Dane_Vyhodnoceni_2009_Informace-o-cinnosti-danove-a-celni-spravy-Ceske-republiky-za-rok-2009.pdf.

MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY. Reforma daňového systému 2010 - Teze pro veřejnou diskusi (kompletní materiál) [online]. [cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/archiv/reforma-verejnych-financi-2007-2010/reforma-danoveho-systemu-2010/zakladni-informace-priprava-reformy>.

MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY [online]. [cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/v-mediich/2012/jan-knizek-nova-struktura-ceske-danove-s-8069>.

MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÉ REPUBLIKY [online]. [cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2014/novym-reditelem-generalniho-financniho-r-19532>.

MINISTERSTVO FINANCÍ ČESKÁ REPUBLIKY [online]. [cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2018/financni-sprava-33785>.

VLÁDA. Důvodová zpráva k zákonu České národní rady č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků. [cit. 9. 3. 2022]. Dostupné v Systému ASPI. LIT33670CZ.

ÚŘAD VLÁDY ČR [online]. [cit. 15. 3. 2022]. Dostupné z: <https://apps.odok.cz/djv-agenda?date=2008-11-03.1621/08> Program Projektu vytvoření jednoho inkasního místa pro příjmy veřejných rozpočtů.

POSLANECKÁ SNĚMOVNA PARLAMENTU ČESKÉ REPUBLIKY. Důvodová zpráva k vládnímu návrh č. 450 na vydání zákona o Finanční správě České republiky. 2011 [online]. [cit. 3. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=6&CT=450&CT1=0>.

FINANČNÁ SPRÁVA SLOVENSKÁ REPUBLIKA[online]. [cit. 13. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.financnasprava.sk/sk/financna-sprava/predstavitelia>.

MINISTERSTVO VNITRA ČESKÉ REPUBLIKY. [online]. [cit. 2022-2-15]. Dostupné z: <https://www.mvcr.cz/clanek/zakladni-registry-a-sprava-zakladnich-registru.aspx>.

ÚŘAD PRO PUBLIKACE EVROPSKÉ UNIE. Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. September 2019 Final Report. S. 26 [online]. [cit. 20. 3. 2022]. Dostupné z: <https://op.europa.eu/cs/publication-detail/-/publication/c281bda6-27e1-11ec-bd8e-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-search>.

ÚŘAD PRO PUBLIKACE EVROPSKÉ UNIE. Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. September 2020 Final Report. S. 24 [online]. [cit. 20. 3. 2022]. Dostupné z: Study and reports on the VAT gap in the EU-28 Member States - Publications Office of the EU (europa.eu).

SLIDE TO DOC. Prezentace činnosti Finančního ředitelství v Brně [online]. [cit. 12. 3. 2022]. Dostupné z: <https://slidetodoc.com/prezentace-innosti-finannho-editelstv-v-brn-finann-editelstv/>.

BUSINESSINFO.CZ. Typy organizačních struktur a jejich členění [online]. [cit. 24. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.businessinfo.cz/navody/typy-organizacnich-struktur-cleneni/>.

IDNES/ZPRAVODAJSTVÍ. Státu na DPH proklouzne ročně 80 miliard. Cíl je vybrat polovinu [online]. [cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: https://www.idnes.cz/ekonomika/zahranicni/gfr-veri-ze-se-ji-podari-vybrat-polovinu-z-80-miliard-danovych-uniku-dph.A150906_191719_eko-zahranicni_fka.

GIST. Automatizovaný daňový informační systém [online]. [cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.gist.cz/cz/software-adis>.

PODNIKATEL. CZ. Výměna ADIS se posouvá, pro starý systém se navíc koupil hardware za 200 milionů [online]. [cit. 26. 3. 2022]. Dostupné z: <https://www.podnikatel.cz/clanky/vymena-adis-se-posouva-pro-stary-system-se-navic-koupil-hardware-za-200-milionu/>.

Organizační řád Ministerstva financí České republiky [online]. [cit. 12. 3. 2022]. Číslo jednací: 30/129 001/2010. organizační řád ministerstva financí - Hledat Googlem.

Organizační řád Finanční správy [online]. [cit. 12. 3. 2022]. Číslo jednací: 41392/15/7400-00180. https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-financni-sprava-cr/OR_FS_UZ_D14.pdf.

Právní předpisy ČR a právo Evropské unie

Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon).

Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 314/2002 Sb., o stanovení obcí s pověřeným obecním úřadem a stanovení obcí s rozšířenou působností, ve znění zákona č. 387/2004 Sb. In: Sbírka zákonů. 12. 7. 2002.

Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

Zákonem č. 499/2004 Sb., o archivnictví a spisové službě a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 471/2011 Sb., o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek, ve znění pozdějších předpisů.

Vyhláška č. 48/2012 Sb., o územních pracovištích finančních úřadů, která se nenacházejí v jejich sídlech.

Zákon č. 407/2012, kterým se mění zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. In: Sbíрка zákonů. 27. 11. 2012.

Zákon č. 234/2014 Sb., o státní službě, ve znění pozdějších předpisů.

Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty, v platném znění.

Ostatní

[KRUPÍČKOVÁ, Lenka a Ondřej TRUBAČ. § 1 Orgány Finanční správy České republiky. In: KRUPÍČKOVÁ, Lenka a Ondřej TRUBAČ. Zákon o Finanční správě České republiky: Komentář [Systém ASPI]. Wolters Kluwer [cit. 27. 2. 2022]. ASPI_ID KO456_2011CZ. Dostupné v Systému ASPI. ISSN: 2336-517X.]

Seznam obrázků

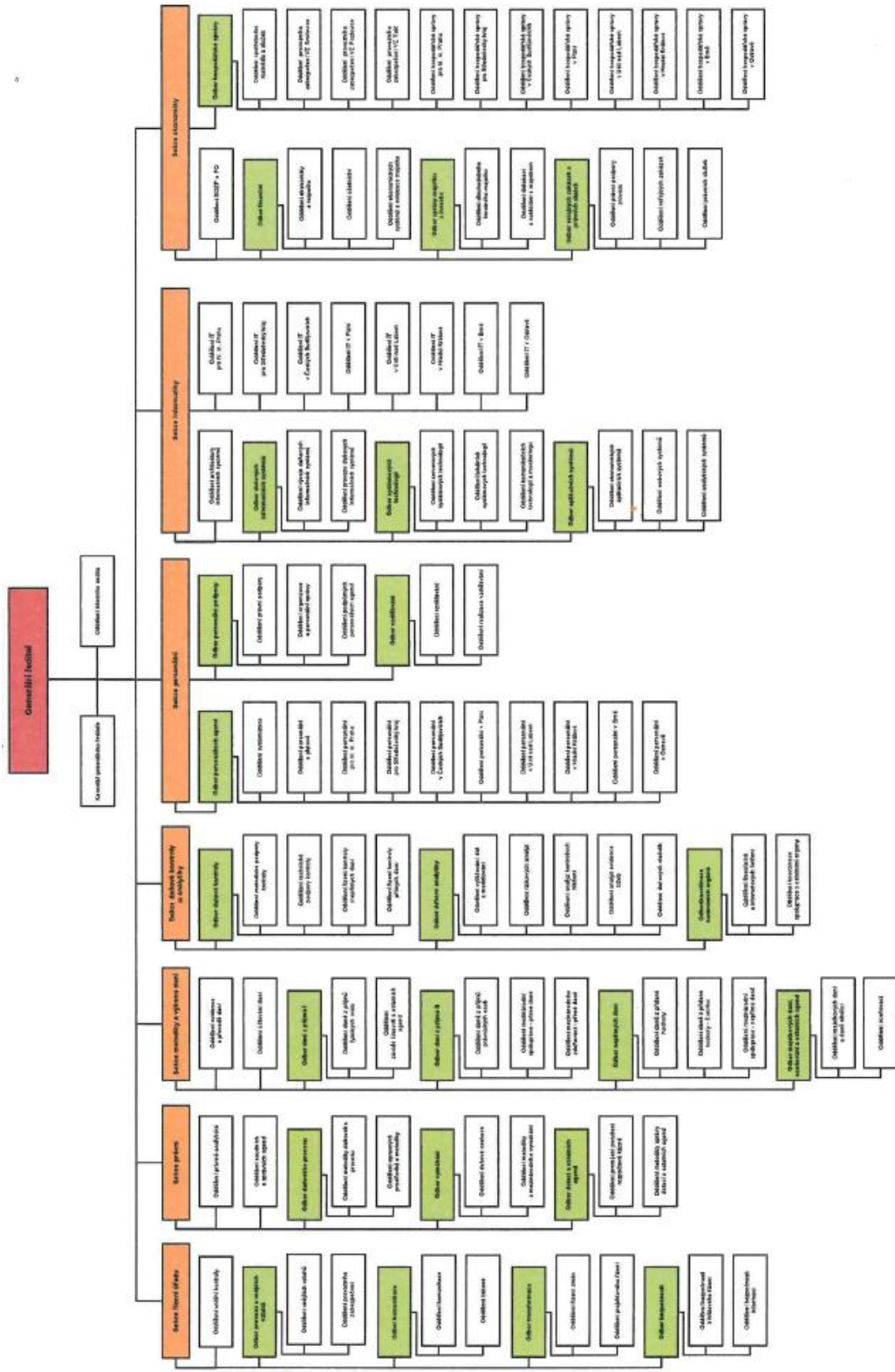
Obrázek č. 1 – Česká daňová správa – organizační schéma do 31. 12. 2010

Obrázek č. 2 – Česká daňová správa – organizační schéma do 31. 12. 2012

Obrázek č. 3 – Finanční správa ČR – organizační schéma od 1. 1. 2013

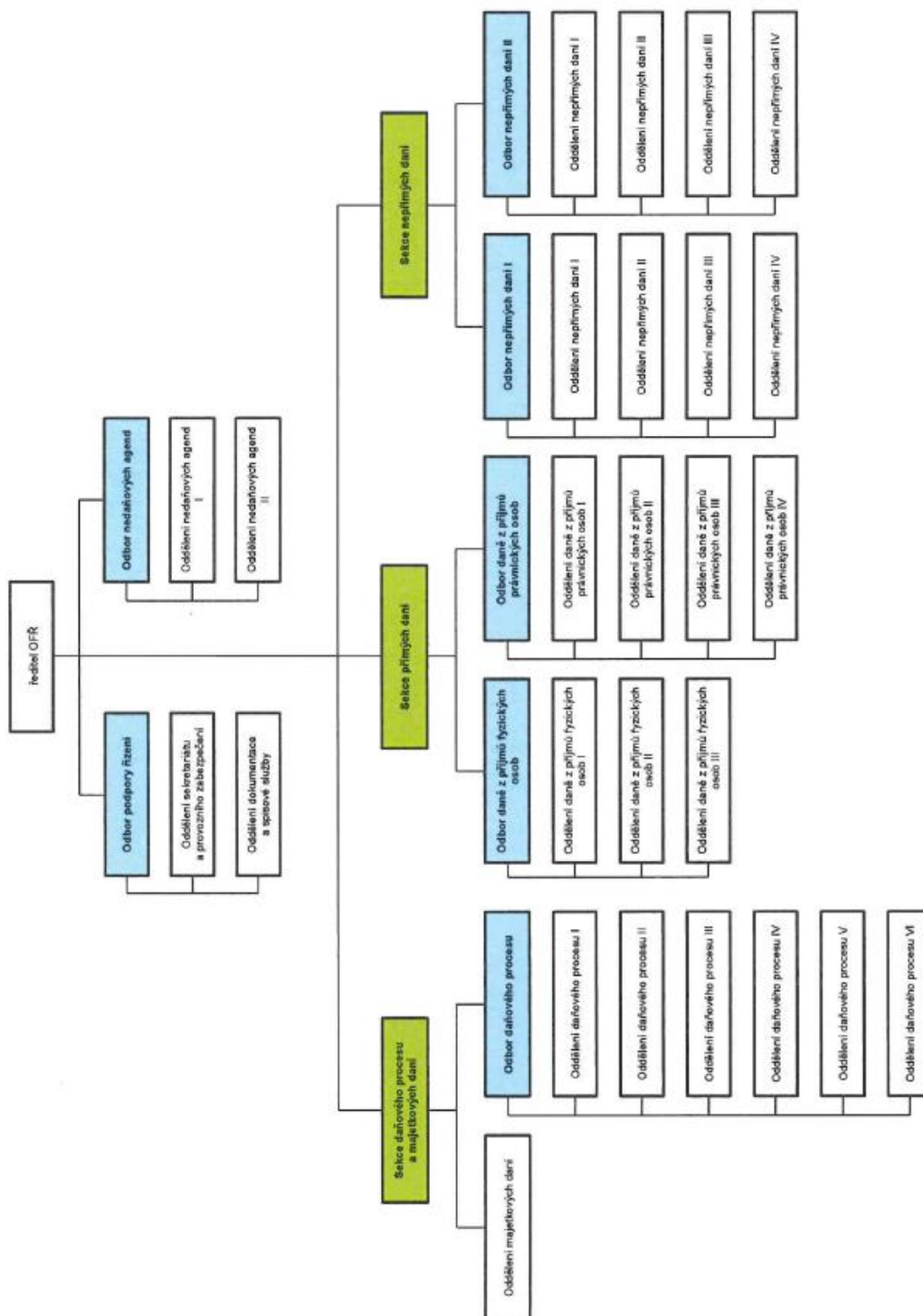
Přílohy

Příloha č. 1 – organizační schéma Generálního finančního ředitelství



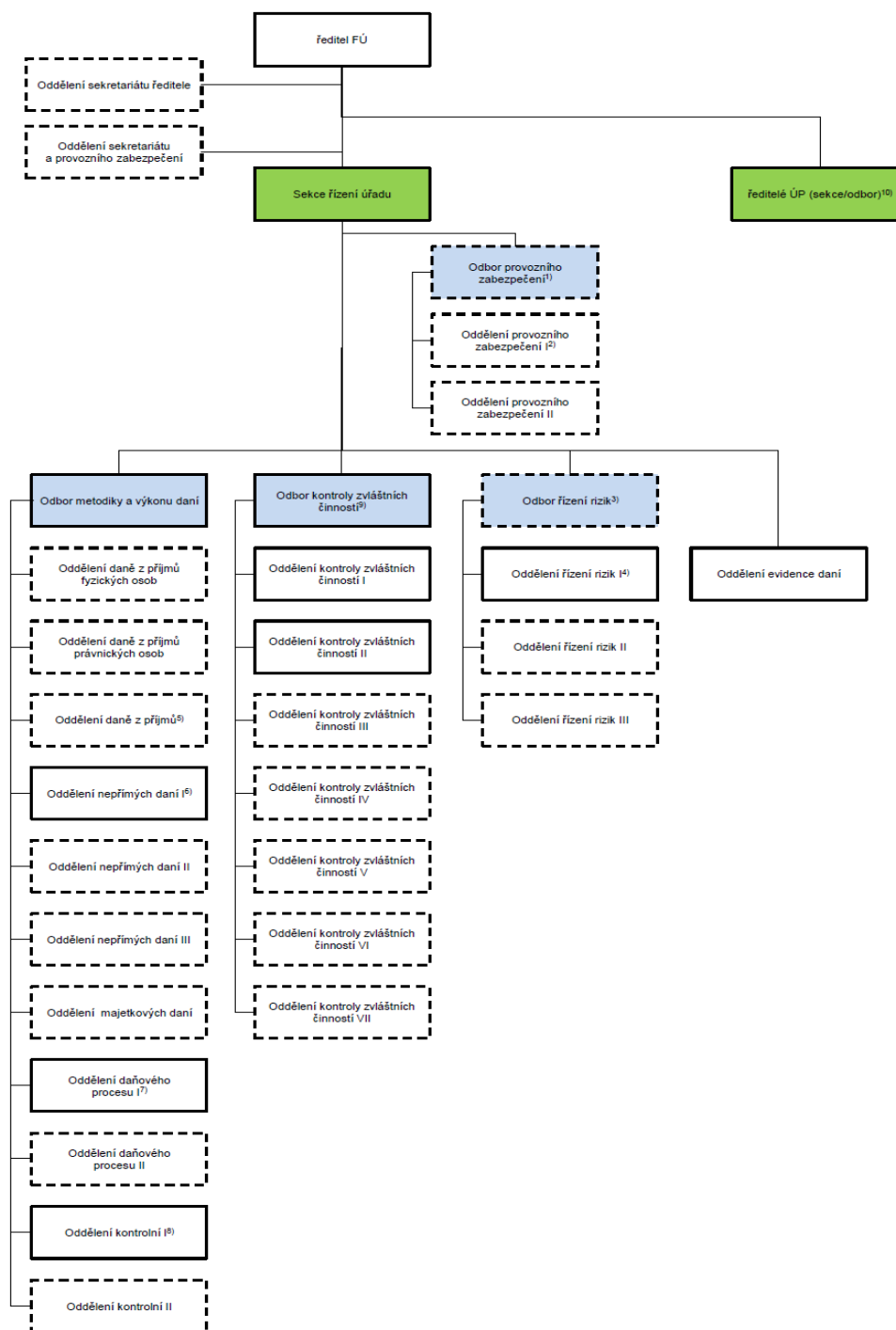
Zdroj: Příloha číslo 1 Organizačního řádu FS [cit. 27. 3. 2022]

Příloha č. 2 – organizační schéma Odvolacího finančního ředitelství



Zdroj: Příloha číslo 2 Organizačního řádu FS [cit. 27. 3. 2022]

Příloha č. 3 – organizační schéma finančního úřadu



Poznámky:

- ¹⁰⁾ Odbor provozního zabezpečení vznikne pouze v případě, kdy se vytvoří minimálně dvě Oddělení provozního zabezpečení.
²¹⁾ Pokud nevzniká Oddělení provozního zabezpečení II, není v názvu Oddělení provozního zabezpečení uvedena římská číslice I.
²²⁾ Odbor řízení rizik vznikne pouze v případě, kdy se vytvoří minimálně dvě Oddělení řízení rizik.
²³⁾ Pokud nevzniká Oddělení řízení rizik II, není v názvu Oddělení řízení rizik uvedena římská číslice I.
²⁴⁾ Oddělení daně z příjmů lze zřídit, pokud se nezřizuje Oddělení daně z příjmů fyzických osob a Oddělení daně z příjmů právnických osob.
²⁵⁾ Pokud nevzniká Oddělení nepřímých daní II, není v názvu Oddělení nepřímých daní uvedena římská číslice I.
²⁶⁾ Pokud nevzniká Oddělení daňového procesu II, není v názvu Oddělení daňového procesu uvedena římská číslice I.
²⁷⁾ Pokud nevzniká Oddělení kontrolní II, není v názvu Oddělení kontrolní uvedena římská číslice I.
²⁸⁾ Pod Odborem kontroly zvláštních činností musí vzniknout minimálně dvě oddělení.
¹⁰⁾ Termín ředitel ÚP (sekce) se použije v případě, kdy jsou na územním pracovišti zřízeny dva odbory.
 Nejsou-li na územním pracovišti zřízeny odbory, použije se ředitel ÚP (odbor).

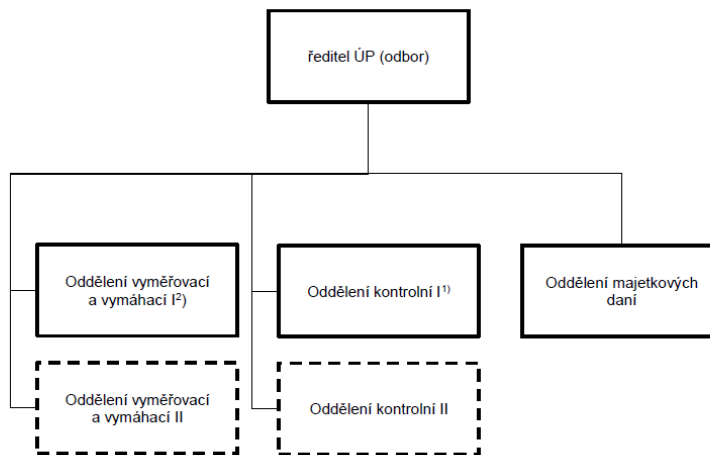
Obecně platí:

1. Aby mohlo vzniknout oddělení, musí být splněn počet 1+5 systemizovaných míst. Na základě žádosti může být povolena výjimka ze stanoveného počtu míst.
2. Odbor musí mít pod sebou minimálně dvě oddělení.

Přerušovaná čára obrysu buňky značí útvary, které vznikají pouze při splnění daných podmínek.
 Plná čára obrysu buňky značí útvary, které vznikají vždy.

Zdroj: Příloha číslo 3 Organizačního řádu FS [cit. 27. 3. 2022]

Příloha č. 5 – organizační schéma územního pracoviště FÚ na úrovni odboru



Poznámky:

- 1) Pokud nevzniká Oddělení kontrolní II, není v názvu Oddělení kontrolního uvedena římská číslice I.
- 2) Pokud nevzniká Oddělení vyměřovací a vymáhací II, není v názvu Oddělení vyměřovacího a vymáhacího uvedena římská číslice I.

Obecně platí:

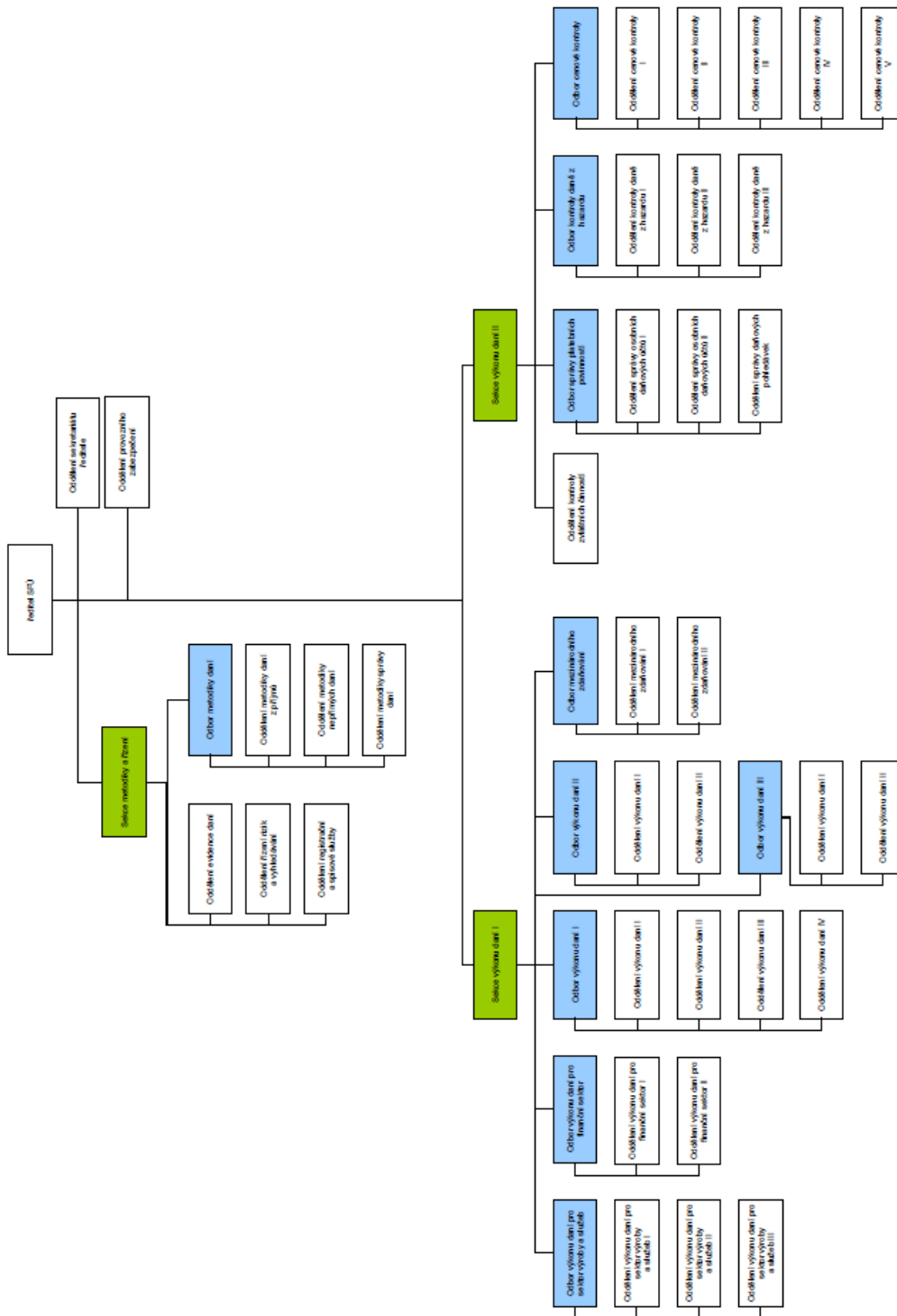
1. Aby mohlo vzniknout oddělení, musí být splněn počet 1+5 systemizovaných míst. Na základě žádosti může být povolena výjimka ze stanoveného počtu míst.
2. Odbor musí mít pod sebou minimálně dvě oddělení.

Přerušovaná čára obrysu buňky značí útvary, které vznikají pouze při splnění daných podmínek.

Plná čára obrysu buňky značí útvary, které vznikají vždy.

Zdroj: Příloha číslo 5 Organizačního řádu FS [cit. 27. 3. 2022]

Příloha č. 6 – organizační schéma Specializovaného finančního úřadu



Zdroj: Příloha číslo 6 Organizačního řádu FS [cit. 27. 3. 2022]