

## Finanční právo v právním řádu – několik poznámek

Petr Mrkývka\*

### 1. ODVĚTVOVORNÁ KRITERIA

V rámci právního řádu České republiky je finanční právo chápáno jako samostatné odvětví práva. Toto uvědomování muselo projít poměrně dlouhým a složitým evolučním vývojem, který byl provázen především napliňováním tzv. odvětvovorných kriterií, jež vytvořily pomyslnou hranici mezi finančním právem a ostatními výsečemi práva. Nejsložitější je vymezení hranice s geneticky nejbližším odvětvím, ze kterého se finanční právo vydělilo, a tím je správní právo.

Za odvětvovorná kritéria lze považovat<sup>1</sup> zejména:

- samostatnost a specifičnost předmětu právní regulace
- metoda právní regulace
- systémová soudržnost právních norem
- společenská akceptace odvětví.

Naplnění odvětvovorných kriterií v případě finančního práva není typické pro všechny právní řády, které jsou součástí kontinentálního (evropského) právního systému<sup>2</sup>. Pokud je finanční právo chápáno jako specifický subsystém práva, pak bývá mezi jednotlivými právními řády rozdílně chápána velikost této výseče

od poměrně úzké, omezující se téměř výhradně na regulaci státní pokladny a příjmů (daní), až po poměrně široké, které je vlastně především právním řádům bývalého sovětského bloku, i když i mezi nimi jsou patrné určité rozdíly. Mnohé právní systémy vůbec odvětví i pojem finanční právo neznají a tříští jej do několika právních subsystémů, zejména na zmíněnou úpravu státní pokladny, daní a poplatků na jedné straně, dále pak úpravu cel a celnictví a konečně na úpravu měny, bankovníctví apod. Svou roli zde sehrávají i určité národní právně systémové tradice.

### 2. PŘEDMĚT PRÁVNÍ REGULACE

Vymezení předmětu právní regulace v případě finančního práva je otázka velice obtížná, nejednoznačná a diskutabilní tak, jako vůbec vymezení rozsahu výseče právního řádu, která je považována za finanční právo. V případě České republiky a jiných transformujících se postkomunistických právních řádů se na finanční právo odrazila změna společensko ekonomických poměrů. Finanční právo bylo jedním z nástrojů centrálního řízení ekonomiky. Zahálka v roce 1972 uvádí, že pomocí finančního práva stát uskutečňuje svoji hospodářsko-organizační funkci a jeho nor-

\* JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D., Katedra správní vědy, správního práva a finančního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno

<sup>1</sup> Srovnej PRŮCHA, P.: Základy správního práva a veřejné správy – obecná část, str. 14, MU, Brno 1994.

<sup>2</sup> Srovnej např. KNAPP, V.: Teorie práva, C. H. Beck, Praha 1995.

my představují důležitou součást soustavy řízení národního hospodářství<sup>3</sup>. Se změnou politicko ekonomického modelu, tedy s přechodem do tržního prostředí, takovéto pojetí finančního práva neobstojí. V předlistopadovém Československu byla do finančního práva řazena široká škála společenských jevů a vztahů, které byly již tenkrát příčinou nejednoznačného vymezení předmětu finančního práva. Předmětem jeho regulace tak byly různorodé společenské vztahy jak mezi státem a občanem, tak i vztahy mezi státními jednotkami – státní hospodářské, příspěvkové a rozpočtové organizace, a konečně i vztahy mezi jinými tzv. socialistickými organizacemi, kam se řadily kromě státních organizací také družstevní organizace a společenské organizace. Pro tyto organizace (pojem „právnícká osoba“ tehdejší terminologie opustila) bylo společné mimo jiné to, že veškeré „jejich“ prostředky, které tvořily materiální základ jejich činností, ale i výstup jejich činností, byly součástí tzv. socialistického společenského vlastnictví. Socialistické společenské vlastnictví bylo chápáno jako jednotný druh vlastnictví ve třech různých právních formách s ohledem na subjekt vlastnického práva, a to jako státní vlastnictví, družstevní vlastnictví a vlastnictví společenských a jiných socialistických organizací<sup>4</sup>. Vztahy, které se v dnešním pojetí blíží soukromoprávním vztahům, byly předmětem hospodářského práva nebo případně občanského či tzv. družstevního práva, ovšem vztahy, kde se jednalo o nakládání se státními peněžními prostředky, jejich shromažďování a rozdělování, byly předmětem finančního práva. Uvědomme si, že např. pojistné fondy jediné dvou pojišťoven České státní pojišťovny a Slovenské státní pojišťovny byly majetkem státu, tedy státními peněžními prostředky, obdobně peněžní prostředky i jiných státních organizací. Proto součástí finančně právní regulace byly vztahy v rámci finančního hospodaření státních hospodářských organizací, byla sem řazena i právní úprava úvěrování, spoření, pojištění apod. Se změnou společenských a zejména vlastnických poměrů většina společenských vztahů z těchto kategorií přešla pod regulaci soukromoprávními odvětvími.

V české (československé) i mnohé zahraniční literatuře didaktického charakteru je v rámci pojednání o finančním právu v obecné rovině věnována pozornost financím, které jsou však především ekonomickou kategorií, a nikoliv obecně teoretickému vymezení předmětu finančního práva. Často kategorie financí je nepřesně ztotožňována právě s předmětem finančního práva.

Předmětem práva v obecné rovině je lidské chování. Pro výše právního řádu, jež jsme si označili jako finanční právo, je typické, že předmětem regulace právními normami ji tvořící, je lidské chování v určitých specifických situacích, resp. ve specifických vztazích

v rámci lidské pospolitosti, které tradičně označujeme za společenské vztahy.

Zvláštní kategorií společenských vztahů jsou peněžní vztahy a z nich vydělená kategorie financí, kde se jedná o vztahy spojené s tvorbou a rozdělováním peněžních fondů. Předmětem primárního zájmu finančního práva však nejsou všechny peněžní vztahy ani všechny finance, ale jediné ty peněžní vztahy, které řadíme do kategorie veřejných financí.

V případě finančního práva se tak jedná o společenské vztahy vznikající a realizující se v rámci tvorby a použití takových peněžních fondů, jež jsou vytvářeny ve veřejném zájmu, k uspokojování veřejných potřeb a v nich soustředěné peněžní prostředky mají povahu veřejných peněz.

Vyděme-li ze tří základních funkcí veřejných financí, tedy z funkce alokační, distribuční a stabilizační, pak předmětem regulace finančního práva je postavení a chování subjektů ve vztazích v rámci procesu alokace a distribuce peněžních prostředků ve veřejných peněžních fondech jakož i regulace společenských vztahů za účelem stabilizace těchto fondů, resp. veřejných financí. V posledním případě se tedy jedná o společenské vztahy, které mají přímý dopad na veřejné finance nebo je mohou ovlivnit. Společné pro tyto vztahy je to, že jejich objektem jsou peníze, a to jako objekt primární (daň) nebo sekundární, případně nižšího řádu, (devizové hodnoty, drahé kovy, veřejný majetek apod.), přičemž jde o peníze pod určitým veřejným zájmem. Tento zájem odlišuje společenské vztahy regulované normami finančního práva od jiných peněžních či majetkových vztahů. Veřejný zájem může být spatřován na příklad v samotném zájmu o peníze, tedy zájmu skorporované lidské pospolitosti o získání peněžních prostředků do specifických fondů – veřejných peněžních fondů, v organizaci jejich rozdělování a přerozdělování v rámci těchto fondů a v dohledu nad nakládáním s nimi při jejich spotřebě.

Účelem existence veřejných peněžních fondů je uspokojení veřejných potřeb. Tyto potřeby jsou uspokojovány buď přímo poskytováním peněžních prostředků nebo poskytováním služeb či zboží, přičemž extenzivně pojato všechny tyto formy uspokojování potřeb mají povahu veřejných statků. Produkce a poskytování těchto statků jsou vázány na materiální základ, jehož podstatu tvoří veřejné peněžní fondy. Čili materiální základ produkce veřejných statků je ovlivňován množstvím alokovaných peněžních prostředků ve veřejných peněžních fondech a veřejné peněžní fondy jsou ovlivňovány při distribuci peněžních prostředků stavem materiálního základu. Pak se nabízí otázka, zda předmětem finančně právní regulace nejsou také společenské vztahy jež souvisí s tvorbou a užitím materiálního základu produkce veřejných statků.

Předmětem finančního práva tedy nejsou pouhé

<sup>3</sup> Srovnej ZAHÁLKA, V.: Československé finanční právo, UJEP, Brno 1972, str. 18.

<sup>4</sup> K tomu srovnej např. VANĚK, S.: Československé hospodářské právo, Panoráma, Praha 1979.

peníze a nejsou jimi ani všechny a ani výhradně peněžní vztahy. Předmětem finančního práva je chování osob při realizaci finančních činností zejména státu, ale též územních samosprávných celků a dalších veřejnoprávních korporací. Jde o činnosti, kterými se zajišťují materiální základy fungování veřejné ekonomiky, produkce veřejných statků, ale i činnosti vytvářející předpoklady fungování celého ekonomického systému státu. Společné pro ně je to, že se vždy týkají peněz a veřejného zájmu, resp. veřejných potřeb, a souvisí s finanční politikou státu a ostatních veřejnoprávních korporací.

Takto vymezený předmět regulace je však natolik různorodý, že přímo vybízí k úvahám o systémovém uspořádání těchto společenských vztahů do určitých více méně samostatných subsystémů s uplatněním různých prvků metod právní regulace tak, jak to vyžadují tvorba a užití materiálního základu produkce veřejných statků, resp. alokační a distribuční funkce veřejných financí, a samozřejmě potřeba zajištění jejich stability. Finanční právo, jak je v současnosti prezentováno, netvoří díky této různorodosti jím regulovaných vztahů jednotný celek, ale představuje jakousi „volnou federaci“ zvláštních právních systémů, resp. podsystémů, které spojuje jen to, že jejich normy regulují společenské vztahy ze sféry veřejných financí, resp. ze sféry materiálního základu produkce veřejných statků.<sup>5</sup>

Existence finančního práva v prezentované podobě není dogmatickým útvarem, který nepodléhá evolučním změnám. Lze očekávat, že některé subsystémy finančního práva s ohledem na specifický předmět právní regulace a jeho vývoj, jakož i s ohledem na naplnění dalších kritérií, bude vhodné uznat za samostatná odvětví práva.

### 3. METODA FINANČNĚ PRÁVNÍ REGULACE

Vztahy realizující se v rámci veřejných finančních činností vyžadují specifickou metodu právní regulace. Pro tuto metodu je charakteristické, že vyjadřuje určité nerovné postavení subjektů dotčených společenských vztahů, přičemž tato nerovnost kolísá od vrchnostenského (vertikálního) vztahu, přes vztah diagonální až po více méně rovné postavení – vztah horizontální, a to s ohledem na finanční činnosti a okruh vztahů podléhajících regulaci.

Metoda finančně právní regulace je modifikací metody administrativně právní, která však podle povahy veřejné finanční činnosti je buď posilována nebo oslabována pronikáním metod vlastních odvětvím tzv. soukromého práva. Půjde na příklad o kombinaci typicky mocenského individuálního správního aktu

ve formě rozhodnutí konstitujícího právo na následně uzavření smlouvy s předmětem a podmínkami, které jsou v podstatě mocensky určeny jiným aktem. Z toho je ovšem patrné, že mocenská povaha metody finančně právní regulace ani při maximální míře oslabení administrativně právní metody není odstraněna.

V rámci finančních činností vznikají mnohé vztahy, u kterých se metoda finančněprávní regulace neuplatní. Na příklad zmizí mocenský prvek z daného vztahu a v tom případě tento vztah již nepatří do regulace normami finančního práva.

Metoda finančněprávní regulace je metodou veřejnoprávní, vyznačuje se právě nerovností subjektů, dále pak převažující kogentností finančněprávních norem, která je typická pro metody regulace ostatních veřejnoprávních odvětví. Tato kogentnost je také proměnlivá s ohledem na povahu některých veřejných finančních činností, kde je účelné a potřebné vytvářet prostor pro využívání vhodných ekonomických metod, stimulů a strategických postupů. Jednou z dalších odlišností metody finančně právní regulace je i to, že finančně právní vztah nevzniká, nemění se a nezaniká výhradně z aktu orgánu veřejné moci, ale již naplněním zákonem stanovených podmínek rozhodných pro vznik, změnu nebo zánik daného vztahu.

Metoda finančněprávní regulace je dalším kritériem, které charakterizuje finanční právo.

### 4. SYSTÉMOVÁ CHARAKTERISTIKA FINANČNÍHO PRÁVA

Kritérium označované jako systémová charakteristika umožňuje charakterizovat odvětví práva co do míry systémové soudržnosti norem dané výšece právního řádu. Určujícími prvky systémové charakteristiky je:

- vyšší míra vzájemných vazeb právních norem tvořících danou výseč, oproti vazbám k normám jiných právních odvětví,
- relativní autonomie daného souboru právních norem na normách jiných právních odvětví<sup>6</sup>.

Finanční právo jako poměrně mladé, dynamicky, někdy až hekticky, vyvíjející se odvětví, není právem kodifikovaným. Otázkou je zda vůbec, podobně jako správní právo, je odvětvím kodifikovatelným. Celý soubor právních norem označovaný za finanční právo se vyznačuje poměrně volnější vzájemnou vazbou ve srovnání např. s normami trestního práva nebo obchodního či občanského práva. Finanční právo svým rozsahem a různorodostí regulovaných vztahů dává tušit spíše o možnostech dílčí kodifikace jeho subsystémů, subodvětví, např. v rámci úpravy daní a správy daní. Určité známky kodifikace vykazuje již např.

<sup>5</sup> Viz např. MASTALSKI, R.: Wprowadzenie do prawa podatkowego, C. H. Beck, Warszawa 1995, str. 35.

<sup>6</sup> Srovnaj PRŮCHA, P.: Základy správního práva a veřejné správy – obecná část, MU, Brno 1994.

úprava celnictví a cel (celní právo). Myšlenkou vytvoření finančního kodexu se koncem osmdesátých let zabýval Kosikowski<sup>7</sup>, který kodifikaci finančního práva považoval za nejlepší způsob uspořádání a zdokonalení finančního zákonodárství především s ohledem na vytvoření tzv. obecné části finančního práva zahrnující obecné zásady a instituty platné pro celé odvětví. Uvažoval i o procesu kodifikace po určitých etapách, v první řadě mělo jít o dílčí kodifikaci po jednotlivých subodvětvích a o postupné zobecnování principů a institutů.

Co do systémové charakteristiky se finanční právo vyznačuje proměnlivou mírou vzájemné soudržnosti svých norem, kdy nejtěsnější vazby finančně právních norem jsou v rámci jednotlivých subsystémů (subodvětví) a pak dále mezi vzájemně příbuznými, resp. účelem provázanými, subodvětvími, vytvářející dva účelově i charakterově odlišné systémy, a to fiskální část a nefiskální část finančního práva (viz dále).

### 5. SPOLEČENSKÁ AKCEPTACE FINANČNÍHO PRÁVA

Finanční právo České republiky svou evolucí dospělo k společenskému uznání jeho svébytnosti a není v teorii ani praxi žádných pochyb o tom, že se jedná o samostatné odvětví práva České republiky. Tato skutečnost je dána jednak tradicí a jednak, a to zejména, významem, specifícností a složitostí veřejných finančních činností. Je pochopitelné, že rozsah této výšece práva bude proměnlivý s ohledem na proměny hospodářského modelu společnosti, na vývoj hospodářské politiky státu, ale též s ohledem na emancipační tendence některých jeho ucelených částí, které mohou vytvořit samostatná odvětví, případně regulaci určitých finančních činností dnes mocenského charakteru může převzít občanské nebo obchodní právo. Ale rovněž může dojít i k tendencím opačným, kdy pod režim finančního práva přejde regulace těch společenských vztahů, u kterých převládá jejich fiskální, resp. veřejně finanční, charakter.

Finanční právo je v národních právních řádech akceptováno různě. Rozdíly jsou především v jeho rozsahu, ale též i v samotné svébytnosti. V některých případech se akceptace liší podle názoru toho kterého teoretika. Např. ve Francii se objevuje „droit fiscal“ jako samostatné odvětví podle R. Davida<sup>8</sup>, avšak podle P. Pescatorea jde o součást speciálního správního práva<sup>9</sup>. Finanční právo je též akceptováno Mezinárod-

ní akademií srovnávacího práva, kde je o něm jednáno ve zvláštní sekci. Naopak anglické právo akceptovalo samostatně pouze úpravu daní v „tax law“<sup>10</sup>.

Se společenskou akceptací souvisí také účel finančního práva. Účelem finančního práva je v souladu s ústavním pořádkem České republiky, mezinárodními závazky a snahou o co nejefektivnější aproximaci práva zajistit fungování a stabilitu ekonomického systému České republiky včetně jeho kompatibility s ekonomickým systémem uplatňovaným ve státech EU. S tím mimo jiné souvisí zabezpečení stability měny a dostatečného materiálního základu pro poskytování těch statků, jejichž produkci si veřejný sektor vyhradil nebo které poskytovat zákonitě musí.

### 6. VNITŘNÍ SYSTÉMOVÉ USPOŘÁDÁNÍ FINANČNÍHO PRÁVA

Finanční právo tak, jak je v současnosti akceptováno v České republice, je poměrně širokým nekodifikovaným odvětvím práva, jehož předmětem jsou specifické společenské vztahy různorodého charakteru, realizující se v rámci nejrůznějších finančních činností a odrážející širokou škálu finančních jevů. Právě s ohledem na předmět finančně právní regulace je potřebné vnitřní systémové zpřehlednění, které má význam nejen teoretický, ale především praktický v procesu realizace a interpretace finančně právních norem.

Systémem finančního práva je třeba rozumět vnitřní diferenciaci odvětví finančního práva na ucelené soubory či skupiny finančně právních norem s ohledem na jejich obsah a na příbuznost jimi regulovaných společenských vztahů<sup>11</sup>. Systém finančního práva je tak založen na vzájemných vazbách mezi právními normami a společenskými vztahy, mezi finančními jevy a finančními činnostmi. Tento systém není dogmatem, je svým způsobem založen na tradici, dohodě a akceptaci finančně právních teorií obdobně, jak je tomu i v jiných disciplínách. Je proměnný tak, jak se vyvíjí předmět finančního práva i právo samotné.

Potřeba systematiky finančního práva je dána jeho nekodifikováním a pravděpodobně nemožností jeho generální kodifikace, je tedy vyvolána nutností určité možné orientace v nepřehledném množství pramenů a jednotlivých norem.

Systematika finančního práva je účelová, přičemž se na ni odráží i pojetí finančního práva jako odvětví práva, vědy a nebo pedagogické disciplíny. Proto je

<sup>7</sup> KOSIKOWSKI, C.: Problem kodyfikacji polskiego prawa finansowego, Folia Iuridica, LU, Łódź 1989.

<sup>8</sup> DAVID, R.: Droit français, Paris 1960; KNAP, V.: Velké právní systémy, Úvod do srovnávací právní vědy, C. H. Beck, Praha 1996.

<sup>9</sup> PESCATORE, P.: Introduction à la science de droit, Luxembourg 1960; Velké právní systémy, Úvod do srovnávací právní vědy, C. H. Beck, Praha 1996.

<sup>10</sup> Velké právní systémy, Úvod do srovnávací právní vědy, C. H. Beck, Praha 1996.

<sup>11</sup> Srovnej SLOVINSKÝ, A. a kol.: Základy česko-slovenského finančního práva, Uko Bratislava 1992.

možné hovořit o systému finančního práva jako systému jedné z výšečí právního řádu České republiky, dále pak o systému vědy finančního práva a konečně o systému výuky předmětu „Finanční právo“ na právnických fakultách a některých neprávních oborech vysokých škol. Tyto systémy nejsou od sebe striktně odděleny a tak, jak existuje přirozené propojení náhledů na finanční právo, tak samozřejmě existují vzájemná propojení či splývání těchto systematických uspořádání.

Teorie finančního práva nabízí systematizaci finančního práva podle mnoha kritérií, více méně s ohledem na účel uspořádání. Avšak je možné zcela jistě konstatovat, že neexistuje plné shody o systematickém uspořádání finančního práva tak, jako podobně není jednotného názoru co do samotného pojetí výšečí právního řádu označované za finanční právo. Alespoň nejméně jedna většinová shoda panuje, že finanční právo je odvětvím širším než pouze právní regulace státního rozpočtu a rozpočtových příjmů (daní, poplatků apod.).

Často je literaturou nabízeno obdobné členění finančního práva, jak je uplatněno v jiných odvětvích, tedy členění na dvě základní části, a to na část obecnou a část zvláštní<sup>12</sup>, ale objevují se i názory popírající existenci, a to i možnou existenci, obecné části<sup>13</sup>. Argumentem pro neexistenci obecné části finančního práva je, že se nevytvořil ani jeden společný institut pro všechna subodvětví finančního práva, nejsou ani společné prameny ve formálním smyslu apod. Pokud chceme být arbitrem mezi těmito názory, pak je třeba nalézt odpověď na to, co se rozumí obecnou částí. Z doktrinárního a didaktického pohledu na finanční právo jeho obecnou část tvoří všeobecné poznatky o finančním právu, jeho předmětu, normách a vztazích<sup>14</sup>. Při zkoumání finančního práva lze postupně dospět k názoru, že ačkoliv není obecná část finančního práva kodifikována, lze vystopovat určité instituty obecného charakteru, které se dotváří v rámci jednotlivých částí finančního práva, jakož i určité obecné principy platné pro celé finanční právo, které slouží pro jeho tvorbu, realizaci a interpretaci. Je otázkou dalšího vývoje finančního práva, na kolik se podaří vytvářet z něho harmonický celek, používající jednotnou terminologii, zásady, právní instituty platné pro veškeré veřejné finance.

V tomto procesu nemalou roli hraje věda finančního práva.

**Zvláštní část**, označovaná jako finanční právo hmotné, obsahuje hmotné právní úpravu v rámci jednotlivých druhů finančních činností, resp. společenských vztahů v rámci nich realizovaných, jejichž úprava je rozlišována v mnoha právních předpisech. Právě zvláštní část finančního práva svou rozmanitostí vyžaduje další vnitřní systematizaci a vytváření dal-

ších subsystémů finančního práva. Nejčastěji hovoříme o subodvětvích finančního práva, která se vytváří na základě příbuznosti, stejnorodosti a obsahové rámcové podmíněnosti regulovaných vztahů. Je možné také zjistit, že tato subodvětví naplňují obdobná odvětvotvorná kritéria, avšak naplnění některých postrádají, zejména jim chybí společenská akceptace dané výšečí jako samostatného odvětví práva, což ovšem může být věcí dočasnou a stávající subodvětví se může emancipovat v samostatné odvětví práva tak, jak se osamostatnilo finanční právo od správního práva.

S ohledem na charakter a účel realizace vztahů regulovaných normami finančního práva, především s poukazem na to, zda v rámci těchto vztahů dochází k alokaci a distribuci peněžních prostředků, kdy tedy primárním účelem regulace je zajistit regulérnost tvorby, rozdělování a užití veřejných peněžních fondů, resp. zajištění tvorby a užití materiálního základu poskytování veřejných statků, můžeme v rámci zvláštní části finančního práva uvažovat o **části fiskální**. Fiskální část se v určitém zjednodušeném pohledu zabývá takovými vztahy, v rámci kterých dochází k toku peněz a tento je primární otázkou jejich regulace. Na druhé straně řadíme do zvláštní části také regulaci vztahů, kde tok peněz ve smyslu kvantitativním je záležitostí podružnou a primárním zájmem je regulace samotné podstaty peněz a peněžního systému, pak uvažujeme v rámci zvláštní části finančního práva o jeho **části nefiskální**.

Členění finančního práva na části fiskální a nefiskální má svůj význam, neboť více jak společně pro celé finanční právo můžeme v rámci subodvětví tvořících tyto části vypořádat společné instituty, pojmy a principy, které vytváří jejich obecnou část. V rámci příbuznosti subodvětví v té či oné části vytváří se vhodná východiska pro řešení problémů spojených s aplikací a interpretací konkrétních finančně právních norem.

Do fiskální části finančního práva lze řadit tyto jeho subsystémy či pododvětví:

**Rozpočtové právo** – je páteří systému veřejných financí a současně i páteří fiskální části finančního práva. Soubor právních norem v něm obsažených reguluje soustavy veřejných peněžních fondů, principy jejich organizace, zásady sestavování, schvalování a kontroly rozpočtů.

**Berní právo** (daňové právo, daňové a poplatkové právo) – je tradičním označením pro soubor právních norem upravujících příjmy veřejných fondů daňového a poplatkového charakteru s tím, že tyto normy určují osoby zatížené daňovou či poplatkovou povinností, objekt, základ a sazbu příslušné dávky.

**Celní právo** – je subodvětví v mnohém blízké bernímu právu, přičemž reguluje důležitý akcesorický pří-

<sup>12</sup> Slovinský, Bakeš a další.

<sup>13</sup> KUROWSKI, L.: Wstęp do nauki prawa finansowego, PWN, Warszawa 1976.

<sup>14</sup> GRŮN, E., KRÁLÍK, J.: Základy finančního práva na Slovensku, MANZ Bratislava 1997.

jem státního rozpočtu, kterým je clo. Zbývá část právní regulace celnictví má povahu správně právní, případně spadající do nefiskální části finančního práva.

V rámci fiskální části je třeba pamatovat na celou řadu právních norem souvisejících s tvorbou a užitím peněžních prostředků alokovaných a distribuovaných ve veřejných fondech, které však nelze pojmout z různých příčin do systému berního nebo celního práva. Jedná se např. o sociální pojištění a dávky sociálního pojištění, zdravotní pojištění, apod.

V rámci nefiskální části se jedná o tyto subsystemy:

**Měnové právo** – je obdobně jako rozpočtové právo páteří nefiskální části finančního práva. Soubor právních norem, které měnové právo tvoří, reguluje peněžní jednotku a její systém, platební styk a peněžní oběh, vztah měny k jiným měnám.

**Devizové právo** – s ohledem na společensko ekonomické proměny v podstatě splývá s měnovým právem a je určitou formou ochrany měny tím, že reguluje operace na devizovém a kapitálovém trhu, přičemž předmětem regulace jsou společenské vztahy, jejichž objektem jsou tzv. devizové hodnoty.

Především z didakticko pedagogického hlediska pro účel komplexního podání regulace významných finančních činností se do nefiskální části finančního práva, tedy z pohledu pedagogické disciplíny, řadí:

**Veřejné bankovní právo** – soubor více méně správně právních norem regulujících státní dozor nad bankami, obdobně také **veřejné pojišťovnické právo**, a to včetně úpravy obligatorních pojistných fondů, které však nemají charakter veřejných peněžních fondů.

A snad i **puncovní právo** – jako určitá nadstavba k měnovému a devizovému právu upravující normami převážně administrativního charakteru nakládání s drahými kovy.

V rámci systému finančního práva nelze opomenout i poměrně ucelený soubor norem procesně právního charakteru, který ovšem nevytváří, podobně jako v případě správního práva, samostatné odvětví našeho právního řádu. Nic méně tento zvláštní subsystem finančního práva můžeme označit za **finanční právo procesní**, které reguluje procesně právní postavení subjektů v řízení o právech, právem chráněných zájmech a povinnostech plynoucích z norem finančního práva hmotného účastníků řízení, včetně postupů při plnění těchto povinností a uplatňování práv či oprávnění. Mezi nejdůležitější procesní systémy ve finančním právu řadíme **daňové řízení**.

Aktivní působení veřejné správy ve finančních činnostech je patrné v obou částech finančního práva. Normy správně právního charakteru upravující organizaci a právní postavení tzv. finanční správy nevytváří ucelené subodvětví správního práva hmotného ani ucelenou část finančního práva, avšak můžeme uvažovat

o možném **finančním právu správním**, tvořeném souborem norem regulujících veřejnou správu na úseku veřejných financí a jiných finančních činností, půjde zejména o již zmiňované správně právní normy v nefiskální části finančního práva – státní dozor (dohled) nad finančními činnostmi, ale především o úpravu berní správy tedy veřejné správy na úseku daňových a poplatkových příjmů veřejných fondů a dále pak celní správy, jako veřejné správy cel a celnictví apod.

Účelové zaměření určité části finančně právních norem (včetně norem finančně správních) na vymezení základů a následků odpovědnosti za porušení finančně právních norem, soubor takovýchto norem ochranného charakteru lze označit souhrnně za **finanční právo trestní**. V zahraničí má tato výšeč často tradičně odraz v samostatném kodexu, který upravuje systém odpovědnosti v našem pojetí jak za finančně správní delikty, tak i za trestné činy<sup>15</sup>.

Vnitřní systematizace finančního práva je z ohledem na jeho současný stav velice náročným problémem, kterému se musí věda finančního práva věnovat.

## 7. POSTAVENÍ FINANČNÍHO PRÁVA V SYSTÉMU PRÁVA ČESKÉ REPUBLIKY

Právní řád České republiky jako součást kontinentální právní kultury se s určitými výhradami třídí na dva subsystemy, právo veřejné (*ius publicum*) a právo soukromé (*ius privatum*).

Oba subsystemy v sobě zahrnují další uspořádané a vnitřně diferencované systémy (právní odvětví), které vykazují určité společné charakterové znaky převažující v tom či onom subsystemu právního řádu a určité vzájemné vazby. Avšak některé znaky jsou v rámci některých norem oslabeny, systémová charakteristika je provázána těsnějšími vazbami k opačnému subsystemu, což je např. i problémem finančního práva a potvrzuje relativnost tohoto členění právního řádu.

Na problém určení hranice mezi právem veřejným a právem soukromým upozorňovali již v minulosti významní právní teoretici, z nichž je třeba zejména vzpomenout Hoetzela, Weyra, Sedláčka, Pražáka, Pošváře a další. Přičemž se zabývali též otázkou opodstatněnosti tohoto členění.

Dělení práva na veřejné a soukromé je historickou záležitostí mající svůj původ v římském právu a akcentaci soukromého práva v XVIII. století z politických a zejména hospodářských důvodů. Při hledání této hranice se uplatnilo několik teorií. Předně to byla tzv. **zájmová teorie**, která právní normy členila podle toho, zda jsou stanoveny či platí pouze v soukromém zájmu, tedy v zájmu jednotlivců, nebo zda ve veřejném zájmu, to je v zájmu všech nebo alespoň

<sup>15</sup> PRUSAK, F.: Prawo i postpowanie karne skarbowe, C. H. Beck, Warszawa 1996.

většiny<sup>16</sup>. Podstatou zájmové teorie je ochrana veřejného nebo soukromého zájmu. Tuto teorii podrobil kritice zejména Weyer a Hoetzel, přičemž oba poukazují na její nepřesnost a relativnost<sup>17</sup>. Druhou teorií byla **mocenská teorie** spočívající na uplatnění v normě buď principu subordinace (nadřízenosti a podřízenosti) v případě veřejného práva nebo principu ekvivalence (rovnosti) u soukromého práva. I tato teorie byla podrobena poměrně ostré kritice (Weyer, Hoetzel, Pošvář). J. Pražák byl pak jedním z protagonistů **organické teorie**<sup>18</sup>, která rozdíl mezi veřejným a soukromým shledávala v kritériu, zda je regulováno postavení jednotlivce v rámci veřejné korporace (veřejné právo) nebo mimo ni (soukromé právo). Tato teorie doznala pak dalších podob např. v teorii zvláštního práva, formální organické teorii a materiální organické teorii<sup>19</sup>.

Ve všech teoriích jde o hledání kritérií rozlišení práva v rámci tohoto právního dualismu, hledání přesného obsahu pojmů známých a užívaných, které jsou však v polistopadové teorii až přespříliš glorifikovány, když z druhé strany toto rozlišování má jen velmi omezený praktický význam.

Finanční právo je tradičně řazeno do sféry veřejného práva, avšak v mnoha případech, obdobně jako správní právo, některé vztahy a jim odpovídající úprava mají hybridní povahu, to znamená, že se nachází v hraničním pásmu sporné právní povahy. Pro převážující povahu finančního práva jako veřejnoprávního odvětví za použití kritérií různých teorií vypovídá charakter jeho předmětu a metody právní regulace, tedy určitá nerovnost subjektů, kdy vždy alespoň jeden vystupuje jako *potentior persona*, s důrazem na ochranu veřejného zájmu. Samotné vztahy se realizují v rámci činností veřejné korporace a s ní souvisí.

Začlenění finančního práva do veřejného práva má význam především pro použití analogie, avšak s poznámkou o jeho hraniční povaze. Z toho vyplývá nutnost uvědomit si vazby finančního práva k dalším odvětvím práva České republiky.

**Ústavní právo** vymezuje základní principy a některé instituty a instituce finančního práva, které finanční právo dále rozvádí. Při realizaci finančněprávních norem je třeba respektovat práva, svobody a povinnosti zakotvená Ústavou a Listinou základních práv a svobod. Ústavní pořádek České republiky má však vůči finančnímu právu určité rezervy. Nároky na ústavní zakotvení finančních principů, základních institutů a finančních institucí shrnul Kosikowski s tím, že v ústavě se mají nacházet ty finanční instituce a zá-

saďy, které vymezují ekonomický model státu, základní kompetence a odpovědnost orgánů státní moci a samosprávy ve veřejných finančních činnostech, ale také ty, které garantují práva, povinnosti a vymezují účast občanů na veřejných finančních činnostech<sup>20</sup>.

Velmi těsná je vazba ke **správnímu právu**, která je dána jednak historicky a jednak obdobnou charakteristikou. Obě odvětví jsou si blízká metodou regulace, kdy finanční právo používá modifikovanou administrativněprávní metodu. Při aplikaci norem finančního práva jsou v rámci některých subodvětví používány procesněprávní normy správního práva. Blízkost správního a finančního práva je dána též tím, že naprostá většina veřejných finančních činností se děje v rámci finanční správy jako veřejné správy *sui generis*. Většina mocenských finančních institucí je zároveň správními úřady. Některé vztahy regulované normami finančního práva vznikají, mění se a zanikají s existencí a realizací správněprávních vztahů nebo na jejich základě. Společná je též povaha deliktů za porušení norem správního a finančního práva postihovaných jako přestupek nebo jiný správní delikt. Vazba mezi oběma odvětvími je též ve správě pokut, na něž se vztahuje správa daní a poplatků, resp. daňové řízení. Realizací norem finančního práva je též zabezpečena tvorba materiálního základu veřejné správy a částečně též nakládání s ním.

**Trestní právo** upravuje trestní odpovědnost za porušení předpisů finančního práva. Významný je vztah mezi finančním právem a trestním právem např. při realizaci některých opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti, co se týče podnětu k trestnímu řízení. Finanční právo reguluje správu výnosu majetkových sankcí.

Zvláštní je vztah k **občanskému právu procesnímu**, kdy finančněprávní normy a normy občanského práva procesního upravují otázku soudních poplatků a jejich správy a na druhé straně finanční správa využívá možnosti soudní exekuce upravené občanským soudním řádem. Rozhodnutí orgánů finanční správy jsou ve většině případů přezkoumatelná též v rámci správního soudnictví za podmínek stanovených rovněž občanským soudním řádem.

S hraniční povahou finančního práva přímo korespondují **vazby k soukromoprávním odvětvím** – občanskému právu, obchodnímu právu a pracovnímu právu. Finanční právo využívá některých pojmů vymezených normami těchto odvětví a prvky horizontální metody právní regulace se uplatňují též v rámci metody finančněprávní regulace. Vznik, změny a zánik

<sup>16</sup> Pošvář, J.: *Obecné pojmy správního práva*, ČSAS Právník, Brno 1946.

<sup>17</sup> K tomu srovnej např. WEYER, F.: *Teorie práva*, Orbis, Brno – Praha 1936, nebo HOETZEL, J.: *Československé správní právo*, část všeobecná, Melantrich, Praha 1937.

<sup>18</sup> PRAŽÁK, J.: *Právo veřejné*, druhý díl – právo správní, Praha 1905.

<sup>19</sup> K tomu viz HENDRYCH, D. a kol.: *Správní právo*, obecná část, 2. vydání, C. H. Beck, Praha 1996.

<sup>20</sup> KOSIKOWSKI, C.: *Zagadnienia finansów w konstytucjach państw kapitalistycznych*, *Studia Prawno-Ekonomiczne*.

soukromoprávních vztahů v mnoha případech ovlivňují vznik, změnu nebo zánik finančněprávních vztahů a naopak. Blízkost soukromoprávních odvětví a finančního práva se projevuje zejména v obchodněprávních vztazích, v úpravě bankovních operací a obchodů, pojišťovnictví, finančního a kapitálového trhu apod.

## 8. ZÁVĚR

Finanční právo naplněním odpovědných kritérií je samostatným odvětvím právního řádu České republiky s vlastním předmětem právní úpravy a specifickou metodou právní regulace. Je právem ovlivňujícím a ovlivňovaným ekonomickým modelem státu, přičemž jeho primárním účelem je zajištění bezporuchového fungování tohoto modelu a zajištění tvorby a užití materiálního základu produkce veřejných statků.

Finanční právo má povahu specifického veřejno-právního odvětví s úzkými vazbami zejména k správnímu právu a soukromoprávním odvětvím vzhledem k povaze jím regulovaných veřejných finančních činností.

Některé subsystémy finančního práva jsou především svým specifickým předmětem a metodou právní regulace bližší správnímu právu, případně soukromému právu, než jiným subodvětvím finančního práva.

## LITERATURA PŘEDMĚTU

- David, R.: *Droit français*, Paris 1960
- Bareš, M. a kol.: *Finanční právo*, C. H. Beck, Praha 1995, 1999
- Grůň, E., Králík, J.: *Základy finančního práva na Slovensku*, MANZ Bratislava 1997
- Harvánek, J. a kol.: *Právní teorie*, Iuridica Brunensia, Brno 1995
- Hendrych, D. a kol.: *Správní právo, obecná část*, 2. vydání, C. H. Beck, Praha 1996
- Hoetzel, J.: *Československé správní právo, část všeobecná*, Melantrich, Praha 1937
- Knapp, V.: *Teorie práva*, C. H. Beck, Praha 1995
- Knapp, V.: *Velké právní systémy, Úvod do srovnávací právní vědy*, C. H. Beck, Praha 1996
- Kosikowski, C.: *Problem kodyfikacji polskiego prawa finansowego*, Folia Iuridica, LU, Łódź 1989
- Kosikowski, C.: *Zagadnienia finansów w konstytucjach państw kapitalistycznych*, Studia Prawno-Ekonomiczne
- Kosikowski, C., Ruśkowski, E.: *Finanse i Prawo Finansowe*, Wydawnictwa Agencji ER, Białystok 1994
- Kurowski, L.: *Wstęp do nauki prawa finansowego*, PWN, Warszawa 1976
- Majchrzycka-Guzowska, A.: *Finanse i Prawo Finansowe*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1997
- Mastalski, R.: *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, C. H. Beck, Warszawa 1995
- Pescatore, P.: *Introduction à la science de droit*, Luxembourg 1960
- Průcha, P.: *Základy správního práva a veřejné správy – obecná část*, MU Brno 1994
- Pošvár, J.: *Obecné pojmy správního práva*, ČSAS Právník, Brno 1946
- Pražák, J.: *Právo veřejné, druhý díl – právo správní*, Praha 1905
- Průcha, P.: *Základy správního práva a veřejné správy – obecná část*, MU, Brno 1994
- Prusak, F.: *Prawo i postpowanie karne skarbowe*, C. H. Beck, Warszawa 1996
- Vaněk, S.: *Československé hospodářské právo, Panorama*, Praha 1979
- Weyr, F.: *Teorie práva*, Orbis, Brno – Praha 1936
- Zahálka, V.: *Československé finanční právo*, UJEP, Brno 1972