

## **TŘETÍ ROZMĚR FINANČNÍHO PRÁVA**

LUBOMÍR GRŮŇ

Vysoká škola aplikovaného práva, Praha

### **Abstract in original language**

Finanční právo, jeho pojem, význam a postavení v právním řádu. Několik poznámek k diskusi o systému finančního práva. Normy finančního práva jako první rozměr. Druhý rozměr finančního práva z pohledu jeho extraterritoriálních vstupů a korekcí - mezinárodní právo veřejné a evropské právo. Co lze vnímat jako třetí rozměr finančního práva. Absence systémovosti a interdisciplinárního přístupu. Poukaz na značné rezervy při aplikaci norem finančního práva a norem korespondujících právních odvětví. Závěrečné memento.

### **Key words in original language**

Finanční právo; systém finančního práva; mezinárodní a evropské právo.

### **Abstract**

Financial law, its notion, meaning and position in the legal system. Several notes to the discussion on the financial law from the perspective of extraterritorial inputs and corrections - public international law and the European law. Possible concepts of the third aspect of the financial law. Absence of a systematic and an interdisciplinary approach. Deficiencies in the application of the financial law standards and corresponding laws. Final memento.

### **Key words**

Financial law; financial law system; international law and the European law.

Třetí rozměr finančního práva

Na každé právní odvětví lze nazírat přinejmenším ze dvou hledisek či pozic – z hlediska historického (je to snadnější, pokud jde o tradiční odvětví práva) a z hlediska jeho systému, tedy vnitřního uspořádání, konstrukce, anatomie. V obou případech zpravidla neopomeneme jeho dynamiku, ani jeho vývojové tendence.

Předmětem tohoto příspěvku je finanční právo a pohled na ně také v podobě syntézy dvou aspektů; abychom nepředbíhali, uveďme jen, že jde o otázku pramenů a v návaznosti na to i toho, co bylo vždy odjakživa nesnadné vtěsnat do psaného textu a bohužel i do každodenní soudní a správní praxe, totiž toho, čemu se obecně říká morálka.

Finanční právo patří už po celá desetiletí k nejdůležitějším vědeckým a pedagogickým disciplinám na vysokých školách právnického a ekonomického zaměření. Předmětem jeho úpravy je okruh společenských vztahů, kde jako objekt vystupují peníze nebo peněžní plnění a kde vzhledem k téměř obligatorní účasti státu jako jednoho ze subjektů existuje nerovnováha v postavení jednotlivých subjektů těchto vztahů. Tyto vztahy vznikají především v důsledku finanční činnosti státu na všech úrovních.

Finanční právo se už tradičně – zpravidla s ústavním, správním a trestním právem – zařazuje do okruhu tzv. veřejného práva. Rozlišování na právo veřejné (*ius publicum*) a soukromé (*ius privatum*) znalo a používalo už římské právo.

Kritériem tohoto rozlišování byl dominantní zájem státu nebo soukromý zájem. Tento rozdíl v právu (právní dualismus) se stal základem pro pozdější důslednější členění práva. Finanční právo patřilo vždy jednoznačně do sféry veřejného práva; polistopadový vývoj však s sebou přinesl i vnesení některých prvků soukromoprávní regulace. Tato skutečnost akcelerovala diskusi o potřebě přehodnocení dosavadního systému finančního práva.

Finanční právo tvoří samostatné odvětví našeho právního řádu a je jedním z nástrojů uskutečňování finanční politiky státu. Obecně lze finanční politiku charakterizovat jako použití finančních nástrojů, které stát – v zastoupení svých příslušných orgánů – aplikuje a uplatňuje ve finančních vztazích, resp. při prognózování a formulování cílů, které si vytýčil dosáhnout na tomto úseku společenského dění. Finanční politika je důležitou součástí hospodářské politiky státu. Takto vnímaná finanční politika tváří makroekonomický rámec pro realizaci množiny finančních vztahů na nižších podsystémových úrovních daných hlavně administrativním členěním státu, systémem územní samosprávy apod. Je determinantem rozhodujících mechanismů fungování společnosti. Na druhé straně finanční právo, více než mnohá jiná právní odvětví, odráží reality daného politického uspořádání společnosti a v ní probíhajících procesů. Je to dané především skutečností, že u finančního práva se mnohem výrazněji než u jakéhokoli jiného právního odvětví projevuje bezprostřední spojení s ekonomikou. Jako odvětví veřejnoprávní je vnímáno ve většině evropských států.

Součástí finančního práva jsou i finančněprávní instituty. Rozumíme tím souhrn právních norem upravujících specifickou homogenní skupinu finančněprávních vztahů. Základními finančněprávními instituty jsou především měna, daň, poplatek, clo, úvěr, pojištění, státní rozpočet apod. Většina těchto institutů vznikla transformací finančně-ekonomických kategorií a pojmů do oblasti práva. Finančněprávní normy lze proto považovat i za nástroj promítání ekonomických kategorií do oblasti finančního práva.

Finanční právo není jen samostatné odvětví našeho právního řádu, ale i pedagogická a vědecká disciplína. Je předmětem zkoumání vědy o finančním právu. Její vznik souvisí se vznikem a rozvojem peněžního hospodářství státu, s obdobím, ve kterém se toto hospodářství rozvinulo do takové míry, že nabylo charakter samostatné činnosti státu. Zatímco finančně-ekonomická věda zkoumá finanční činnost z celkových národohospodářských hledisek, věda o finančním právu se zabývá především různými aspekty právní regulace této činnosti. Lze ji charakterizovat jako souhrn zobecněných poznatků o působení finančněprávních norem na společenský život a hlavně hospodářský život tak, jako se tyto poznatky utvářely v procesu postupného poznávání a zkoumání finančněprávních norem v každodenní praxi.

Tradiční normy finančního práva sloužily především k realizaci fiskálních a politických úkolů. Na jedné straně šlo totiž o to, aby státu, který nebyl bezprostředním účastníkem výrobního procesu, byly zajištěny hmotné prostředky nutné na plnění úloh státu. Na druhé straně v souvislosti s rozvojem parlamentarismu šlo o to, aby parlamentu náleželo rozhodování a kontrola v oblasti finanční činnosti státu, jakož i ochrana práv občanů ve vztahu k fisku. Tento fiskálně politický charakter norem finančního práva odůvodňoval jeho zařazení do veřejného práva. Finanční právo bylo silně spjata s právem státním a správním.

V současných tržně orientovaných státech došlo hlavně v posledních 30 letech v tomto směru k určitým změnám. Politické funkce finančního systému zanikají a dosavadní fiskální funkce se stává jednou z mnohých ekonomických funkcí, které má současný hospodářský systém realizovat jako základní nástroj regulace hospodářských procesů. V důsledku toho normy finančního práva jsou stále častěji formulovány z hlediska ekonomických principů, kterým má sloužit rozpočet, daně a veřejné výdaje.

Ekonomizace finančního práva se ještě silněji projevila v bývalých socialistických státech, a to za prvé v souvislosti s rozcením jeho dosahu nad tradiční rámec státního rozpočtu a za druhé vzhledem k rozvoji hospodářského plánování. Stát zde vystupoval ve dvojí úloze – jako subjekt moci a jako subjekt státního socialistického vlastnictví.

Zásadní změny v naší společnosti od roku 1990 a návazně i po 1. lednu 1993 vytvořily předpoklady pro osvobození finančního práva od ochranných křídel státního a správního práva. Na základě nepochopení mnoha charakteristických specifíků bylo finanční právo přiřazováno ke státnímu právu, nebo jakou součást správního práva, a to jako jejich relativně autonomní složka. Takové nedorozumění vyplývalo i z nepostřehnutí jeho zjevných specifíků. Tento binární ekonomicko-právní konstrukční model (či spíše anatomie) finančního práva se sice v mnohém změnil, ne však natolik, aby se to významněji dotklo zásadních pilířů, na kterých spočívá jeho existence. To se zřetelně odrazilo na dosavadním vývoji finanční správy a její organizačního uspořádání, ale i na vzednutí

vlny atomizace dosud homogenního právního odvětví na řadu pododvětví; tento proces často nepřekračuje hranice té či oné školy a katedry a ve svém důsledku vyvolává nezřídka zmatek v hlavách studentů. O tom ale někdy jindy při jiné příležitosti.

Zmiňujeme se o třech rozměrech finančního práva – první je tvořen vnitrostátními obecně závaznými právními předpisy. Jde tedy o tzv. národní prameny práva.

Hovoříme-li o druhém rozměru finančního práva, máme na mysli jeho mezinárodní souvislosti. Je to především mezinárodní právo veřejné, které tak řečeno zasobuje oblast právní úpravy finančních vztahů desítkami smluvních dokumentů, ať již například k zamezení dvojímu zdanění nebo k podpoře a ochraně investic. Pro finanční právo jsou však relevantní i takové významné multilaterální dokumenty jako Dohoda o Mezinárodním měnovém fondu nebo Dohoda o Světové obchodní organizaci.

Třetí rozměr, jak již bylo naznačeno, vidíme ve dvou rovinách. V kontextu předcházejícího jde o evropské právo – nepovažuji za nutné v této chvíli rozvířít polemiku o vhodnosti tohoto označení.

Peníze, majetek a všechno, co je s nimi spojeno, patřilo vždy do centra pozornosti a zájmu každého a všech bez rozdílu. To se nemohlo neodrazit i v procesu tvorby a následné aplikaci právních předpisů upravujících tuto citlivou problematiku. Trojúhelník „politika – ekonomika – právo“ byl povýšen na nejdůležitější útvar společenské geometrie. I zde pramení jedna z příčin zvláštního postavení finančního práva a jeho institutů v rámci právního řádu. I ve vztahu k podnikání, k veřejným financím, a to i v evropském kontextu, neboť peníze nakonec jsou „alfa a omega“ současného evropského integračního dění.

V návaznosti na ukončený přístupový proces a členství v Evropské unii byly tak do zákona o rozpočtových pravidlech implementovány relevantní právní akty ES/EU, které mají přímou souvztažnost k strukturálním fondům Evropské unie, Kohéznímu fondu a k vlastním zdrojům Společenství, například nařízení Rady (ES, Euratom) č. 1150/2000 z 22. května 2000, implementující rozhodnutí 94/728/ES, Euratom o systému vlastních finančních zdrojů společenství, finanční nařízení z 21. prosince 1977, platné pro všeobecný rozpočet, nařízení Rady č. 1260/1999/ES z 21. června 1999 obsahující obecná ustanovení o strukturálních fondech, nařízení Rady č. 1164/1994/ES o Kohézním fondu, apod. Vycházejíc z Článku 269 Smlouvy o založení Evropského společenství pravidla týkající se systému vlastních zdrojů Společenství byla již promítnuta do zákona o rozpočtových pravidlech. Vzhledem k tomu, že nařízení vztahující se na strukturální fondy a Kohézní fond definují obecné postupy a povinnosti členských států a neobsahují postupy, jakým způsobem má členský stát zabezpečit např. finanční toky prostředků ES v členském státě, byla ostatně předmětem aproximace práva podle

Národního programu pro přijetí *acquis communautaire*, Partnerství pro vstup, jako i screeningu – Kapitola č. 29 Finanční a rozpočtová ustanovení.

Ve vztahu k požadavkům Evropských společenství bylo upraveno nakládání s prostředky poskytovanými uchazečům o členství v EU z předvstupových fondů a prostředků určených na spolufinancování společných programů ze státního rozpočtu na základě mezinárodních smluv uzavřených do dne vstupu České republiky do Evropských společenství a ze strukturálních fondů a Kohézního fondu a prostředků určených na spolufinancování společných programů ze státního rozpočtu na základě mezinárodních smluv uzavřených po dni vstupu do Evropských společenství.

Po vstupu do Evropských společenství prostředky poskytnuté z Evropských společenství se zařazují do příjmů státního rozpočtu a současně se k nim přiřazují potřebné výdaje za účelem jejich efektivního sledování, kontroly, hodnocení a vykazování v souladu se zaužívanými postupy v členských státech Evropských společenství.

K základům ekonomické integrace v rámci hospodářské a měnové unie (HMU) patří jednotná měna a proces koordinace hospodářských politik. Fiskální politika je ponechána částečně v kompetenci jednotlivých členských států. Vznik nadměrných rozpočtových deficitů je omezen ustanoveními Smlouvy o založení ES a tzv. Paktem stability a růstu. Česká republika musí po vstupu do EU pravidelně dokumentovat směřování ekonomiky směrem k plnění maastrichtských konvergenčních kritérií v tzv. Konvergenčním programu. Toto vše a mnoho dalšího se zákonitě odráží v infiltraci evropského práva, ať už v podobě přímé závaznosti (nařízení) nebo modulace vnitrostátního práva (směrnice). Jeho rozsah opravňuje hovořit o třetím rozměru finančního práva.

Avizovali jsme však ještě jinou podobu a obsah toho, co považujeme ve finančním právu za jeho třetí rozměr. Je to morálka, a vzhledem k zaměření tohoto příspěvku hovoříme o morálce toho, co je psáno, a toho, jak je dikce psaného uváděna do života.

Vezmeme-li si za základ a východisko současně výrok apoštola Pavla v jeho dopise Timoteovi, že „kořen zajisté všeho zlého spočívá v nemírném milování peněz“, máme před sebou jako na dlani dějiny lidské společnosti od chvíle, kdy vznikl první stát v podobě blížící se jeho dnešnímu chápání, a peníze, jejichž vydávání patřilo a většinou dosud patří k základním atributům státu, resp. státní moci.

A například do života podnikatele. A vůbec – je podnikání v našem právním řádu definováno? Div se světe, ale není; legální definice absentuje. Jistě, nejméně dva zákony vyjmenovávají předpoklady, které – jsou-li splněny – dávají usuzovat na podnikání, na jeho přítomnost. Co je však jeho leitmotivem? Je to zisk. Je to snaha dosáhnout hospodářský výsledek

v modrých a ne červených číslech. Jsou to peníze, vznešeněji (a s jistou dávkou nepřesnosti) finance. A nyní již známe náš pevný bod – je jím finanční právo.

Pokud již samotný charakter finančních vztahů určuje přítomnost peněz v jakékoli podobě, peněz jako něčeho, co bylo pro stovky generací požehnáním nebo prokletím (někdy i současně), něčeho, co učinilo osobami kultovně nečistými v starozákonní Palestině publikány či celníky a co se podílelo na Jidášově morální destrukci (jediný z dvanácti nosil při sobě peníze, kterých se Ježíš nikdy nedotkl), tak i tyto finanční vztahy mají v sobě geneticky zakódováno riziko, že se zde nachází prostor zvlášť vhodný na nečisté praktiky. A tedy zvlášť vhodný k tomu, aby se regulaci těchto vztahů, včetně právní, a budování finančního mechanismu institucí i kompetencemi vydařených jednotlivců věnovala nadstandardní pozornost.

Víme, že k optimálnímu stavu jsme se nikdy nepřiblížili a naopak se velice vzdálili od neprávnicka Komenského, který ovšem považoval za nutné vyjádřit i toto: „Právnictvím mým bude, že to, co budu chtít, aby jiní mně činili, i já jim budu činit, a co nebudu chtít, aby mi činili, toho já jim činit nebudu“. A dovolím si proto na tomto místě citovat z jednoho hodnotného článku zdejšího kolegy JUDr. Libora Hanuše: je-li účelem práva dosažení spravedlnosti a obecného dobra, potom musí patřičná argumentace též ve shodě s maximou „*ius est ars boni et aequi*“ směřovat rovněž k dosažení morální správnosti. Morální prvky jsou do práva inkorporovány právě cestou požadavku správnosti a spravedlnosti, imanentně spjatého s principem zákazu svévole. Morální aspekt je tak v našem hodnotově nikoli neutrálním právu z povahy věci vnitřně obsažen. S tím by náš slavný rodák ve své Obecné poradě o nápravě věci lidských, kterou bohužel již nestihl dokončit, jistě souhlasil.

Pokud se ptáme, co s tím zmůže finanční právo, tak především vnímejme, že naprostá multispektrálnost finančních vztahů opravňuje k mnohem širšímu posuzování každodenního dění z pozice jejich právní úpravy, a to především resuscitací jeho systému, jak byl již před několika desetiletími načrtnut a který prezentoval finanční právo jako celek tvořený těmito součástmi – finančním právem ústavním, správním, trestním a mezinárodním. Samotné normy platného a momentálně v jeho podobě stále ještě akceptovaného finančního práva nedávají příliš prostoru k tomu, aby se staly nejen možností, ale i garancí finančního postihu tam, kde hrozí bezpráví. První možnosti by bylo možno hledat na úseku práva daňového, poplatkového, případně i rozpočtového. Z mnoha příkladů bych zde uvedl jeden. Víme, že rozvodovost v našem státě je již alarmující a přitom dosud nikdo neučinil seriózní kvantifikaci aspoň v podobě hrubého odhadu, co na tom každoročně trátí společnost i jednotlivé skupiny obyvatelstva. Co by společnost naopak získala aspoň padesátiprocentním odbouráním justiční svévole a automatizmu tím, že zjevný škůdce ústavně garantovaného práva na ochranu rodinného života by případně posvěcení svých dezintegračních

snah musel pocítit průběžně i následně na svých majetkových zájmech, např. i v souvislosti s vypořádáním společného jmění, řešením otázky opatrovnictví (např. u zletilých duševně postižených dětí) apod. Že je to oblast občanského a rodinného práva? Ano, pokud natahujeme ostnatý drát mezi odvětví práva a nevidíme už konečně cíl – dobro a spravedlnost pro člověka i pro společnost.

Peníze dokážou mnoho. Finanční právo taky – pokud mu bude dán prostor proniknout tam, kam po zásluze patří, nejen do škamen. A pokud ti, kteří budou rozhodovat o jeho každodenní aplikaci – i v souvislosti s řešením občanskoprávních nebo třeba i obchodněprávních vztahů – budou pod tlakem dvojnásobných požadavků nejen na znalost práva, ale i na to, jak jej svou činností dokáží přetavit na to, čím by mělo být.

Třeba i tak, že „k nároku nečestného se nepřihlíží“. Jak je tomu dlouho, co jsme tato slova slyšeli v prvním ročníku našeho studia na hodině římského práva!

**Literature:**

- Grůň, Lubomír: Peníze a právo, univerzita Palackého Olomouc, 2009
- Grůň Lubomír: Finanční právo a jeho instituty, Linde, Praha 2009

**Contact – email**

*[lgrun@bivs.cz](mailto:lgrun@bivs.cz)*