

KAPITOLA II.

FISKÁLNÍ PRÁVO

1. Vymezení fiskálního práva ve Finančním právu

Finanční právo tak, jak je v současné době chápáno 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.⁴⁸ Systém finančního práva je tak založen na vzájemných vazbách mezi právními normami a společenskými vztahy, mezi finančními jevy a finančními činnostmi. Tento systém je 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 finanční právo samotné.⁴⁹ Teorie finančního práva nabízí systematizaci finančního práva podle mnoha kritérií, avšak je možné konstatovat, že neexistuje plná shoda o systematickém uspořádání finančního práva tak, jako podobně není jednotného názoru co do samotného pojetí výšece právního řádu označované za finanční právo. Při vytváření systému finančního práva jsou zejména zkoumány vzájemné vazby právních norem v relaci k předmětu jejich regulace a naopak je zkoumáno začlenění norem do systému s ohledem na předmět regulace, metodu a tedy blízkost normy k jiným normám systému.⁵⁰

⁴⁸ Mrkývka, P. a kolektiv autorů: Finanční právo a finanční správa, 1. díl, Masarykova univerzita, Brno 2004, str. 55.

⁴⁹ Mrkývka, P.: Úvod do teorie Finančního práva, Masarykova univerzita, Brno, 2006, str. 12.

⁵⁰ Mrkývka, P.: Úvod do teorie Finančního práva, Masarykova univerzita, Brno, 2006, str. 12.

Literaturou je nabízeno členění finančního práva, jaké je uplatňováno v jiných odvětvích práva, a to členění na dvě základní části, část obecnou a část zvláštní.⁵¹

Obecnou část finančního práva tvoří všeobecné poznatky o finančním právu, jeho předmětu, normách a vztazích⁵². 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.⁵³

Zvláštní část, kterou můžeme označit jako finanční právo hmotné, obsahuje hmotně právní úpravu v rámci jednotlivých druhů finančních činností, jejichž úprava je roztržena v mnoha právních předpisech. Právě zvláštní část finančního práva svou rozmanitostí vyžaduje další vnitřní systematizaci a vytváření dalších subsystémů finančního práva.⁵⁴ 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 a nefiskální. Fiskální část se v určitém zjednodušeném pohledu zabývá takovými vztahy, v rámci kterých dochází k toku peněz a tento je primární otázkou jejich regulace.⁵⁵ Fiskální právo můžeme tedy říct, že se především zabývá tvorbou, rozdělováním, používáním a přerozdělováním veřejných peněžních fondů.

⁵¹ Mrkývka, P. a kolektiv autorů: Finanční právo a finanční správa, 1. díl, Masarykova univerzita, Brno 2004, str. 58.

⁵² Grůň, L., Králík, J.: Základy finančního práva na Slovensku, MANZ Bratislava 1997.

⁵³ Mrkývka, P.: Finanční právo I. – přednáška, Masarykova univerzita, Brno, 2009, (nepublikováno).

⁵⁴ Mrkývka, P.: Úvod do teorie Finančního práva, Masarykova univerzita, Brno, 2006, str. 13.

⁵⁵ Mrkývka, P.: Základy Finančního práva – přednáška, Masarykova univerzita, Brno, 2009, (nepublikováno).

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 právo o jeho části nefiskální.⁵⁶

2. Stabilita veřejných financí a fiskální federalismus

Pojem stabilita je v literatuře uváděn jako zachování určitých, převážně kvalitativních vlastností objektů,⁵⁷ či zachování stavu beze změny, zachování stálosti, ustálenosti a pokud budeme na stabilitu pohlížet z úhlu pohledu státu, tak můžeme jednak hovořit o stabilitě měnové, devizové, daňové, cenové, apod.⁵⁸ Finance jsou výrazem pro vztahy, které obecně vznikají při získávání, shromažďování a upotřebením peněžních prostředků v národním hospodářství, tzn. při tvorbě a rozdělování celospolečenského produktu a národního důchodu. V užším pojetí se financemi rozumí kapitál v peněžní formě, v běžném označení se financemi rozumí peněžní prostředky a konečně z ekonomického úhlu pohledu se financemi rozumějí peněžní vztahy zprostředkující tvorbu, rozdělování a používání peněžních fondů nebo peněžního kapitálu.⁵⁹

Úloha státu v oblasti státních financí byla původně chápána jako nezbytná pouze z důvodů zabezpečení jeho základních funkcí, až později došlo k rozšíření úlohy státu o ekonomickou funkci a k rozšíření základních fiskálních funkcí. Při rozpočtovém hospodaření jde o vytvoření finančního obrazu hospodaření státu a jeho orgánů, institucí a organizací v rámci jednoho rozpočtového období. Stát má určitá aktiva, plní určité funkce, určité cíle. Fiskální nástroje-veřejné příjmy a veřejné výdaje-sloužící k realizaci

⁵⁶ Mrkývka, P. a kolektiv autorů: Finanční právo a finanční správa, 1. díl, Masarykova univerzita, Brno 2004, str. 59.

⁵⁷ Ilustrovaný encyklopedický slovník III. (Pro-Ž), Academia, Československá akademie věd, 1982, str. 391.

⁵⁸ Kolektiv autorů pod vedením Věry Petráčkové a Jiřího Krause: Akademický slovník cizích slov, Academia, Praha, 1998, str. 707.

⁵⁹ Madar, Z. a kolektiv: Slovník českého práva, 2. rozšířené a podstatně přepracované vydání podle stavu k 1. 1. 1999, Linde, Praha, 1999, str. 393.

těchto cílů. Základním pravidlem rozpočtového hospodaření a podmínkou pro stabilitu veřejných financí je to, že největší část státních výdajů má být kryta řádnými příjmy a na druhou stranu řádné příjmy musí být minimálně tak vysoké, aby jimi bylo možno krýt řádné výdaje, zjednodušeně řečeno, na řádné výdaje si nemá stát půjčovat.⁶⁰

Se stabilitou veřejných financí úzce souvisí problematika fiskálního federalismu a to na základě potřeby zkvalitnění demokratického rozhodování o finančních tocích v rozpočtové soustavě, potřebě zvýšení intenzity veřejné a občanské kontroly nad utrácením veřejných peněžních prostředků či zvýšení efektivnosti financování potřeb veřejného sektoru. Zkoumá možnost využití funkcí veřejných financí jednotlivými vládními úrovněmi, dále se zabývá optimálním rozdělením odpovědnosti za financování veřejných statků a zkoumá optimální přiřazení jednotlivých příjmů a výdajů v rámci rozpočtové soustavy.⁶¹

Problematika fiskálního federalismu patří k závažným otázkám fungování rozpočtových soustav a stability veřejných financí. V důsledku nesprávného stanovení rozpočtových vztahů dochází k nárůstu ekonomických i správních nákladů.

Fiskálním federalismem se rozumí vícestupňové uspořádání rozpočtové soustavy. Více stupňovitost však není typická pouze pro země s federativním uspořádáním. Fiskální systém je bez ohledu na formu státu (federace, unitární stát) či formu správy (republika, monarchie) vždy vícestupňový. Tato skutečnost vyplývá ze státoprávního uspořádání země a rozdělení pravomocí a odpovědností mezi jednotlivé stupně řízení. Každá úroveň má kromě řady jiných práv i právo sestavovat svůj vlastní rozpočet a financovat své vlastní potřeby přednostně ze svých vlastních zdrojů. V praxi řeší fiskální federalismus především problémy vertikální a horizontální struktury veřejných rozpočtů, vymezuje hranice fiskálních centralizací a decentralizací, určuje daňovou strukturu, dále pak zajišťuje funkce veřejných financí jednotlivými úrovněmi řízení a v neposlední řadě určuje transfery mezi stupni veřejných rozpočtů a optimalizuje vazby mezi rozpočty navzájem.⁶²

⁶⁰ Marková, H., Boháč, R.: *Rozpočtové právo*, C. H. Beck, Praha, 2007, s. 25.

⁶¹ Marková, H., Boháč, R.: *Rozpočtové právo*, C. H. Beck, Praha, 2007, s. 25.

⁶² Široký, J. *Daňová teorie (pro inženýrské studium)*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 1996, s. 47.