

ZAHÁLKA, V. *Československé finanční právo*. Brno: UJEP 1972

1. Veřejnoprávní povaha finančního práva

Právo a právní řád České republiky jako součást evropské kontinentální právní kultury se s určitými výhradami dělí na dva vzájemně provázané systémy: právo veřejné (*ius publicum*) a právo soukromé (*ius privatum*). Oba systémy v sobě zahrnují další uspořádané a vnitřně diferencované systémy (právní odvětví), které vykazují určité společné charakterové znaky převažující v tom či onom podsystemu právního řádu a určité vzájemné vazby. Avšak některé znaky jsou v rámci některých norem oslabeny, systémové charakteristika je provázána těsnějšími vazbami k opačnému podsystemu, 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 také 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 většiny³⁹. Podstatou zájmové teorie je ochrana veřejného nebo soukromého zájmu. Tuto teorii podrobil kritice zejména Weyr a Hoetzel, přičemž oba poukazují na její nepřesnost a relativnost⁴⁰. 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

³⁹ K tomu např. POŠVÁŘ, J.: *Obecné pojmy správního práva*, Brno: ČSAS Právnick 1946.

⁴⁰ K tomu srovnej např. WEYR, F. *Teorie práva*, Brno – Praha: Orbis 1936, nebo HOETZEL, J. *Československé správní právo, část všeobecná*, Praha: Melantrich 1937.

podrobena poměrně ostré kritice (Weyer, Hoetzel, Pošvář). J. Pražák byl pak jedním z protagonistů **organické teorie**⁴¹, 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 teorii⁴².

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 převažující veřejnoprávní povahu finančního práva při použití kritérií různých teorií vypovídá charakter jeho předmětu a metody právní regulace. Je to zejména:

- a) **určitá nerovnost subjektů** regulovaných společenských vztahů, kdy vždy alespoň jeden vystupuje jako *potentior persona*,
- b) důraz na **ochranu veřejného zájmu**,
- c) **omezená až minimalizovaná autonomie vůle** subjektů při formování jejich subjektivních práv a povinností,
- d) **ingerence státu** do vztahů regulovaných finančním právem v souladu s realizací veřejné finanční politiky. Samotné vztahy se realizují v rámci činnosti veřejné korporace nebo s ní souvisí.

Začlenění finančního práva do veřejného práva má význam především pro interpretaci a aplikaci jeho norem, argumentaci, použití analogie, ale také pro jeho tvorbu.

2. Veřejná finanční činnost

Finanční právo je právním odvětvím, jehož normy se realizují v rámci a spolu s výkonem veřejné finanční činnosti. **Veřejná finanční činnost** je specifická činnosti státu, jiných veřejnoprávních korporací, zejména územ-

⁴¹ PRAŽÁK, J. *Právo veřejné, druhý díl - právo správní*, Praha 1905.

⁴² K tomu viz HENDRYCH D. a kol. *Správní právo, obecná část*, 2. vydání, Praha: C. H. Beck, 1996.

ních samosprávných celků, ale i jiných forem veřejné samosprávy, a od nich odvozených subjektů – **veřejný sektor**.

Veřejná finanční činnost je činnost účelová, zaměřená na zajištění materiálních podmínek pro uskutečňování funkcí státu a veřejného sektoru, materiálního základu pro poskytování veřejných statků a v neposlední řadě fungování peněžního systému státu, jakož i finančního trhu. Všechny segmenty veřejné finanční činnosti jsou navzájem provázané, jejich kondice se projevuje v celkové kondici státu, cenové stabilitě či stabilitě měny, schopnosti plnění závazků vůči obyvatelstvu v stávajícím čase i v budoucnosti, plnění mezinárodních závazků atd.

Veřejná finanční činnost je ovlivněna veřejnou politikou a současně i právem, v jehož mantinelech se realizuje. Veřejná finanční činnost je konglomerátem činností ekonomických (finančních, fiskálních), správních, politických a právních, a to vzájemně provázaných a ideálně i ve vzájemném souladu. Veřejná finanční činnost je jen jednou z činností, které jsou realizovány státem a ostatními institucemi a subjekty veřejného sektoru. Tyto činnosti se realizují v interakci s veřejnou finanční činností, ze které plynou pro tyto činnosti určité limity (finanční) možností realizace a na druhé straně stimulují veřejnou finanční činnost k efektivitě vedoucí k naplnění účelů, cílů, úkolů těchto činností.

Lze konstatovat, že v rámci veřejné finanční činnosti se uskutečňují operace a tím také společenské vztahy různého charakteru, které vytváří širokou paletu chování jejich účastníků, jež vyžaduje z jedné strany specifickou úpravu daných kategorií finanční činnosti a jednak úpravu harmonizovanou s ostatními veřejnými činnostmi, a to za účelem dosažení základního centrálního postulátu – zajištění fungování financí a státu jako celku.

Předmětem finanční činnosti je přímé i nepřímé nakládání s peněžní masou. V případě veřejné finanční činnosti mezi **přímé nakládání s peněžní masou** je možné řadit:

- **monetární činnost**, tj. tvorbu peněžní masy jako sumy všech peněžních prostředků dané měny, její ochranu a zajištění stability,
- **devizovou činnost**, tj. operace spočívající v mocenských ingerencích do nakládání s devizovými hodnotami a ve vytváření a použití devizových rezerv státu,