

Kapitola 5.

Finanční správa

Obsah

- 5.1. Pojem „finanční správa“
- 5.2. Správa financí veřejné samosprávy
- 5.3. Státní finanční (fiskální) správa
- 5.4. Celní správa
- 5.5. Správa daní
- 5.6. Nefiskální správa

5.1. Pojem „finanční správa“

Již ze zmíněné metody právní regulace, která je vlastní finančnímu právu, je zřejmé uplatnění veřejné správy při péči o veřejné finance a uplatněný ekonomický model. Celá řada finančně právních norem je realizována skrze zvláštní správní činnosti uskutečňované správními úřady (orgány veřejné správy). V rámci této kapitoly provedeme krátký exkurs do poměrně složitého dílu veřejné správy, ve funkčním pojetí, tedy souboru správních činností realizovaných orgány veřejné správy, který označujeme pojmem „finanční správa“.

Finanční správu lze chápat jednak v organizačním smyslu, jako systém správních úřadů vykonávajících veřejnou správu, při které se realizuje metodou administrativního působení na adresáty veřejné správy finanční právo hmotné, a jednak ve funkčním pojetí, jako soubor správních činností zajišťujících tvorbu materiálního základu poskytování veřejných statků (správa fiskální) a soubor správních činností zabezpečujících veřejnoprávní dohled (dozor) nad realizací finančních činností nefiskálního charakteru.

V rámci obojího pojetí finanční správy můžeme dále rozlišovat finanční správu v širším smyslu a finanční správu v užším smyslu slova. Rozhodující je, zda nositelé veřejné správy tuto činnost vykonávají jako svou základní kompetenci, která jim specificky přísluší. Podle tohoto kritéria lze za finanční správu v širším smyslu považovat veškerou činnost, která metodami a formami veřejné správy působí na materiální základ veřejného sektoru včetně dopadu na soukromý sektor. V užším smyslu se finanční správa omezuje na činnosti zejména dekoncentrovaných orgánů, do jejichž působnosti patří realizace výkonné moci při nakládání s veřejnými peněžními prostředky, čímž se finanční správa omezuje pouze na správu veřejných financí. S ohledem na provázanost materiálního základu veřejného sektoru, poskytování veřejných statků s veřejnými financemi a ekonomickým modelem daného státu je vhodnější chápat finanční správu v širších souvislostech.

V České republice se nevyvinul universální systém speciálních správních úřadů jehož objektem by byla veřejná správa veškerých finančních činností (fiskálních i nefiskálních).

Finanční správa fiskálních činností představuje veřejnou správu realizovanou v souvislosti s fungováním veřejných peněžních fondů. Centralizovaný peněžní fond státu (státní rozpočet, státní pokladna) je spravován zejména vládou a ministerstvem financí, a to v souladu s Ústavou České republiky, kompetenčním zákonem 2/1969 Sb., ve znění pozdějších předpisů, Zákonem o rozpočtových pravidlech (118/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a dalšími předpisy. Správa jednotlivých kapitol státního rozpočtu je svěřena správcům kapitol (terminus technicus rozpočtových pravidel), kterými jsou rezortně příslušné

ústřední správní úřady – ministerstva apod. Některé účelově vázané peněžní prostředky státu jsou spravovány v rámci soustavy státních peněžních fondů, což jsou právnické osoby zřizované zákonem. Jedná se např. o Státní fond kultury, Státní fond životního prostředí, Státní fond pro podporu a rozvoj české kinematografie. S novými rozpočtovými pravidly v roce 2000 byl zřízen Národní fond, jehož posláním má být soustředování peněžních prostředků z rozpočtů Evropských společenství, státního rozpočtu, územních rozpočtů (viz dále) a z případných dalších zdrojů na financování projektů společných programů České republiky a ES.

5.2. Správa financí veřejné samosprávy

Správu financí veřejné samosprávy je možné dělit z hlediska subjektivního na:

- a) správu financí územních samosprávných celků, a
- b) správu financí profesních (zájmových) veřejných korporací.

Správa financí je svěřena územním samosprávným celkům a profesním (zájmovým) veřejnoprávním korporacím. Relativně samostatné hospodaření veřejnoprávních korporací představuje ekonomický základ fungování veřejné samosprávy a vytváří tak materiální základ k poskytování veřejných statků v rámci její působnosti. **Obce a kraje** soustřeďují své peněžní prostředky v peněžních fondech obecně označovaných jako územní rozpočtu. Sestavování územních rozpočtů, tvorba těchto fondů a hospodaření s prostředky v nich soustředěnými, tedy jejich správa je upravena nově zákonem č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech obcí a krajů, ve znění pozdějších předpisů.

Správa fondů profesních (zájmových) veřejnoprávních korporací, tedy profesních komor s tzv. povinným členstvím jako je např. Komora daňových poradců České republiky, Česká advokátní komora, Česká komora autorizovaných inženýrů a techniků činných ve výstavbě, Česká lékařská komora, se řídí příslušným zákonem, kterým daná korporace byla zřízena, a jejich vnitřními předpisy.

5.3. Státní finanční (fiskální) správa

Správa rozpočtových příjmů je svěřena celé řadě institucí. V této oblasti významnou roli hrají **územní finanční orgány**. Působnost územních finančních orgánů je vymezena zejména zákonem o územních finančních orgánech¹. Soustavu územních finančních orgánů tvoří **finanční úřady** a jim nadřízená **finanční ředitelství** (v Brně, Českých Budějovicích, Hradci Králové, Ostravě, Plzni, Praze a Ústí nad Labem). Územní finanční orgány vykonávají zejména správu daní (kromě daně z přidané hodnoty při dovozu a vývozu a daní spotřebních – jejich správa je svěřena celní správě), správu v oblasti rozpočtové kázně, správu v oblasti účetnictví a dále zejm. dohled nad dodržováním omezení plateb v hotovosti. Nadřízeným orgánem finančním ředitelstvím je ministerstvo financí.

5.4. Celní správa České republiky

Důležitým příjmem státního rozpočtu jsou cla. Státní správu v oblasti celnictví, celní politiky, celních sazeb, celní statistiky, výše zmíněných daní, poplatků spojených s dovozem a vývozem vykonávají **celní orgány**. V organizačním smyslu celní správou je soustava orgánů, kterou tvoří **Generální ředitelství cel, celní ředitelství** (Brno, České Budějovice, Hradec

¹ zákon č. 531/1990 Sb., v platném znění

Králové, Olomouc, Ostrava, Plzeň, Praha, Ústí nad Labem) a **celní úřady**, upravená zákonem o Celní správě České republiky². Celní orgány plní další úkoly svěřené jim celním zákonem³, zákonem o Celní správě České republiky jakož i dalšími zákony.

5.5. Správa daní

Správa daní může být chápána ve dvojitým smyslu. V užším smyslu se jedná o správu veřejných dávek, které tvoří soustavu daní v České republice. V širším smyslu jde o správu dávek a jejich příslušenství splňující kritéria pro začlenění pod legislativní zkratku „daň“ ve smyslu ustanovení § 1 odst. 1 zákona o správě daní a poplatků⁴, čímž se pak rozumí správa daní (v užším smyslu), poplatků, odvodů, záloh na tyto příjmy a odvodů za porušení rozpočtové kázně, které jsou příjmem státního rozpočtu České republiky, územních rozpočtů (obce, kraje) a státních fondů České republiky.

Správou daně vykonávanou podle zmíněného zákona o správě daní a poplatků se rozumí právo činit opatření potřebná ke správnému a úplnému zjištění, stanovení a splnění daňových povinností, zejména právo vyhledávat daňové subjekty, daně vyměřit, vybrat, vyúčtovat, vymáhat nebo kontrolovat jejich splnění ve stanovené výši a době. Daňovým subjektem je poplatník – osoba, jejíž příjmy, majetek nebo úkony jsou přímo podrobeny daní; plátce daně – osoba, která pod vlastní majetkovou odpovědností odvádí správci daně daň vybranou od poplatníků nebo poplatníkům sraženou; a nebo jejich právní nástupce. Správcem daně se rozumí územní finanční orgán nebo jiný správní či jiný státní orgán České republiky, orgán územního samosprávného celku (obcí, krajů), pokud je příslušný ke správě daně dávky podle zvláštního zákona. Správa daně je rozdělena do několika fází, které v zákoně nesou označení podle uplatněného specifického procesního postupu – daňového řízení (viz označení v závorce):

- I. Fáze vyhledávání a registrace daňových subjektů (řízení přípravné)
- II. Fáze stanovení výše daňové povinnosti (řízení vyměřovací)
- III. Fáze inkasní (placení daní)
- IV. Fáze vymáhání daňových dluhů (daňová exekuce).

Zákon o správě daní a poplatků kromě úpravy veřejné správy daní v širším smyslu obsahuje procesní ustanovení, která ve svém souboru tvoří specifické správní řízení (ve smyslu řízení před správcem daně) označené jako **daňové řízení** v případě, že se jedná o řízení o „daní“. Při aplikaci daňového řízení v rozhodovacím procesu je vyloučeno použití správního řádu⁵ nejedná se tedy o vztah předpisu obecného a zvláštního, ale o úpravu dvou různých byt' správních procesů (řízení). Vedle daňového řízení zákon o správě daní a poplatků upravuje procesní postupy, kde předmětem řízení není „daň“ a z toho důvodu subsidiární použití obecného správního řízení vyloučeno není.

Správa správních poplatků, tedy veřejných dávek vybíraných za zpoplatněné úkony veřejné správy, přísluší v naprosté většině případů těm správním orgánům, které jsou věcně, místně a případně personálně příslušné zpoplatněný úkon provést. Oprávnění ke správě poplatku vyplývá z příslušné zákonem stanovené působnosti správního orgánu. Zda daný správní úkon podléhá správnímu poplatku vymezuje rovněž zákon, a to zejména zákon č. 368/1992 Sb., o správních poplatcích, v platném znění, kde v příloze sazebník obsahuje výčet zpoplatněných úkonů s přiřazenými sazbami a případně dalšími podmínkami zpoplatnění. Dohled na správní výkon správy správních poplatků je za podmínek stanovených v § 10a zákona o správních poplatcích svěřen příslušným územním finančním orgánům. Pro správu

² zákon č. 185/2004 Sb.

³ zákon č. 13/1993 Sb., v platném znění

⁴ zákon č. 337/1992 Sb., v platném znění

⁵ do 31.12.2005 zákon č. 71/1967 Sb., v platném znění, od 1.1.2006 zákon 500/2004 Sb.

správních poplatků a řízení o nich se použije jako obecná úprava k zákonu o správních poplatcích zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v platném znění.

Obdobnou podobu správy mají i **soudní poplatky**, které jsou veřejnou dávkou placenou za zpoplatněné úkony nebo řízení prováděná na návrh soudu České republiky a za zpoplatněné úkony správy soudu. Soudní poplatky se neplatí za řízení trestní a tam, kde řízení není zahájeno na návrh účastníků řízení. Obecně správa soudního poplatku je svěřena soudům rozhodujícím v prvním stupni a soudům (správě), které vykonaly zpoplatněný úkon. Právní úprava soudních poplatků je obsažena v zákoně č. 549/1991 Sb., o soudních poplatcích, v platném znění. Přičemž na správu soudních poplatků se dále použije zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, v platném znění, a pro řízení ve věci soudních poplatků k tomuto zákonu též občanský soudní řád (zákon č. 99/1963 Sb., v platném znění). Řízení před Ústavním soudem České republiky není zpoplatněno. Kontrola správy soudních poplatků je svěřena Ministerstvu financí, Ministerstvu spravedlnosti a územním finančním orgánům.

Obce a jejich orgány vedle správních poplatků spravují své vlastní dávky – **místní poplatky**. Místní poplatek obec na svém území zavádí obecně závaznou vyhláškou obce, přičemž si poplatky vybírá z katalogu poplatků v zákoně o místních poplatcích – zákon č. 565/1990 Sb., v platném znění. Zákon také upravuje rámec místních poplatků, který obecně závazná vyhláška obce nemůže ve vlastní úpravě překročit. Místní poplatky mají navzdory označení „poplatek“ více méně charakter lokálních daní. Vyšší územní samosprávné celky – kraje v roce 2002 možnost zavádění poplatků obdobných místním poplatkům neměly.

§ 6 Nefiskální správa

Rovněž správa finančních činností nefiskálního charakteru je svěřena více správním institucím.

Správa měny je podle původního znění čl. 98 Ústavy České republiky svěřena České národní bance, která cestou péče o cenovou stabilitu v souladu se zákonem č. 6/1993 Sb., o České národní bance, v platném znění, se stará o stabilitu měny České republiky.

Česká národní banka podle zákona 21/1992 Sb., o bankách, v platném znění, vykonává také **bankovní dohled** nad činnostmi bank a poboček zahraničních bank, jakož i nad jinými osobami provádějící bankovní obchody.

Česká národní banka je jedním ze dvou devizových orgánů (spolu s Ministerstvem financí), kdy do její působnosti spadá **správa devizového hospodářství** v rozsahu stanoveném devizovým zákonem (219/1995 Sb., v platném znění). Pravomoci České národní banky a Ministerstva financí jsou v rámci tohoto dílu veřejné správy více méně totožné, odlišné je však jejich působnost. Česká národní banka má v podstatě generální působnost vůči všem právnickým a fyzickým osobám, pokud nepatří do působnosti Ministerstva financí. Ministerstvo financí je devizovým orgánem vůči organizačním jednotkám státu (srovnej zákon 219/2000 Sb., o majetku České republiky ...), státním fondům, územním samosprávným celkům a vůči všem osobám v oblasti úvěrů poskytovaných nebo přijímaných Českou republikou. Devizové orgány udělují zvláštní oprávnění k provádění operací s devizovými hodnotami – devizovou licenci, je-li jí třeba podle zákona, a dále na tomto úseku vykonávají kontrolní činnost. Určité pravomoci v oblasti devizového hospodářství má též vláda.