

# Kapitola I

## Veřejná správa jako součást metody regulace finančního práva

*Veřejná finanční činnost a finanční právo. Metoda právní regulace. Segmenty veřejné finanční činnosti. Segmenty a metoda regulace. Veřejná správa a finanční právo.*

### Literatura

BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo a finančná správa*. Bratislava : Epos 2008

BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C.H. Beck 2009

HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo – obecná část*, Praha : C.H.Beck 2006

MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita 2012

OCHENDOWSKI, E. *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń : Dom Organizatora 2006.

PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část. 8.*, doplněné a aktualizované vydání. Brno – Plzeň : Doplněk & Aleš Čeněk 2012

VEČEŘA, M., GERLOCH, A., SCHLOSER, H., BERAN, K. RUDENKO, S. *Teória práva*. 2. rozšířené vyd. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva 2008

## 1. Veřejná finanční činnost a finanční právo

**Finanční právo** je nejčastěji chápáno ve smyslu určité části právního řádu, resp. práva, a to jako jeho specifické odvětví.

Právní řád je složitým regulačním systémem lidského chování, které se děje v různých a různorodých situacích, na určitém místě, čase, v interakci různých osob a institucí se specifickými potřebami a zájmy, pod větší či menší mírou kurately ze strany veřejné moci, mimo jiné i pod vlivem dalších regulačních mechanismů. To vše představuje **prostředí** realizace daných společenských vztahů a ve svém důsledku prostředí chování subjektů daných společenských vztahů.

Specifickým prostředím je prostředí vymezené okruhem finanční činnosti státu a ostatních veřejných korporací, zejména územní samosprávy. Tato **veřejná finanční činnost** je základní a jednotící kategorií finančního práva.

**Finanční činnost** je operace cíleně zasahující do peněžní masy, přičemž peněžní masa je celkový souhrn veškerých hotovostních a bezhotovostních peněžních

prostředků v dané ekonomice<sup>1</sup>, a to včetně devizových prostředků (devizových hodnot). Vzhledem k investicím do zlata a stříbra při krizových projevech v ekonomice, a to včetně destabilizace měny, kdy tyto komodity mohou přebírat některé funkce peněz (např. funkci pokladu), je otázkou, zda k peněžní mase nepříčí i drahé kovy a za finanční činnost opět nepokládat též nakládání se zlatem či stříbrem, zejména pokud plní, nebo reálně mohou plnit, funkce peněz.

Představek „veřejná“ k pojmu „finanční činnost“ zdůrazňuje jednak **zájmový prvek**, kdy se jedná o činnost ve veřejném zájmu, **mocenský prvek** – činnost opírající se o veřejnou moc, a jednak **prvek veřejné kontroly**, kdy veřejná činnost podléhá kontrolním mechanismům, včetně kontroly ze strany veřejnosti.

V rámci veřejné finanční činnosti se uskutečňují operace a 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 státu jako celku, naplnění jeho poslání a funkcí.

Předmětem finanční činnosti je přímé i nepřímé **nakládání s peněžní masou**.

V případě veřejné finanční činnosti je možné mezi **přímé nakládání s peněžní masou** 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,
- **fondovní činnosti**, tj. vytváření soustav peněžních fondů, jejichž účelem je financování fungování státu a uspokojování veřejných potřeb, včetně vytváření specifických pojistných a garančních fondů ve veřejném zájmu, jakož i zajištění alokace části peněžní masy v nich, její rozdělování a užití,

---

<sup>1</sup> BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vydání. Praha : C.H. Beck 2009. s. 11

**Činnosti, které nepřímo působí na peněžní masu,** mohou být na příklad:

- **kontrolní činnosti**, tj. vytváření systémů kontrolních mechanismů k zabezpečení souladu reálného stavu nakládání s peněžní masou se stavem požadovaným,
- **dohledové a jiné činnosti** k zabezpečení fungování finančního trhu,
- **finanční plánování**, včetně tvorby veřejných rozpočtů ve smyslu plánovacích dokumentů,
- **finanční účetnictví**, včetně bilancování
- **finanční statistika**.

Pod rozmanitostí veřejné finanční činnosti je třeba vidět rozmanitost společenských vztahů a chování jejich účastníků.<sup>2</sup>

**Finanční právo je právním odvětvím upravujícím chování účastníků společenských vztahů, které vznikají, realizují se a zanikají při veřejné finanční činnosti.**

Normy finančního práva zejména:

- stanoví cíle a nástroje veřejné finanční činnosti,
- legitimují stát, veřejnou samosprávu a veřejný sektor k výkonu veřejné finanční činnosti a vymezí působnost jejich orgánů a rozsah jejich oprávnění,
- stanoví práva a povinnosti adresátů veřejné finanční činnosti.

Veřejná finanční činnost tak determinuje finanční právo co do předmětu regulace, tak i co do metody regulace.

**Předmět finančního práva** lze vymezit jako společenské vztahy (chování jejich účastníků), které vznikají, realizují se a zanikají:

- a) s tvorbou, rozdělováním a užitím veřejných peněžních fondů,
- b) v souvislosti s peněžním zřízením státu,
- c) v rámci dohledu nad finančním trhem.

## **2. Metoda právní regulace**

---

<sup>2</sup> MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita 2012. s. 50 an.

**Metoda právní regulace** je způsob právní regulace zvolený pro daný okruh společenských vztahů k dosažení zákonodárcem sledovaného účelu či cíle. Vyjadřuje povahu a míru působení jednotlivých účastníků právního vztahu na vznik a rozvíjení tohoto vztahu, resp. vyjadřuje povahu a míru účasti subjektu právního vztahu na formování jeho obsahu.<sup>3</sup>

Za **základní metody** regulace v kontinentálně evropské právní kultuře jsou považovány metody veřejnoprávní a soukromoprávní.

Různorodost společenských vztahů si však žádá modifikace základních metod regulace tak, aby metoda daného odvětví co nejlépe odpovídala charakteru předmětu regulace, prostředí jeho existence a účelu, jakého má být regulací dosaženo. Metoda uplatněná v rámci finančního práva představuje svého druhu zvláštní souhrn způsobů, zákroků, prostředků mocenských ingerencí do společenských vztahů tvořících předmět finančního práva, kterými se určuje obsah finančněprávních vztahů.

Metoda finančního práva odpovídá specifikám veřejné finanční činnosti a současně i předmětu finančního práva. Z veřejné povahy veřejné finanční činnosti je pochopitelné, že základ metody regulace finančního práva musí být ve veřejnoprávní metodě. Tato je ale modifikována prvky odpovídajícími charakteru vztahů, které se uskutečňují v rámci této činnosti a jsou předmětem regulace finančního práva.

Veřejná finanční činnost jako činnost státu se realizuje prostřednictvím jeho mocenských orgánů a obdobně je tomu i v případě veřejné samosprávy. Veřejná finanční činnost je také uskutečňována právníckými osobami zřízenými primárně za tímto účelem nebo je její výkon na určité subjekty či instituce delegován. Metoda regulace tak svými prvky reaguje na pestrost veřejné finanční činnosti, rozmanitost v předmětu, subjektech a obsahu činnosti, a tím i na různorodost v jejím rámci uskutečňovaných společenských vztahů a chování, a to volbou odpovídajících nástrojů regulace.

### **3. Segmenty veřejné finanční činnosti**

---

<sup>3</sup> VEČEŘA, M. in VEČEŘA, M., GERLOCH, A., SCHLOSER, H., BERAN, K. RUDENKO, S. *Teória práva*. 2. rozšířené vyd. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva 2008. s. 134

Finanční činnosti mohou mít povahu operace fiskální, kreditní, asekurační, sekuritní nebo transformační.<sup>4</sup>

**Finanční činnosti z kategorie fiskálních operací** jsou takové činnosti, které vytváří materiální základ pro fungování státu a jiných korporací tvořících veřejný sektor, jejichž základním posláním je uspokojovat veřejné potřeby. Fiskální operace vedou k odčerpávání finančních prostředků, části peněžních zásob, jedněch subjektů a jejich shromažďování ve fondech, které představují peněžní zásobu použitelnou k uspokojování zmíněných veřejných potřeb. Rovněž samotné užití těchto prostředků, tedy jejich vydání z fondu, je fiskální operací, a to bez ohledu na formu vydání, zda se jedná o dotaci, příspěvek, sociální dávku, finanční výpomoc, plat apod. Charakteristickým rysem je neexistence přímé návratnosti.

**Kreditní operace** jsou naopak postaveny na návratnosti, kdy svěřené prostředky se vrátí svěřiteli s případným úrokem. Jedná se zejména o úvěry, ale také obligace, a to včetně státních dluhopisů a jiných obdobných nástrojů.

**Asekurační operace** jsou finanční činnosti spočívající v pojištění rizik. Odčerpaná peněžní masa vytváří pojistný fond, a to buď na principu veřejnoprávní povinnosti (zákonné pojištění) nebo v kombinaci veřejnoprávní povinnosti a dalšího úkonu, který může mít povahu veřejnoprávního úkonu – např. přihláška pojištěnce ve všeobecném zdravotním pojištění, nebo soukromoprávního aktu – smlouva, čímž se realizuje povinnost obligatorního pojištění na příklad spojeného s výkonem určité profese či výkonem určité činnosti anebo na principu dobrovolnosti. Ekvivalence je zde omezena pouze na existenci jistoty případné kompenzace vzniklé újmy a návratnost svěřených prostředků je vázána na splnění určitých podmínek daných podle povahy buď *asekurace* normativním právním aktem, nebo podmínkami konkrétního pojistného produktu a pojistnou smlouvou.

**Sekuritní operace** představují nákup a prodej cenných papírů.

**Transformační operace** jsou neutrální finanční činnosti spojené pouze se změnou formy peněžních zásob na příklad směnou prostředků jedné měny za druhou, přičemž následky možné spekulace jsou podružné, necílené.

---

<sup>4</sup> BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo a finančná správa*. Bratislava : Epos 2008. s. 13

## 4. Segmenty a metoda regulace

Právní regulace uvedených operací vyžaduje různou intenzitu nástrojů mocenského působení a zároveň umožňuje vyšší uplatnění autonomie vůle aktérů daných operací při určení jejich práv a povinností. Od převážně byrokratických přístupů spočívajících v uplatnění metod a forem činnosti veřejné správy až po prvky vlastní soukromému právu. Přesto veřejná správa hraje stěžejní roli při výkonu veřejné finanční činnosti, a to alespoň ve formě dohledu nad finančními činnostmi.

Je-li finanční právo právní regulací veřejné finanční činnosti, pak metoda právní regulace finančního práva musí zákonitě odpovídat charakteru této činnosti, která představuje prostředí realizace vztahů a chování s ní spojených.

Metoda regulace finančního práva je modifikovanou veřejnoprávní metodou, která vzhledem k působení veřejné správy zákonitě využívá metod a forem činnosti veřejné správy, avšak neomezuje se jen na ně a s intenzitou vlastní dané činnosti uplatňuje i prvky vlastní metodě soukromého práva.

Vzhledem k evoluci finančního práva, které se z valné části vydělilo ze správního práva naplněním odvětvotvorných kritérií, kdy je považováno za derivát, resp. nadstavbu správního práva, je pochopitelné, že onen veřejnoprávní základ metody regulace finančního práva spočívá v administrativněprávní metodě regulace. Tento základ vychází ze skutečnosti, že jednotlivé segmenty veřejné finanční činnosti se realizují činnostmi veřejné správy.

Veřejný zájem a mocenské aspekty veřejné finanční činnosti se promítají do její právní úpravy a nedávají příliš velké možnosti výběru základu metody regulace. Musí tak jít o metodu, která má svůj základ v administrativněprávní metodě regulace. Tato metoda je způsobem regulace společenských vztahů v prostředí realizace veřejné správy. Je metodou veřejnoprávní vycházející z povahy správněprávních vztahů, které vznikají z úřední moci a jejich obsah je určován jednak zákonem, ale k tomu v převážné míře též širokou škálou normativních správních aktů a rovněž individuálními správními akty. V procesu evoluce práva stala se základem pro způsoby regulace v těch právních odvětvích, které se vyvinuly ze správního práva, resp. v takových odvětvích, kde se jejich normy

uskutečňují formami a metodami veřejné správy, kde je orgán veřejné správy účastníkem tímto právem regulovaných společenských vztahů. Tato odvětví se označují za **deriváty správního práva**.

Metoda finančněprávní regulace využívá veřejné správy, jejích orgánů, funkcí, metod, nástrojů a forem činnosti k realizaci norem finančního práva. Tyto prvky pochopitelně účelově doplňuje o specifické elementy vycházející z povahy veřejné finanční činnosti. V podstatě v každém segmentu finančního práva se při realizaci finančního práva objevuje orgán veřejné správy nebo jiný orgán či reprezentant veřejné moci, který vykonává činnost odpovídající svým charakterem veřejné správě a při tom plní úkoly spojené s realizací veřejné finanční činnosti. Společná pro ně je tedy povaha jejich činnosti – veřejná správa ve funkčním smyslu a současně plnění úkolů spadajících do veřejné finanční činnosti.

Klasická metoda administrativněprávní regulace však nemůže plně vyhovovat prostředí veřejné finanční činnosti. Veřejná finanční činnost není osamocenou činností sterilně oddělenou od dalšího společenského dění, naopak. Veřejná finanční činnost prochází veškerými společenskými činnostmi, kde se uskutečňují peněžní vztahy, protože i sama existence a fungování peněz je součástí veřejné finanční činnosti. Společenské vztahy, které jsou předmětem regulace finančního práva, jsou v mnoha případech závislé na existenci vztahů a chování, jež jsou předmětem regulace jiných právních odvětví. Obdobně pak sdílí prostředí jejich realizace, což ovlivňuje i skladbu prvků metody jejich regulace a intenzitu jejich veřejnoprávního, administrativněprávního, nebo soukromoprávního charakteru. Toto ovlivňování může být vzájemné. Finančněprávní vztahy podmíněné existencí vztahů, resp. chováním a skutečnostmi z okruhu regulace jiných odvětví, se označují za **sybiotické vztahy**. Vzájemné prolínání těchto vztahů vyžaduje přiblížení nástrojů regulace a tím i modifikaci metody administrativněprávní. Intenzita použití administrativněprávních nástrojů regulace vzrůstá s intenzitou nerovnosti subjektů regulovaných vztahů a naopak klesá se zmenšováním úhlu nerovnosti – vztahy regulované finančním právem nemají jen povahu vertikálních vztahů, ale

v některých segmentech se blíží až téměř k horizontálním vztahům (např. vztah poplatníka a plátce daně).<sup>5</sup>

## 5. Veřejná správa a finanční právo

Vymezení podstaty veřejné správy je stejně problematické jako v případě obecné podstaty správy. V literatuře se nachází celá škála rozmanitých definic veřejné správy. V podstatě existují dva základní okruhy definic – pozitivní a negativní (substrakční).

**Pozitivní definice** se ve své podstatě snaží o určení veřejné správy, jaká je, negativní naopak, čím není a substrahují tuto činnost od zákonodárství a soudnictví, pak zbývající veřejná činnost je správou. **Substrakční definice** veřejné správy jsou leckdy považovány za klasické definice. Ve své podstatě nejde o negativní definici v absolutním smyslu, protože při jejím vymezení je nutné precizovat tři pojmy tvořící její skladebné součásti, konkrétně je nutné vymezit, co je veřejná činnost, resp. činnost státu, a následně vymezit zákonodárství a soudnictví<sup>6</sup>. Vzhledem k širokému záběru veřejné správy jsou ryze pozitivní definice příliš obecné, abstraktivní a ve své podstatě nepřesné a nepoužitelné<sup>7</sup>.

Veřejná správa je:

- a) službou veřejnosti vykonávanou ve veřejném zájmu,
- b) službou, která má jiné poslání než zákonodárství a soudnictví a pro jeho naplnění používá jiných metod a forem než zákonodárství a soudnictvím,

---

<sup>5</sup> k administrativněprávní metodě regulace zejména Průchovy učebnice obecné části správního práva, např. PRŮCHA, P. *Správní právo. Obecná část*. 8., doplněné a aktualizované vydání. Brno – Plzeň : Doplněk & Aleš Čeněk 2012. s. 38 an.

<sup>6</sup> OCHENDOWSKI, E. *Prawo administracyjne – część ogólna*, Toruń : Dom Organizatora 2006. s. 22

<sup>7</sup> HENDRYCH, D. in HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo – obecná část*, Praha : C.H.Beck 2006 s. 6

- c) službou vykonávanou sice z privilegia, ale jako povinnost a závazek ke společnosti,
- d) službou, jejíž rámec subjektivní a objektivní určuje především právo,
- e) službou podrobenou kontrole ze strany veřejnosti, parlamentu i soudu,
- f) materiálně závislá na zdrojích výlučně určených zákonem.

Vztah mezi veřejnou správou a finančním právem je vztahem symbiotickým, pro který platí, že

**finančním právem prostředky pro veřejnou správu – veřejnou správou uskutečnění finančního práva.**