

10.3 Finanční právo

10.3.1 Veřejná finanční činnost

Finanční právo je specifickou částí systému práva v České republice a podobně jako ve většině právních řádů okolních zemí je akceptováno jako samostatné právní odvětví s převažujícími rysy veřejného práva. 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, územních samosprávných celků (obcí, krajů) a jiných veřejnoprávních korporací, např. profesních komor, ale také veřejných vysokých škol. Finanční právo je tak úzce spjato s existencí a fungováním veřejného sektoru, veřejnými peněžními fondy, jakož i se samotným peněžním zřízením státu. V rámci veřejné finanční činnosti se uskutečňují operace, a tím také společenské vztahy různého charakteru, které vytváří širokou paletu chování jejich účastníků. To vyžaduje specifickou úpravu daných kategorií finanční činnosti a současně úpravu, která bude harmonizovaná s ostatními veřejnými činnostmi. Cílem je dosažení základního centrálního postulátu – zajištění fungování financí a státu jako celku.

Předmětem veřejné finanční činnosti je přímé i nepřímé nakládání s peněžní masou. Za **přímé nakládání s peněžní masou** je možné považovat:

- **monetární činnost**, tj. tvorbu peněžní masy jako sumy všech peněžních prostředků dané měny, její ochranu a zajištění stability,
- **devizovou činnost**, tj. operace spočívající v působení státu na nakládání s devizovými hodnotami (peněžní prostředky v cizí měně, zahraniční cenné papíry a finanční deriváty) a ve vytváření a použití devizových rezerv státu,
- **fondovní činnosti**, tj. vytváření soustav veřejných peněžních fondů, jejichž účelem je financování fungování státu a uspokojování veřejných potřeb, včetně vytváření specifických svěřeneckých (pojistných a garančních) fondů ve veřejném zájmu.

Nepřímým nakládáním s peněžní masou 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**.

10.3.2 Předmět finančního práva

Jedním z jednotlicích prvků každého právního odvětví je určení, co má být jeho právními normami regulováno, tedy co je jeho předmětem právní regulace. Z nástinu veřejné finanční činnosti je zřejmé, že to bude chování účastníků (subjektů) takových společenských vztahů,

kteří vznikají, realizují se a zanikají v procesu tvorby, rozdělování, přerozdělování a užití veřejných peněžních fondů a současně společenských vztahů, které vznikají, realizují se a zanikají v rámci finančních činností podrobených v určitém stupni a mezích ingerencím veřejné moci (státu) nejčastěji ve formě mocenského dozoru nebo dohledu s cílem usměrňovat nebo ovlivňovat tyto činnosti v souladu s hospodářskou politikou státu.

V zásadě je možné předmětné společenské vztahy rozdělit podle toho, zda se jedná o vztahy z kategorie veřejných financí, tedy spojené s veřejnými peněžními fondy (veřejnými rozpočty) a fiskálním zřízením státu nebo o vztahy související s peněžním zřízením a finančním trhem. V prvním případě jde o vztahy, kde veřejná finanční činnost sleduje kvantitu peněz v toku do fondu a z fondu, včetně toku mezi fondy. Účelem právní úpravy je vytvoření optimální struktury a mechanismu k zajištění materiálního základu pro plnění funkcí státu a poskytování veřejných statků. Tato právní úprava tvoří tzv. **fiskální složku finančního práva**. Druhou složku představuje právní úprava vztahů souvisejících s měnou a finančním trhem. Účelem je zajištění stability měny a její ochrany, s čímž souvisí zajištění cenové stability a regulérního fungování finančního trhu. V tomto případě se jedná o **nefiskální složku finančního práva**.

10.3.3 Systém finančního práva

Finanční právo patří mezi nekodifikovaná odvětví práva. Znamená to, že na rozdíl od kodifikovaných odvětví, jakými jsou například trestní právo, občanské právo nebo pracovní právo, zákonodárce nevytvořil žádný finančněprávní kodex (zákoník), který by v sobě zahrnoval většinu úpravy finančního práva. Vzhledem k širší záběru předmětu finančního práva a z veřejné finanční činnosti vyplývající rozmanitosti očekávaných a žádoucích chování se nedá reálně očekávat, že by v blízké době byl takový kodex vytvořen. Formálním pramenem finančního práva je obrovské množství právních norem, které se nachází v řadě právních předpisů často spolu s normami jiných právních odvětví upravujících související právní vztahy. Finanční právo se tak řadí, obdobně jako správní právo, mezi takzvaná inkorporovaná odvětví. Tato situace vyvolává potřebu určitého účelového systémového uspořádání. Systém finančního práva může být tvořen podle různých kritérií. Jedním z nich je předmětové kritérium, tedy uspořádání podle sobě blízkých finančněprávních vztahů. Za základ je možné vzít výše zmíněné složky finančního práva. Pak se finanční právo dělí na **část fiskální**, někdy nazývanou také fiskálním právem nebo právem veřejných financí, a **část nefiskální** – finanční právo v užším smyslu.

Obě části finančního práva v sobě zahrnují pododvětví finančního práva nižšího řádu. **Fiskální část** tvoří tyto podsystemy – fiskální pododvětví finančního práva:

- rozpočtové právo,
- berní právo,
- právní regulace rozpočtových výdajů (dotační právo),
- bilanční právo.

Mezi **nefiskální pododvětví** finančního práva patří:

- měnové právo,
- devizové právo,
- právo finančního trhu,
- trestní právo.

10.3.4 Rozpočtové právo

Existence rozpočtového právo je **naplněním fiskální suverenity** státu, tedy schopnosti daného státního útvaru samostatně si rozhodovat o vlastním finančním hospodaření. Výrazem fiskální suverenity je fiskální zřízení státu – mechanismus veřejného finančního hospodářství. Fiskální zřízení České republiky je založeno **na principu fiskálního federalismu**. Byť svým uspořádáním je Česká republika unitárním státem, na rozdíl například od Rakouska, Německa, Belgie nebo Ruska, které jsou federacemi, uplatňuje tento druh federace ve smyslu decentralizace veřejných financí, kdy garantuje určitou míru ekonomické autonomie veřejné samosprávě. Stát neodpovídá za závazky veřejné samosprávy a veřejná samospráva neodpovídá za závazky státu. Fiskální federalismus přímo souvisí s decentralizací veřejné správy, kdy stát předal část veřejné moci do samostatné působnosti veřejné samosprávě a určil zdroje financování výkonu této samostatné působnosti. Současně však také na samosprávu delegoval výkon určitých činností za sebe (přenesená působnost) a na tuto činnost přispívá finančním příspěvkem (dotací) na výkon státní správy.

Rozpočtové právo je páteří fiskální části finančního práva. Fiskální zřízení v souladu s principem fiskálního federalismu zahrnuje:

- **pravidla veřejného finančního hospodářství**, na kterých závisí systém veřejných peněžních fondů (veřejných rozpočtů) a subjektů sektoru veřejných financí,
- **pravidla regulace rozpočtových vztahů** realizovaných od alokace peněz ve veřejných peněžních fondech, přes jejich přerozdělování a konečné použití ve formách veřejných vydání (veřejných výdajů),
- **pravidla plánování** společně s pravidly tvorby veřejných rozpočtů ve smyslu normativních aktů,
- **pravidla existence a fungování systémů kontroly** v oblasti veřejných financí (finanční kontrola), včetně se zajištěním veřejnosti a transparentnosti veřejných financí,
- **pravidla fungování dluhové služby**, pravidla spravování veřejného dluhu a sanace veřejných financí.

Základními **formálními prameny rozpočtového práva** jsou především **rozpočtová pravidla**. Finanční hospodaření státu se v obecné rovině řídí zákonem č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, často nepřesně označovaná jako velká rozpočtová pravidla. Územní samosprávné celky mají obdobnou úpravu finančního hospodaření, a to v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (tzv. malá rozpočtová pravidla). Používání označení velká – malá rozpočtová pravidla je nepřesné a zavádějící. Mezi těmito pravidly není žádná vazba obecné a speciální úpravy, která

by mohla být logická i užitečná, ale zákonodárce tímto řešením chtěl zdůraznit uplatnění zmíněného principu fiskálního federalizmu. Z hlediska finančního hospodaření státu má nezastupitelnou roli **zákon o státním rozpočtu** na daný rozpočtový (kalendářní rok). Tento zákon má určité legislativní zvláštnosti oproti jiným zákonům. Podle Ústavy České republiky se jedná o zákon, který může navrhnout jedině vláda a který patří do výlučné kompetence Poslanecké sněmovně Parlamentu České republiky. Nikdo jiný nemá v tomto případě zákonodárnou iniciativu, zákon se nepředkládá ke schválení Senátu a v případě rozpuštění sněmovny nemůže být státní rozpočet schválen ve formě zákonného opatření Senátu. Pokud zákon nebude schválen do začátku rozpočtového roku, rozpočtové hospodaření státu se řídí pravidly rozpočtového provizoria. V hierarchii pramenů práva je zákon o státním rozpočtu „obyčejným“ zákonem a je speciální úpravou k zákonu o rozpočtových pravidlech. Význam státního rozpočtu pro stát podtrhuje skutečnost, že legislativní principy zákona o státním rozpočtu, jak byly výše zmíněny, obsahuje Ústava České republiky, a že součástí ústavního pořádku je také (připravovaný) **ústavní zákon o rozpočtové odpovědnosti**. Jedná se o poměrně vzácné momenty **konstitucionalizace finančního práva**, které mohou znamenat určité záruky stability finančního práva, protože pro jejich změnu je nutné dosažení ústavní většiny v Parlamentu České republiky, tedy konsensu napříč parlamentním politickým spektrem. V porovnání s jinými státy je míra konstitucionalizace finančního práva poměrně nízká.

Rozpočtové právo je tvořeno celou řadou dalších předpisů zákonného a podzákonného charakteru. Jsou to například zákony o státních fondech, zákony o státních dluhopisných programech, zákon o rozpočtovém určení daní, zákon o finanční kontrole a z prováděcích předpisů například vyhláška o rozpočtové skladbě. Pravidla finančního hospodaření jiné než územní samosprávy jsou obsažena v příslušných zákonech upravujících tyto korporace, například zákon o advokacii nebo zákon o vysokých školách, a dále pak v prováděcích předpisech (stavovské předpisy, vnitřní předpisy).

Rozpočtové právo obsahuje také úpravu specifických forem právnických osob spojených s veřejnými rozpočty. Jedná se zejména o **státní fondy**, které jsou právnickými osobami zřizovanými zákonem pro finanční zabezpečení zvláště stanovených úkolů. Takovými účelovými fondy v České republice jsou:

- Státní fond ochrany životního prostředí,
- Státní fond kultury,
- Státní fond kinematografie,
- Státní fond dopravní infrastruktury,
- Státní zemědělský intervenční fond.

Jinou formou právnické osoby rozpočtového práva jsou **příspěvkové organizace**. V jejich případě je obecná právní úprava obsažena v rozpočtových pravidlech podle toho, kdo je jejich zřizovatelem, zda stát nebo územní samosprávný celek. Státu zřizuje příspěvkovou organizaci prostřednictvím své **organizační složky**. Organizační složka státu nemá právní osobnost, není právnickou osobou. Nositelem právní subjektivity je stát, tedy Česká republika, příjmy a výdaje těchto organizačních složek jsou příjmy a výdaji státního rozpočtu. Typickým příkladem jsou ministerstva, ale také Policie České republiky nebo Armáda České republiky.

10.3.5 Berní právo

Berní právo je specifickou součástí finančního práva, kterou tvoří právní normy upravující daně a jiná peněžítá plnění do veřejných rozpočtů, která jsou spravována a řízení o nich se vede podle daňového řádu (zákon č. 280/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů). V literatuře se častěji tato výseč označuje jako daňové právo, což je poněkud nepřesné, poněvadž není zřejmé, zda se jedná úpravu daní v užším smyslu, tedy těch peněžitých plnění, pro které zákonodárce ve svém názvu použil slovo „daň“, nebo zda zahrnuje i ostatní peněžítá plnění – daně v širším smyslu, tedy i poplatky, cla a jiná, jak na ně pamatuje ve výčtu v ustanovení § 2 odst. 3 daňového řádu. Berní právo je historickým názvem, který signalizuje právě ono širší pojetí daně, byť se s prvorepublikovým a starším pojetím v plném rozsahu neshoduje.

Existence berního práva je výrazem dalšího znaku suverénního státu. Daňová suverenita je schopnost státního útvaru svobodně na svém území zavádět daně, tyto spravovat (vyměřovat, přijímat plnění z nich a případně je vymáhat) a rozhodovat o jejich rozpočtovém určení, zde pak navazuje na zmíněnou fiskální suverenitu. Součástí daňové suverenity je také schopnost svobodně se rozhodnout o jejím omezení například mezinárodními závazky, a to včetně závazků plynoucích z členství v Evropské unii.

Účelem berního práva je zajištění dostatku prostředků ve veřejných peněžních fondech pro zabezpečení plnění funkcí státu a územní samosprávy. Nastavení optimálního daňového břemene a garantování rovnosti jeho nositelů je složitým procesem, na kterém se podílí celá řada vědních oborů, zejména ekonomie, práva a politologie, avšak odpovědnost za konečný výsledek nesou parlamentní politici a členové zastupitelstev obcí. Ve volebních programech jejich politických stran a hnutí se vždy objevují body týkající se regulace daní. Z toho důvodu je berní právo nestabilní a náchylné častým legislativním změnám. Berní právo v České republice je inkorporovaným systémem právních norem, neopírá se tak o obecný daňový kodex, který by vytvářel základní rámec berního práva s obecnými zásadami a instituty platnými pro něj jako celek. **Daňový řád** je jediným formálním spojníkem berního práva (tzn. jediným právním předpisem obecné povahy vztahujícím se k celému bernímu právu), ale obecnou část berního práva neobsahuje. Je formálním pramenem berního práva obecně upravujícím berní (daňový) proces a správu daní v širším smyslu ve funkčním pojetí, čímž se rozumí výkon správy jako činnosti k tomu kompetentní orgánů veřejné moci (správců daně). Jejich úprava je však obsažena v jiných zákonech. Pro prameny berního práva je stanoven ústavní požadavek zákonné formy. Podle ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona. Je zřejmé, že ústavodárce v roce 1991 (Federální shromáždění České a Slovenské republiky) i později ve stejné funkci Česká národní rada v roce 1992, která zahrнула Listinu do ústavního pořádku České republiky, měl na mysli daně v užším smyslu, avšak dnes je třeba s vývojem tohoto institutu pohlížet na zmíněné „daně a poplatky“ jako na daně v širším smyslu. Proto berní právo tvoří celá řada zákonů, pro které se souhrnně používá pojem **daňové zákony**, byť jde například o úpravu poplatků. Dalším okruhem pramenů berního práva je **právní úprava správců daně**.

Správce daně je orgán veřejné moci, tedy správní orgán nebo jiný státní orgán v rozsahu, v jakém mu je zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy

daní, a to v širším smyslu. Zmíněným správním orgánem se zde rozumí orgán moci výkonné, orgán územního samosprávného celku, jiný orgán, ale také právnická nebo fyzická osoba, pokud vykonává působnost v oblasti veřejné správy. Z toho je zřejmé, že neexistuje jeden univerzální správce daně. Snahou zákonodárce bylo správu daně daně přiblížit co nejbližší prostředí, kde se daň realizuje. Proto například soudní poplatek spravuje příslušný soud a nikoliv finanční úřad, místní poplatek zavedený v konkrétní obci její obecně závaznou vyhláškou (samostatná působnost) zase obecní úřad (výkon správy místního poplatku je již v přenesené působnosti) a podobně pak správní úřady při správě správních poplatků podle zpoplatněných úkonů a činností, které vykonávají. O daně v užším smyslu se dělí dvě soustavy správních orgánů. **Přímé daně:** daň z příjmů fyzických osob, daň z příjmů právnických osob, daň silniční, daň z nemovitých věcí a daň z nabytí nemovitých věcí, jakož i zrušené daně – daň dědickou, daň darovací a daň z převodu nemovitostí, spravuje **Finanční správa České republiky**, ta má ve své působnosti obecně i správu daně z přidané hodnoty. Daň z přidané hodnoty při dovozu (s některými výjimkami v zákoně o dani z přidané hodnoty) a ve věci povolení k prodeji za ceny bez daně z přidané hodnoty, dále pak všechny ostatní **nepřímé daně**, tedy spotřební daně, včetně daní energetických (nepřesně označovaných za ekologické daně), spravuje **Celní správa České republiky**. Spotřebními daněmi jsou daně upravené zákonem o spotřebních daních, tj. daň z minerálních olejů, daň z lihu, daň z piva, daň z vína a meziproductů a daň z tabákových výrobků. Energetickými daněmi jsou daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, daň z pevných paliv (např. uhlí a rašelina) a daň z elektřiny, které jsou upraveny v části čtyřicáté páté až čtyřicáté sedmé zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů. Celní správa České republiky spravuje také specifickou daň v širším smyslu, a to **clo**. Clo je příjmem rozpočtu Evropské unie a jeho regulace je obsaženo v předpisech unijního práva, zejména se jedná o celní kodex Společenství (nařízení Rady (EHS) č. 2913/92 ze dne 12. října 1992) a nařízení Rady (EHS) o celní a statické nomenklatuře a Společném celním sazebníku (nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. července 1987).

Finanční správa České republiky je soustavou orgánů státní správy, kterou tvoří **Generální finanční ředitelství** se sídlem v Praze, **Odvolací finanční ředitelství** se sídlem v Brně a **finanční úřady** pro hlavní město Prahu, pro každý vyšší územní samosprávný celek (kraj) se sídlem v příslušném krajském městě a **specializovaný finanční úřad**, který je příslušným pro vybrané subjekty. Těmito subjekty jsou právnické osoby založené za účelem podnikání, které dosáhly obratu více než dvě miliardy korun českých, banky, pojišťovny a další vyjmenované taxativním výčtem v zákoně o Finanční správě České republiky. Obdobně je uspořádána také **Celní správa České republiky**. Vrcholným orgánem v této soustavě orgánů je **Generální ředitelství cel** se sídlem v Praze, které je nadřízené **celním úřadům** pro jednotlivé kraje a pro hlavní město Prahu a mimo vyšší územní samosprávné celky je zřízen **Celní úřad Praha Ruzyně** s ohledem na specifické vytížení Letiště Václava Havla. Celní správa České republiky je soustavou správních orgánů a na rozdíl od Finanční správy České republiky je současně i ozbrojeným bezpečnostním sborem. Obě soustavy však nejsou plně kompatibilní, především chybí obdoba Odvolacího finančního ředitelství. Věcná působnost obou správ je širší, než jak bylo výše uvedeno a neomezuje se tak jen daně v užším smyslu a

clo, ale přísluší jim celá řada dalších činností určených zákonem. Oběma generálním ředitelstvím je nadřazeným ústředním správním orgánem **Ministerstvo financí**.

10.3.6 Právní regulace rozpočtových výdajů – dotační právo

S pojmem „dotační právo“ se budeme v praxi postupně setkávat jako s novým označením souboru právních norem, který se začíná organizovat jako ucelený díl fiskální části, jehož předmětem regulace jsou široce pojaté dotační vztahy vznikající, realizující se a zanikající při financování z veřejných rozpočtů.

Obecná úprava dotačního práva je upravena v jedné i druhých rozpočtových pravidlech a speciálně pak v řadě dalších předpisů, a to zejména podle daných oblastí financování (rezortů). Roztříštěnost úpravy je dána specifiky těchto oblastí, kdy právní úprava dotačních titulů musí co nejlépe odpovídat prostředí jejich realizace. Veřejné výdaje, jako celá činnost veřejného sektoru, má své prostředí, které není trhem, ale prostředím politickým, založeným na jiných než tržních mechanismech. Výdaje jsou vázány na plnění funkcí veřejného sektoru, kde primární je zajištění poskytování veřejných statků a vykrytí materiálních potřeb na jeho produkci je věcí politiky, následně pak eventuálně práva.

Konstrukci dotačního práva tvoří zejména právní úprava dotačních nástrojů, správců a příjemců, podmínek čerpání, podmínek navrácení (jsou-li), kontroly, odpovědnosti a sankce.

10.3.7 Bilanční právo

Jednou z obecných výstavbových zásad finančního práva je zásada účtování. Veřejná finanční činnost a zejména sféra veřejných financí vyžaduje zajištění pořádku ve finančních tocích a stavu majetku. Bilanční právo je právní regulací účetnictví a obdobných činností evidenčního a bilančního charakteru.

Bilanční právo netvoří souvislý vzájemně provázaný soubor právních norem, spojuje je v podstatě jediný účel, a to naplnění zmíněné zásady finančního práva a tedy zajištění úplného a pravdivého obrazu o finanční a majetkové situaci daného subjektu, a to včetně jeho pohledávek, dluhů, amortizace majetku apod. Nejvýznamnější částí bilančního práva je právní úprava účetnictví. Ta je obsažena v zákoně o účetnictví (zákon č. 563/1991 Sb., ve znění pozdějších předpisů), který stanoví rozsah a způsob vedení účetnictví, požadavky na jeho průkaznost a podmínky předávání účetních záznamů pro potřeby státu.

Účetnictví vedou **účetní jednotky**, které vymezuje zákon o účetnictví a případně další zákony, kterými se určuje, zda ta která instituce nebo osoba má status účetní jednotky. Status účetní jednotky obsahuje povinnost vést účetnictví za podmínek stanovených obecně závaznými právními předpisy. Status účetní jednotky mohou přijmout dobrovolně i osoby, kterým zákon povinnost vést účetnictví neukládá, například podnikající fyzické osoby nezapsané v obchodním rejstříku. Účetní jednotky účtují o stavu a pohybu majetku a jiných

aktiv, závazků včetně dluhů a jiných pasiv, dále o nákladech a výnosech a o výsledku hospodaření. Účetní jednotky účtují podvojnými zápisy o skutečnostech, které jsou předmětem účetnictví, do účetních období, s nimiž tyto skutečnosti časově a věcně souvisí, a to v souladu s účetními metodami.

Ve vztahu k bernímu právu, a zejména k daním z příjmu, daňové subjekty (poplatníci), které nejsou účetními jednotkami, zásadu účtování pro účely nalezení daňové povinnosti naplňují cestou **daňové evidence**. Tato evidence obsahuje údaje o příjmech a výdajích, v členění potřebném pro zjištění základu daně, a o majetku a dlužích. V daňové evidenci se zaznamenávají skutečné obdržené příjmy a skutečně vydané výdaje, což není v případě účetnictví. Účetní jednotky účtují o veškerých nákladech a výnosech bez ohledu na okamžik jejich zaplacení nebo přijetí, což se promítá i do určení základu příslušné daně z příjmů.

Pro účely jiných daní a plnění povinností z jiné veřejné finanční činnosti vyplývají povinnosti k vedení i jiných obdobných evidencí, případně může být daňovým subjektům (poplatníkům, plátcům) taková povinnost uložena správcem daně podle daňového řádu.

Bilanční právo svou povahou a účelem nenaplňuje kritéria výhradního začlenění do fiskální části finančního práva, svou roli plní i pro potřeby nefiskální části.

10.3.8 Nefiskální část finančního práva a Česká národní banka

Plní-li Ministerstvo financí stěžejní roli při realizaci veřejné finanční činnosti ve fiskální oblasti, pak tuto roli má **Česká národní banka** v oblasti nefiskální. Česká národní banka vznikla k 1. lednu 1993 rozdělením Státní banky československé, je tedy její právní nástupkyní v případě České republiky. Ze zákona o České národní bance je možné konstatovat, že je ústřední bankou České republiky a orgánem vykonávajícím dohled nad finančním trhem. Výrazem její nezávislosti je vymezení její právní formy. Nemá formu žádné obchodní korporace a ani instituce z rozpočtových pravidel, je specifickou a zároveň jedinečnou osobou veřejného práva, které jsou svěřeny kompetence správního úřadu. Hlavním cílem činnosti České národní banky je péče o cenovou stabilitu. Česká národní banka dále pečuje o finanční stabilitu a o bezpečné fungování finančního systému v České republice. Pokud tím není dotčen její hlavní cíl, Česká národní banka podporuje obecnou hospodářskou politiku vlády vedoucí k udržitelnému hospodářskému růstu.

Česká národní banka je součástí **Evropského systému centrálních bank** podle Smlouvy o fungování Evropské unie a podle Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky a podílí se na plnění cílů a úkolů Evropského systému centrálních bank. Podporuje obecnou hospodářskou politiku v Evropské unii se záměrem přispět k dosažení cílů Evropské unie. Plní funkce **Národního střediska pro padělků, Národního střediska pro analýzu padělků bankovek a Národního střediska pro analýzu padělků mincí** podle Nařízení Rady (ES) č. 1338/2001, Nařízení Rady (ES) č. 1339/2001, Rozhodnutí Evropské centrální banky ze dne 8. listopadu 2001 o některých podmínkách přístupu k systému monitorování padělků (ECB/2001/11) a Rozhodnutí Rady ze dne 6. prosince 2001 o

ochraně eura proti padělání (2001/887/SVV). Česká národní banka je součástí **Evropského systému dohledu nad finančními trhy** a spolupracuje s Evropskou radou pro systémová rizika a evropskými orgány dohledu nad finančními trhy

Česká národní banka:

- určuje měnovou politiku, vydává bankovky a mince, řídí peněžní oběh, platební styk a zúčtování bank, poboček zahraničních bank a spořitelních a úvěrních družstev, pečuje o jejich plynulost a hospodárnost a podílí se na zajištění bezpečnosti, spolehlivosti a efektivnosti platebních a vypořádacích systémů a na jejich rozvoji,
- vykonává devizovou správu (dělí se o ni s Ministerstvem financí),
- vykonává dohled nad osobami působícími na finančním trhu, rozpoznává, sleduje a posuzuje rizika ohrožení stability finančního systému a v zájmu předcházení vzniku nebo snižování těchto rizik přispívá prostřednictvím svých pravomocí k odolnosti finančního systému a udržení finanční stability a vytváří tak makrobezpečnostní politiku; v případě potřeby spolupracuje na tvorbě makrobezpečnostní politiky s orgány státu, jejichž působnosti se tato politika týká.

Zmíněná triáda působnosti České národní banky je základem konstrukce nefiskální části finančního práva.

10.3.9 Měnové právo

Můžeme-li rozpočtové právo považovat za páteř fiskální části finančního práva, pak tuto roli v případě nefiskální části plní měnové právo. Posláním měnového práva je regulovat vnitřní monetární systém především v podobě práva peněžního zřízení a práva peněžního oběhu. Měnové právo je naplněním dalšího znaku suverénního státu – **monetární suverenity**. Jedná se o schopnost daného celku mít vlastní měnu, případně schopnost svobodně rozhodovat o jejím osudu, a to včetně svobodného vstupu do měnové unie, který může znamenat přenesení vlastní monetární suverenity na onu měnovou unii. To se naplnilo v případě států – členů Evropské měnové unie nebo v případě Lichtenštejnska jeho vstupem do měnové unie se Švýcarskem.

Měnové právo ve své podstatě zajišťuje existenci primárního objektu financí ve smyslu právní kategorie, kdy za onen primární objekt je třeba považovat peníze. Měnové právo představuje právní regulaci peněžního zřízení státu.

Peněžní zřízení obsahuje především:

- peněžní (měnovou) jednotku státu a možnosti jejího dělení na jednotky nižšího řádu,
- emisní instituci a její kompetence jako správce měny,
- formy znaků peněz,
- zásady emise peněz,
- zásady hotovostního oběhu,
- zásady bezhotovostního platebního styku,
- měnovou paritu,
- nástroje a pravidla intervence do hodnoty měny,

- pravidla konverze (směnitelnosti) měny,
- pravidla měnové reformy ve smyslu změn v měnovém zřízení státu,
- pravidla peněžní reformy ve smyslu změn v oběhu znaků peněz,
- prostředky ochrany měny.

Právě schopnost státu regulovat výše zmíněné na svém území je jedním ze znaků jeho suverenity.

Česká republika je monetárně plně suverénní stát s časově nevymezeným závazkem k přijetí jednotné evropské měny euro. S naplňováním maastrichtských kritérií bude záležet na politické vůli představitelů České republiky, zda bude požádáno o přijetí do Evropské měnové unie a pak bude postupně naplňován technický program zavedení jednotné měny na území České republiky.

Současné měnové právo České republiky není tvořeno jedním měnovým zákonem, který by byl jakýmsi měnovým kodexem upravujícím peněžní zřízení České republiky, ale skládá se z několika samostatných zákonů. Jsou to zejména **zákon o České národní bance** (zákon č. 6/1993 Sb., ve znění pozdějších předpisů), **zákon o oběhu bankovek a mincí** (zákon č. 136/2011 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a **zákon o platebním styku** (zákon č. 284/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

Zákon o České národní bance naplňuje ustanovení čl. 98 Ústavy, kterým se zřizuje Česká národní banka ve své podstatě jako jediný a nezávislý správce měny České republiky. Zákon pak dále určuje název peněžní jednotky na území České republiky, kterou je **koruna česká** se zákonnou zkratkou **Kč** a která je dále dělitelná na haléře. Zákon neváže měnu k žádné jiné měně pevným kurzem a ani neurčuje paritu k nějakým jiným hodnotám, například ke zlatu. Zlatý obsah československé měny byl naposledy stanoven v roce 1953 při měnové reformě a byl pak v sedmdesátých letech upuštěn.

Platidla (znaky peněz) mají dvě základní formy – bankovky a mince. Jejich vzory, moment dání do oběhu a stažení z oběhu určuje Česká národní banka a upravuje prováděcími vyhláškami k zákonu o České národní bance. V souladu se vlastní měnovou politikou reguluje také množství peněz v oběhu.

10.3.10 Devizové právo

Soubor právních norem upravujících nakládání s devizovými hodnotami je nedílnou součástí nefiskální části finančního práva. Zároveň je určitým spojníkem mezi měnovým právem a právem finančního trhu. K měnovému právu jej váže ochrana měny vůči vnějším vlivům a k právu finančního trhu to, že devizové hodnoty jsou součástí finančního trhu.

Pro finanční systém devizové právo přináší mechanismy dohledu nad podnikatelským nakládáním s devizovými hodnotami, ochranu devizových zájmů státu a ochranu spotřebitele, jakož i specifické mocenské nástroje k zásahům do relativně volného nakládání s devizovými hodnotami v případě zákonem definovaných krizových momentů. Jsou jimi depozitní

povinnost a režim mimořádného stavu v devizovém hospodářství, a to v případě vnějšího ohrožení platební bilance nebo ohrožení stability měny.

Základním pramenem devizového práva je **devizový zákon** (zákon č. 219/1995 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Není to však jediný předpis, který obsahuje devizověprávní regulaci. Jedná se například o **zákon o směnářské činnosti** (zákon č. 277/2013 Sb., ve znění pozdějších předpisů), ale také **zákon o oběhu bankovek a mincí** a **zákon o platebním styku**.

Objektem devizových vztahů jsou **devizové hodnoty**. Za tyto devizové právo považuje **peněžní prostředky v cizí měně** (valuty, devizy), **zahraniční cenné papíry**, což jsou listiny nebo je nahrazující zápisy, s nimiž je spojeno právo účasti na majetku nebo právo na peněžní plnění, pokud jejich emitentem je cizozemec (viz dále) a **finanční deriváty** - penězi ocenitelná práva a závazky od nich odvozené.

Nakládání s devizovými hodnotami je podnikatelskou činností **devizových míst**. Těmi mohou být **banky** a jiné subjekty s bankovní licencí podle **zákona o bankách** (zákon č. 21/1992 Sb., ve znění pozdějších předpisů) nebo obdobným oprávněním či na základě registrace, pokud je oprávněny provádět platební styk ve vztahu k zahraničí, směnářskou činnost nebo bezhotovostní obchody s cizí měnou, **směnárník** podle zákona o směnářské činnosti, případně **osoba** oprávněná k poskytování platebních služeb ve vztahu k zahraničí **na základě principu jednotné licence**.

Účastníci devizových vztahů, a to včetně devizových míst, mohou mít devizový status tuzemce nebo cizozemce, s čímž se pojí určitá práva a povinnosti vůči devizovým orgánům. **Tuzemec** je fyzická osoba s trvalým pobytem na území České republiky (tuzemsko) a právnická osoba zde se sídlem. Není tedy rozhodné občanství fyzické osoby nebo původ základního kapitálu. Všechny ostatní osoby jsou **cizozemci**, takže i občané České republiky bez trvalého pobytu v tuzemsku.

Vzhledem k liberalizaci devizového práva je rozsah zákazů, povolení a povinností minimalizován na reglementaci podnikání, ochranu spotřebitele, zjišťování statistických dat a případná **mimořádná opatření** při vážných hospodářských a finančních poruchách. Ta mohou mít povahu vyhlášení depozitní povinnosti nebo nouzového stavu v devizovém hospodářství. **Depozitní povinnost** je povinnost osob držet po určitou dobu na zvláštním účtu u banky v tuzemsku stanovené procento objemu peněžních prostředků při nepříznivém vývoji platební bilance České republiky, kdy v důsledku přetrvávajícího nadměrného přílivu kapitálu hrozí prohloubení celkové nerovnováhy, které by mohlo vést k vážným hospodářským a finančním poruchám a k ohrožení stability měny a které není možné účinně odvrátit běžnými nástroji měnové politiky. Po dobu trvání depozitní povinnosti nemohou osoby, na něž se depozitní povinnost vztahuje, volně nakládat s peněžními prostředky uloženými na zvláštním účtu a nemohou převést své právo na jejich výplatu na jinou osobu. Česká národní banka a Ministerstvo financí stanoví vyhláškou rozsah a dobu trvání depozitní povinnosti, osoby, které jsou z depozitní povinnosti vyňaty, a banku, u které je veden zvláštní účet. **Nouzový stav v devizovém hospodářství** vyhláší vláda v hromadných sdělovacích prostředcích při bezprostředním a vážném ohrožení platební schopnosti České republiky vůči zahraničí nebo

při bezprostředním a vážném ohrožení vnitřní měnové rovnováhy České republiky. Devizový zákon pak upravuje katalog zákazů a jejich rozsah, které mají vést k nápravě stavu.

Váže-li devizové právo nějaké jednání k devizovému orgánu, pak je třeba rozlišovat mezi působností **Ministerstva financí**, které je devizovým orgánem pro organizační složky státu, územní samosprávné celky, státní fondy a vůči všem osobám v oblasti úvěrů poskytovaných nebo přijímaných Českou republikou. Vůči ostatním tuzemcům a cizozemcům je devizovým orgánem **Česká národní banka**. Devizové orgány vykonávají státní správu v devizovém hospodářství podle devizového zákona a předpisů souvisejících.

10.3.11 Právo finančního trhu

Metoda právní regulace finančního trhu vyplývá z charakteru vztahů, jaké se v jeho rámci realizují. Pokud se jedná o vztahy realizované v podobě obchodních transakcí s finančními dokumenty, pak se jejich regulace uskutečňuje normami soukromého práva. Normy veřejného práva z pohledu problematiky finančního trhu regulují hlavně podmínky vzniku oprávnění poskytovat služby na finančním trhu a jej organizovat, jakož i podmínky realizaci této služby zejména z důvodu zajištění ochrany spotřebitele, ale případně i v jiném veřejném zájmu. Veřejným zájmem je zabezpečení funkčního a bezpečného chodu finančního trhu a s tím ekonomické (investiční) důvěryhodnosti státu.

Právo finančního trhu tak zahrnuje právní regulace široké škály chování a vztahů, a to buď soukromoprávní mezi účastníky trhu, nebo veřejnoprávní, které spočívá v mocenském dohledu nad finančním trhem. V České republice se uskutečňuje model integrovaného dohledu, který je svěřen do věcné působnosti České národní bance. Po funkční stránce je právní úprava dohledu roztržena podle jednotlivých segmentů finančního trhu. Zejména se jedná o bankovní dohled podle **zákona o bankách**, dohled v pojistném sektoru **zákon o pojišťovnictví** (zákon č. 277/2009 Sb., ve znění pozdějších předpisů) a **zákon o pojišťovacích zprostředkovatelích a likvidátorech pojistných událostí** (zákon č. 38/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů), dohled nad kapitálovým trhem a další.

10.3.12 Finanční právo procesní a finanční právo trestní

Na rozdíl od správního práva, které se za účasti orgánů veřejné správy realizuje v činnostech a procesech upravených většinou správním řádem a případně souvisejícími předpisy, finanční právo své jednotné procesní právo nevytvořilo. Nenalezneme zde obdobné procesní kodexy, jakými jsou zmíněný správní řád nebo trestní řád či občanský soudní řád.

Vzhledem k nutnosti přizpůsobit právní úpravu veřejné finanční činnosti i procesnímu prostředí vztahů, se kterými tato činnost souvisí, zákonodárce ani tuto snahu nemá. V oblasti berního práva se proces realizace berního práva řídí daňovým řádem a k němu speciálními procesními úpravami v jednotlivých daňových zákonech, v rozpočtovém právu a dotačním právu jsou to zvláštní kombinace správního řízení a procesů podle rozpočtových pravidel.

V nefiskální části finančního práva se pro řízení před Českou národní bankou nebo případně před Ministerstvem financí jako devizovým orgánem použije správní řád.

Odpovědnost za porušení norem finančního práva je rovněž roztržena. Buď se jedná o správní odpovědnost v podobě přestupků nebo správních deliktů, většinou speciálně upravenou v jednotlivých zákonech daných pododvětví finančního práva, nebo o speciální sankce v podobě zvýšení daně, úroků a sankčních odvodů ve fiskální části. V trestním zákoníku najdeme také speciální skutkové podstaty trestných činů, které jsou spojeny s porušením, resp. ochranou finančního práva.

Kontrolní otázky

- Jaké jsou základní pojmové znaky veřejného práva ve srovnání s právem soukromým a která právní odvětví řadíme do veřejného práva?
- Které společenské vztahy upravuje správní právo? Vysvětlete pojem veřejné správy a její základní členění.
- Které společenské vztahy upravuje finanční právo? Vysvětlete pojem fiskální a nefiskální části a uveďte a charakterizujte právní pododvětví, která do jednotlivých částí patří.

Literatura

BAKEŠ, M. et al. (2012). *Finanční právo*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck.

HENDRYCH, D. et al. (2012). *Správní právo: obecná část*. 8. vyd. Praha: C. H. Beck.

MRKÝVKA, P. (2012). *Determinace a diverzifikace finančního práva*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita.

MRKÝVKA, P. (2015). *Propedeutika finančního práva I – Obecná část*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita.

PAŘÍZKOVÁ, I. (2008). *Finance územní samosprávy*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita.

RADVAN, M. (2014). *Daně a správa daní*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita.

ŠRAMKOVÁ, D. et al. (2011). *Celní správa v organizačním a funkčním pojetí – vybrané kapitoly*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita.

VARVAŘOVSKÝ, P. (2009). *Základy práva: O právu, o státě a o moci*. 1. vyd. Praha: ASPI.