View metadata, citation and similar papers at core.ac.uk

brought to you by CORE

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS
IURIDICA

Editio S No 444

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY
MASARYKOVY UNIVERZITY

(řada teoretická, Edice S)

č. 444

METODA A EKONOMICKÉ LIMITY REGULACE VE FINANČNÍM PRÁVU

Libor Kyncl, Petr Mrkývka a kol.

Masarykova univerzita
Brno, 2013

Vzor citace:
KYNCL, Libor ; MRKÝVKA, Petr a kol. Metoda a ekonomické limity regulace ve finančním právu. 1. vyd. Brno : Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2013. 224 s. Řada teoretická, Ed. S, č. 444. ISBN 978-80-210-6774-5

Katalogizace v knize – Národní knihovna ČR

Kyncl, Libor

Metoda a ekonomické limity regulace ve finančním právu / Libor Kyncl, Petr Mrkývka a kol. – 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2013. - 224 s. (Edice S, řada teoretická Právnické fakulty MU ; č. 444)

ISBN 978-80- 210-6774-5 (brož.)

347.73* 33* (437.3)*
- finanční právo
- ekonomie
- Česko
- monografie

347.7 – Obchodní právo. Finanční právo. Právo průmyslového vlastnictví. Patentové právo. Autorské právo [16]

Tato monografie vznikla a byla financována z prostředků specifického výzkumu Masarykovy univerzity – MUNI/A/0815/2012 Metoda a ekonomické limity regulace ve finančním právu II

Webová stránka projektu: www.melrefip.law.muni.cz

Recenzent:
prof. JUDr. Hana Marková, CSc.

© 2013 Libor Kyncl, Petr Mrkývka, Milan Bárta, Jiří Blažek, Klára Brožovičová, Brian Fabo, Michal Janovec, David Jeroušek, Alena Kerlinová, Jana Kranecová, Josef Montag, Kristýna Müllerová, Lenka Němcová, Ivana Pařízková, Michal Radvan, Tomáš Rozehnal, Dagmar Sochorová, Dana Šramková, Eva Šulcová

© 2013 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-6774-5

Obsah

Seznam zkratek 7
O autorech 8
1 Úvod 12
1.1 Struktura monografie 14
1.2 Metodika rozdělení finančního práva do segmentů 15
2 Obecné základy metodologie a metody regulace 18
2.1 Metoda finančněprávní regulace 19
2.2 Systém finančního práva 28
3 Metoda regulace v rámci berního práva 33
3.1 Daňové právo a vliv judikatury 35
3.2 Majetkové daně 40
3.3 Nepřímé a důchodové daně 44
3.4 Organizace finanční správy v užším slova smyslu 53
3.5 Mezinárodní zdanění 56
3.6 Vyhodnocení metody právní regulace v berním právu 60
4 Metoda regulace v rámci rozpočtového práva sensu stricto a práva veřejných výdajů 66
4.1 Kontrola veřejných financí 67
4.2 Financování školství 72
4.3 Vyhodnocení metody právní regulace v rozpočtovém právu a právu veřejných výdajů 85
5 Metoda regulace v nefiskální části finančního práva 96
5.1 Bankovnictví 97
5.2 Dohled nad finančními trhy 109
5.3 Vyhodnocení metody právní regulace v nefiskální části 112
6 Socio-ekonomické souvislosti regulace 121
6.1 Regulace a společenské procesy – obecná východiska 121
6.2 Regulace a její limity – ekonomický pohled 127
6.3 Základní aspekty sociologického výzkumu 141
6.4 Výsledky sociologického zjišťování a jejich aplikace do právní praxe 146
7 Ekonomické souvislosti jednotlivých segmentů právní úpravy 150
7.1 Ekonomické souvislosti majetkových daní 151
7.2 Ekonomické souvislosti nepřímých a důchodových daní 155

7.3 Ekonomické souvislosti mezinárodního zdanění 160
7.4 Ekonomické souvislosti veřejných rozpočtů 161
7.5 Ekonomické souvislosti kontroly veřejných financí 166
7.6 Ekonomické souvislosti financování školství 168
7.7 Ekonomické souvislosti bankovnictví 171
7.8 Ekonomické souvislosti dohledu nad finančním trhem 178
7.9 Vyhodnocení ekonomických souvislostí jednotlivých segmentů 179
8 Závěr 183
Seznam použitých zdrojů 190
Literatura 190
Právní předpisy a související dokumenty 200
Judikatura 210
Seznam tabulek 211
Příloha č. 1: Výsledky kvantitativního sociologického výzkumu mezi studenty Právnické fakulty Masarykovy univerzity 212
Příloha č. 2: Podoba dotazníku pro kvantitativní sociologický výzkum – pilotní výzkum v rámci projektu 217

Seznam zkratek[1]

AV ČR	Akademie věd České republiky
CELSI	Středoevropský institut pro výzkum práce v Bratislavě
CERGE-EI	Centrum pro ekonomický výzkum a doktorské studium
ČR	Česká republika
ES	Evropské společenství
EU	Evropská unie
i. n. c. u.	International Network of Customs Universities
MŠMT	Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy
NKÚ	Nejvyšší kontrolní úřad
OSN	Organizace spojených národů
PrF MU	Právnická fakulta Masarykovy univerzity
USA	United States of America – Spojené státy americké
ÚOHS	Úřad pro ochranu hospodářské soutěže
ÚS	Ústavní soud
VŠE	Vysoká škola ekonomická v Praze
ZDP	Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

1 Libor Kyncl ve spolupráci se studenty Martinou Bartoníkovou a Janem Kupčíkem

O autorech

Mgr. Ing. Milan Bárta

student doktorandského studijního programu Finanční právo na Katedře finančního práva a národního hospodářství Právnické fakulty Masarykovy univerzity, zaměstnanec Finanční správy České republiky. Autor podkapitol **3.3 Nepřímé a důchodové daně** a **7.2 Ekonomické souvislosti nepřímých a důchodových daní**

Doc. Ing. Jiří Blažek, CSc.

vedoucí Katedry finančního práva a národního hospodářství Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Spoluautor podkapitoly **6.1 Regulace a společenské procesy – obecná východiska**

Mgr. et Mgr. Klára Brožovičová, Ph.D.

odborná asistentka na Ústavu evropské etnologie Filozofické fakulty Masarykovy univerzity. Spoluautorka podkapitoly **6.3 Základní aspekty sociologického výzkumu**

Mgr. et Mgr. Brian Fabo

výzkumník a analytik v Středoevropském institutu pro výzkum práce (CELSI) v Bratislavě. Spoluautor podkapitol **6.3 Základní aspekty sociologického výzkumu** a **6.4 Výsledky sociologického zjišťování**

JUDr. Michal Janovec

interní doktorand na Katedře finančního práva a národního hospodářství Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Autor podkapitol **5.2 Dohled nad finančními trhy** a **7.8 Ekonomické souvislosti dohledu nad finančním trhem**, spoluautor podkapitoly **6.4 Výsledky sociologického zjišťování**

Mgr. David Jeroušek

doktorand na Katedře finančního práva a národního hospodářství Právnické fakulty Masarykovy univerzity a zaměstnanec Finanční správy ČR. Spoluautor podkapitoly **3.5 Organizace finanční správy v užším slova smyslu**

Ing. Alena Kerlinová, Ph.D.

odborná asistentka na Katedře finančního práva a národního hospodářství Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Spoluautorka podkapitoly **6.2 Regulace a její limity – ekonomický pohled,** autorka podkapitoly **7.4 Ekonomické souvislosti veřejných rozpočtů**

Mgr. Jana Kranecová

doktorandka na Katedře finančního práva a národního hospodářství Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Autorka podkapitol **3.5 Mezinárodní zdanění** a **7.3 Ekonomické souvislosti mezinárodního zdanění,** spoluautorka podkapitoly **6.4 Výsledky sociologického zjišťování**

JUDr. Ing. Libor Kyncl, Ph.D.

odborný asistent na Katedře finančního práva a národního hospodářství na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Autor koncepce knihy, spoluautor podkapitol **3.4 Organizace finanční správy v užším slova smyslu, 4.3 Vyhodnocení metody právní regulace v rozpočtovém právu a právu veřejných výdajů, 6.1 Regulace a společenské procesy – obecná východiska, 6.4 Výsledky sociologického zjišťování, 7.9 Vyhodnocení ekonomických souvislostí jednotlivých segmentů** a **závěru** knihy**,** autor podkapitol **1.1 Struktura monografie**, **1.2 Metodika rozdělení finančního práva do segmentů**, **obecných sekcí kapitol 3, 4, 5, 6,** 7, obou **abstraktů,** obou sad **klíčových slov**

Josef Montag, Ph.D.

výzkumný pracovník na Mendelově univerzitě a v CERGE-EI. Spoluautor podkapitoly **6.2 Regulace a její limity – ekonomický pohled**

Doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D.

docent na Katedře finančního práva a národního hospodářství na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Autor ideje knihy a kapitoly **2. Obecné základy metodologie a metody regulace**

Mgr. Kristýna Müllerová

studentka prezenčního doktorského studia na Katedře finančního práva a národního hospodářství na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Autorka podkapitol **3.2 Majetkové daně** a **7.1 Ekonomické souvislosti majetkových daní**

Mgr. Ing. Lenka Němcová, BA

studentka prezenčního doktorského studia na Katedře finančního práva a národního hospodářství na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Autorka podkapitol **5.1 Kontrola veřejných financí** a **7.5 Ekonomické souvislosti kontroly veřejných financí**.

JUDr. Ivana Pařízková, Ph.D.

oborná asistentka na katedře finančního práva a národního hospodářství Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Spoluautorka podkapitoly **4.3 Vyhodnocení metody právní regulace v rozpočtovém právu a právu veřejných výdajů**, obecné části kapitoly **4 Metoda regulace v rámci rozpočtového práva sensu stricto a práva rozpočtových výdajů** a **závěru** knihy

JUDr. Ing. Michal Radvan, Ph.D.

odborný asistent pro obor finanční právo na Katedře finančního práva a národního hospodářství Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Autor podkapitoly **3.6 Vyhodnocení metody právní regulace v berním právu**, spoluautor části podkapitoly **1.2 Metodika rozdělení finančního práva do segmentů,** obecné části kapitoly **3 Metoda regulace v rámci berního práva** a **závěru** knihy

Mgr. Tomáš Rozehnal

zaměstnanec Finanční správy ČR a doktorand na Katedře finančního práva a národního hospodářství Právnické fakulty Masarykovy univerzity, kde také externě přednáší. Autor podkapitoly **3.1 Daňové právo a vliv judikatury**.

PhDr. Mgr. Dagmar Sochorová, Ph.D.

doktorand na Katedře správní vědy a správního práva Právnické fakulty MU. Autorka podkapitol **4.3 Financování školství** a **7.6 Ekonomické souvislosti financování školství**.

JUDr. Dana Šramková, Ph.D., MBA

odborná asistentka na Katedře finančního práva a národního hospodářství Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Autorka podkapitoly **6.4 Vyhodnocení m**etody právní regulace v nefiskální části**,** spoluautorka obecné části kapitoly **5 Metoda regulace v rámci nefiskální části finančního práva** a **závěru** knihy**.**

Mgr. Bc. Eva Šulcová

studentka doktorského studia na Katedře **finančního práva a národního hospodářství Právnické fakulty Masarykovy univerzity**. Autorka podkapitol **5.1 Bankovnictví** a **7.8 Ekonomické souvislosti dohledu nad finančním trhem**, spoluautorka podkapitoly **7.9 Vyhodnocení ekonomických souvislostí jednotlivých segmentů**.

1 Úvod[2]

Právo v oblasti veřejné finanční činnosti, tvořící tradičně pojaté finanční právo, je provázeno specifickou metodou regulace, která jako jedno z odvětvotvorných kritérií vymezuje finanční právo vůči jiným odvětvím práva. Dosavadní odborná literatura se metodě uplatněné ve finančním právu věnuje celkem sporadicky, proto záměrem projektu i této publikace je napomoci rozvinout diskusi o této problematice a pokusit se doplnit některá bílá místa na poli vědy finančního práva.

Pro zpracování tématiky byl rozhodný právní stav 30. červnu 2013.

Finanční právo jako odvětví inkorporované je tvořeno souborem právních norem upravujícím širokou a rozmanitou škálu společenský vztahů, které se realizují v rámci finanční činnosti státu a dalších veřejnoprávních korporací, kdy sama tato činnost, ale také subjekty ji vykonávající a adresáti jejího působení, jakož i prostředí její realizace vyžadují specifické způsoby určení, konkretizace, obsahu těchto vztahů. Nekodifikované odvětví vyžaduje hledání optimálního systematického uspořádání, které by umožňovalo najít zobecňující odpovědi na řadu otázek, které jsou užitečné pro legislativní i aplikační praxi, což je ve své podstatě základní opodstatnění existence také vědy finančního práva. Hledání jedinečného (zvláštního) a hledání společného (obecného) v rámci metody právní regulace ve finančním právu by měla tato publikace napomoci. Vycházíme z toho, že tradičně pojaté finanční právo se skládá z hlediska předmětového ze dvou základních částí, a to části fiskální, upravující vztahy související s tvorbou a užitím veřejných peněžních fondů, a části nefiskální, do které náleží zbývající, neméně důležité, segmenty veřejné finanční činnosti. Publikace se svým záměrem rozděluje regulaci finančněprávních vztahů do tří oblastí: (i) berní právo, (ii) rozpočtové právo a právo veřejných příjmů a (iii) nefiskální část finančního práva. Na výstupech každé ze tří uvedených oblastí je postaveno vyhodnocení metody právní regulace v daném segmentu finančního práva. Analýza ekonomických vztahů a jejich vazba k finančnímu právu je zahrnuta v pozdější části knihy. Zvláštní pozornost je věnována vazbám k administrativněprávní metodě regulace.

Hlavním cílem práce bylo identifikovat metodu regulace ve finančním právu a pojednat o jejích modalitách v jednotlivých oblastech finančního práva. Dalším cílem bylo

2 Libor Kyncl

vybrat základní ekonomické instituty, kterých stát užívá při plnění svých funkcí nebo které ovlivňuje svojí regulací. Třetím cílem bylo určit sociologické metody, konkrétně metody kvantitativního a kvalitativního výzkumu, které lze využít při úvahách de lege ferenda.

Publikace je výstupem dvouleté výzkumné činnosti v projektech specifického výzkumu Masarykovy univerzity *Metoda a ekonomické limity regulace ve finančním právu* (2012) a *Metoda a ekonomické limity regulace ve finančním právu II* (2013), které realizovala Katedra finančního práva a národního hospodářství Právnické fakulty Masarykovy univerzity za účasti jejích akademických pracovníků a doktorandů společně s přizvanými kolegy k dané problematice blízkých pracovišť. Zmíněný projekt zahrnoval analýzu obecných principů finančního práva jako odvětví, analýzu jednotlivých segmentů finančního práva a analýzu ekonomických souvislostí finančního práva. V oblasti výzkumu ekonomických souvislostí práva projekt objasňuje souvislost mezi finančním právem jako odvětvím práva a ekonomickou realitou, která jistým způsobem finančněprávní regulaci ovlivňuje a omezuje možnosti, kterých tato regulace může využít.

Obecně lze ve všech právních vztazích nalézt jednu z variant uvedených v kapitole 2 *Obecné základy metodologie a metody regulace.* Jedná se o klasickou veřejnoprávní metodu regulace, klasickou soukromoprávní metodu regulace nebo modifikaci jedné z těchto dvou variant (tj. metodu regulace, která má některé prvky soukromoprávní, ale další prvky veřejnoprávní). Všechny varianty metody regulace mají mnoho specifických projevů, které zákonodárce zvažuje při přípravě právních norem.

Metoda právní regulace zobecňuje základní rysy právního vztahu, který vychází z normy nebo ze souboru norem. Metoda právní regulace sama o sobě je zúžením obecné metody regulace – existují totiž i jiné typy regulace – interní normy, etické normy či stavovské normy. Metoda právní regulace de facto reprezentuje dva základní přístupy a jejich možné kombinace – buď rovnost subjektů, promítnutou do soukromoprávní metody regulace, nebo nadřazenost postavení subjektu vrchnostenského (státu nebo jiného veřejnoprávního subjektu) nad občanem, jež je typická pro veřejnoprávní metodu regulace. V užité metodě právní regulace se projevuje způsob účasti subjektu na daném právním vztahu, kdy dochází k rozdílům mezi nákupem zboží na základě kupní smlouvy v obchodě a zdaněním zboží daní z přidané hodnoty při tomto nákupu. V druhém uvedeném případě není subjektu dána možnost výběru, zda bude platit daň, zatímco v prvním případě je uzavření smlouvy výsledkem projevu jeho svobodné vůle.

Výraz „ekonomické limity“ v názvu tohoto projektu, stejně jako v názvu monografie, je užit nikoli ve smyslu matematickém nebo ekonometrickém. Užíváme jej ve smyslu

hranic faktické uskutečnitelnosti, kterými je omezována právní úprava regulovaného světa. Z hlediska teoretického právní úprava může stanovit jakékoli omezení libovolné tržní veličině nebo libovolnému společenskému vztahu. Pokud se jedná o vůli suveréna, tedy lidu, který přenáší moc na stát, stát může Ústavou zakotveným způsobem přijmout libovolnou právní úpravu, která subjektu stanovuje povinnost, uděluje pravomoc, zaručuje právo nebo chrání jeho oprávněný zájem.

V této množině variant právní úpravy, která je jazykově a sémanticky vyjádřitelná, existuje pouze omezené množství variant právní úpravy, které jsou smysluplné a reálně uskutečnitelné. V kapitole 6.2 Regulace a její limity – ekonomický pohled pracujeme mimo jiné s minimální mzdou, cenovým dnem nebo cenovým stropem, proto si pro základní vymezení zapůjčíme cenovou regulaci.

Pokusili jsme se určit základní ekonomické souvislosti právní úpravy, které zákonodárce zvažuje nebo by měl zvažovat při tvorbě finančního práva.

1.1 Struktura knihy

Prvá kapitola se zabývá problémem metodologie finančního práva a ukazuje základní souvislosti metodologie finančního práva z pohledu existující finančněprávní doktríny. V rámci metodologie rozlišuje metody tvorby, interpretace, aplikace, argumentace a z nich vycházející obecnou metodu regulace. Dále vymezuje systém finančního práva, identifikuje jednotlivé oblasti regulace v rámci tohoto odvětví a určuje základní principy jeho dílčích segmentů.

Další stěžejní tři kapitoly knihy tvoří analýza a syntéza poznatků o metodě regulace v jednotlivých segmentech finančního práva. Metoda právní regulace v těchto odvětvích je oddělena od analýzy ekonomických kategorií. Nejprve se věnujeme metodě finančněprávní regulace v rámci berního práva,[3] poté metodě finančněprávní regulace v rámci rozpočtového práva sensu stricto a práva veřejných výdajů[4] a nakonec metodě finančněprávní regulace v nefiskální části finančního práva.[5] Každý ze tří hlavních segmentů je zpracován pomocí metody analýzy v jednotlivých částech tohoto segmentu.[6] V rámci každé kapitoly se nachází podkapitola věnující se vyhodnocení jednotlivých poznatků. Jednotlivé kapitoly se věnují poznatkům (3) o metodě regulace v rámci

3 Více v kapitole 3. Metoda regulace v rámci berního práva.

4 Více v kapitole 4 Metoda regulace v rámci rozpočtového práva sensu stricto a práva veřejných výdajů.

5 Více v kapitole 5 Metoda regulace v nefiskální části finančního práva.

6 Jednotlivé segmenty finančního práva a jejich dílčí segmenty jsou vymezeny v kapitole 1.2 Metodika rozdělení finančního práva do segmentů.

berního práva, (4) o metodě regulace v rámci rozpočtového práva sensu stricto a práva veřejných příjmů a (5) o metodě regulace v rámci nefiskální části finančního práva.

Předposlední kapitolou jsou socio-ekonomické souvislosti právní úpravy. První podkapitolou určuje obsah pojmu právní regulace z pohledu ekonomické teorie. Poté jsou analyticky určeny základní oblasti regulace ekonomiky a společnosti z pohledu ekonomie a ekonomické analýzy práva. Jsou uvedena základní rizika, která se s regulací společnosti obecně pojí, a základní nebezpečí související se skutečností, že nelze dosáhnout dokonalé regulace. Následuje podkapitola knihy, která se věnuje pojednání o možnosti využití sociologických metod při návrhu a tvorbě právních předpisů zákonodárcem. Poté je ilustrováno využití sociologických výzkumných metod při návrhu a tvorbě právního textu legislativou státu a samosprávy.

Poslední obsahová kapitola diskutuje ekonomické souvislosti a instituty, na něž má regulace daného segmentu dopad, a ekonomické kategorie, které ovlivňují tvorbu právních předpisů. Ekonomické souvislosti jsou diskutovány napříč všemi třemi segmenty finančního práva, protože máme za to, že berní právo, rozpočtové právo, právo veřejných výdajů a nefiskální část finančního práva mají mnoho ekonomických souvislostí společných.[7]

1.2 Metodika rozdělení finančního práva do segmentů[8]

V následujících kapitolách je finanční právo rozděleno na relevantní segmenty, které byly zvoleny jako zásadní pro vymezení metody regulace v rámci finančního práva. Každý segment je zpracován odděleně a je poukázáno na jeho specifika ve vztahu k užité metodě regulace. Zvolené segmenty jsou považovány za striktně demonstrativní. V rámci našeho autorského kolektivu není uskutečnitelné realizovat analýzu více dílčích segmentů.

Každá věda si předmět poznání v procesu svého vývoje vymezuje sama a u každé z nich trvají diskuze o tom, co je jejím předmětem, čím je vymezen a kde jsou hranice odlišující jej od předmětu jiných právních věd.[9] Právní věda je tedy živou vědou, která se neustále rozvíjí.

Finanční právo je velmi širokým odvětvím práva zahrnující oblast veřejných rozpočtů, finančního sektoru (tj. bankovnictví, pojišťovnictví a kapitálového trhu), měny, deviz,

7 Dílčí segmenty k analýze ekonomických souvislostí jsou vymezeny v kapitole 1.2 Metodika rozdělení finančního práva do segmentů.

8 Michal Radvan, Dana Šramková, Libor Kyncl

9 Srov. KNAPP, V. *Teorie práva.* Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s. ISBN 80-7179-028-1. s. 4.

účetnictví apod. Nadto se jedná o oblast práva, kde je právní úprava často novelizována nebo kde jsou opakovaně přijímány nové právní předpisy. Zdrojem této hyperaktivity je rychlý ekonomický vývoj, na který právo různě zdařile reaguje. Finančněprávní úpravu ovlivňuje též právo Evropské unie, které ukládá členským státům zapracovat do národních právních řádů značné množství směrnic, z nichž některé uvádí například Tomášek.[10] Během dalšího vývoje finančního práva bude třeba reagovat na uvedené skutečnosti a díky nim bude nepochybně docházet k diverzifikaci finančního práva, která vede k různým diskusím o osudu finančního práva.[11]

Rozdělení do uvedených segmentů volíme s ohledem na snazší možnost analýzy typických právních vztahů, které jsou v jednotlivých segmentech obvykle regulovány. Každá část této analýzy je posléze využita k vytvoření syntetické kapitoly shrnující základní závěry pro právní vztahy typické v dané části.

Pro výzkum jednotlivých segmentů finančního práva vybrali jsme tyto složky metody finančněprávní regulace:[12]

- veřejnoprávní charakter účelu regulace,
- atributivní podíl veřejné moci,
- převažující mocenský charakter právních vztahů,
- samostatná (subjektivní) konkretizace finančněprávních povinností,
- finančněprávní akt,
- imperativní charakter právní regulace.

K těmto šesti základním rysům finančněprávní metody regulace je připojena i míra harmonizace daného segmentu finančního práva ze strany Evropské unie. V rámci daných odvětví se tato výzkumná otázka uplatňuje selektivně, neboť v různých segmentech existuje různá míra zásahů ze strany unijní legislativy.

V pozdější části knihy byla provedena u vybraných segmentů finančního práva analýza základních ekonomických souvislostí a z nich vyplývajících omezení při přijímání

10 Srov. TOMÁŠEK, M. Bankovnictví jednotného vnitřního trhu Evropské unie. Praha: Linde, 1997. 516 s. ISBN 8072010522. s.113.

11 Srov. MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva.* Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 60 an.

12 Srov. MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva.* Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 66–77, 92–95.

nové právní úpravy. S ohledem na odlišné pojetí ekonomie, která nerozlišuje fiskální a nefiskální část finančního práva, výzkum ekonomických souvislostí finančního práva není dělen do tří základních segmentů jako u výzkumu finančněprávní metody regulace. Pozornost byla zaměřena na ekonomické souvislosti následujících segmentů:

- majetkové daně,
- nepřímé a důchodové daně,
- mezinárodní zdanění,
- veřejné rozpočty,
- kontrola veřejných financí,
- financování školství,
- bankovnictví,
- dohled nad finančními trhy.

Uvedené segmenty byly vybrány pro diskuzi faktických omezení, která limitují stát při přijímání nové právní úpravy na úseku finančního práva. Ekonomické souvislosti, propojené veličiny v ekonomice, závislosti na příjmech a zajištění výdajů jsou u každého z těchto segmentů odlišné. V kapitole 7 Ekonomické souvislosti jednotlivých segmentů právní úpravy tak byly využity ekonomické a sociologické nástroje, které byl zpracovány v kapitole 6 Socio-ekonomické souvislosti regulace. Pomocí těchto nástrojů byla vymezena specifika v jednotlivých segmentech a na jejich základě pak byly tyto poznatky zobecněny a uvedeny základní souvislosti, které jsou relevantní pro finanční právo.

Shrnutí

Na konci každé podkapitoly s výjimkou částí úvodu a závěru se nachází stručné shrnutí, které vybírá z dané podkapitoly základní poznatky.

2 Obecné základy metodologie a metody regulace[13]

Metodologie jako nauka o metodách má své přirozené uplatnění i v oblasti finančního práva, ať v pojetí právního odvětví, vědy nebo didaktiky. Vždy se jedná o lidskou cílenou činnost vyžadující specifické postupy vedoucí k naplnění či naplňování daného cíle. Soubor metod tvořících metodologii finančního práva odpovídá danému pohledu na finanční právo a z toho plynoucím cílům, ale také nutně koresponduje s pojetím finančního práva, jak je v daném čase a daném právním řádu, resp. danou právní vědou vymezeno. Časem a místem vymezené prostředí realizace finančního práva je dále dotvářeno ekonomickým prostředím, ve kterém je nebo má být, případně bylo finanční právo vytvářeno nebo realizováno. Tím je dána i specifičnost metodologie finančního práva, resp. finančněprávních metodologií podle konkrétního nazírání na finanční právo a cíle, jakého má být dosaženo.

Didaktické chápání finančního práva je vázáno na existenci specifického právního odvětví, kterým beze zbytku finanční právo je, na výsledky vědy finančního práva a směřuje k cíli či cílům, jakých má být dosaženo. Účelem existence finančněprávní didaktiky je zkvalitňovat úroveň právního vědomí v oblastech finančního práva. Děje se tak prostřednictvím různých stupňů a forem studií a kurzů, a to s různě vymezeným profilem absolventa, cílovou skupinou auditoria, jakož i s různou úrovní materiálního a personálního zabezpečení realizace daných kurzů.

Metodologie finančněprávní didaktiky je tvořena pedagogickými metodami aplikovanými s ohledem na daná specifika. Tyto metody se uplatňují již v procesu přípravy daných kurzů, resp. programů. Rozdílná bude příprava obsahu kurzu z oblasti finančního práva určená pro okruh specialistů a příprava soustavy předmětů nebo předmětu pro studenty vysokoškolských studií. Rozdílná bude nejen jejich náplň, ale též jejich realizace, a to právě v užití a kombinaci didaktických, resp. pedagogických metod. Finančněprávní didaktika a její metody jsou poměrně zajímavým problémem, kterému je potřebné se věnovat, avšak tyto otázky nejsou předmětem zájmu stávající práce.

Metody spojené s tvorbou a realizací finančního práva nelze oddělovat od vědy finančního práva, neboť jsou v podstatě jejím produktem a důkazem vazeb právní vědy

13 Petr Mrkývka

na straně jedné a legislativní a aplikační praxe na straně druhé. Metody finančního práva, s cíleným opomenutím metod uplatněných v rámci finančněprávní didaktiky, můžeme dělit zejména na:

- metody tvorby finančního práva,
- metody intepretace finančního práva,
- metody aplikace finančního práva,
- metody finančněprávní argumentace.

Jejich stěžejním společným východiskem je vyjasnění základních parametrů napříč stojící metody finančněprávní regulace.

2.1 Metoda finančněprávní regulace

Metoda právní regulace odpovídá na otázku, jakým způsobem se subjekty daného vztahu nebo okruhu vztahů podílí na utváření jejich obsahu, tedy nakolik je jim dána možnost uplatnit svoji vůli při konkretizaci a subjektivizaci práv a povinností. Metoda právní regulace je tradičně označována za jedno z odvětvotvorných kritérií, a to zejména vedle specifického předmětu právní regulace a systémové soudržnosti. Postupné naplnění těchto kritérií, které spočívalo především v uvědomování si specifik odlišujících daný systém právních norem, výseč právního řádu či díl právní vědy od jiných, vedlo též k akceptaci finančního práva jako samostatného odvětví. Tato evoluce může vést dál až k emancipaci některých subsystémů finančního práva, jak je tomu i v případě jiných právních odvětví, zejména těch, u kterých absentuje stabilní kodifikace a existují určité iredentní tendence.

Charakter předmětu regulace, předpokládaná a reálná účast veřejné moci na předmětných společenských vztazích a tím daná míra autonomie vůle jejich účastníků, předznamenává začlenění právní regulace do práva soukromého nebo veřejného, což ovlivňuje následně i předpoklad metody regulace. Současná kontinentální evropská právní kultura zaznamenává plíživé, ale kardinální proměny. Vlivem globalizace dochází ve vnímání práva a jeho mechanizmů zejména v euroatlantickém prostoru ke stírání rozdílů mezi veřejným a soukromým právem, ale také mezi právem hmotným a procesním v klasickém pojetí. Rovněž se objevují tendence rozšiřující okruhy pramenů práva, a to směrem k precedentům a obyčejům. Současné finanční právo toho není ušetřeno, ba naopak. Charakter předmětu regulace finančního práva odpovídá převážně parametrům, které spadají do rámce tradičně chápaného veřejného práva, ale s celou řadou výhrad vyplývajících z povahy prostředí, ve kterém se realizují.

Je-li stěžejním pojítkem finančního práva **element veřejné finanční činnosti,** pak je celkem pochopitelná účast mocenského prvku na předmětných společenských vztazích a současně i nižší míra autonomie vůle zúčastněných subjektů. Nižší, nikoli však nulová. Zvláštnosti prostředí realizace vztahů souvisejících s veřejnou finanční činností odůvodňují nutnost modifikace klasické veřejnoprávní metody, která se ostatně ve své klasické římskoprávní podobě nevyskytuje. Také do ostatních odvětví řazených do veřejného práva pronikají jim původně cizí prvky posilující míru uplatnění svobodné vůle na úkor mocenských forem působení na účastníky daných vztahů. Jedná se rovněž o přenesení výkonu některých pravomocí mocenských orgánů na subjekty soukromého sektoru, resp. realizace určitých segmentů veřejné finanční činnosti při disponování s veřejnými penězi soukromoprávními osobami.

Stěžejní roli při realizaci finančního práva, ale také při jeho tvorbě, hraje veřejná správa, a to jak v pojetí organizačním, tak funkčním, souhrnně označovaná za finanční správu. Veřejná finanční činnost, finanční správa, veřejná ekonomika a veřejná politika vytváří specifické prostředí pro chování subjektů, které jsou adresáty norem tvořících finanční právo. Jejich vzájemné interakce vymezují zvláštnosti určující finanční správu jako svébytný díl veřejné správy a současně i zvláštní konglomerát norem správního práva a finančního práva – právo finanční správy. Finanční právo se tak pohybuje v prostředí vlastním veřejné správě a pro svoji realizaci využívá i prvky administrativněprávní metody regulace, tedy metody typické pro správní právo. Administrativněprávní metodu regulace lze považovat za historický základ finančněprávní metody regulace, což vyplývá z evoluce správního práva a z postupného vyčleňování finančního práva. Administrativněprávní prvky v metodě uplatněné ve finančním právu jsou podle povahy finanční činnosti buď posilovány, nebo oslabovány zejména podle povahy vztahu (stupně účasti veřejné správy a charakteru její činnosti v daném vztahu určují, zda se jedná o činnost správní nebo ekonomickou). K modifikaci administrativněprávní metody došlo mimo jiné též pronikáním elementů vlastních odvětvím soukromého práva. Půjde na příklad o kombinaci typicky mocenského individuálního správního aktu ve formě rozhodnutí zakládajícího právo na následné uzavření smlouvy s předmětem a podmínkami, které jsou v podstatě mocensky určeny jiným aktem (například přiznání grantových prostředků a následná úprava podmínek čerpání a realizace projektu).

Mocenská povaha metody finančněprávní regulace ani při maximální míře oslabení administrativněprávní metody není odstraněna, a to ani v diagonálních a horizontálních vztazích. V horizontálních vztazích právní normy určují, za jakých podmínek lze veřejné peníze vydat a eliminuje tak na co možná nejmenší míru subjektivismus při rozhodování o použití veřejných peněžních fondů. Můžeme konstatovat, že účast finanční správy na finančněprávní regulaci je obligatorní, avšak neznamená to, že je

primární, resp. přímá. Platí to zejména v případech, kdy výkon veřejné finanční činnosti je delegován na subjekty postrádající přímý mocenský charakter a tyto subjekty jsou ve své podstatě prodlouženou rukou veřejné moci jako vykonavatelé finanční správy. Příslušné orgány veřejné moci působí jako orgány dohledu, dozoru, kontroly nebo alespoň jako příjemci plnění povinností a oprávnění delegovaných na zmíněné ne-mocenské subjekty. **Účast veřejné moci**, přímá nebo nepřímá, je stěžejním atributem metody regulace ve finančním právu. Veřejná moc uskutečňuje veřejnou finanční činnost zpravidla prostřednictvím nositelů moci výkonné. Moc zákonodárná určuje základní pravidla, zásady realizace veřejných finančních činností (vztahů), avšak jen v omezené míře se podílí přímo na finančněprávních vztazích. Ve finančním právu se při mocenském působení subjektu finančněprávního vztahu uplatňuje podzákonný charakter jeho aktů, který vyplývá z účasti veřejné správy v těchto vztazích, kdy půjde o vydávání normativních správních aktů regulujících finančněprávní vztahy na základě zákonného zmocnění, dále o akty nenormativní ve formě metodických pokynů heteronomní povahy. V široké míře se uplatní kontrola a dále aplikace norem finančního práva cestou individuálních správních aktů. Moc soudní se podílí na finanční činnosti zejména jako záruka zákonnosti, ale rovněž jako správce veřejných peněz jí přidělených z centralizovaného peněžního fondu (státního rozpočtu) a veřejných peněz, na které státu vznikl nárok v souvislosti s činností justice v podobě soudních poplatků, pořádkových pokut, peněžitých trestů a jiných majetkových sankcí, které jsou příjmem státního rozpočtu.[14]

Jedním ze specifik metody finančněprávní regulace je to, že finančněprávní vztah nevzniká, nemění se a nezaniká výhradně z individuálního aktu orgánu veřejné moci, ale již naplněním zákonem stanovených podmínek rozhodných pro vznik, změnu nebo zánik daného vztahu. I v těchto případech dochází alespoň k sekundární účasti na existenci takového vztahu, a to zejména v podobě **dvouetapové realizace finančního práva**. Tento model spočívá na kombinaci relativní autonomie konkretizace práv a povinností adresátem finančněprávní normy na sebe sama a na svou vlastní odpovědnost v mantinelech stanovených zákonem v první etapě. V druhé etapě pak nastupuje orgán veřejné moci, který přijímá plnění povinností z prvé etapy a v mezích zákona svými legitimními nástroji a postupy určuje shodu reálného a očekávaného chování adresáta finančněprávní normy.

Prostředí realizace veřejné finanční činnosti je výrazně prostředím ekonomickým a politickým. Veřejná finanční činnost chápaná jako ekonomická kategorie je součástí veřejné ekonomiky a v jejím prostředí se realizují ji tvořící společenské vztahy.

14 Srov. MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva.* Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 71.

Veřejná ekonomika je širokým pojmem spojeným s rolí státu v ekonomice vůbec a odpovídá tak staršímu pojmu národní hospodářství. Může být chápána jako veřejné hospodářství, tedy protipól soukromého hospodářství, ale také jako vědecká disciplína z okruhu ekonomických věd. Veřejná ekonomika v hospodářském smyslu zahrnuje všechny společenskoekonomické činnosti řízené státem, jejichž smyslem a výsledkem je poskytování netržních statků. Základní inspirací zkoumání a aplikace poznatků veřejné ekonomiky je především dílo Jeana Bénarda,[15] které stále zůstává aktuální především s ohledem na evropské pojetí ekonomie.[16] Na základě vědeckého poznání je možné veřejnou ekonomiku definovat jako vědu zkoumající vztahy mezi ekonomickými činnostmi veřejného sektoru a chováním podniků, domácností a jednotlivců. Někteří autoři rozlišují veřejnou ekonomiku ve smyslu veřejného hospodářství a veřejnou ekonomiku ve smyslu vědecké disciplíny tak, že prvé pojetí označují jako veřejnou ekonomiku a druhé jako veřejnou ekonomii. Vztah veřejné ekonomiky a veřejné ekonomie vidí v tom, že veřejná ekonomika využívá poznatků veřejné ekonomie, tvůrčím způsobem je rozvíjí a aplikuje v praxi.[17] Veřejná ekonomie je vědeckou disciplínou zkoumající strukturu, fungování a efektivitu té části národního hospodářství, jež vykazuje znaky non-profitních činností a která je financována prostřednictvím redistribučních procesů, tj. v podstatě části označované jako veřejný sektor. Je tedy součástí základní vědecké disciplíny – ekonomie. Vychází z makroekonomie zabývající se národním hospodářstvím, ale také z mikroekonomie, která se věnuje základním ekonomickým subjektům.[18] Veřejná ekonomika se skládá z ekonomik jednotlivých segmentů veřejného sektoru, a to podle jeho rozsahu, resp. velikosti.[19] Pro vědecké zkoumání veřejné ekonomiky, její struktury, efektivity a fungování, a tedy řešení zmíněných problémových okruhů nabízí veřejná ekonomika teorii veřejných financí, teorii veřejného sektoru, efektivnost veřejného sektoru, teorii veřejné volby, teorii veřejné kontroly a marketing veřejného sektoru.[20] Existují i další vědecké disciplíny, které se podílí na veřejné ekonomice – veřejná informatika, správní věda, politologie, statistika a v neposlední řadě též věda finančního práva.

15 Srov. BÉNARD, J. *Economie publique*. Paris: Economica 1986. s. 11–13.

16 Srov. v češtině BÉNARD, J. *Veřejná ekonomika*. 1. díl. Praha: Ekonomický ústav ČSAV, 1989. s. 9–10. (2. díl knihy, na který neodkazujeme, byl vydán v roce 1990, 3. díl v roce 1991.)

17 Srov. HALÁSEK, D. *Veřejná ekonomika*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 1997. 265 s. ISBN 8070784253. s. 4.

18 Srov. STRECKOVÁ, Y. In: STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. 1. vydání. Brno: Computer Press, 1998. 214 s. ISBN 80-7226-112-6. s. 5–6.

19 K tomu např. PEKOVÁ, J.. In: PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru.* Praha: ASPI, 2005. 555 s. ISBN 8073570521. s. 34 an.

20 Srov. NAHODIL, F. In: NAHODIL, F. a kol. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5. s. 12.

Prostředí veřejné ekonomiky nutně formuje metodu regulace finančního práva a jemu odpovídající prvky. Jedná se zejména o prvky ekonomického působení na chování subjektů finančního práva, kterými se má dosáhnout cílů veřejné finanční činnosti.

Právo je v demokratickém právním státě respektujícím dělbu moci primárně vytvářeno zákonodárci v rámci soutěže politických stran, hnutí a směrů. Vláda jako nejaktivnější ze zákonodárných iniciátorů vytváří svým vládním programem základní rámce státní, resp. vládní politiky. Politiku jako součást pojmu „veřejná finanční politika" je třeba chápat jako mnohostranně strukturovaný společenský jev,[21] určitý program, strategii, souhrn nástrojů a procesů jejich tvorby a použití, spojený s určitým okruhem témat, problémů a cílů.

Politika může být strategií jednotlivce nebo korporace, a to jak veřejné, tak soukromé.[22] Veřejná politika je spojena především s veřejným zájmem a tím rovněž s veřejným sektorem, veřejnou správou, veřejnými financemi atd. Lze rozlišovat politiku dle aktérů, kteří ji formulují. Veřejné teritorium uplatňování politiky a politikou zasažená veřejnost jako segmenty politiky jsou však v obecné rovině natolik shodné, že je ve vztahu k veřejné ekonomice a veřejným financím nepotřebné rozlišovat politiku vládní a politiku jednotlivých samospráv. Pro potřebu vymezení role veřejné politiky v ovlivňování společenských vztahů, jež jsou předmětem finančního práva a konečně i finanční správy, se tedy jako vhodnější použít souhrnného termínu veřejná finanční politika obdobně i u ostatních veřejných ekonomických politik.

Finanční správa v organizačním smyslu se s ohledem na předpokládané funkce, při své činnosti podle svého postavení a věcné působnosti, podílí na tvorbě a realizaci veřejné finanční politiky. Veřejná finanční politika je součástí hospodářské politiky a ta je jednou z částí veřejné politiky. Všechny segmenty dobře konstruované veřejné politiky musí být ve vzájemném souladu. Hospodářská politika a především finanční politika ovlivňuje tvorbu a realizaci cílů obsažených v politice kulturní, školské, zdravotní a dalších.[23] Dysfunkce některého ze segmentů veřejné politiky může negativně ovlivnit realizaci i samu smysluplnost jiných segmentů a v konečném důsledku i veřejné politiky jako celku. Veřejná finanční politika je jednak politikou státu (vlády) a v souladu s fiskálním federalismem[24] pak také politikou tvořenou a realizovanou

21 Srov. PAULÍK, T. *Teorie hospodářské politiky*. Karviná: Slezská univerzita v Opavě, 2000. 160 s. ISBN 807248-098-7. s. 9

22 Např. obchodní politika, mzdová politika, personální politika apod. obchodní společnosti.

23 Srov. FÖLDES*, G. A pénzügyi politika.* In: FÖLDES*, G.* a kol. *Pénzügyi jog.* Budapest: Osiris Kiadó, 2001. 335 s. ISBN 9633891329. s. 16

24 Srov. JÍLEK, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie.* Praha: ASPI, 2008. 428 s. ISBN

na úrovni ostatních veřejnoprávních korporací, zejména územních samosprávných celků.[25] Finanční politika je politikou veřejné finanční činnosti. V případě státní finanční politiky jsou jejími hlavními politikami:

- **rozpočtová politika** je politikou operující v rámci soustavy veřejných rozpočtů, jejím cílem je vytvoření základního finančního rámce pro realizaci funkcí státu v daném časovém období založeného na hypotetických veřejných příjmech a k tomu maximálně únosných výdajích, včetně určených a finančně podpořených priorit. Rozpočtová politika řeší také otázku aplikace rozpočtové techniky – položkového rozpočtování, výkonnostního rozpočtování, víceletého rozpočtování apod.[26]

- **fiskální politika** – je politika, jejímž prostřednictvím vláda realizuje příjmové a výdajové programy a záměrně ovlivňuje agregátní poptávku a agregátní nabídku s cílem vyvolat žádoucí a potlačit nežádoucí účinky na výrobu, zaměstnanost a ceny, a tím čelit nezaměstnanosti.[27] Součástí fiskální politiky je také **daňová politika,** která sleduje vytvářením daňových soustav a konkrétního obsahu daní různé cíle. Nejde jen o fiskální účel daní, ale též o realizaci cílů hospodářský a sociálních. Daně tak představují jeden z okruhů nástrojů hospodářské a sociální politiky, případně dalších veřejných politik.[28]

- **monetární** (měnová) **politika –** je politika, jejíž snahou je ovlivnit úroveň makroekonomických ukazatelů (rovnovážný výstup, úroveň nezaměstnanosti, platební bilance a míra inflace) prostřednictvím kontroly zásoby nominálních peněz (peněžní zásoby) nebo pohybu úrokové sazby,[29] zaměřuje se tak na ekonomický růst – ceny – a dosažení optimální stability, využívá především nástrojů vlastních bankovnímu sektoru.[30] Aktérem měnové poli-

978-80-7357-355. s. 16 an.

25 Srov. GLUMIŃSKA – PAWLIC, J. *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce.* Katowice: Uniwersytet Śląski, 2003. 306 s. ISBN 83-226-1258-3. s. 220 an.

26 Srov. HÖGYE, M. Tvorba rozpočtů jako politický proces. In: POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Slon, 2005. 396 s. ISBN 80-86429-50-4. s. 217 an.

27 Srov. NAHODIL, F. In: NAHODIL, F. a kol. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5. s. 40.

28 Srov. FÖLDES, G. *Adójog*. Budapest: Osiris Kiádó 2001. 365 s. ISBN 963-389-133-7. s. 60.

29 Srov. ŠELEŠOVSKÝ, J., JAHODA, R. *Veřejné finance v ČR a EU*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 179 s. ISBN 80-210-3410-6. s. 95.

30 Srov. FÖLDES, G. A pénzügyi politika. In: FÖLDES, G. a kol. *Pénzügyi jog.* Budapest:

tiky je především centrální banka a v různé míře kooperace, dle uplatňovaného systému, také vláda, případně jiný správce měny. Při neexistenci centrální banky monetární politiku vede ministerstvo financí nebo jiná jemu podřízená instituce.[31] Na příklad v Československu v letech 1919–1926 to byl Bankovní úřad ministerstva financí.

Veřejná finanční politika skrývá v sobě předsevzetí a nástiny jejich realizace, tedy jak řídit dané společenství financemi, přes peníze, ale také jak ony peněžní prostředky získat. Množství peněz je jedním z rozhodujících faktorů úspěšnosti splnění předsevzetí,[32] ale rovněž stability jejich hodnoty.[33]

Maďarský klasik finančního práva Földes nastiňuje význam vztahu finanční politiky, finanční správy a finančního práva, přičemž si všímá jejich vzájemného ovlivňování. Finanční politika je ovlivněna mantinely zejména ze strany finančního práva, ale na druhé straně je podnětem k jeho tvorbě, je možné ji považovat za jeden z materiálních pramenů finančního práva a současně i práva finanční správy. Pro politiku tvorby finančního práva užívá termín *pénzegÿi jogpolitika* – finanční právní politika.[34] Potůček z hlediska vědeckých přístupů k veřejné politice obdobně vidí v právu a v právních vědách regulativní rámec veřejné politiky. U veřejné správy se zabývá její rolí, resp. rolí byrokracie, na formování veřejné politiky a v implementaci politických rozhodnutí.[35] To beze zbytku platí i pro veřejnou finanční politiku. Finanční politika vlády i dalších veřejnoprávních korporací má také vliv na formování finančního práva. Ovlivňuje jeho tvorbu a má dopad i na jeho realizaci především při politickém ovládnutí finanční správy. Finančněprávní normy obsahují kompetence finanční správy směrem k objektu správy, nástroje použitelné k dosažení požadovaného chování. Finanční politika dokresluje také obraz požadovaného chování. Tím je v rámci podřízení se veřejné politice a v souladu s ní určováno, zda vůbec bude daný nástroj použit, a případně

Osiris Kiadó, 2001. 335 s. ISBN 9633891329. s. 17.

31 Srov. RAŠÍN, A. *Finanční a hospodářská politika československá do konce roku 1921*. Praha: Pražská akciová tiskárna v Praze, 1922. **151 s. ISBN nebylo přiděleno.** s. 42 an.

32 K tomu např. KOSIKOWSKI, C. *Rola Ministra finansów w zarządzaniu finansami w państwach socjalistycznych*. Łódź: Uniwersytet Łódzki 1976. s. 13.

33 Srov. FÖLDES, G. A pénzügyi politika. In: FÖLDES, G. a kol. *Pénzügyi jog.* Budapest: Osiris Kiadó, 2001. 335 s. ISBN 9633891329. s. 18.

34 Srov. FÖLDES, G. *A pénzügyi politika és jogpolitika*. In: FÖLDES, G. a kol. *Pénzügyi jog.* Budapest: Osiris Kiadó, 2001. 335 s. ISBN 9633891329. s. 24 an.

35 Srov. POTŮČEK, M. *Přístupy k veřejné politice.* In: POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Slon, 2005. 396 s. ISBN 80-86429-50-4. s. 11.

moment použití daného nástroje. Jedním z příkladů použití takových nástrojů monetární politiky je rozhodování centrální banky o intervencích k naplnění hlavního cíle své činnosti, resp. uplatnění příslušných nástrojů k ovlivnění cenové stability.

Problémem, zejména politologickým, mohou být úvahy o apolitičnosti finanční správy, a to včetně centrální banky, nebo veřejné správy a veřejného sektoru vůbec. Ovšem velikost veřejného sektoru, parametry veřejných statků a rozsah materiálního základu produkce veřejných statků se neřídí a ani se nemohou řídit principy trhu. Tržní prostředí je zde nahrazeno veřejnou politikou a rámcem veřejného práva. Stabilita tohoto rámce a tím i stabilita garancí existence veřejných statků, ale i záruka stability veřejných financí, může být dána jedině odpovídající úrovní ústavního zakotvení, tedy **konstitucionalizací finančního práva.** K tomu je potřebné dosažení většího politického konsensu, než jak je tomu v případě „obyčejných" zákonů. [36]

Různorodost společenských vztahů tvořících předmět finančního práva vyžaduje diferencované využití metody regulace. Jak bude patrné z dalších kapitol, míra autonomie vůle a míra intenzity mocenské aktivity u jednotlivých subsystémů finančního práva se různí. Proto máme v případě metody právní regulace veřejné finanční činnosti co do činění s pestrou mozaikou dílčích metod regulace. Z toho důvodu je otázkou, zda nehovořit přímo o **metodologii finančněprávní regulace.**

Tuto soustavu dílčích metod spojuje základní rámec účelu veřejné finanční činnosti a tím i účel regulace. Metoda finančněprávní regulace v jednotlivých segmentech finančního práva musí být aplikována s takovým výběrem nástrojů, forem a postupů, aby zajistila cestou právní regulace naplnění účelu a cílů veřejné finanční činnosti. Ty lze vymezit alespoň takto:

- **zabezpečení** dostatečného **materiálního základu** k plnění **funkcí státu a veřejné samosprávy** (veřejných funkcí), tedy zabezpečení poskytování veřejných statků v rozsahu garantovaném ústavním pořádkem a určeném ostatními normativními akty formálního základu produkce veřejných statků v daném místě a čase. Vytěžení maxima právem předepsaných veřejných příjmů a zajištění maximální užitečnosti veřejných výdajů.

- **zabezpečení funkcí státního intervencionalismu**, jejichž účelem je: mírnění rozdílů v rozdělení příjmů mezi společenskými vrstvami a regiony (funkce redistribuční), uklidňování konjunkturálních výkyvů (funkce stabilizační), iniciování a stimulování procesů přizpůsobování se novým ekonomickým

36 Srov. MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva.* Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 60.

nebo společenským podmínkám (adaptační funkce), mírnění negativních skutků živelného fungování tržního mechanizmu (funkce alokační) a koncentrování úsilí subjektů v různorodé skladbě k realizaci činností odpovídajících celospolečenskému zájmu a přinášející v co největší míře celospolečenský užitek (funkce koordinační).[37]

- **zajištění stability měny** a celého **peněžního systému**, včetně zajištění jeho bezpečnosti vůči vnějším i vnitřním negativním jevům.
- **zajištění hospodářských funkcí státu,**[38] což se projevuje přímou účastí státu na ekonomických procesech alokací zásob kapitálu, práce a nemovitého majetku a nepřímo činnostmi spočívajícími mimo jiné v určení pravidel fungování různých trhů, včetně trhu zboží, finančního trhu, trhu práce apod., a ochraně hospodářské soutěže na těchto trzích, regulování ekonomických vztahů se zahraničím, stanovení podmínek privatizace a možností podpory a ochrany investic.[39]

Shrnutí

Metoda právní regulace odpovídá na otázku, jakým způsobem se subjekty daného vztahu nebo okruhu vztahů podílí na utváření jejich obsahu, tedy nakolik je jim dána možnost uplatnit svoji vůli při konkretizaci a subjektivizaci práv a povinností. Metoda právní regulace je tradičně označována za jedno z odvětvotvorných kritérií, a to zejména vedle specifického předmětu právní regulace a systémové soudržnosti. Postupné naplnění těchto kritérií, které spočívalo především v uvědomování si specifik odlišujících daný systém právních norem, výseč právního řádu či díl právní vědy od jiných, vedlo též k akceptaci finančního práva jako samostatného odvětví. Tato evoluce může vést dál až k emancipaci některých subsystémů finančního práva, jak je tomu i v případě jiných právních odvětví, zejména těch, u kterých absentuje stabilní kodifikace a existují určité iredentní tendence.

37 Srov.KOŻUCH, B. *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: PLACET, 2004. 270 s. ISBN 83-85428-89-5. s. 64

38 Srov. WOŻNIAK, B. *Zasady funkcjonowania i zakres publicznego systemu finansowego*. In: PIETRZAK, B., POLAŃSKI, Z., WOŻNIAK, B. (eds.) *System finansowy w Polsce*. Warszawa: PWN, 2003. 838 s. ISBN 83-01-14065-8. s. 428 an.

39 GAŁUSZKA, K.. *Funkcje państwa i sanacja finansów publicznych w Polsce*. In: OFIARSKI, Z. (ed.) *Sanacja finansów publicznych – aspekty prawne i ekonomiczne*. Szczecin: Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, 2005. ISBN 83-60140-05-7. s. 227 an.

2.2 Systém finančního práva

Charakteristickým rysem finančního práva v jeho tradičním pojetí jako souboru právních norem regulujících chování ve vztazích souvisejících s veřejnou finanční činností, tedy finanční činností státu, územní samosprávy a jiných veřejnoprávních korporací, je jeho různorodost, která je daná různorodostí a rozmanitostí segmentů tvořících ve svém souhrnu veřejnou finanční činnost. Veřejná finanční činnost je konglomerátem operací cíleně zasahujících do peněžní masy ve dvou rovinách – fiskální a monetární (nefiskální), a to včetně ingerencí do oblasti finančních trhů a devizových operací. Jakkoli jsou to operace diametrálně odlišné, mají společné jednotící prvky vycházející ze základních principů veřejné finanční činnosti, resp. z funkce a fungování státu jako celku. Fungování státu z pohledu veřejné finanční činnosti představuje dvě základní stránky problému. Stránku reálnou, která představuje věcné vymezení činností, jimiž se naplňují funkce státu, a stránku finanční, spočívající v zajištění materiálního základu fungování státu a realizaci jeho funkcí. Reálná stránka je limitována finančními možnostmi státu a finanční stránka maximálními možnostmi zajištění reálných činností. Veřejná finanční činnost vychází zejména z veřejné politiky, především z veřejné finanční politiky, a je realizována nástroji, které, jako činnosti uskutečňované veřejnou mocí, vymezují právní normy. Právo zde plní dvojí úlohu. Je ve své podstatě jednak nástrojem realizace veřejné finanční činnosti a jednak mantinelem veřejné finanční politiky. Právo tak dává nástroje a limity operací veřejné finanční činnosti, určuje povinnosti, práva a oprávnění subjektů zúčastněných na realizace veřejné finanční činnosti. Právo limituje strategii určovanou veřejnou finanční politikou, která je buď schopna vystačit si se stávajícím právním stavem, nebo vyžaduje legislativní změnu pro svou realizaci.

Konglomerát institutů, institucí, operací a nástrojů, kterým se uskutečňuje veřejná finanční činnost, představuje také souhrn vztahů, chování, práv, povinností a oprávnění, které vyžadují specifickou právní regulaci. Tato musí jednak odpovídat dané rozmanitosti a jednak musí zajišťovat jednotný rámec veřejné finanční činnosti a naplnění hlavního jejího postulátu – zajištění stabilního fungování státu a tím naplnění jeho reálné podstaty.

Právní regulace veřejné finanční činnosti je teleologicky vázána smyslem existence státu v daném čase, typem ekonomiky, mimo jiné i mírou ekonomické integrace a mezinárodními závazky. Vychází z požadavků na fungování moderního demokratického a právního státu. Zejména se jedná o zajištění právního prostředí pro realizaci prorůstové hospodářské politiky, zabezpečení stability měny, resp. cenové stability, udržení únosností veřejného dluhu se směřováním k vyrovnanosti rozpočtových příjmů a výdajů, uspokojivé platební bilanci. Spolu s regulací přímého nakládání s peněžní masou

v rámci veřejné finanční činnosti musí být upraveny i činnosti, které přímo nepůsobí na peněžní masu, ale tvoří zejména signální a kontrolní mechanizmy a mechanizmy programového, plánovacího, prognostického a strategicko-taktického charakteru. Patří sem kontrolní, dohledové a dozorčí činnosti, finanční plánování, finanční účetnictví a bilancování, činnosti statistického zjišťování apod.

Rozsah a požadavky kladené na veřejnou finanční činnost a s tím spojené společenské vztahy vyžadují precizní právní regulaci, která nutně musí odpovídat realitě prostředí realizace regulovaných vztahů a nevede ke vzniku kontroverzních situací zakládajících dysfunkci celého systému veřejné finanční činnosti. Složitost dosažení precizního výsledku legislativy v případě veřejné finanční činnosti je dána v ČR totální absencí jejího základního obecného rámce jak v podobě souboru konstitučních norem, tak i v podobě běžného zákona. Je-li charakteristickým rysem finančního práva rozmanitost předmětu regulace, pak se jedná o pravděpodobnou příčinu neexistence kodifikace veřejné finanční činnosti. Kodifikace finančního práva je vědou finančního práva viděna jako mimořádně příznivá pro dosažení jednoty v terminologii, ukotvení principů veřejné finanční činnosti a zásad regulace s ní souvisejících vztahů, usnadnění vnímání souvztažnosti, resp. provázanosti regulací jednotlivých segmentů veřejné finanční činnosti a konečně i dosažení jednotného pojetí finančního práva a jeho systému. Nekodifikovanost finančního práva není známkou nízké nebo nižší míry systémové soudržnosti jeho norem, ale může být, a je, nebezpečím pro udržení veřejné finanční činnosti jako jednotného mechanizmu, vyžadujícího jednotný přístup legislativy k jeho regulaci. Na rozdíl od správního práva je kodifikace finančního práva postupně možná, a to cestou vytvoření obecného právního rámce veřejné finanční činnosti a dílčích kodifikací jejích segmentů, resp. subsystémů finančního práva.

Veřejná finanční činnost vychází z dlouhodobých a tím i prokázaných společenských potřeb, které reálně existují i do budoucna. Řídí se normativními i nenormativními akty heteronomní povahy, které mohou mít zejména formu aktů politických, aktů organizace a řízení, normativních právních aktů a normativně správních aktů, plánů, programů a strategických záměrů. Z hlediska normativních aktů při absenci kodexu je finanční právo právním odvětvím či odvětvím práva založeným na inkorporaci norem regulujících chování subjektů společenských vztahů při uskutečňování veřejné finanční činnosti. Finanční právo se tak emancipuje nikoli na základě výsledku legislativy v podobě kodifikovaného odvětví, ale je výsledkem doktríny, právní vědy, která uznala soubor inkorporovaných norem za stav, kterým byla naplněna všechna odvětvotvorná kritéria a akceptovala tuto normativní korporaci za samostatné odvětví.

Systém kodifikovaných odvětví je stabilizován systematizací daného kodexu, která je v podstatě výsledkem evoluce uspořádání odvětví do jednotlivých subsystémů, a to

podle kritérií vlastních tomu kterému odvětví, přičemž odpovídají nejčastěji charakteru předmětu regulovaných vztahů a účelu jejich regulace. Systém inkorporovaných odvětví je výsledkem doktríny, přičemž se řídí hlavně účelem systematizace a při diverzifikaci odvětví se zohledňuje zejména kritérium předmětu právní regulace, což v případě finančního práva více méně odpovídá segmentům veřejné finanční činnosti. Použitelnost systematizace se potvrzuje i legislativní praxí, pokud se uzavírá do dílčích kodifikací subsystému finančního práva.

Pro finanční právo se nabízí tradiční systematické členění na část obecnou a zvláštní.[40] Toto členění je použitelné pro finanční právo ve smyslu oboru jurisprudence a právní didaktiky, je však problematické ve zbývajícím pojetí. Při absenci ucelené obecné úpravy pokrývající alespoň převážnou část segmentů veřejné finanční činnosti může být obsah obecné části finančního práva nalezen, a to doslova, jen cestou doktríny. Existence obecné části finančního práva v případě ČR je nevyvratitelnou fikcí. Obecnou část finančního práva tvoří zejména obecné instituty a obecné principy platné pro celé odvětví s určitými nuancemi v jeho jednotlivých subsystémech. Obsah obecné části vychází z metody právní regulace, která je vlastní danému právnímu odvětví. Součástí obecné části finančního práva nepochybně je i vymezení obecných právních základů veřejné finanční činnosti.[41] Doktrinální hledání obecné části finančního práva spočívá v hledání společných institutů a principů, jakož i společných znaků metody právní regulace napříč subsystémy finančního práva, což vyžaduje nutnost hledat jeho optimální uspořádání v zvláštní části.

Za použití kritéria předmětu regulace, s doplněním účelu regulace a rovněž s poukazem na segment veřejné finanční činnosti, v jehož rámci se realizují předmětné vztahy a chování jejich účastníků, dostáváme základní členění finančního práva do dvou, resp. tří relativně samostatných částí, které se dále vnitřně člení při intenzivním doladění použitých kritérií. Zásadní rozdíl spočívá v charakteru předmětu právní regulace, a to zda se jedná o vztahy a chování související s veřejnou finanční činností fiskální nebo monetární, případně ochrannou finančního trhu. Tuto dvojici či triádu spojuje veřejná finanční činnost a její poslání a současně diverzifikuje účel příslušného segmentu veřejné finanční činnosti.

40 Srov. BAKEŠ, M., KOTÁB, P. In: BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo.* 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. xxx, 519 s. ISBN 978-80-7400-440-7. s. 12.; obdobně SIDAK, M. In: SIDAK, M., DURAČINSKÁ, M. *Finančné právo*. Bratislava: C. H. Beck, 2012. xxvi, 448 s. ISBN 978-80-89603-04-6. s. 9.

41 Srov. KYNCL, L., SCHILLEROVÁ, P. Obecná část finančního práva z pohledu nefiskální části. In: *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings.* Brno: Masarykova univerzita, 2009. 10 s. ISBN 978-80-210-4990-1. s. 2–4.

Účelem fiskální činnosti je zajištění materiálního základu fungování státu jako celku a v případě finanční činnosti veřejné samosprávy pak i materiálního základu jejich existence a možnosti dostát úkolům v jejich působnosti. Fiskální veřejná finanční činnost koresponduje s **fiskální částí finančního práva**, která je ve své podstatě právní úpravou veřejných financí, tedy těch peněžních vztahů, které vznikají, realizují se a zanikají v procesu tvorby, rozdělování a užití veřejných peněžních fondů, spravovaných zejména státem a územními samosprávnými celky, ale i jinými subjekty převážně veřejnoprávní povahy. Tradičně se jedná o taková subodvětví, jako je rozpočtové právo, berní (daňové) právo, a o plejádu derivátů rozpočtového práva tvořenou právní úpravou rozpočtových výdajů při financování jednotlivých segmentů veřejného sektoru. Celní právo jako právní úprava cel je s ohledem na dnes respektované pojetí cla jako daně sui generis specifickou součástí dále vnitřně diferencovaného berního práva.[42] V užším pojetí rozpočtového práva se úprava jednotlivých rozpočtových příjmů osamostatňuje do práva veřejných příjmů (právo veřejných příjmů se svým vymezením blíží právu bernímu), úprava jednotlivých rozpočtových výdajů vytváří právo veřejných výdajů.[43]

Protipólem fiskální veřejné finanční činnosti je monetární činnost a dohled nad finančním trhem, jež jsou činnostmi navzájem provázanými a jejichž posláním není tvorba a spotřeba materiálního základu, ale zajištění cenové stability, respektive realizace monetární suverenity státu, a regulérní fungování finančních trhů, jakož i celého finančního systému státu. Tato část veřejné finanční činnosti se pak odráží v subodvětvích tvořících **nefiskální část finančního práva**, jejímiž součástmi jsou měnové právo, devizové právo a právo finančního trhu, případně puncovní právo jako právní regulace dohledu a státních ingerencí do trhu s drahými kovy, byť se nejedná přímo o veřejnou finanční činnost, ale o činnost strategicky blízkou zejména vzhledem k povaze zlata.[44]

Jiného charakteru je pak vyčleňování souborů právních norem hraniční povahy, které svým způsobem řeší otázku účasti veřejné správy, případně jiných orgánů veřejné moci a dalších subjektů na realizaci veřejné finanční činnosti – finanční právo správní nebo organizační. Dokreslují tak metodu právní regulace ve finančním právu a podstatným dílem náleží do obecné části finančního práva, resp. do obecných částí jed-

42 K diskuzi o metodě regulace v berním právu více v kapitole 3 Metoda regulace v rámci berního práva.

43 K diskuzi o metodě regulace v rozpočtovém právu v užším pojetí a v právu veřejných výdajů více v kapitole 4 Metoda regulace v rámci rozpočtového práva sensu stricto a práva veřejných výdajů.

44 K diskuzi o metodě regulace v nefiskální části finančního práva více v kapitole **5 Metoda regulace v nefiskální části finančního práva**.

notlivých subodvětví a částí tvořících finanční právo. Obdobně je tomu také v případě finančního práva trestního, jež je rovněž výsledkem doktrinální systematiky a nikoli legislativně podloženým, uceleným a relativně samostatným dílem finančního práva, ale je vhodnou materií didaktickou. Tato právní regulace odpovědnosti za porušení norem finančního práva jde rovněž napříč finančním právem a jeho subsystémy, přičemž dokresluje složitost právní regulace veřejné finanční činnosti a provázanost s právem správním a trestním.[45]

Finanční právo procesní je doktrinálně předpokládanou součástí finančního práva, kterou se realizuje finanční právo hmotné, avšak reálně je každé subodvětví finančního práva realizováno v procesech, které jsou buď v režimu správního řádu, daňového řádu nebo specifických procesů (např. rozpočtový proces) a netvoří relativně samostatnou část procesního práva. Finanční právo procesní tak zůstává především účelově sestavenou didaktickou disciplínou rovněž dokreslující složitost veřejné finanční činnosti a její právní regulace, ale současně i možným doktrinálním úkolem s výhledy de lege ferenda inspirujícími legislativu. Procesní úprava ve finančním právu tak zůstává roztříštěnou po jednotlivých segmentech finančního práva a netvoří jednotný normativní celek.

Shrnutí

Charakteristickým rysem finančního práva v jeho tradičním pojetí jako souboru právních norem regulujících chování ve vztazích souvisejících s veřejnou finanční činností, tedy finanční činností státu, územní samosprávy a jiných veřejnoprávních korporací, je jeho různorodost, která je daná rozmanitostí segmentů tvořících ve svém souhrnu veřejnou finanční činnost. Veřejná finanční činnost je konglomerátem operací cíleně zasahujících do peněžní masy ve dvou rovinách – fiskální a monetární (nefiskální), a to včetně ingerencí do oblasti finančních trhů a devizových operací.

45 K finančnímu právu trestnímu více In: ŠRAMKOVÁ, D., MRKÝVKA, P. Legal Regulation of Responsibility and Sanctions in the System of Czech Financial Law. In: ŠRAMKOVÁ, D., POPŁAWSKI, M. *Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 436 s. Spisy Právnické fakulty MU č.340 (řada teoretická). ISBN 978-80-210-4768-6. s. 406 an.

3 Metoda regulace v rámci berního práva[46]

Berní právo v této kapitole vymezujeme v souladu s Radvanem jako odvětví regulující „společenské vztahy, jejichž objektem jsou daně, poplatky a případné odvody, pokud jsou příjmem státního rozpočtu, územních rozpočtů, státních fondů nebo Národního fondu."[47] Tyto instituty příjmové stránky rozpočtu mohou být souhrnně nazvány „berněmi." Tento název je mírně historizující, ale dle našeho názoru jím legitimně lze shrnout veškeré daně sensu largo.

Předmětem berního práva jsou společenské vztahy, jejichž objektem jsou vedle daní sensu stricto také poplatky, cla a obdobné odvody, pokud jsou příjmem veřejných fondů (státního rozpočtu, rozpočtů územních samosprávných celků, státních fondů apod.). Jsou to takové vztahy, které vznikají, realizují se a zanikají v procesu tvorby veřejných peněžních fondů. Primárním účelem regulace je zajištění materiálního základu pro následné poskytování veřejných statků, a to cestou naplňování veřejných fondů. Je možné určit kvantitu peněžních prostředků, které jsou objektem těchto vztahů (výši daně, poplatku apod.).

V berním právu budeme analýzu metody regulace provádět v rámci následujících segmentů:

- daňové právo a vliv judikatury,
- nepřímé a důchodové daně,
- organizace finanční správy,
- mezinárodní zdanění,
- majetkové daně.[48]

46 Michal Radvan

47 V souladu s vymezením berního práva In: RADVAN, M. Je berní právo samostatným odvětvím práva? In: *Dny práva – 2008 – Days of Law*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. ISBN 978-80-210-4733-4. s. 295–304.

48 V souladu s vymezením berního práva In: RADVAN, M. Je berní právo samostatným odvětvím práva? In: *Dny práva – 2008 – Days of Law*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. ISBN 978-80-210-4733-4. s. 295–304.

Jsme si vědomi, že při výběru těchto dílčích segmentů provádíme zjednodušení, respektive zúžení velkého rozsahu daňových vztahů a berněprávních vztahů obecně.

První část (**Daňové právo a vliv judikatury**) je zaměřena na projevy metody regulace v subodvětví finančního práva – práva daňového, konkrétně na vliv judikatury na podobu metody regulace. Cílem je zjistit, zda metoda regulace v daňovém právu prokazuje určitá specifika. Při definici metody regulace vycházíme z Mrkývkova pojetí.[49] Zabývá se tedy jak obecným vlivem judikatury na daňové právo v podmínkách právního řádu ČR, tak konkrétním působením judikatury v rámci jednotlivých bodů metody regulace. Již nyní je zřejmé, že judikatura významným způsobem ovlivňuje vývoj daňového práva. Zejména s judikáty vyšších soudů je spojen následný postup většiny správců daně a daňových subjektů. Zajímavým bude tedy zjištění, jakým směrem je metoda regulace judikaturou vedena.

Další část textu (**Majetkové daně**) diskutuje projevy finančněprávní metody regulace a její ekonomické limity v rámci majetkových daní. Protože má tato metoda své určité typické znaky, nejprve je zpracován jejich popis z obecného hlediska a poté ve vztahu k majetkovým daním.

Třetí část (**Nepřímé a důchodové daně**) se týká právní oblasti nepřímých a důchodových daní zejména z pohledu metody finančněprávní regulace. Nepřímé daně představují významný fiskální nástroj v ekonomice a významný příjem do veřejných rozpočtů. Jejich význam zejména pro státní rozpočet v posledních letech výrazně roste, neboť jejich výběr není tolik závislý na ekonomickém cyklu, jako je tomu u přímých daní. V současné nelehké fázi hospodářského cyklu nepřímé daně představují stabilizační prvek příjmů státního rozpočtu, byť má hospodářská recese na jejich výběr rovněž vliv. Důchodové daně, jedna ze složek přímých daní, které zatěžují důchod, tedy příjem daňového subjektu, jsou v ekonomické teorii považovány za automatický vestavěný stabilizátor, neboť v době silné konjunktury odčerpávají „přebytečné“ peníze, čímž zabraňují přehřátí ekonomiky s následnou možností obratu cyklu do recese. Nepřímé i důchodové daně jsou řazeny do oblasti daňového práva, které je samo subodvětvím práva finančního. V uvedené části budou popsány základní typy právních vztahů, základní právní úprava na ústavní i zákonné úrovni a rovněž na úrovni mezinárodních právních předpisů. Poté již bude věnována pozornost specifikům metody finančněprávní regulace. Specifickým prvkem v oblasti vybírání daní je autoaplikace při výpočtu a odvedení daně, kdy daňový subjekt je sám povinen daň vypočíst, přiznat zákonem stanovené autoritě (správci daně) a rovněž daň sám uhradit.

Ve čtvrté části (**Organizace finanční správy v užším slova smyslu**) bude věnována pozornost organizaci finanční správy, kteréžto téma je navýsost aktuálním s ohledem

49 Srov. podkapitolu **2.1 Metodologie finančního práva.**

na novou účinnost zákona o Finanční správě ČR (od 1. 1. 2013, dříve se jednalo o daňovou správu). Zájem je tak směřován k organizačnímu pojetí správy daní, k němuž je věcně příslušná finanční správa. Dále je směřován i do oblastí souvisejících s otázkami místní a funkční příslušnosti správce daně, kterým je orgán finanční správy. Nanejvýš aktuálně se kapitola zabývá pojetím správy daně z hlediska územní a funkční kompetence nově vytvořených finančních úřadů na principu krajském, Odvolacího finančního ředitelství a Generálního finančního ředitelství.

Pátá část (**Mezinárodní zdanění**) analyzuje metodu právní regulace, která se využívá u mezinárodního zdanění, tedy zdanění příjmů, které plynou daňovým rezidentům ze zahraničí. Poukazuje na rozdíly oproti zdanění příjmů v rámci jednoho státu, zdůrazňuje význam mezinárodního vyjednávání při nastavování pravidel. Smyslem metody právní regulace v mezinárodním zdanění je zabezpečit výběr daní a přitom neomezit mezinárodní obchod a přeshraniční pohyb kapitálu.

Součástí každé z uvedených kapitol je krátké shrnutí, které uvádí základní dosažené poznatky o dané oblasti úpravy. V poslední části této kapitoly shrneme základní poznatky, kterých bylo dosaženo o metodě regulace v rámci berního práva. Jsme si vědomi, že toto shrnutí nemusí být úplným výčtem rysů metody regulace v tomto odvětví, ale máme za to, že budou poskytnuty základní informace. V rámci berního práva též stanovujeme hypotézu, že metoda regulace berního práva je natolik specifická, že za podmínky splnění dalších odvětvotvorných kritérií je možné hovořit o samostatném právním odvětví – berním právu.

3.1 Daňové právo a vliv judikatury[50]

V daňovém právu se typicky vyskytuje daňověprávní vztah, který spojuje subjekty v podobě správce daně a daňového subjektu, respektive osoby třetí. Daňověprávní vztah je typickým vztahem veřejnoprávním, kdy se uplatňuje pravomoc správce daně vůči daňovému subjektu, popřípadě vůči třetím osobám.

Veřejnoprávní charakter účelu regulace[51] se ve vztahu k účelu regulace daňového práva projevuje snahou o zabezpečení finanční zásoby k realizaci funkcí a úkolů veřejného sektoru. Konkrétně normy práva daňového slouží zejména k naplnění podstatné části příjmů státního rozpočtu. Základní normou v této oblasti je usnesení České národní rady č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod, která v čl. 11 odst. 5

50 Tomáš Rozehnal

51 MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 37.

stanoví, že daně a poplatky lze ukládat a vybírat jen na základě zákona.[52] K tomuto ustanovení přistupuje ust. § 1 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, který stanoví, že správou daně je postup, jehož cílem je správné zjištění a stanovení daně a zabezpečení její úhrady. V této oblasti judikatura velmi významným způsobem definuje hranice mezi veřejným zájmem státu na výběru daní a jednotlivými základními lidskými právy. Jako příklad lze uvést Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 703/06 ze dne 21. 4. 2009, kde soud konstatoval, že v daňovém řízení je nutno najít rovnováhu mezi veřejným zájmem na stanovení a výběru daní a ochranou autonomní sféry jednotlivce.[53]

Atributivní podíl veřejné moci[54] je dán tím, že stát se účastní finančněprávních (daňověprávních) vztahů prostřednictvím svých organizačních jednotek. Pokud tyto organizační jednotky disponují tzv. veřejnou mocí, mohou vůči subjektům, na které se vztahuje jejich pravomoc, vystupovat z pozice nadřazeného. Taková pozice jim umožňuje jak ukládat povinnosti (případně sankce), tak autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech jiných. Podobně se k této otázce vyjádřil také Ústavní soud v nálezu sp. zn. II. ÚS 75/93 ze dne 25. 11. 1993.[55] Správce daně v pozici organizační jednotky

52 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV a SVOBOD jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 6. 2013].

53 Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 703/06 ze dne 21. 4. 2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 6. 2013]: *„daňové řízení a jednotlivá dílčí oprávnění svěřená správci daně se v průběhu daňového řízení ocitají mezi veřejným zájmem na stanovení a výběru daní na straně jedné a ochranou autonomní sféry jednotlivce na straně druhé. Tento ústavněprávní rozměr má ostatně svůj odraz přímo v normách jednoduchého práva, a to v § 2 odst. 1 daňového řádu, podle něhož jednají správci daně v řízení o daních tak, že chrání zájmy státu, avšak dbají přitom na zachování práv a právem chráněných zájmů daňových subjektů a ostatních osob zúčastněných na daňovém řízení. Je přesto povinností správce daně při uplatňování jednotlivých procesních institutů postupovat v souladu s principem proporcionality a minimalizovat zásahy tak, aby se konkrétní procesní postup nestal vůči jednotlivci nepřiměřeným a v důsledku porušujícím právo na informační autonomii jednotlivce.“*

54 MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 38.

55 Srov. Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 75/93 ze dne 25. 11. 1993. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 8. 2013].: *„Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.“*

státu veřejnou mocí disponuje. To lze ostatně odvodit z ust. § 10 odst. 1 a 2 daňového řádu.[56] Na druhou stranu vystupuje správce daně v postavení rovnoprávném. Zde je možné zmínit zejména ust. § 10 odst. 3 daňového řádu, který přiznává správci daně způsobilost být účastníkem občanskoprávního řízení. Příkladem, kdy správce daně vystupuje v postavení rovnoprávného účastníka řízení a kdy tedy nedochází k aplikaci norem práva daňového, je například účastenství v žalobě dle ustanovení § 42a občanského zákoníku.[57] K rovnoprávnému postavení v řízení o této žalobě judikoval Krajský soud v Hradci Králové v rozsudku sp. zn. 21 Co 344/2001 ze dne 15. 10. 2001.[58]

V případě, kdy správce daně vystupuje z pozice orgánu veřejné moci, platí pro něj zvláštní pravidla. Zejména je nucen jednat tak, jak mu zákon ukládá. Jinými slovy je povinen přísně dodržovat zásadu zákonnosti a legitimity. Rolí judikatury v této oblasti je zejména rozlišení, zda v konkrétních případech správce daně vystupuje v roli orgánu veřejné moci nebo v roli subjektu, který má rovné postavení s druhou stranou.

Správa daní probíhá povětšinou ve dvou fázích, které se liší co do převažujícího **charakteru právních vztahů** (mocenského či nikoli).[59] Jednou z nich je realizace povinnosti daňového subjektu vypočítat, přiznat a zaplatit daň a druhou je autoritativní stvrzení tohoto postupu ze strany správce daně. Autoritativní stvrzení je vyjádřeno zejména prostřednictvím individuálního správního aktu, kterým je rozhodnutí. Při správě daní platí, že práva lze přiznávat a povinnosti ukládat pouze rozhodnutím dle ust. § 101 daňového řádu.[60] Správce daně však produkuje i akty nenormativní povahy, typicky lze zmínit tzv. D pokyny. Těmito pokyny vyjadřuje správce daně vůli založit určitou správní praxi a naplnit do budoucna legitimní očekávání daňových subjektů.

56 Srov. § 10 odst. 1 a 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].

57 Srov. § 42a zákona č. 40/1964 Sb., Občanského zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 8. 2013].

58 „*Podle § 19 obč. soud. řádu způsobilost být účastníkem řízení má ten, kdo má způsobilost mít práva a povinnosti, jinak jen ten, komu ji zákon přiznává. § 1 odst. 2, věta druhá zák. č. 337/1992 Sb. o správě daní a poplatků ve znění účinném od 1. 1. 1995 přiznává finančnímu úřadu jako správci daně způsobilost být účastníkem občanského soudního řízení, ve věcech, v nichž jde o správu daní. Zákon č. 337/1992 Sb. představuje v tomto ohledu úpravu speciální, které je třeba dát přednost před úpravou obecnou. Jde o klasický případ, kdy je způsobilost být účastníkem řízení (ve vymezených případech) přiznána zákonem (§ 19, věta za středníkem obč. soud. řádu)*." Srov. rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 21 Co 344/2001 ze dne 15. 10. 2001. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 8. 2013].

59 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 38.

60 Srov. § 101 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].

Role judikatury se v této oblasti trochu tříští. V prvé řadě se judikatura věnuje otázce přezkoumatelnosti aktů správce daně, myšleno přezkoumatelnosti mocí soudní. Zde lze zmínit rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 186/2006 ze dne 27. 10. 2009, kde Nejvyšší správní soud definoval kritéria, na základě kterých je určitý akt správce daně přezkoumatelný v soudním řízení správním.[61] V řadě druhé judikatura rozhodovala o povaze aktů nenormativní povahy, když například Ústavní soud v Nálezu IV. ÚS 146/01 ze dne 28. 8. 2001 uvedl, že tyto D-pokyny jsou pro správce daně závazné a tento je povinen se jimi řídit. [62] Zajímavou otázku řeší soudy také ve vztahu k poměru zásady zákonnosti a legitimního očekávání, tzn. situaci, kdy je nenormativní akt v rozporu se zákonnou úpravou.[63]

Subjektivní konkretizace finančněprávních povinností[64] se v normách práva daňového projevuje zejména v povinnosti daňového subjektu daň vypočítat, přiznat a zaplatit. Ostatně cílem správy daní je stanovení daně ve správné výši. Otázkou, se kterou se musí judikatura vypořádat, je právě stanovení daně ve správné výši. Daň samotná se totiž neskládá jen výhradně z daňové povinnosti, ale také z určitých výhod, které daňový subjekt může uplatňovat. Typicky se dá hovořit o odpočtu daně, výdajích (nákladech) na dosažení, udržení a zajištění daňových příjmů apod. Není sporu o tom, že daňový subjekt je při splnění zákonných podmínek tyto oprávněn uplatnit. Je však otázkou, zda může správce daně autoritativně daňovému subjektu tyto výhody podsouvat. Tato otázka je pak aktuální zejména při provádění daňové kontroly, kdy správce daně vylučuje například daňovým subjektem uplatněné výdaje. Je oprávněn vyloučit veškeré výdaje anebo v takovém případě musí stanovit daň náhradním způsobem a alespoň přiměřené výdaje přiznat? Ve věci existuje rozporná judikatura Nejvyššího správního soudu.[65]

61 *Srov. „O rozhodnutí předběžné povahy, na které dopadá výluka podle § 70 písm. b) s. ř. s., se jedná, pokud ve vztahu k rozhodnutí konečnému splňuje kumulativně tři podmínky: časovou, věcnou a osobní. Je tedy vydáno v již zahájeném řízení o vydání rozhodnutí konečného nebo je zákonem stanovena přiměřená lhůta pro zahájení takového řízení a účinky předběžného rozhodnutí musí být omezeny do vykonatelnosti rozhodnutí konečného. Rozhodnutí konečné pak v sobě musí věcně zahrnout vztahy upravené rozhodnutím předběžné povahy a musí být adresováno mj. i subjektu, jemuž bylo určeno rozhodnutí předběžné."* In: Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 186/2006 ze dne 27. 10. 2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 7. 2013].

62 Srov. Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 146/01 ze dne 28. 8. 2001. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 7. 2013].

63 Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 88/2006-159 ze dne 24. 2. 2010. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 7. 2013].

64 MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 38.

65 Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 51/2009 ze dne 2. 9. 2009. In:

Finančněprávnímu aktu[66] jsme se věnovali již výše. Z hlediska judikatury je tedy podstatnou otázka přezkoumatelnosti takového aktu, popřípadě závaznosti nenormativního finančněprávního aktu. Z hlediska přezkoumatelnosti soudní mocí lze uvést, že v současné době je daňový subjekt oprávněn využít několik způsobů obrany proti jednání správce daně. Uvést lze řízení o žalobě proti rozhodnutí správního orgánu, řízení o žalobě před nezákonným zásahem, pokynem nebo donucením správního orgánu, řízení na ochranu před nečinností správního orgánu a případné řízení o kasační stížnosti. Uvedená řízení probíhají v režimu správního soudnictví, tedy dle zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů. V této oblasti může být také zajímavou otázka, kterou již judikatura také intenzivně řeší, a to, v jaké míře lze uplatnit nové skutečnosti před správním soudem, když tyto nebyly uplatněny před správcem daně. Při uplatnění čistě kasačního principu nové skutečnosti před správním soudem uplatnit nelze, neboť principem kasace je pouze přezkum právních otázek, nikoli přezkum věcných otázek.

Imperativní charakter právní regulace[67] souvisí se subjektivní konkretizací, když je právě úkolem judikatury vyřešit, jaká míra dispozitivnosti norem práva daňového byla zákonodárcem zamýšlena a zda se tato neliší od praxe.

Shrnutí

Správa daní probíhá povětšinou ve dvou fázích, které se liší co do převažujícího charakteru právních vztahů (mocenského či nikoli). Jednou z nich je realizace povinnosti daňového subjektu vypočítat, přiznat a zaplatit daň a druhou je autoritativní stvrzení tohoto postupu ze strany správce daně. Autoritativní stvrzení je vyjádřenou zejména prostřednictvím individuálního správního aktu, kterým je rozhodnutí, finančněprávní akt. Metoda regulace se v rámci judikatury projevuje u přezkoumatelnosti finančněprávního aktu. Subjektivní konkretizace spočívá ve specifické podobě daně, ve výši daně a ve výhodách, které daňový subjekt uplatní. Daň se tedy pro každý subjekt odlišuje. Atributivní podíl veřejné moci je v rámci rozhodování správců daně dán, s výjimkou případů, kdy je správce daně účastníkem občanskoprávního řízení a vystupuje v odlišném postavení. Veřejnoprávní charakter účelu regulace je v judikatuře

ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 7. 2013] nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Afs 85/2011 ze dne 29. 2. 2012. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 7. 2013].

66 MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 39.

67 MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 39.

jednoznačně zastoupen, avšak z judikatury vyplývá, že při správě daní je nutné zohlednit i zájmy soukromých osob. Tím je tento charakter do jisté míry relativizován.

3.2 Majetkové daně[68]

V rámci právních vztahů z oblasti majetkových daní mluvíme vždy o veřejnoprávních vztazích, tedy vztazích vertikálních, které se řídí principem nadřízenosti a podřízenosti subjektů. Jedná se o vztahy mezi správcem daně a daňovým subjektem, kdy daňový subjekt je vždy v postavení subjektu podřízeného a je nucen strpět státní donucení.[69] Téměř vždy se zde jedná o vztahy vzniklé na základě zákona, snad jediným typem vztahu založeným v rámci tohoto subodvětví na základě smlouvy, tedy dvoustranného aktu, vyžadujícího konsens stran, je možnost stanovení daně dohodou dle § 98 odst. 4 daňového řádu.[70] Tato metoda je však natolik specifická a tak zřídka využívaná, že se jí v rámci tohoto subodvětví nebudeme vůbec zabývat.

Vzhledem k autoaplikaci daňových předpisů správce daně však užije státního donucení až sekundárně, tedy v případě, kdy subjekt povinný k dani nesplní svou primární povinnost. Tímto nesplněním povinnosti v rámci majetkových daní je zde myšleno porušení některého z ustanovení speciálních zákonů (tedy zákona o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, zákona o dani silniční a zákona o dani z nemovitostí) nebo daňového řádu.

Metodou finančněprávní regulace[71] v oblasti majetkových daní je jako v celém odvětví finančního práva modifikovaná administrativně právní metoda. Tato metoda určuje, jak se uskutečňuje regulace majetkových daní v rámci finančního práva. Majetkové daně mají však v rámci této metody svá určitá specifika.

Společným rysem majetkových daní, mezi něž patří daň dědická, darovací, z převodu nemovitostí, daň z nemovitostí a daň silniční, je, že se jedná o daně in rem.[72] Jsou

68 Kristýna Müllerová

69 Čl. 11 odst. 5 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV a SVOBOD jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 6. 2013].

70 Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].

71 MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 37–39.

72 BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. xxx, 519 s. ISBN 978-80-7400-440-7. s. 356.

to tedy daně vybírané na základě vlastnictví, případně převodu vlastnictví určité věci. Těmto daním podléhá majetek, a to jak movitý (daň silniční, dědická a darovací), tak majetek nemovitý (daň dědická, darovací, z převodu nemovitostí a daň z nemovitostí). Pro nemovitý majetek vždy platí, že se zdaňuje pouze nemovitost nacházející se na území ČR. Spolu s daněmi z příjmů patří k daním přímým, adresným, protože jsou vybírány od poplatníků přímo podle hodnoty jejich majetku či výše příjmů a poplatník nemá možnost se vyhnout jejich placení.

Co do shodných rysů s ostatními subodvětvími finančního práva z hlediska finančněprávní metody regulace mají majetkové daně mnoho společného zejména s ostatními daněmi. Důvodem je daňový řád, jenž je obecným právním předpisem ve vztahu ke všem ostatním speciálním daňovým zákonům. Obsahuje tedy právní úpravu všeobecně použitelnou pro veškeré druhy daní, což znamená, že pokud daň nemá konkrétní aspekt upraven v příslušném speciálním zákoně, použije se obecná úprava obsažená v daňovém řádu.[73] Co do specifikace obsahu těchto jednotlivých předpisů lze pak říci, že speciální daňové zákony obsahují především hmotnou úpravu daní, tedy definují konkrétní daň prostřednictvím popisu konstrukce jednotlivých prvků. Dále pak tyto zákony uvádějí případná procesní specifika pro tu kterou daň. Daňový řád oproti tomu je předpisem procesním.

Co se **veřejnoprávního charakteru účelu regulace** týče, je v právní úpravě majetkových daní patrná priorita veřejných zájmů nad soukromými. Nejdůležitější veřejný zájem je v tomto případě vyjádřen již samotnou fiskální funkcí daní. I majetkové daně slouží v první řadě k získání prostředků do jednotlivých peněžních fondů. Rozpočtově spadají tyto daně do několika různých fondů. Z výnosu daně silniční je naplňován Státní fond dopravní infrastruktury, výnos z daně z nemovitostí putuje do rozpočtů obcí, v jejichž územním obvodu se dané nemovitosti nacházejí, a výnos z transferových daní je příjmem státního rozpočtu.

Každá tato daň tedy v podstatě zabezpečuje realizaci funkcí a úkolů z jiného sektoru. Daň z nemovitostí napomáhá získat prostředky pro samosprávu, pomáhá tak jejímu rozvoji a podporuje rozpočtovou samostatnost. Transferové daně jsou jedním ze zdrojů financování státní správy, která pak zajišťuje pro občany nepřeberné množství služeb a plní nejrůznější úkoly v mnoha oblastech od financování kultury, školství, zdravotnictví přes provoz a financování nejrůznějších typů úřadů až po vytváření rezervních fondů pro případy živelních událostí. Poslední z majetkových daní, daň sil-

73 Dále srov. PAŘÍZKOVÁ, I. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 2. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 381 s. ISBN 80-210-3579-X. s. 234

niční, zase prostřednictvím speciálního fondu[74] umožňuje státu občanům zajišťovat služby spojené s dopravou a dopravní infrastrukturou.

Díky tomu, že jsou tyto daně upraveny zákonem, je výběr prostředků od poplatníků regulován a tím jsou stanoveny mantinely chování nejen pro poplatníky samotné, ale i pro daného správce daně. Správce tak díky zákonné úpravě má pravomoci týkající se stanovení a výběru daně, kdy se poplatník musí těmto úkonům podvolit, zároveň ale zákon správci jeho činnost omezuje jen na vyjmenované činnosti a úkony nezbytně potřebné pro správný výběr či vymožení daně z důvodu stanoveného v zákoně. Práva a svobody poplatníků jsou tedy zároveň chráněny zákonem.

Atributivní podíl veřejné moci se u majetkových daní projevuje zcela jasně. Správce jako zástupce státu v tomto vztahu je jasně vůči poplatníkovi v nadřazeném postavení. Může však vůči účastníkovi činit jen ty úkony, jaké zákon výslovně upravuje. Poplatník naopak, ač v postavení podřazeném, může činit vše, co mu daný daňový zákon nezakáže. U majetkových daní se, co do správy daně, správce vždy řídí konkrétním speciálním právním předpisem upravujícím tu kterou daň (zákon o dani silniční,[75] zákon o dani z nemovitostí,[76] zákon o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí[77]) a subsidiárně daňovým řádem.[78] V jednotlivých zvláštních daňových zákonech jsou stanovena vlastně práva a povinnosti pro správce daně, pro poplatníka předpisy však stanovují pouze povinnosti. Poplatník má právo na vše, co není z důvodu jeho určité povinnosti zakázáno.

Pro právní vztahy vznikající v rámci majetkových daní je též typický jejich **převažující mocenský charakter**. Orgány správy daně, kterými jsou pro majetkové daně finanční úřady, mohou vydávávat akty pouze v rámci svých zákonných zmocnění. Jedná se tedy vždy o akty podzákonného charakteru. V rámci majetkových daní mohou být vydávány různé normativní správní akty, individuální správní akty či akty nenormativní.

74 Státního fondu dopravní infrastruktury. Srov. § 4 odst. 1 zákona č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].

75 Srov. zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].

76 Srov. zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].

77 Srov. zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].

78 Srov. zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].

Individuální správní akty jsou akty aplikace norem finančního práva. V praxi mezi ně řadíme např. rozhodnutí, která vydává správce daně. Z normativních správních aktů v rámci majetkových daní lze jmenovat např. vyhlášky ministerstva, prováděcí předpisy k zákonům, případně obecně závazné vyhlášky obcí (např. týkající se koeficientů daně z nemovitostí) a z aktů nenormativních můžeme uvést metodické pokyny heteronomní povahy, různé druhy pokynů se pak uplatňují i v rámci kontroly této oblasti veřejné správy.

Dalším charakteristickým rysem modifikované administrativně právní metody, která reguluje tuto oblast práva, je **subjektivní konkretizace finančněprávních povinností** ve finančněprávních vztazích. Tento rys je zvláště v oblasti daní velmi patrný, jeho podstata je vyjádřena jedním z hlavních principů daňového práva – principem autoaplikace. Sám daňový subjekt je totiž povinen si vyhledat své povinnosti, k dani se přihlásit a často musí i daň sám vypočítat a odvést. Teprve v případě, že nesplní své povinnosti včas či řádně, nastupuje správní orgán, který prostřednictvím individuálního správního aktu subjektu sdělí, v čem pochybil, a stanoví mu lhůtu k nápravě.

Jedním z posledních charakteristických rysů modifikované administrativně právní metody regulace finančního práva, kterou jmenuje odborná literatura, je **finančněprávní akt**. Finančněprávní akt je základním aktem finančního práva vydaným v rámci nějakého finančněprávního vztahu. Typickým aktem zde tedy není smlouva, jako např. v občanském právu, protože finančněprávní vztahy mají mocenský charakter, ani zákon (který je typickým aktem práva ústavního), protože účelem těchto vztahů není normotvorba.

Tento akt typický pro finanční právo můžeme ale stěží přesně definovat. Zahrnuje totiž mnoho druhů jednotlivých aktů, může mít tak různou podobu. Do výčtu nejčastějších finančních aktů typických pro oblast majetkových daní bychom mohli zařadit rozhodnutí správce daně, daňové tvrzení, protokol, úřední záznam či podání, které může mít v postatě jakoukoli podobu, protože pokud splňuje základní náležitosti, je správce povinen ho posoudit podle jeho obsahu.

Druh aktu je vždy určen zákonodárcem dle účelu a s ohledem na zájmy soukromé, veřejné i ekonomické možností subjektů. Díky mnohosti druhů těchto aktů může zákonodárce v oblasti finančního práva reagovat na změny v ekonomice státu daleko pružněji než v jiných oblastech.

V poslední době ve finančním právu nabírá na významu též negociace, tedy dohoda subjektů o konkrétních podmínkách, které zákon stanovuje jen obecně – typicky u majetkových daní to může být splátkování těchto daní či daňových nedoplatků, případně dohoda o výši daně podle § 98 odst. 4 DŘ.

Posledním typickým znakem metody regulace finančního práva je **imperativní charakter právní regulace**. Finančněprávní normy upravují vztahy vždy tak, aby se minimalizovala volnost subjektů. Je tedy regulován dosti detailně. Není to ale tak, že by subjekt neměl nikdy možnost volby, existují zde i normy dispozitivní, které umožňují subjektu zvolit si mezi určitými statusy. Dle zvoleného postavení má pak tento subjekt předem stanovena svá práva a povinnosti. Jde tedy o jakousi relativní volnost subjektu, který má možnost volby, avšak pouze v rámci zákonem stanovených limitů. Dispozitivnost tedy neoslabuje imperativní charakter norem finančního práva jako takových.

V rámci majetkových daní a přímých daní vůbec se harmonizace ze strany Evropské unie neuskutečňuje. Je to způsobeno především velkými odlišnostmi právních úprav jednotlivých států a jejich rozdílnými ekonomikami. Jakákoli harmonizace v této oblasti by momentálně nebyla účelná a prakticky ani uskutečnitelná. Vzhledem k obrovské rozdílnosti daňových soustav jednotlivých států Evropské unie, jejich místním specifikům, k odlišnému stavu ekonomik a od toho se odvíjející životní úrovně se momentálně harmonizace přímých daní v Evropské unii jeví jako bezpředmětná.

Shrnutí

Na závěr lze tedy konstatovat, že právní úprava majetkových daní je v souladu s charakteristickými znaky metody finančního práva. Odlišuje se jen v drobnostech, které nemají, s ohledem na celek, velký význam.

3.3 Nepřímé a důchodové daně[79]

V oblasti nepřímých a důchodových daní jsou právní vztahy regulovány výhradně právními normami daňového práva, a to v oblasti hmotně právní daňovými zákony upravujícími jednotlivé nepřímé daně a daň z příjmů, která je v naší právní úpravě jedinou důchodovou daní, a v oblasti procesně právní daňovým řádem. Finančněprávní vztahy je možné popsat podle jednotlivých prvků vztahu – subjektu, objektu a jejich obsahu. Subjekty právních vztahů v oblasti nepřímých a důchodových daní jsou výhradně stát reprezentovaný soustavou orgánů finanční správy a rovněž orgánů celní správy na jedné straně a daňové subjekty – plátci a poplatníci daně – na straně druhé. Právní vztahy je možné charakterizovat jako ryze vertikální, kdy ve vztahu podřízenosti je vždy daňový subjekt. Správce daně může o daňové povinnosti rozhodnout z moci úřední vydáním individuálního právního aktu a daňový subjekt se mu musí podrobit. Rovněž při neuhrazení daně má správce daně daňovými předpisy dánu velkou škálu

79 Milan Bárta

nástrojů k vymáhání dlužné daně. V těchto vztazích je velmi široce zastoupeno státní donucení jak při vyměření daně, tak i při jejím vybírání. Objektem právních vztahů je v tomto případě povinné peněžní plnění daňového subjektu vůči veřejným rozpočtům. Specifikem nepřímých daní je skutečnost, že daň vyměřená daňovému subjektu, plátci daně, nezatěžuje přímo jeho majetek. Tím, jehož majetek je daní omezen, je v tomto případě poplatník daně (chápaný v ekonomickém, nikoli v právním smyslu), který daň platí přímo v konečné ceně výrobku nebo služby, jež jsou touto daní zatíženy. Plátce daně tedy pouze daň „vybere" a jako daňový subjekt odvede do veřejných rozpočtů v souladu s příslušným daňovým zákonem. Jiná situace je u daně z příjmů, kterou poplatník daně platí přímo ze svého příjmu a je přímo povinen daň přiznat a odvést do veřejných rozpočtů. Na rozdíl od nepřímých daní tedy daň z příjmů, přímá daň, přímo zatěžuje majetek poplatníka. Obsahem finančněprávních vztahů jsou práva a povinnosti při vzniku daňové povinnosti – např. právo nebo povinnost se registrovat k dani při splnění zákonem stanovených předpokladů, povinnost daň přiznat, správce daně má právo daň vyměřit a daňový subjekt povinnost ji uhradit.

Jelikož daně představují omezení vlastnického práva, které musí daňový subjekt strpět, je ukládání daní upraveno v čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, podle kterého lze daně a poplatky ukládat pouze na základě zákona. Dalším důležitým ústavněprávním ustanovením je základní zásada v demokratickém právním státě uvedená v čl. 2 odst. 2 Listiny, podle kterého lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který stanoví zákon.

Důležitým právním předpisem, který vyplývá z našeho členství v Evropské unii, je Smlouva o fungování Evropské unie ve znění Lisabonské smlouvy,[80] která umožňuje orgánům Evropské unie vydat právní předpisy (směrnice či nařízení) k harmonizaci nepřímých daní, daní z obratu a spotřebních daní. Již od vzniku jednotného trhu v rámci dřívějších Evropských společenství muselo dojít k částečné harmonizaci nepřímých daní, aby jednotlivé státy nenarušovaly svými excesivními rozhodnutími pohyb zboží v rámci jednotného trhu.

Subodvětví daňového práva se v rámci finančního práva vyznačuje úplnou vertikalitou právních vztahů, a to zejména v oblasti nepřímých daní. Většina právních norem na tomto úseku má kogentní povahu a neumožňuje odchýlení se od jejich úpravy, případně možnost volby chování adresáta těchto norem. Malou výjimkou je například

80 Srov. Lisabonskou smlouvu pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007, publikovaná ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 111/2009 Sb. m. s. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 11. 2012].

možnost stát se plátcem daně z přidané hodnoty na vlastní žádost.[81] Úprava přímých daní obsahuje větší množství dispozitivních norem a dokonce u daně z příjmů existuje možnost sjednání daně, což může velmi vzdáleně připomínat kontraktační vztah, byť s mnoha omezeními. Ačkoliv je v této oblasti míra donucení ze strany státu velmi vysoká, vykazuje subodvětví daňového práva významnou odlišnost od všech ostatních subodvětví finančního práva, a to je proces autoaplikace daňové povinnosti. Daň je sice stanovena správcem daně vydáním individuálního právního aktu – rozhodnutím, avšak v drtivé většině ve shodě s podaným daňovým přiznáním daňového subjektu. Daňový subjekt má totiž povinnost sám si daň stanovit na základě podkladů z daňové evidence, sám ji spočítat a přiznat správci daně na formulářovém podání a také ji sám uhradit.[82] K vyměřování daně z moci úřední pak dochází ze strany správce daně pouze u omezeného počtu daňových subjektů, a to buď na základě výsledků postupu k odstranění pochybností, nebo na základě daňové kontroly. Ve velké většině případů tak dochází pouze ke zpětné kontrole správnosti vypočtené daně daňovým subjektem. Právě možnost zpětného doměření daní se všemi zákonnými sankcemi má nutit daňové subjekty, aby v rámci prvotního procesu autoaplikace spočetly daň ve správné výši.

Při zkoumání metody finančněprávní regulace bylo identifikováno několik specifik, které přispívají k odvětvové samostatnosti finančního práva. Prvním takovým specifikem, které Mrkývka[83] identifikuje, je **veřejnoprávní charakter účelu regulace**, který je v oblasti právní úpravy nepřímých i důchodových daní zcela zřejmý. Účelem úpravy je jednoznačný veřejný zájem na vybrání daní a na naplnění veřejných rozpočtů dostatečným množstvím peněžních prostředků, aby mohl stát i ostatní veřejnoprávní korporace financovat veřejné služby a sociální transfery. Mocenským zásahem státu zde dochází k zákonnému omezení vlastnického práva. Na rozdíl od přímých daní, kdy dochází k přímému zmenšení příjmu nebo majetku daňového subjektu, u nepřímých daní ke zmenšení majetku a omezení vlastnického práva dochází nepřímo, neboť ten, kdo skutečně daň hradí – poplatník – je nucen vydat větší množství svých peněžních prostředků, než kdyby daná komodita daní zatížena nebyla. Nepřímé daně představují jeden z nejvýznamnějších fiskálních zdrojů veřejných rozpočtů. Daň z příjmů je pak fiskálně nejvýznamnější přímou daní v naší daňové soustavě.

Obecně lze říci, že je nepřímými daněmi zatížena spotřeba. Daní z přidané hodnoty je zatíženo veškeré zboží a služby s drobnými výjimkami, které jsou od daně osvobozeny.

81 Srov. § 6f zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 11. 2012].

82 Srov. § 135 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 11. 2012].

83 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 37.

Spotřebními daněmi jsou pak zatíženy vybrané komodity, jejichž spotřeba nereaguje na výši ceny, nebo jejichž spotřebu stát určitým způsobem omezuje – to platí například pro daň z tabáku nebo daň z lihu. Daň z minerálních olejů pak zatěžuje zejména benzín a naftu, jejichž spotřebu nelze výrazně omezovat v případě růstu ceny. Ekologické daně, jejichž název není stále ještě ukotven a označují se i jako environmentální nebo zelené,[84] byly zavedeny za účelem získání peněžních prostředků pro ochranu a rozvoj životního prostředí, proto jsou jimi zatíženy komodity zatěžující životní prostředí – zemní plyn, pevná paliva a elektřina.

Z výše uvedených příkladů můžeme dovodit, že stát v případě spotřebních a ekologických daní záměrně vybírá ty komodity, jejichž spotřebu lze jen těžko omezovat. Jejich vybírání přináší vysoký výnos do veřejných rozpočtů, v případě daně z přidané hodnoty dokonce výnos z veškeré spotřeby zboží a služeb ve státě. Vzhledem k tomu, že vybírání takových daní od jednotlivých poplatníků přímo jimi zatížených by bylo velmi náročné, existuje kategorie plátců daně – daňových subjektů, na něž stát svým mocenským působením přenáší povinnost daň od poplatníků vybrat a uhradit ji prostřednictvím správce daně. Dalším aspektem nepřímých daní je skutečnost, že jejich vybírání nepociťuje poplatník tak silně jako u přímých daní, kdy musí tuto daň sám vypočítat a odvést. V případě nepřímých daní je na konečného poplatníka daň přenesena plátcem daně v konečné ceně zboží nebo služeb a tyto daně jsou tak právě v konečné ceně jakoby skryty. Ochota platit tyto daně je tak mnohem vyšší než u přímých daní.

Jak bylo již uvedeno výše, důchodové daně přímo zmenšují příjem daňového subjektu, neboť ten je povinen část ze svého příjmu odevzdat formou daně veřejným rozpočtům. Daní je tedy zatížen příjem osoby, přičemž české daňové právo rozlišuje daň z příjmů fyzických osob a daň z příjmů právnických osob, byť je jejich právní úprava obsažena v jednom zákonu. U těchto daní můžeme v podstatě explicitně vidět zásah státu v omezení vlastnického práva, neboť z příjmu musí být část přímo odevzdána. Je-li příjem daňového subjektu 100 a daň je ve výši 20 %, pak čistý příjem daňového subjektu činí pouze 80, neboť se zbývajících 20 musel nedobrovolně vzdát skrze povinnost uhradit daň do veřejných rozpočtů, z nichž jsou financovány veřejné statky a služby a sociální transfery. Placení daně z příjmů je tak položkou, kterou daňový subjekt přímo vidí a vnímá. Proto je u této daně možné pozorovat mnohem nižší ochotu k její úhradě, resp. k jejímu samotnému přiznání, kdy daňové subjekty využívají veškerých zákonných možností k co největšímu snížení částky daně. Při velkém snížení se mnohdy daňový subjekt pohybuje na hraně zákona, někdy dokonce až za jeho hranou.

84 Srov. VANČUROVÁ, A, LÁCHOVÁ, L. *Daňový systém ČR 2010*. 10. vydání. Praha: Nakladatelství 1. VOX a.s., 2010, s. 53.

Atributivní podíl veřejné moci[85] je dalším z aspektů metody finančněprávní regulace. Právních vztahů vznikajících v oblasti daňového práva se vždy jako jeden ze subjektů účastní stát prostřednictvím svých orgánů finanční správy nebo orgánů celní správy, jimž je zákonem svěřena působnost v oblasti daní. Na rozdíl od jiných subodvětví, kde se stát podílí pouze na vytvoření jeho právní regulace a dále například pouze v rámci určitého dohledu či dozoru – např. bankovní právo, v subodvětví daňového práva stát prostřednictvím zákonodárce právní regulaci vytváří, ale rovněž je přímým účastníkem těchto vztahů skrze výše zmíněné správní orgány. Jelikož vztahy vznikající v této oblasti jsou vertikálního charakteru, kdy stát má vždy pozici nadřízeného subjektu, je v právu nepřímých a důchodových daní podíl veřejné moci v podstatě absolutní. To je dáno i zájmem státu na vybrání co nejvyššího možného množství daní v příslušných právních a ekonomických podmínkách.

V subodvětví daňového práva převažují individuální správní akty, kterými je stanovována konkrétní daňová povinnost, jak bude podrobněji rozebráno níže. Převažuje tak **mocenský charakter právních vztahů**.[86]

Jelikož lze daně stanovit výlučně na základě zákona, zákonodárce v podstatě téměř nezmocňuje orgány výkonné moci k vydávání podzákonných normativních aktů v oblasti hmotněprávní úpravy nepřímých daní. Výjimku tvoří vyhláška č. 370/2003 Sb., kterou se stanoví podmínky a náležitosti pro prokázání skutečností rozhodných pro posouzení žádosti o snížení zajištění spotřební daně nebo o upuštění od jeho poskytnutí. Veškeré povinnosti jsou tak přímo konkretizovány v zákonech upravujících jednotlivé nepřímé daně. Že je zájem státu, resp. zákonodárce, na tom, aby zásahy ze strany orgánů moci výkonné cestou podzákonných normativních aktů byly co nejmenší, můžeme například vidět na zákonu o dani z přidané hodnoty, který obsahuje celkem tři přílohy, přičemž třetí z nich stanovující seznam zboží a služeb podléhajících snížené sazbě daně je nejdůležitější. Právní úprava by jistě mohla být vytvořena tak, že by zákonodárce přenechal orgánům výkonné moci, aby podzákonným normativním aktem, v tomto případě vyhláškou, tento seznam zboží a služeb vytvořily samy. Jejich změna by pak byla legislativně jednodušší, než tomu je nyní, kdy přeřazení zboží do snížené či základní sazby musí být provedeno cestou změny zákona. Jelikož je zájem státu na vybrání daní tak veliký, přenechává veškeré změny daní zákonodárci.

Podobná situace je i v oblasti daně z příjmů, kde je přílohou zákona rozdělení dlouhodobého majetku do jednotlivých odpisových skupin. Také v tomto případě je změna

85 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 38.

86 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 38.

v zařazení majetku ponechána na vůli zákonodárce, který by změnu musel provést formou novely zákona.

Ve velké míře se v oblasti daňového práva objevují nenormativní akty. Ministerstvo financí a orgány finanční správy vydávají pokyny řady D, které jsou v podstatě metodickými pokyny pro konkrétní daňové situace. Kromě nich je vydáváno i velké množství dalších metodických pokynů a doporučení. Byť se jedná o akty nenormativní povahy, určité působení na vznikající vztahy v oblasti daňového práva je jim přiznáváno s odkazem na zásadu legitimního očekávání, neboť byly-li jednou vydány za účelem konkretizace určitých daňových vztahů či postupů, očekává se, že se podle nich bude chovat nejenom daňový subjekt, ale také sám správce daně.

Subjektivní konkretizace finančněprávních povinnosti[87] v oblasti daní je zcela odlišná od jiných subodvětví finančního práva. Je zde totiž uplatňován proces autoaplikace při stanovení daně, jak již bylo uvedeno výše. Daňový subjekt tak má přímo zákonem stanovenu povinnost zjistit správnou výši daně na základě vedení účetnictví nebo jiných daňových evidencí a svoji daň tedy vypočítat. Tuto vypočtenou daň pak musí prostřednictvím formulářového podání vyjevit správci daně, tedy daň přiznat, a nakonec i sám svoji vypočtenou daň uhradit. Až do chvíle podání přiznání správci daně tak plní své daňové povinnosti sám daňový subjekt jako mocensky podřízený subjekt bez jakéhokoliv zásahu státu jako mocensky nadřízeného subjektu. Současný daňový řád je však konstruován na skutečnosti, že správce daně musí i na základě podaného přiznání vyměření daně stvrdit vydáním individuálního správního aktu – platebního výměru.[88] Teprve jeho vydáním dochází konstitutivně ke stanovení daně daňovému subjektu.

V oblasti daní je základním **finančněprávním aktem**, jenž je považován za další specifikum metody finančněprávní regulace,[89] přiznání daňového subjektu k dani, které je výsledkem procesu autoaplikace a kterým daňový subjekt deklaruje vůči správci daně, že splnil svoji povinnost sám si daň stanovit a spočítat. Tento akt autoaplikace vůči správci daně však musí být podle současného pojetí vyměřování daní v daňovém řádu potvrzen vydáním individuálního správního aktu – platebního výměru, kterým správce daně autoritativně výši daně potvrdí. Je zde zcela patrný rozdíl od předchozí právní úpravy uvedené v zákoně o správě daní a poplatků,[90] kdy k vyměření daně

87 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 38.

88 Srov. § 140 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 11. 2012].

89 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 39.

90 Srov. zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12.

docházelo pouze záznamem o vyměření na tiskopisu daňového přiznání a daň byla ze strany správce daně vyměřovaná pouze fiktivním rozhodnutím. Daňový řád toto pojetí zrušil a stanovil nutnost vydání konkrétního rozhodnutí jako individuálního správního aktu. Rovněž v dalších řízeních podle daňového řádu je ve většině případů na základě určitého aktu daňového subjektu vydáván individuální správní akt správce daně (např. v rámci registračního řízení přihláška k registraci, na základě které správce daně vydá rozhodnutí o registraci).

Jiná možnost než vydat individuální správní akt není, pokud daňový subjekt nesplní své povinnosti v rámci procesu autoaplikace a přiznání nepodá, ačkoliv měl. Pak musí správce daně přistoupit k autoritativnímu vyměření daní právě a jedině formou individuálního správního aktu. Stejná situace nastane i u příkladu uvedeného výše, pokud daňový subjekt nesplní svoji registrační povinnost, pak je správce daně povinen registrovat daňový subjekt z moci úřední. Obdobnou situací je i proces úhrady daně.

Obecně lze říci, že ve většině případů je na základě učiněného aktu daňového subjektu vydáván správcem daně individuální správní akt, byť má v mnoha ohledech pouze „potvrzovací" účel, v některých konkrétních případech má charakter konstitutivní, v některých však pouze deklaratorní. Jestliže však daňový subjekt své povinnosti nesplní sám, i když je k tomu povinen, pak musí nutně nastoupit cesta státního donucení formou individuálních finančněprávních aktů. Ty vždy mají konstitutivní charakter a jejich účelem je vybrat daň do veřejných rozpočtů.

Jak již bylo uvedeno výše, daně lze ukládat pouze na základě zákona, neboť je tím omezováno vlastnické právo k majetku daňových subjektů. To samo vyvolává potřebu, aby právní regulace daní měla silně imperativní charakter.[91] Nelze totiž předpokládat, že by se jedinec vzdával části svého majetku ve prospěch většiny dobrovolně na základě svého altruistického cítění, byť ani takové subjekty nelze zcela vyloučit. Zmenšení a odebrání části majetku formou daní ve prospěch veřejných rozpočtů tak musí být ze strany státu vynuceno právními normami imperativního charakteru.

Zejména oblast nepřímých daní, pro stát velmi fiskálně významná, vyžaduje podrobnou právní úpravu s minimalizací volnosti subjektů. Bohužel právě oblast nepřímých daní je velmi často zatížena podvody s cílem vyhnout se daňové povinnosti, a proto lze pozorovat stále se zpřísňující charakter této úpravy. Jedním z mála příkladů může být limit pro povinnou registraci k dani z přidané hodnoty, který je v současné době 1 mil. Kč. Kdo tohoto obratu nedosáhne, nemusí být registrován jako plátce daně,

2010. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].

91 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 39.

avšak může se jím stát na dobrovolné bázi. Stát však již připravuje snížení této hranice na 750 tis. Kč. Z tohoto důvodu dojde ke zmenšení prostoru pro dobrovolnou registraci a naopak okruh daňových subjektů, které budou mít registraci k dani povinnou, vzroste. Je to však jen jeden z mnoha případů, kdy úprava těchto daní nabírá čím dál více imperativnějšího charakteru.

Imperativní charakter právní regulace podporuje i skutečnost, že v oblasti nepřímých daní vznikají zcela vertikální právní vztahy, kdy daňový subjekt je v pozici podřízeného subjektu a naopak správce daně vždy v pozici nadřízeného subjektu, který si splnění povinností může z titulu své pravomoci vynutit na daňovém subjektu i nedobrovolně.

V oblasti přímých daní, zejména zde řešené dani z příjmů, je vykazována v některých ohledech nižší míra imperativnosti, než je tomu u nepřímých daní. Zákonodárce zde v mnohem větší míře nechává na daňovém subjektu, aby zvolil takový postup při výpočtu daně, který je pro něho nejvýhodnější. Příkladem může být právní úprava daňových odpisů, kdy existují základní dva druhy odpisů – odpisy rovnoměrné a odpisy zrychlené. Daňový subjekt zde má možnost vybrat si jednu variantu a podle té pak postupovat dále. Zvolená varianta pak ovlivňuje výši daně v jednotlivých letech, protože každá z nich vede k výpočtu jiné výše daně. Dalším příkladem je možnost daňového subjektu – fyzické osoby vybrat si, zda bude při výpočtu základu daně vycházet ze skutečných nákladů, které musí být podloženy doklady z účetnictví nebo daňové evidence, či pro určení nákladů zvolí výdajový paušál, který představuje určité procento z dosažených příjmů. Kromě toho, že také toto rozhodnutí může mít vliv na výši daně v jednotlivých letech (většinou jej má), daňový subjekt má mnohem nižší rozsah vyžadované administrativy, neboť v podstatě nemusí uchovávat výdajové doklady. V právní úpravě daně z příjmů bychom mohli nalézt další příklady nižší míry imperativnosti právních norem, kdy má daňový subjekt možnost zvolit si v rámci zákona více variant možného chování, které bude mít bezprostřední dopad na výši přiznané a placené daně. Přesto je však i právní úprava přímých daní mnohem více imperativní než například jiná subodvětví finančního práva.

Co se týče vlivu harmonizace práva s evropským právem, pak lze konstatovat, že vliv harmonizace ze strany Evropské unie na oblast nepřímých daní je velký, neboť česká právní úprava všech tří druhů nepřímých daní (z přidané hodnoty, spotřební, ekologické) musí být v souladu s právem Evropské unie.[92] Již v úvodu bylo uvedeno, nepřímé daně se promítají do konečné ceny zboží nebo služby a ovlivňují tak její výši.

92 Zásadní směrnicí, která již byla transponována do českého právního řádu, je směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.

Jelikož základním cílem dřívějších Evropských společenství bylo vytvořit jednotný trh fungující na celém jejich území, musela být upravena i oblast nepřímých daní, neboť tyto daně, pokud by bylo stanovování jejich výše i předmětu zdanění pouze v kompetenci národních států, by mohly zavádění jednotného trhu narušit a ve své podstatě zamezit volnému pohybu zboží a služeb jako nutné podmínce pro jeho fungování.[93] Z tohoto důvodu byly vydány směrnice, které oblasti jednotlivých daní harmonizují a vyžadují po státech dodržování určitých pravidel. Neboť se jedná o směrnice, nejsou přímo závazné pro subjekty v národních státech, ale státy je musí transponovat do svého právního řádu přijetím vlastního normativního aktu, v našem případě jednotlivých zákonů upravujících oblast nepřímých daní. V těchto směrnicích nalezneme mnoho harmonizačních prvků, ať už se jedná o prostorovou působnost, věcnou působnost – stanovení konkrétních komodit, jež podléhají zdanění nepřímou daní apod. Nejdůležitějším harmonizačním prvkem je však stanovení minimálních sazeb daně, příp. přímo stanovení minimální daně uvalené na vybrané komodity. Díky tomuto opatření je zajištěno, že státy nebudou narušovat jednotný vnitřní trh stanovením příliš nízkých daní. Bohužel je tato oblast zatížena velkým množstvím výjimek, které si jednotlivé státy při zavádění právní úpravy Evropské unie vyjednaly.

I do budoucna lze předpokládat, že proces harmonizace nepřímých daní bude pokračovat, a to zejména stanovením detailnější úpravy jednotlivých institutů zdanění a také s velkou pravděpodobností zužováním pásem, v rámci kterých může být daň v jednotlivých státech stanovena.

Naprosto odlišná situace panuje v oblasti přímých daní, kde v podstatě žádná harmonizace důchodových daní neexistuje, až na pár okrajových výjimek, které mají přesah mezi jednotlivými členskými státy, například přeměny obchodních společností nebo vztahy mezi mateřskými a dceřinými společnostmi. Ani v nejbližších letech není možné předpokládat, že by se snahy o harmonizaci podařilo posunout směrem kupředu. Jednotlivé státy stále přistupují k dani z příjmů velmi citlivě, neboť tato otázka má důležité konotace do vnímání voličů v jednotlivých zemích.

Shrnutí

Daňové právo lze považovat za jedno ze stěžejních subodvětví finančního práva. V případě metody právní regulace se toto subodvětví velmi přibližuje správnímu právu, byť

93 Srov. NERUDOVÁ, D. *Harmonizace daňových systémů zemí Evropské unie*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2008. ISBN 9788073573867. s. 18.: *„Harmonizaci lze chápat jako mechanismus, jehož pomocí jsou odstraňována taková daňová ustanovení, která buď vytvářejí překážky ve fungování jednotného vnitřního trhu, nebo deformují hospodářskou soutěž.“*

má svá zvláštní specifika, jež byla popsána výše. V rámci daňového práva vidíme silný imperativní charakter úpravy, naprostou vertikalitu vztahů a mocenskou nadřazenost státu představovaného orgány finanční a celní správy. Subodvětví daňového práva je pro stát a jeho fungování klíčovým odvětvím, neboť jsou jeho prostřednictvím zajišťovány příjmy státního rozpočtu, ale i rozpočtů dalších veřejnoprávních korporací. Zájmem státu tedy je, aby právní úprava byla co nejkvalitnější a řádně tak fungoval výběr zmíněných daní. U nepřímých daní musí stát navíc respektovat právní úpravu Evropské unie a je tak z velké části v této oblasti omezen na své vůli.

Ačkoliv je v právní úpravě nepřímých daní i daně z příjmů právnických osob stále mnoho věcí, které by mohly být upraveny lépe, bylo by za současné situace vhodnější, aby zákonodárce k jednotlivým úpravám přistupoval střízlivěji a s rozvahou, neboť zejména překotný vývoj v posledních letech snižuje celkovou stabilitu této právní úpravy, s čímž je spojeno i snížení důvěry ve fungování daňového práva jako jednoho ze subodvětví finančního práva.

3.4 Organizace finanční správy v užším slova smyslu[94]

Vztahy v rámci finanční správy jsou svoji povahou vztahy veřejnoprávními a autoritativními, jsou primárně upraveny kompetenčními normami nové finanční správy ČR ve stejnojmenném zákoně.[95] Uvedené normy zakládají pravomoc a působnost těchto orgánů v rámci správy daní. V části kompetenční se užívá metoda veřejnoprávní regulace. V části, kde upravuje nová kompetenční norma i otázky procesního práva – správu daně, jako jsou otázky nahlížení do spisu, zvláštní postupy a způsoby vykazování údajů při tvrzení daně a pojistného a poskytování údajů, lze hovořit o finančněprávní metodě regulace.[96]

Metody právní regulace nelze beze zbytku rozdělit na veřejnoprávní a soukromoprávní.[97] Metody dále uvedené jsou typické, tj. takové, pomocí nichž je veřejnoprávně nebo soukromoprávně regulována převážná většina vztahů. Společným znakem všech finančněprávních norem je úprava finančních vztahů. Hlavním kritériem pro rozčlenění finančněprávních norem bude pak jejich poslání, charakter a účel příslušné části peněžní masy, kterou upravují. Podpůrnými kritérii mohou být i hlediska další, například, který finanční orgán určité finančněprávní normy realizuje. Nicméně je

94 David Jeroušek, Libor Kyncl

95 V rámci §§ 1, 2, 4, 5, 7, 8, 10, 11 a 12 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě ČR, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

96 Srov. MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 28–31.

97 K tomu více v kapitole **2.1 Metoda finančněprávní regulace**.

nutno přihlédnout i k tomu, že z veřejnoprávních oborů souvisí finanční právo zcela nepochybně i s mezinárodním právem veřejným. Tato souvislost se projevuje hlavně v oblasti měny, devizového hospodářství a daní.

Účel právní úpravy u organizačních norem Finanční správy ČR má jednoznačně **veřejnoprávní charakter**. Za tento účel považujeme zřízení zákonem předpokládaných orgánů veřejné moci, které posléze vykonávají svoji působnost orgánu veřejné moci stanovenou kompetenčními normami. Tuto působnosti uskutečňují v rámci své věcné příslušnosti, která zahrnuje zejména výkon správy daní, které nepatří do působnosti jiného správce daně, a další oblasti působnosti přiznané na základě zřizovacího zákona č. 456/2011 Sb.[98] Samotný akt zřízení jednoznačně upřednostňuje veřejné zájmy před soukromými, protože zřizovací úkony nemají přímou souvislost s plátci a poplatníky. Ti se do vztahu s finanční správou dostanou až ve chvíli, kdy byl příslušný orgán zřízen a vykonává svoji působnost, tedy kdy již veřejná moc má **atributivní podíl** na daném rozhodování.

Uvedený výkon působnosti má podobu **autoritativní (mocenské) aplikace daňových předpisů**, zejména u vztahů založených na normách daňového práva hmotného a procesního. Nicméně z pohledu svého cíle a naplnění metody regulace lze vysledovat průmět metody i u vymezení věcné kompetence (a mocenské) a u pojetí správy daně v ohledu organizačním, tedy zajištěním efektivní autoritativní aplikace daňových právních norem věcně a místně příslušným orgánem finanční správy.

Obsahem jsou **finančněprávní práva a povinnosti subjektů** právního vztahu, které **jsou samostatně konkretizovány**. Jsou to práva a povinnosti, které se vztahují k objektu. Ve finančním právu je stanovena povinnost zaplatit, odvést a oprávnění státu či veřejnoprávní korporace vymáhat určité plnění od podřízeného subjektu, ale také existuje právo podřízeného subjektu na určité plnění ze strany státu jako správce veřejného peněžního fondu. Není od věci uvažovat o tom, zda některé finanční vztahy mají subjekt nadřízený a podřízený, ale použít terminologii subjekt oprávněný a subjekt povinný. Např. v rámci daní – subjektem oprávněným je stát, kterému vznikl nárok na daň a subjekt povinný, který je povinen daň zaplatit. Vznikne daňový přeplatek, nárok na sociální dávku atp., a postavení se převrátí – subjektem oprávněným k vyplacení přeplatku na dani bude daňový subjekt a subjektem povinným bude stát.

Pokud jde o **finančněprávní akt** v organizaci finanční správy jako takový, jednoznačně převažuje akt zákonný zřizovací, Na něj navazuje akt podzákonný, vyhlášky Ministerstva financí, které například zřizují jednotlivá územní pracoviště finančních úřadu. V rámci organizační struktury Finanční správy ČR jsou přijímány i vnitroorganizační

98 Srov. §§ 4, 7 a 10 zákona č. 456/2011 Sb., o Finanční správě ČR, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

finančněprávní normativní akty heteronomní povahy. Když do rámce samotné organizační úpravy nezahrneme rozhodnutí a jiné úkony týkající se místní příslušnosti v konkrétních řízeních, čistě organizační úkony nezahrnují rozhodnutí o daňových povinnostech.

Je patrná jednoznačná kogentnost právní úpravy s projevem administrativní metody regulace a všemi jejími převažujícími rysy, proto lze hovořit o **bezvýhradné imperativnosti norem** na úseku organizace finanční správy.

V organizační oblasti právní úpravy finančního práva je možno nalézt jen velmi řídkou harmonizační úpravu a tomu odpovídající snahy vůbec. Pokud bychom nějakou našli, jedná se spíš toliko o úpravu otázek spolupráce daňových správ při správě daně z přidané hodnoty a mezinárodního vymáhání pohledávek, tedy zejména výměny informací v těchto oblastech.

Organizace Finanční správy ČR přímo ovlivňuje faktické daňové výnosy a také náklady a efektivnost výběru daní. Tyto veličiny jsou podmíněny kvalitou aplikace souvisejících právních předpisů, avšak kvalitu aplikace není možno jednoduše vyjádřit číselně. Finanční správa České republiky v současné době směřuje k zavedení tzv. Jednoho inkasního místa, je očekáván při jeho naplnění a plné realizaci spíše pozitivní makroekonomický přínos. Naopak, pokud by nová právní úprava nevstoupila v účinnost, lze očekávat spíše příznivý dopad na ekonomiku státu, alespoň v první fázi. Nicméně nerealizace projektu Jednoho inkasního místa by ve svém důsledku nepřinesla zvýšení efektivity a snížení nákladností výběru veřejných financí jako celků.

Dle zákona o státním rozpočtu ČR na rok 2013 se jedná o zásadní náklady na vytvoření nové struktury Finanční správy, které budou dále dobíhat v následných letech. Bez zajištění financování ze státního rozpočtu není možno o realizaci právního předpisu vůbec uvažovat. Dopad je možno očekávat v přímých výdajích v řádu miliard korun v každém roce.

Kompetence a organizace Finanční správy má významný a přímý vliv na příjem státního, obecních a krajských rozpočtů. Jedná se o správu převažující části daní na území ČR – zbývající Celní správu, která by se v roce 2015 s touto spojila v rámci úplného vytvoření Jednoho inkasního místa. V této fázi bude zákon pro správu všech daní a jejich rozpočtové určení přímo kardinálním.

Shrnutí

Závěrem analýzy je možno konstatovat, že finančněprávní metoda regulace nachází svůj odraz, a to poměrně jednoznačně, i v organizačních a kompetenčních normách

finanční správy sensu stricto (dříve daňové správy), i když **díky kompetenční povaze organizačních norem lze jen velmi omezeně posuzovat specifika užité metody regulace**. Na základě výše uvedeného však máme za to, že v rámci organizační úpravy Finanční správy ČR má metoda regulace převážně povahu administrativněprávní metody regulace. Je předpokladem a podkladem pro funkční stránku finanční správy, u níž se metoda finančněprávní regulace projevuje v plné šíři. Je modifikována soukromoprávními prvky spočívajícími v použití autoaplikace v mnoha úkonech směřujících k Finanční správě ČR.

3.5 Mezinárodní zdanění[99]

Vztahy v rámci mezinárodního zdanění jsou v daňovém právu již ze své podstaty nerovné – na jedné straně stojí stát, nositel státní moci a garant existence společenství občanů a na druhé straně daňový subjekt, který využívá poskytovaných garancí a v rámci nich realizuje své ekonomické činnosti.

V mezinárodním zdanění však existuje i další rovina, a to rovina komunikace mezi státy navzájem, jako zcela rovnoprávnými subjekty a nositeli mezinárodních práv a odpovědností za své občany na svém území. Tento vztah je natolik odlišný od finančního a daňového práva v rámci vnitrostátní právní úpravy,[100] že i metoda regulace, která se zde uplatní, bude vykazovat určité odlišné prvky. I když se zdá, že u mezinárodního zdanění půjde zejména o tuto druhou rovinu, nelze vztah státu vůči svým občanům opomíjet. Jelikož ve většině případů nejsou podnikatelé subjektem mezinárodního práva, je role státu při zprostředkování právní úpravy mezinárodním fóru nezastupitelná.

Mezinárodní daňové právo lze definovat jako právní regulaci fiskálních vztahů s mezinárodním prvkem. Fiskální právní vztah je druh právního vztahu, sociální vztah upravený zákonem. Předmětem vztahu je daň definována jako povinná, předem stanovená platba, která odvádí nominální příjmy z podnikání ve prospěch veřejného peněžního fondu bez poskytnutí ekvivalentního protiplnění. Mezinárodní daňové právo je **ze své podstaty veřejným právem**, kde je určujícím prvkem veřejný zájem, zejména zájem státu jako celku na zabezpečení finančních prostředků k poskytování veřejných statků pro své občany, na svém území, jako projev pečovatelské funkce státu.

I když mocenské působení u mezinárodního zdanění chybí, mezinárodní daňové právo vytváří mantinely mocenského působení států, které jsou stranami konkrétní

99 Jana Kranecová

100 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. et al. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 37–39.

mezinárodní smlouvy. Mantinely jsou o to silnější, že se nevytvářejí jen vůči občanům jednoho státu, ale vůči občanům všech států, kteří jsou stranami mezinárodní smlouvy. Tím je naplněn základní účel regulace finančního práva jako odvětví při zachování nejvyšší možné míry práv a svobod adresátů, vůči kterým normy mezinárodního daňového práva působí, o to víc, když působí na území více států v souladu se zásadou spolupráce a koordinace.

Stejně jako v celé výseči daňového práva se i v rámci mezinárodního zdanění objevuje **významný vliv veřejné moci na finančněprávní vztahy**, i když s mezinárodním prvkem. Je to dáno cílem právní regulace, kterým je zabezpečení zdrojů pro financování veřejných statků, které stát na svém území poskytuje. Hranice tohoto působení jsou dány zejména základními ústavními zásadami, které se v rámci zdanění mezinárodních příjmů použijí (Ústava a Listina základních práv a svobod).[101]

Převažující mocenský charakter právních vztahů je dán tím, že veřejná moc působí v rámci vztahů, které upravuje finanční právo, prostřednictvím moci výkonné. Tato charakteristika je v rámci mezinárodního práva daňového ještě zřetelnější. Výkonná moc se u pramenů mezinárodního daňového práva účastní v zásadní míře i legislativního procesu, přípravy návrhu textového znění smlouvy a jednání o jeho výsledné podobě. Zákonodárná moc potom má pravomoc mezinárodní smlouvu ratifikovat. Během ratifikačního procesu však existují pouze omezené možnosti změny textu smlouvy.

Subjektivní konkretizace finančněprávních povinností je modifikována právě mezinárodním prvkem. Vyčíslení daňové povinnosti a určení konkrétního státu, do jehož rozpočtu bude daň z mezinárodních příjmů zaplacena, je v odpovědnosti daňového subjektu. Teprve v případě, že si daňový subjekt povinnost nesplní, nebo ji splní v nesprávné výši, zasahují orgány daňové správy příslušného státu. V rámci mezinárodního zdanění hraje v oblasti výběru daní důležitou roli zejména mezinárod-

101 Čl. 10 a 10a Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013]. a čl. 11 odst. 5 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV a SVOBOD jako součástí ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů. [cit. 14.2.2013].

ní spolupráce daňových správ,[102] která je v rámci Evropské unie posílená[103] v důsledku aplikace základních svobod, na nichž je Evropská unie postavena, tedy volného pohybu osob, zboží, kapitálu a služeb.

I když je ústředním právním aktem mezinárodního zdanění mezinárodní smlouva, k výběru konkrétní daně a tedy k naplnění smyslu a účelu mezinárodního zdanění dojde až na základě **finančněprávního aktu**, jehož forma a náležitosti jsou v dispozici

102 Srov. *Articles of the Model Convention with respect to taxes on income and on capital*. [online] OECD. [cit. 14. 2. 2013] Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/49/35363840.pdf>. Nebo BRINKER, T. M., SHERMAN, R. Relief from international double taxation. [online] *The Tax Adviser*. 2002, roč. 33, č. 10, s. 636–638. [cit. 14. 2. 2013] Dostupné z: <http://www.thefreelibrary.com/Relief+from+international+-double+taxation.-a093087591>. a SOJKA, V. Mezinárodní zdanění příjmů. Smlouvy o zamezení dvojího zdanění a zákon o dani z příjmů. Praha: Aspi, 2006. s. 201–228. ISBN 80-7357-160-9.

103 Srov. Směrnice Rady 2011/96/EU ze dne 30. listopadu 2011 o společném systému zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských států, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 8. 2013]. Dostupné z: <http://eur.lex.europa.eu/>. Směrnice Rady 2009/133/ES ze dne 19. října 2009 o společném systému zdanění při fúzích, rozděleních, částečných rozděleních, převodech aktiv a výměně akcií týkajících se společností z různých členských států a při přemístění sídla evropské společnosti nebo evropské družstevní společnosti mezi členskými státy, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 8. 2013]. Dostupné z: <http://eur.lex.europa.eu/>. Směrnice Rady 2010/24/EU ze dne 16. března 2010, o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 8. 2013]. Dostupné z: <http://eur.lex.europa.eu/>. Směrnice Rady 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 8. 2013]. Dostupné z: <http://eur.lex.europa.eu/>. Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 1189/2011 ze dne 18. listopadu 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením směrnice Rady 2010/24/EU o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 8. 2013]. Dostupné z: <http://eur.lex.europa.eu/>. 2012/772/EU: Doporučení Komise ze dne 6. prosince 2012 o agresivním daňovém plánování. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 8. 2013]. Dostupné z: <http://eur.lex.europa.eu/>. 2012/771/EU: Doporučení Komise ze dne 6. prosince 2012 týkající se opatření, která mají pobídnout třetí země k uplatňování minimálních standardů řádné správy v oblasti daní. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 8. 2013]. Dostupné z: <http://eur.lex.europa.eu/>.

jednotlivých států. V této oblasti nalezneme řadu doporučení ze strany mezinárodních organizací, jako například OECD,[104] které se snaží o snížení administrativní zátěže, která dopadá na daňové subjekty.

Daňové subjekty, které jsou subjekty finančněprávních vztahů s mezinárodním prvkem, mohou regulovat výši výsledné daňové povinnosti vždy jen v rámci platného účinného práva, které má na tomto úseku **imperativní charakter**. V případě mezinárodního zdanění, na rozdíl od vnitrostátního daňového práva, je jejich postavení, a tedy vymezení práv a povinností, dáno jak vnitrostátními právními předpisy, tak mezinárodními smlouvami, které vytváří základní mantinely vnitrostátní úpravy.

Evropská unie v důsledku vytvoření příznivého mezinárodního prostředí prostřednictvím volného pohybu osob, zboží, kapitálu a služeb vytvořila předpoklady pro vytváření finančněprávních vztahů s mezinárodním prvkem. V důsledku nárůstu přeshraničního pohybu je harmonizace zdanění příjmů v rámci členských států nezbytnou součásti evropské legislativy.[105] Navíc lze spatřovat určité tendence pro společný postup při vyjednávání podmínek zdanění mezinárodních příjmů i nečlenskými státy.

Shrnutí

Mezinárodní prvek je projevem existence otevřeného mezinárodního prostředí, kde daňoví poplatníci mohou v důsledku jejich ekonomické činnosti působit v rámci několika států. To vede k ekonomicky nežádoucímu jevu – dvojímu zdanění příjmů, a státy, které uplatňují své svrchované právo výběru daní, se dostávají do konkurenčního postavení. Tento jev je z hlediska fungování světové ekonomiky a mezinárodního obchodu nežádoucí. Ve skutečnosti by dvojí zdanění nevedlo k výběru požadovaného výnosu daňových příjmů, ale ke snížení množství očekávaných příjmů. Poplatník s mezinárodním prvkem by ztratil motivaci pro ekonomickou aktivitu, protože dvojí zdanění je nadměrnou zátěží, a proto by se snížila nejen fiskální funkce daňového práva, ale také jeho regulační funkce. Moderní státy jsou si vědomy této skutečnosti, a jsou proto mo-

104 Směrnice OECD 70/1997 FZ o převodních cenách pro nadnárodní podniky a daňové správy, ve znění pozdějších předpisů [online]. Generální finanční ředitelství, aktualizováno 2013 [cit. 14. 2. 2013]. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/cs/mezinarodni-spoluprace/mezinarodni-zdanovani-prime-dane/prevodni-ceny-zdanovani-nadnarodnich-spolecnosti/smernice-oecd-2408>.

105 Srov. Návrh SMĚRNICE RADY o společném konsolidovaném základu daně z příjmů právnických osob (CCCTB). [cit. 14. 2. 2013]. Stanovisko Výboru regionů „Společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob (CCCTB)“. [cit. 14. 2. 2013]. nebo NERUDOVÁ, D. Harmonizace daňových systémů zemí Evropské unie. 2. vydání. Praha: ASPI, 2008. 257 s. ISBN 9788073573867. s. 47–70, 82–90.

tivováni k hledání konsensu a omezují soutěž v oblasti daní. Vnějším projevem těchto snah jsou mezinárodní dohody uzavírané státy jako suverénními, nezávislými a rovnými subjekty mezinárodního práva veřejného. Podle definice, jednotlivec, obchodní společnost nebo jiná právnická osoba soukromého práva, tedy daňoví poplatníci, nejsou subjektem mezinárodního práva veřejného. Proto existují různé mechanismy, kterými se ujednání mezinárodních smluv stávají součástí vnitrostátního práva.

3.6 Vyhodnocení metody právní regulace v berním právu[106]

Hlavním cílem této podkapitoly je potvrdit či vyvrátit hypotézu, že metoda regulace berního práva je natolik specifická, že za podmínky splnění dalších odvětvotvorných kritérií je možné hovořit o samostatném právním odvětví – berním právu. Za tato odvětvotvorná kritéria jsou přitom obecně považována:[107]

- samostatný a specifický předmět právní úpravy,
- metoda právní regulace,
- systém a systémová soudržnost norem,
- společenská akceptace odvětví.

Věda berního (daňového) práva[108] má v USA a v zemích západní Evropy dlouholetou tradici a je natolik vyspělá, že si vůbec nepřipouští otázku, zda je berní právo možné považovat za samostatné právní odvětví. Naopak v zemích střední a východní Evropy právní věda teprve nedávno připustila samostatnou existenci práva finančního, které se během 2. poloviny 20. století vydělilo z práva správního.

Předmětem berního práva jsou společenské vztahy, jejichž objektem jsou vedle daní sensu stricto také poplatky, cla a obdobné odvody, pokud jsou příjmem veřejných

106 Michal Radvan

107 Srov. např. PRŮCHA, P. Správní právo – obecná část, 6. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, ISBN 80-210-3350-9, s. 34–35. Některé vybrané části tohoto textu jsou převzaty, upraveny a rozšířeny z námi již publikovaného příspěvku z konference RADVAN, M. *Je berní právo samostatným odvětvím práva?* In: *Dny práva – 2008 – Days of Law*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, ISBN 978-80-210-4733-4, s. 295–304.

108 V tomto příspěvku bude využito širšího pojmu berně ve smyslu daně sensu largo, zahrnující nejen daně sensu stricto, ale též další platby veřejnoprávního charakteru plynoucí do veřejných fondů, tedy i poplatky, odvody a do jisté míry též cla, tj. daně v tom smyslu, jak je pro své účely vymezuje daňový řád (zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů).

fondů (státního rozpočtu, rozpočtů územních samosprávných celků, státních fondů apod.). Jsou to takové vztahy, které vznikají, realizují se a zanikají v procesu tvorby veřejných peněžních fondů. Primárním účelem regulace je zajištění materiálního základu pro následné poskytování veřejných statků, a to cestou naplňování veřejných fondů. Je možné určit kvantitu peněžních prostředků, které jsou objektem těchto vztahů (výši daně, poplatku apod.). Berněprávní vztahy se vyznačují svým ekonomickým charakterem. Na obsah je regulujících právních norem, při jejich tvorbě, interpretaci a aplikaci, má vliv i v daném státě uplatňovaný typ ekonomiky a ekonomický model odvíjející se od hospodářské politiky vlády.[109]

Berněprávní vztahy jsou peněžními vztahy sui generis, kdy objektem těchto vztahů jsou veřejné peněžní prostředky, tedy pohledávky veřejných fondů za daňovými subjekty a dalšími subjekty s obdobným postavením. Nejedná se o peněžní vztahy v rámci soukromých financí, avšak i určité vztahy z kategorie soukromých financí mohou na základě zákona představovat finanční skutečnosti zakládající vznik, změnu nebo zánik peněžního vztahu spadajícího do kategorie berněprávních vztahů, tedy do předmětu berního práva. Příkladem je např. mzda vyplacená zaměstnavatelem zaměstnanci, což se děje v procesu plnění závazku jejich soukromého (soukromoprávního, pracovněprávního) vztahu přerozdělováním soukromých peněz mezi soukromými peněžními fondy (fondy, ze kterých se uspokojují soukromé potřeby). Tato skutečnost je však finanční skutečností zakládající povinnost zaměstnance strpět zkrácení své mzdy o částku povinně zaměstnavatelem odváděnou do určitých veřejných fondů, a to ve formě důchodové daně (záloha na daň z příjmů fyzických osob), dále pak pojistného (sociální, důchodové, zdravotní) a případně dalších zákonem stanovených dávek (např. příspěvek na státní politiku zaměstnanosti). Zaměstnavatel má též za povinnost uhradit dávku mající v podstatě formu odvodu z objemu mezd (část pojistného zaměstnanců hrazená zaměstnavatelem) nebo pojistného (např. zákonné úrazové pojištění zaměstnanců) apod.

Berněprávní vztah je třeba považovat za vztah bez ekvivalentu, bez přímého protiplnění veřejného peněžního fondu, resp. správce fondu, subjektu plnícímu svoji berněprávní povinnost (např. úhrada daně). Můžeme též konstatovat, že v rámci těchto vztahů jsou plnění nejenom neekvivalentní, ale též nenávratná. Např. daň není půjčkou státu, ani podmínečnou platbou vratnou v případě neplnění povinností ze strany státu (neplnění vládního programu).

109 Sametová (společenská, politická, ale též ekonomická) revoluce znamenala vytvoření zcela nové daňové soustavy; v menší míře pak např. každá změny vládních koalicí po parlamentních volbách znamená novely berněprávních norem (např. zavedení procentní lineární sazby daně z příjmů fyzických osob, postupné rušení daní dědické a darovací atd.).

Z výše uvedených zásad je patrné, že předmětné vztahy mají mocenský charakter: jeden z účastníků je nadán ze zákona mocenskou převahou, a to s mocí vynutit si plnění povinností pohrůžkou sankce nebo přímo uplatněním sankce ze zákona a v jeho mezích, druhý účastník je ze zákona povinen zákonem stanovenou povinnost splnit, strpět kontrolu plnění povinnosti a podrobit se případné sankci, avšak vše potud, pokud mocensky nadřazený subjekt postupuje v mezích oprávnění, prostředků a postupem stanoveným zákonem.[110] Na rozdíl od předmětu odvětví práva řazených mezi tzv. soukromoprávní odvětví, kdy tyto společenské vztahy můžeme klasifikovat jako vztahy horizontální („rovného s rovným"), vztahy regulované berním právem patří do kategorie vztahů veřejnoprávních, tedy vztahů mezi subjekty v nerovném postavení – vztahy vertikální, a vzhledem k metodě regulace, také případně diagonální.

Z mocenského charakteru společenských vztahů regulovaných berním právem je zřejmé, že i v rámci berněprávní regulace bude použita metoda s charakteristickými rysy vlastními metodám těch právních odvětví, které v rámci tradičního kontinentálně evropského pojetí systému práva (právní kultury) založeného na koncepci práva římského řadíme do kategorie veřejného práva. Patří sem vedle berního práva nepochybně finanční právo, ústavní právo, správní právo, trestní právo atd.

S finančním a se správním právem berní právo nespojuje jen historická sounáležitost, ale i užití metody právní regulace. Správní právo se ve své charakteristice podle odvětvotvorných kritérií vyznačuje aplikací veřejnoprávní metody svého druhu, kterou je administrativně právní metoda regulace. Ta vychází z působení orgánů veřejné správy na adresáty veřejné správy, a to zejm. cestou veřejnou mocí vynutitelných norem obsažených v normativních správních aktech, tedy nařízeních a vyhláškách vydávaných veřejnou správou na základě zmocnění v zákoně a k jeho provedení, ovšem v rámci mantinelů stanovených opět zákonem, a dále pak cestou individuálních správních aktů – rozhodnutí k tomu zákonem oprávněných orgánů veřejné správy v konkrétní správní věci. Tak jak postupně veřejná správa absorbuje klientský model svého působení, kdy naplňuje svou činností obraz skutečné veřejné služby na místo více či méně represivní policejně vrchnostenské správy tradičního byrokratického rázu, tak postupně přibírá metoda administrativně právní nové elementy blízké soukromoprávním metodám (smlouva). Metoda uplatněná ve finančním právu je v podstatě modifikovanou administrativně právní metodou, a to vzhledem k působení veřejné správy i v rámci vztahů regulovaných finančním právem. Statisticky by bylo možné dokázat, že v rámci finančněprávní regulace je nižší míra uplatnění podzákonných norem oproti správnímu právu, je tedy zákonem dán menší prostor veřejné správě k jeho

110 Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 703/06 ze dne 21. 4. 2009 a citaci z něj, kterou jsme uvedli v kapitole 3.1 Daňové právo a vliv judikatury.

provedení. Veřejná správa na tomto místě ve větší míře uplatňuje ekonomické nástroje působení na adresáty – úrokové sazby centrální banky, povinná depozita v případě nouzových stavů apod. Dále administrativně právní metodu modifikují určité soukromoprávní prvky – sjednání podmínek čerpání grantových prostředků, využití principu konkurence při čerpání prostředků z veřejných fondů v rámci veřejných zakázek apod. Uplatňuje se např. také přenesení působnosti v některých správních činnostech na subjekty soukromoprávního charakteru – např. kontrola splnění povinností stanovených devizovým zákonem klientovi v rámci provádění devizových obchodů, kdy je zákonem tato správní činnost přenesena na devizové místo (banka nebo jiný subjekt s devizovou licencí).

Obdobná situace panuje i v právu berním. Najdeme zde jen velmi málo podzákonných norem, valná většina právních předpisů v oblasti berního práva má podobu zákona, a to především s ohledem na takový požadavek stanovený v čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod a na význam daní pro stát.[111] Největší význam z podzákonných předpisů pak mají obecně závazné vyhlášky, kterými obce „dotvářejí" právní regulaci zdaňování nemovitostí a oblast místních daní (poplatků).[112]

Výše v kapitole 3.3 Nepřímé a důchodové daně upozorňujeme rovněž na tzv. nenormativní akty heteronomní povahy, jako jsou pokyny řady D, tedy de facto metodické pokyny pro konkrétní daňové situace, a další metodické pokyny a doporučení. Souhlasíme s tvrzením, že ačkoliv se jedná o akty nenormativní povahy, určité působení na vznikající vztahy v oblasti berního práva jim má být přiznáno s odkazem na zásadu legitimního očekávání, neboť byly-li jednou vydány za účelem konkretizace určitých berních vztahů či postupů, očekává se, že se podle nich bude chovat nejenom daňový subjekt, ale také sám správce daně.

I v oblasti berního práva najdeme spoustu ekonomických nástrojů, kterými může veřejná správa působit na adresáty. Těmito nástroji jsou obecně např. slevy na dani a dal-

111 Nepochybně by bylo pro stát efektivnější a rychlejší určit např. seznam zboží a služeb podléhající nižší sazbě daně z přidané hodnoty nařízením vlády či ministerskou vyhláškou, nicméně požadavek právní jistoty, důležitost daní pro stát a nakonec i požadavek zákonné úpravy daní toto řešení neumožňuje. Přesto je možné dohledat alespoň jeden příklad podzákonného právního předpisu: vyhlášku č. 370/2003 Sb., kterou se stanoví podmínky a náležitosti pro prokázání skutečností rozhodných pro posouzení žádosti o snížení zajištění spotřební daně nebo o upuštění od jeho poskytnutí, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].

112 Přesto někteří odborníci, např. Mrkývka, upozorňují na fakt, že takové dotváření zákonných právních norem je v rozporu s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod (soukromý rozhovor, nepublikováno).

ší korekční prvky daní, daňové prázdniny atd. Naprosto specifické je pak velmi časté užití soukromoprávních prvků, které modifikuje klasickou administrativně právní metodu regulace. Příkladem budiž možnost sjednání daně, posečkání daně a povolení splátek apod. V berním právu můžeme dokonce najít i typické vztahy soukromoprávní, např. vztah zaměstnavatele, který vyplácí mzdu (plat) svému zaměstnanci: jejich vztah je nepochybně vztahem pracovněprávním, avšak zaměstnavatel je povinen srazit zaměstnanci zálohu na daň z příjmů fyzických osob a rovněž tak pojistné a další zákonem stanovené dávky. Zaměstnanec je povinen takové jednání strpět. Pravomoc srážet daň je tak přenesena ze státu na soukromoprávní subjekt. Obdobných vztahů můžeme v berním právu najít více (banka sráží daň z připsaných úroků, akciová společnost sráží daň z dividend, prodávající vybírá od kupujícího v rámci kupní ceny také daň přidané hodnoty atd.).

Co je však pro berní právo zcela specifické, je tzv. autoaplikace. V daňovém řízení totiž nedochází (na rozdíl od správního či finančního práva) ke správnímu jednání mezi správním orgánem (správcem daně) a (daňovým) subjektem, ale naopak se primárně předpokládá znalost a orientace daňového subjektu v oblasti berního práva. Poplatník sám na sebe aplikuje normy berního práva, když si na základě svých znalostí určuje základ daně, použije na sebe příslušnou sazbu daně, uplatní si pro sebe korekční prvky. Takto vyplněné daňové přiznání pak doručí správci daně, který, pokud nemá pochybnosti o správnosti a úplnosti takového přiznání, vyměří daň konkludentně, tj. mlčky. Ve většině případů tak vůbec nedojde k interakci mezi správcem daně a daňovým subjektem, pouze je správnost konání daňového subjektu potvrzena vydáním individuálního správního aktu (platebního výměru), kterým správce daně autoritativně výši daně potvrdí;[113] rozhodnutí má tak jen deklaratorní charakter. Naopak pokud daňový subjekt neplní své povinnosti řádně a včas, nemá správce daně jinou možnost než vydat individuální správní akt v podobě platebního výměru. V takovém případě má rozhodnutí charakter konstitutivní.

Shrnutí

Na základě výše uvedených skutečností tak můžeme konstatovat, že berněprávní vztahy mají nepochybně veřejnoprávní charakter, který je promítnutím priority veřejného zájmu v dané oblasti. Imperativní charakter je ale v některých okamžicích zmírněn možností volby (dobrovolný plátce daně z přidané hodnoty, způsob odpisování, paušální výdaje u důchodových daní). S ohledem na výše uvedená specifika metody

113 Daňový řád se v tomto liší od zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 2010, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013], který presumoval v obdobných případech pouze fiktivní rozhodnutí.

právní regulace berního práva je možné metodu regulace definovat jako administrativně právní modifikovanou o soukromoprávní prvky za použití autoaplikace.

Jak je zřejmé z výše uvedeného textu, má berní právo velmi specifický předmět regulace odlišný od ostatních subodvětví finančního práva. Také se vyznačuje vlastní specifickou metodou právní regulace, přičemž tato specifika je možné najít především v normách berního práva, méně již v dalších normách práva finančního. Uvážíme-li, že berní právo má také nepochybně svůj vnitřní systém a funguje v návaznosti na normy stanovené dalšími právními odvětvími, mohli bychom za podmínky splnění posledního z odvětvotvorných kritérií – společenské akceptace – hovořit o samostatném právním odvětví, o berním právu. Avšak ani tradice a význam norem berního práva, ani jeho účel zatím nepřesvědčily odpůrce tohoto postoje ke změně svých názorů. Ty jsou však také podloženy fakty: není možné, než souhlasit, že berně jakožto příjmy veřejných fondů budou vždy úzce navázány na tyto fondy, tedy na právo rozpočtové, které je nezpochybnitelnou součástí práva finančního. Přesto je možné potvrdit v úvodu podkapitoly stanovenou hypotézu, že metoda regulace berního práva je natolik specifická, že za podmínky splnění dalších odvětvotvorných kritérií by bylo možné hovořit o samostatném právním odvětví – berním právu.

4 Metoda regulace v rámci rozpočtového práva sensu stricto a práva veřejných výdajů[114]

V této kapitole zohledňujeme nové pojetí rozpočtového práva v užším slova smyslu a nové pojetí práva veřejných příjmů, které uvádí Mrkývka v práci Determinace a diverzifikace finančního práva.[115] Státní rozpočet je hlavním nástrojem finančního hospodaření státu, proto zahrnuje všechny finanční vztahy, které má stát navenek i uvnitř svého vlastního hospodaření. Zahrnuje tedy vztahy související s rozpočtovým procesem, s rozpočtovými příjmy a s rozpočtovými výdaji. V nejširším pojetí pojetí tedy rozpočtové právo zahrnuje i právo veřejných příjmů a právo veřejných výdajů. V užším pojetí se úprava jednotlivých rozpočtových výdajů osamostatňuje do práva veřejných výdajů. Právní úprava zahrnovaná do práva veřejných příjmů má velmi blízko bernímu právu, které již bylo diskutováno výše.[116] Proto právo veřejných příjmů do této kapitoly nezahrnujeme.

V rozpočtovém právu a právu veřejných výdajů byly zvoleny tyto dva segmenty:

- kontrola veřejných financí,
- financování školství.

Jsme si vědomi, že při výběru těchto dvou dílčích segmentů provádíme zjednodušení, respektive zúžení velkého rozsahu rozpočtových vztahů a vztahů veřejných výdajů na tři užší oblasti.

Vybrali jsme tedy kontrolu veřejných financí v rámci rozpočtového práva sensu stricto.[117] Druhou vybranou oblastí je financování školství, v rámci níž stát zajišťuje produkci veřejných statků, v tomto případě vzdělání. Pokud je školství financováno státem, je financováno v souladu s pravidly upravenými právem rozpočtových výdajů.[118]

114 Libor Kyncl

115 Srov. MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva.* Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 167–177.

116 Bernímu právu se věnujeme v kapitole 3 Metoda regulace v rámci berního práva.

117 V souladu s vymezením rozpočtového práva v MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva.* Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 166–167.

118 V souladu s vymezením práva veřejných výdajů v MRKÝVKA, P. *Determinace*

První podkapitola se tedy zabývá kontrolou veřejných financí jako svébytným segmentem finančního práva. Veřejné finance jsou nástrojem k realizaci úkolů veřejné správy. Protože ČR je moderní demokratický stát a s prostředky ve veřejných rozpočtech lze nakládat výhradně v souladu se zákonem, je nezbytné zajistit předběžnou, průběžnou, následnou kontrolu hospodaření s těmito prostředky. V této kapitole se zaměříme především na kontrolu prováděnou Nejvyšším kontrolním úřadem jako nezávislým úřadem. Ten vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a kontrolu plnění státního rozpočtu.

Následující podkapitolu věnujeme metodě regulace ve finančním právu se zaměřením na financování školství na jeho jednotlivých úrovních. Vymezeny jsou zejména základní typy právních vztahů v daném subodvětví, základní právní předpisy, literatura a judikatura související s touto problematikou. V podkapitole je věnována pozornost specifickému postavení finančněprávní regulace v daném subodvětví.

Součástí každé z uvedených kapitol je krátké shrnutí, které uvádí základní dosažené poznatky o dané oblasti úpravy. V poslední části této kapitoly shrneme základní poznatky, kterých bylo dosaženo o metodě regulace v rámci berního práva. Jsme si vědomi, že toto shrnutí nemusí být úplným výčtem rysů metody regulace v tomto odvětví, ale máme za to, že budou poskytnuty základní informace.

4.1 Kontrola veřejných financí[119]

Při výkonu veřejné správy a zajišťování funkcí státu a samosprávy dochází ke kontrole hospodaření s prostředky veřejných peněžních fondů. Nejvyšší kontrolní úřad[120] kontroluje hospodaření se státním majetkem, plnění státního rozpočtu a zadávání státních zakázek. Finanční správa ČR spravuje a kontroluje výběr jednotlivých daní a kontroluje hospodaření územních samosprávných celků. Celní správa ČR na úseku kontroly pouze spravuje a kontroluje výběr jednotlivých daní v širším slova smyslu (včetně spotřebních daní, daň z přidané hodnoty při importu, cel, pokut a dalších veřejných příjmů).

Pro účely této kapitoly nebudeme do oblasti kontroly veřejných financí řadit daňovou kontrolu, protože ta má odlišný právní režim a odlišný účel od státní kontroly, finanční kontroly a kontroly realizované Nejvyšším kontrolním úřadem.

a diverzifikace finančního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 179 an.

119 Lenka Němcová

120 Dále též „NKÚ."

V kontrolních procesech jsou realizovány vztahy především mezi kontrolovaným subjektem, který je v podřízené pozici vůči kontrolnímu orgánu, a samotným kontrolním orgánem. Tyto vztahy jsou vertikální povahy, jelikož převažuje mocenský charakter těchto vztahů. V těchto vztazích je zastoupeno státní donucení, a to na všech úrovních. Ať již přímo u kontrolního orgánu, případně i u kontrolního orgánu odvolacího.

Metoda finančněprávní regulace kontroly veřejných financí se vyznačuje **veřejnoprávním charakterem účelu této regulace**.[121] To je patrné z toho, že veřejné finance jako celek představují veřejný zájem a měly by tak být upřednostňovány nad zájmy soukromými. Cílem systematické kontroly veřejných financí je dosažení takového stavu, kdy nebude nedocházet ke zneužívání těchto prostředků či špatnému nakládání s nimi. Kontrolními a dozorovými mechanismy veřejných financí by měl být vytvořen takový systém, aby byla zajištěna hospodárnost a efektivita využitých zdrojů pro realizaci všech úkolů a funkcí veřejného sektoru.

Mrkývka určuje jako účel působení norem finančního práva „zabezpečení materiálního základu pro poskytování veřejných statků a současně i fungování peněžního systému státu."[122] Kontrola veřejných financí tedy má napomáhat k naplnění účelu norem finančního práva. Kontrola veřejných financí je prováděna několika způsoby, několika různými institucemi a na více úrovních. Kontrolu toho, zda s finančními prostředky daňových poplatníků bylo nakládáno účelně a hospodárně, provádí mimo jiné Nejvyšší kontrolní úřad. Dále jsou prováděny např. kontroly hospodaření územních samosprávných celků, daňové kontroly prováděné příslušnými finančními úřady, kontroly dle zákona o finanční kontrole ve veřejné správě, atd.

Právní regulace kontrolního mechanismu veřejných financí tak působí mocensky a nadřazeně na subjekty, jež mají právo s veřejnými financemi nakládat a disponovat, či rozhodovat o jejich využití. Současně tak vytváří i mantinely pro chování těchto subjektů.

Atributivní podíl veřejné moci[123] vyplývá z toho, že stát a samospráva v rámci kontroly veřejných financí vystupují v pozici mocensky nadřazeného subjektu. Stejnou povahu mají i veřejné finance, které z pohledu státu mají nadřazený charakter v poměru k financím soukromým. Veřejné finance jsou totiž prostředkem pro zabezpečení všech funkcí a chodu státu.

121 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 37.

122 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 37

123 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 38.

Proto finančněprávní vztahy na tomto úseku vždy vznikají mezi subjekty v nerovném postavení. To je možné říci i o kontrole veřejných financí. Kontrola veřejných financí je vždy prováděna nadřazeným orgánem, který vystupuje v pozici mocensky nadřazeného subjektu k subjektu kontrolovanému. Mocensky nadřazeným subjektem tak mohou být Nejvyšší kontrolní úřad či finanční úřady. Během realizace kontroly se tento kontrolní organ omezuje pouze na to, co mu platná legislativa umožňuje. Kontrolovaný subjekt však může konat to, co mu zákon nezakazuje.

Právní vztahy, které vznikají při kontrole veřejných financí, se vyznačují **převažujícím mocenským charakterem.**[124] Kontrolní orgány, které představují nositele výkonné moci ve finančněprávních vztazích, mohou vydávat akty pouze na základě svého zákonného zmocnění. Může se tedy jednat pouze o akty podzákonného charakteru. Těmi mohou být normativní správní akty, nenormativní akty ve formě metodických pokynů heteronomní povahy. V případě, že by se akty kontrolních orgánů, jenž jsou během samotného procesu realizace kontroly veřejných financí vydávány, mocenským charakterem nevyznačovaly, nebylo by možné zajistit jejich vymahatelnost a samotné postavení kontrolních orgánů by bylo ohroženo. Mocenským charakterem se vyznačuje např. rozhodnutí správce daně, či výsledek kontroly NKÚ.

Samostatná (subjektivní) konkretizace finančněprávních povinností[125] je v některých odvětvích finančního práva velmi často využívána. Typickým příkladem je vztah daňového poplatníka a správce daně, kdy může docházet k upřesnění či korekci daňové povinnosti daňového subjektu. Dochází k tomu sekundárně ze strany správce daně na základě zjištění porušení povinností, jež poplatníkovi ukládá platná legislativa. Primárně si poplatník sám stanovuje daňovou povinnost. Samostatná (subjektivní) konkretizace finančněprávních povinností však může nastávat např. i při daňové kontrole, kterou příslušný správce daně provádí u jednotlivých poplatníků. Finanční úřady během finančních kontrol zjišťují, zda byly daňové povinnosti poplatníků stanoveny správně, v souladu s platnou legislativou a zda byly ve správné výši správci daně i odvedeny. V mnoha případech se však zjištěné údaje liší od předepsaných povinností a v primárním stanovení daňové povinnosti ze strany poplatníků jsou často nesprávnosti. Z toho důvodu dochází sekundárními akty správců daně k subjektivní konkretizaci finančněprávních povinností poplatníka.

124 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 38.

125 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 38.

Finančněprávní akt[126] představuje základní formu regulace finančního práva. Tím se odlišuje od jiných právních odvětví, kdy u soukromoprávních vtahů je základní formou regulace smlouva, ve správním právu představuje tuto formu správní akt a v právu ústavním zákon. Ve finančněprávních vztazích dochází k regulaci těchto vztahů formou negociace, což představuje takou dohodu či upřesnění plnění povinností daňového subjektu, které je v mezích platné legislativy. Může se jednat např. o rozložení splatné daně do jednotlivých splátek, nebo také čerpání prostředků z rozpočtu. Při volbě vhodného finančněprávního aktu je nezbytné vycházet z ekonomické podstaty finančních vztahů tak, aby bylo optimálně dosaženo souladu mezi zájmy veřejného a soukromého charakteru.

Některé subjekty se mohou domnívat, že při finanční kontrole veřejných financí není v souladu zájem soukromý se zájmem veřejným. Jedná se např. o daňovou kontrolu plátců daně a jejich povinností odvádět vyměřenou daň. Primárním zájmem státu je však zabezpečení veškerých funkcí a úkolů státního aparátu, k čemuž jsou veřejné finance nezbytné. Je proto také zapotřebí, aby veřejné finance plynuly do státní kasy tak, jak bylo uzákoněno a aby ani při nakládání s nimi nebyly právní předpisy porušovány. Při samotné kontrole veřejných financí pak jde pouze o kontrolu toho, jak s financemi nakládáno bylo a při případném porušení o stanovení nápravy. i při těchto úkonech je možné se s finančněprávními akty setkat. Např. při již zmíněné kontrole prováděné příslušnými správci daně.

Poslední z šesti charakteristik metody finančněprávní regulace přestavuje **imperativní charakter právní regulace**.[127] Z této charakteristiky finančněprávních norem vyplývá taková úprava, která dává subjektům minimální volnost regulace svých finančních činností. S tím se můžeme setkat u daně z přidané hodnoty, kdy je možné dobrovolně se stát plátcem této daně. U kontroly veřejných financí však tato volnost chování subjektů chybí a úprava této finančněprávní oblasti je imperativní. Nakládání s veřejnými financemi a rozhodování o nich je oblast natolik citlivá a závažná, že přílišná volnost v jednání subjektů, jež mají oprávnění s těmito prostředky nakládat, či jejich čerpání kontrolovat, by byla spíše na škodu. Existují určité možnosti volby, na co mohou být tyto peněžní prostředky vynaloženy, avšak vždy musí být v souladu s platnou legislativou, schváleným rozpočtem a v neposlední řadě se musí jednat o ekonomické nakládání s těmito financemi. Imperativnost norem je také dána pro samotný průběh kontroly veřejných financí, který je taxativně stanoven. Pokud by byla subjektům poskytnuta přílišná volnost v rámci kontrolního systému, nebylo by možné dosáhnout mechanismu, jenž by byl pro výkon kontroly nakládání s veřejnými prostředky efektivní.

126 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 39.

127 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 39.

Na toto subodvětví má vliv též harmonizace ze strany Evropské unie.[128] Vzhledem k tomu, že finančněprávní normy kontrolních a dozorových mechanismů veřejných financí upravují postupy a metody kontroly veřejných financí ČR, jedná se o odvětví, které náleží rozhodovací pravomoci orgánům státní správy ČR a Evropská unie do těchto záležitostí státu nezasahuje svými nařízeními. ČR při výkonu těchto činností spolupracuje s orgány jiných států, avšak na základě vlastní právní úpravy, která nebyla harmonizována ze strany Evropské unie.[129] Příkladem může být např. činnost NKÚ, kdy tato instituce při vykonávání své činnosti spolupracuje s nejvyššími auditorskými institucemi, což samozřejmě přispívá ke zvyšování kvality práce především v oblasti auditu hospodaření se státním majetkem, s finančními prostředky státu a s finančními prostředky poskytnutými ze zahraničí. NKÚ rozvíjí a udržuje vztahy s nejvyššími auditorskými institucemi celého světa, a to nejen v rámci členství v mezinárodních organizacích, ale také na bilaterální a multilaterální úrovni spolupráce. Dále NKÚ spolupracuje s vrcholnými kontrolními i jinými orgány v zahraničí, zejména s nejvyššími kontrolními institucemi, orgány mezinárodní organizace nejvyšších kontrolních institucí INTOSAI a její regionální evropské organizace EUROSAI, s mezinárodními institucemi, sdruženími a výbory, s Evropským účetním dvorem a dalšími orgány Evropské unie a s orgány dalších mezinárodních organizací včetně Mezinárodní rady auditorů NATO.[130]

Shrnutí

Metoda finančněprávní regulace u kontrolních a dozorových mechanismů veřejných financí představuje modifikaci metody administrativněprávní. Jak uvádí Mrkývka,[131] je to možné považovat za důsledek společných kořenů práva finančního a práva správního. Administrativněprávní prvky, jež jsou aplikovány ve veřejném finančním právu, je možné působením práva soukromého buď zesilovat či oslabovat. Vzhledem k povaze vztahů, jež při kontrolních a dozorových mechanismech veřejných financí vznikají, dochází v tomto případě především k posilování administrativněprávních prvků.

128 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 39.

129 Např. dle § 16 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

130 Čerpáno z *NKÚ – úvodní strana* [online]. Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 15. 9. 2013]. Dostupné z: <http://www.nku.cz>.

131 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 37 an.

4.2 Financování školství[132]

K základním subjektům financí řadíme stát, ostatní veřejnoprávní korporace, banky, pojišťovny, fyzické osoby, jakož i podnikatelské subjekty a právnické osoby zřízené za jiným účelem než podnikáním.[133] Jelikož mezi tyto subjekty financí lze nepochybně zařadit i vzdělávací instituce, je nutné zabývat se otázkou, jaké finanční vztahy mezi těmito subjekty vznikají, jelikož postavení subjektů v těchto vztazích není stejné. Zatímco při rovném postavení subjektů se jedná o vztahy horizontální, zde se uplatňují i vztahy nadřízenosti a podřízenosti, tj. vztahy vertikální. Tyto horizontální i vertikální vztahy se mohou v různém čase podle míry veřejnoprávních ingerencí blížit vztahům diagonálním.

Mezi subjekty veřejné správy v oblasti školství lze řadit vedle státu dále veřejnoprávní korporace a jejich orgány (obce a kraje), veřejné ústavy a právnické a fyzické osoby práva soukromého, které jsou povolány k výkonu veřejné správy (typicky organizace neziskového sektoru, které v této oblasti působí). Ve sledované problematice bude nutné vymezit zejména vztahy mezi státem a veřejnoprávními korporacemi jakožto zřizovateli a vzdělávacími institucemi, které mohou existovat v různých právních formách. Zatímco v rámci regionálního školství vykonává funkci zřizovatele převážně obec či kraj, případně MŠMT, a jedná se o státní příspěvkovou organizaci či příspěvkovou organizaci nebo organizační složku státu (v případě, je-li zřizovatelem jiné ministerstvo než MŠMT), vysoké školy se dělí dle právní formy a z hlediska zřizovatele na školy veřejné, soukromé a státní (státní jsou organizačními složkami státu).

Právní regulace v oblasti regionálního a terciárního, resp. vysokého školství, je ovlivněna strategickými dokumenty. Ty jsou rozlišovány na úroveň *evropskou, národní, sektorovou, regionální a institucionální (univerzitní).* Nadnárodní, zpravidla evropská úroveň je důležitá zejména v oblasti vysokého školství. *Sorbonnská deklarace, Boloňská deklarace a Lisabonská deklarace* se staly základními kameny pro vznikající Evropský prostor vysokoškolského vzdělávání. Prostřednictvím těchto dokumentů byla vytvořena celoevropská základna pro diskuzi vysokoškolské politiky s cílem stanovení rámce, v němž je odsouhlasena strategie na evropské úrovni, která je pak implementována na úrovni národní, stejně jako na jednotlivých vysokých školách.[134]

132 Dagmar Sochorová

133 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. s. 99. ISBN 8021035781.

134 Srov. ADÁMKOVÁ, P. *Právní regulace financování školství, vědy a výzkumu* [online]. Brno, 2009 [cit. 18. 11. 2012]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 21–22. Dostupné z: <http://is.muni.cz/th/19147/pravf_d/>.

Co se týče *národní úrovně*, došlo k vytvoření strategických dokumentů nejen pro oblast terciárního vzdělávání, ale i pro oblast regionálního školství a nově i pro oblast celoživotního učení. Jedná se o následující dokumenty: Národní program rozvoje vzdělávání v ČR – Bílá kniha, Strategie konkurenceschopnosti, Národní inovační strategie, Dlouhodobý záměr vzdělávání a rozvoje vzdělávací soustavy, Dlouhodobé záměry rozvoje vzdělávání v jednotlivých krajích ČR, Dlouhodobý záměr vysoké školy a Dlouhodobý záměr fakult *(oba dokumenty v rámci strategie na institucionální úrovni),* Strategie rozvoje terciárního vzdělávání 2000–2005, Strategie rozvoje lidských zdrojů 2000–2003, dále i koncepční strategický dokument Bílá kniha terciárního vzdělávání aj.

Ze směrnic Evropské unie lze uvést směrnici Rady 2005/71/ES ze dne 12. října 2005 o zvláštním postupu pro přijímání státních příslušníků třetích zemí pro účely vědeckého výzkumu či směrnici Komise č. 2000/52/ES ze dne 26. července 2000, pozměňující směrnici 80/723/EHS o transparentnosti finančních vztahů mezi členskými státy a orgány veřejné moci (Celex: 32000L0052).

Právo na vzdělání má povahu veřejného subjektivního práva a je v ČR ústavně zaručené. Vztah občanů a státu v této oblasti je vymezen čl. 33 Listiny základních práv a svobod.[135] S právy, která souvisejí s výchovou a vzděláním, korespondují i čl. 15, 16, 25 a 32. Právo na vzdělání je nezadatelné a nezcizitelné, tohoto práva je možné se dovolat a požadovat, aby bylo poskytnuto. Stát má tedy povinnost vzdělání přímo poskytnout, nebo alespoň zajistit, např. organizačně či jinak, aby bylo odpovídající vzdělání poskytováno jinými než státními institucemi.[136] S ohledem na vybraná ustanovení mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána, je zajištění vzdělání jedním z úkolů státu.[137]

Lze uvést následující právní předpisy, jež regulují vysoké školství v ČR a otázky jeho financování:[138] zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších

135 Srov. usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV a SVOBOD jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 6. 2013].

136 Srov. PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář 2. díl. Práva a svobody.* 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha: Linde, 2002. 1164 s. ISBN 80-7201-391-2. s. 264.

137 Jedná se např. o Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech (čl. 13 a 14), Úmluvu o právech dítěte (čl. 28), Evropskou Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod ze dne 20. 3. 1952 (čl. 2), o Evropskou sociální chartu či o Smlouvu o ústavě pro Evropu (např. čl. II-74, II-92, III-117, III-203, III-213, III-219, III-229, III-235, III-249, III-269 a zejména čl. III-282 an.).

138 Z povahy věci vyplývá, že v případě veřejných vysokých škol se jedná o právní normy charakteru institucionálního, jelikož tyto subjekty mohou být zřizovány pouze zákonem.

zákonů (vysokoškolský zákon), ve znění pozdějších předpisů,[139] zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje), ve znění pozdějších předpisů,[140] zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů,[141] zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů,[142] zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů.[143]

Jelikož se v případě státních vysokých škol jedná o organizační složky státu, je v tomto směru pro nakládání s majetkem relevantní i zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů.[144] Dále je nutné zohlednit i normy vztahující se k daňové problematice vysokých škol a normy upravující vedení jejich účetnictví, např.: zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů,[145] zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů,[146] zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů,[147] a zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.[148]

139 Srov. zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (vysokoškolský zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

140 Srov. zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

141 Srov. zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].

142 Srov. zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

143 Srov. zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

144 Srov. zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

145 Srov. zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

146 Srov. zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

147 Srov. zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

148 Srov. zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní

U regionálního školství můžeme zmínit zejména zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů,[149] a na něho navazující příslušné vyhlášky a nařízení. Dále zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů,[150] zákon č. 306/1999 Sb., o poskytnutí dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů,[151] zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů,[152] zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje), ve znění pozdějších předpisů,[153] zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů,[154] zákon č. 420/2002., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.[155] Z oblasti veřejné správy je rovněž nutné uvést zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších před-

informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

149 Srov. zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

150 Srov. zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

151 Srov. zákon č. 306/1999 Sb., o poskytnutí dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

152 Srov. zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

153 Srov. zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

154 Srov. zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

155 Srov. zákon č. 420/2002., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

pisů,[156] zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů,[157] a zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.[158]

Jde-li o soukromé vysoké školy, musí být zohledněny i předpisy, na jejichž základě byly vzdělávací instituce zřízeny. V případě kapitálových společností (zejména s.r.o.) je právní regulace podrobena úpravě obchodního zákoníku, jedná-li se o soukromé vysoké školy zřízené v právní formě obecně prospěšné společnosti, řídí se úprava zákonem č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, ve znění pozdějších předpisů.[159]

Pro oblast školství a vzdělávání mají zásadní vliv i nařízení vlády a vyhlášky ministerstev (sekundární normotvorba), jakož i vnitřní předpisy, které vysoká škola vydává. Pokud jde o nařízení vlády, lze uvést např. nařízení vlády č. 461/2002 Sb., o institucionální podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o hodnocení výzkumných záměrů, ve znění pozdějších předpisů,[160] či nařízení vlády č. 122/2006 Sb., kterým se stanoví minimální výše stipendia v případě tíživé sociální situace studenta, ve znění pozdějších předpisů.[161] Vedle těchto pramenů práva, jež regulují předmětnou problematiku, existuje i regulace normami vydanými státem nebo státem akceptovanými, které nejsou právními normami, ale toliko předpisy interními (vnitřními).

Subjekty financování školství jsou také povinny aplikovat relevantní předpisy Evropské unie, zejména nařízení.[162]

156 Srov. zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

157 Srov. zákon č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

158 Srov. zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

159 Srov. zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

160 Srov. nařízení vlády č. 461/2002 Sb., o institucionální podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o hodnocení výzkumných záměrů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

161 Srov. nařízení vlády č. 122/2006 Sb., kterým se stanoví minimální výše stipendia v případě tíživé sociální situace studenta, e znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

162 Srov. nařízení Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách), ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>., Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006

Jelikož metoda finančněprávní regulace je řazena k metodám veřejnoprávním, projevuje se u ní nerovnost subjektů a kogentnost veřejnoprávních norem.[163] V následujícím textu se zaměříme na specifika této metody v předmětné oblasti financování regionálního a vysokého školství v ČR.

Jedním ze specifik metody finančněprávní regulace je **veřejnoprávní charakter jejího účelu**, čímž se rozumí uplatnění priority veřejných zájmů před zájmy soukromými, přičemž hlavním cílem této regulace je zaručit veřejné moci finanční prostředky k re-

o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR--lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>., nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>., nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>., nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>., nařízení Rady (Euratom) č. 1908/2006 ze dne 19. prosince 2006, kterým se stanoví pravidla pro účast podniků, výzkumných středisek a vysokých škol na akcích v rámci sedmého rámcového programu Evropského společenství pro atomovou energii a pro šíření výsledků výzkumu (2007 až 2011), ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>., nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1906/2006 ze dne 18. prosince 2006, kterým se stanoví pravidla pro účast podniků, výzkumných středisek a vysokých škol na akcích v rámci sedmého rámcového programu a pro šíření výsledků výzkumu (2007 až 2013), nařízení Evropského parlamentu, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>., a Rady (ES) č. 2321/2002 ze dne 16. prosince 2002 o pravidlech pro účast podniků, výzkumných středisek a vysokých škol a pro šíření výsledků výzkumu k provádění 6. rámcového programu Evropského společenství (2002–2006), ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur.lex.europa.eu/>.

163 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 8021035781. s. 37.

alizaci funkcí a úkolů veřejného sektoru.[164] Vzdělání je zařazeno mezi veřejné služby, jež se vláda rozhodla v procesu veřejné volby, na základě politického rozhodnutí, pro své občany zajišťovat, resp. garantovat, nebo i poskytovat, bez ohledu na to, zda by jejich zajišťování tržním mechanismem bylo efektivnější (čl. 33 Listiny základních práv a svobod), přičemž míra podpory vychází z historického, kulturního a sociálního vývoje země. Dle Adámkové je oblast školství a vzdělávání pojímána jako jedno z důležitých odvětví veřejného sektoru, jež produkuje převážně veřejné statky, a to dlouhodobé spotřeby ve formě čistých netržních veřejných statků[165] (v případě základního vzdělávání), ale i statků smíšených,[166] které v sobě spojuje soukromou (individuální) stránku se stránkou společenskou (veřejnou).[167]

Finančněprávní vztahy jsou charakterizovány zásadně **nerovným postavením mezi subjekty a s tím souvisejícím vertikálním charakterem těchto vztahů**. Stát, který se vztahů účastní skrze své organizační složky, nebo územní samosprávný celek vystupují v pozici mocensky nadřazeného subjektu.[168]

V případě vzdělávacích institucí se lze setkat s různými formami s ohledem na typ a zřizovatele. V této souvislosti můžeme charakterizovat vztah státu a její organizační složky, vztah státu a státní příspěvkové organizace a vztah územního samosprávného celku k jeho příspěvkové organizaci. Organizační složky státu můžeme chápat jako organizační útvary, které v právních vztazích vystupují jménem státu a na jeho odpovědnost. Příspěvkové organizace územních samosprávných celků jsou zřizovány za účelem výkonu vybraných činností, jež bývají zpravidla neziskové a jejich složitost,

164 Srov. MRKÝVKA, P. Determinace a diverzifikace finančního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 28–31.

165 Čistý netržní statek je statek, který neprochází trhem, tudíž u něj není svobodně stanovena cena, neboť tato je stanovena administrativně (cena daňová). O jejich produkci a alokaci se nerozhoduje na trhu, ale rozhoduje o nich stát, resp. jednotlivé vládní úrovně včetně územní samosprávy. Blíže srov. PEKOVÁ, J. Veřejné finance: úvod do problematiky. 4. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: ASPI, 2008. 579 s. ISBN 978-80-7357-358. s. 34.

166 Vzdělání jako smíšený statek nalezneme v oblasti středního vzdělávání či vysokoškolského vzdělávání, kde již vidíme určité rivalitní prvky a možnost vyloučení jedince ze spotřeby. Blíže srov. HLADKÁ, M. Veřejné služby ve vzdělání. In: HYÁNEK, V., PROUZOVÁ, Z., ŠKARABELOVÁ, S. a kol. *Neziskové organizace ve veřejných službách*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 293 s. ISBN 978–80-210–4423-4. s. 154.

167 Srov. ADÁMKOVÁ, P. *Právní regulace financování školství, vědy a výzkumu* [online]. Brno, 2009 [cit. 18. 11. 2012]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 27. Dostupné z: <http://is.muni.cz/th/19147/pravf_d/>.

168 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 8021035781. s. 38.

rozsah i struktura si vyžadují samostatnou právní subjektivitu. Lze se tedy setkat s příspěvkovými organizacemi v oblasti školství, kultury, sociálních věcí, zdravotnictví, dopravy, vnějších vztahů aj. Příspěvkové organizace, představující ve shora uvedeném členění právně zprostředkovaný výkon vlastnického práva a jiných majetkových práv územních samosprávných celků, mají v českém právním řádu dvě podoby – státní příspěvkové organizace a příspěvkové organizace územních samosprávných celků. Zatímco státní příspěvkové organizace jsou v platné právní úpravě pojaty jako instituce „přechodné",[169] u příspěvkových organizací územních samosprávných celků není jejich dočasnost zřejmá.[170] V ustanovení § 23 odst. 1 písm. b) zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž „RPÚR" nebo „zákon o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů"),[171] je umožněno územním samosprávným celkům zřizovat „příspěvkové organizace jako právnické osoby, které zpravidla ve své činnosti nevytvářejí zisk." Ve smyslu ustanovení § 18 odst. 2 písm. d) ObčZ se jedná o tzv. jiné právnické osoby. Z uvedeného členění je zřejmý atributivní podíl veřejné moci ve finančněprávních vztazích.

Producenti veřejných služeb ve vzdělávání se vyznačují různou podobou a charakterem, jejichž různorodost je ovlivněna mírou centralizace, resp. decentralizace, jelikož stát není jediný producent veřejných statků v oblasti vzdělávání, ale je hlavním koordinátorem produkce, především ze své mocenské pozice. V ČR jsou zpravidla čisté veřejné statky zabezpečovány organizačními složkami státu, ačkoliv v oblasti vzdělávání je tato forma dnes spíše okrajová a vyskytuje se pouze u škol a školských zařízení zřizovaných Ministerstvem obrany, Ministerstvem vnitra a Ministerstvem spravedlnosti. K zabezpečování čistých a smíšených veřejných statků ve vzdělání jsou státem a územní samosprávou zřizovány příspěvkové organizace, popřípadě právnické osoby veřejného práva dle příslušné právní úpravy (školská právnická osoba, výzkumná vzdělávací instituce), založené na nonprofitním účelu. Neziskové organizace, které

169 Srov. HAVLAN, P. Několik poznámek k transformaci příspěvkových organizací na tzv. neziskové organizace. *Správní právo*. 2008, roč. 41, č. 8, s. 449–456. ISSN 0139-6005.

170 K přijetí zákona o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, kterým došlo od 1. 1. 2001 k oddělení příspěvkových organizací státu od příspěvkových organizací územních samosprávných celků srov. PAŘÍZKOVÁ, I. Požadavky na fungování municipiálního finančního systému s přihlédnutím k právnímu postavení organizačních složek a příspěvkových organizací. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2002, roč. 10, č. 3, s. 235–243. ISSN 1210-9126.
Dále srov. HUDCOVÁ, Z. Příspěvková organizace. *Právní rádce*. 2001, roč. 9, č. 6, s. 14–15. ISSN 1210-4817.

171 Srov. zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

působí v oblasti vzdělávání, zřizují v ČR i soukromé subjekty (v ČR fyzické a právnické osoby), církve, nadace aj. Jsou to soukromoprávní neziskové organizace (zakládané na základě soukromého práva) a zpravidla mají formu obecně prospěšné společnosti.[172] Mezi producenty jsou dle platné právní úpravy řazeny:

1) stát a od něj odvození producenti (Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy zřizuje školy a školská zařízení jako školské právnické osoby nebo příspěvkové organizace, Ministerstvo obrany, Ministerstvo vnitra a Ministerstvo spravedlnosti zřizují školy a školská zařízení ve formě organizačních složek státu, tak je tomu rovněž u státních vysokých škol),

2) vyšší územní samosprávný celek – kraj a od něj odvození producenti (kraj zřizuje školy a školská zařízení jako školské právnické osoby nebo příspěvkové organizace – jedná se zejména o střední a vyšší odborné školy),

3) územní samosprávný celek – obce a od nich odvození producenti (obce zřizují většinu předškolních zařízení a základní školy),

4) subjekty soukromého sektoru, na něž byla delegována produkce veřejného statku (právnické a fyzické osoby mohou zřizovat soukromé školy a školská zařízení založené v právní formě obecně prospěšné společnosti nebo školské právnické osoby),

5) občanská sdružení (církve a náboženské společnosti) ve vztahu k církevním školám a školským zařízením.[173]

Převažující mocenský charakter právních vztahů jakožto další specifikum metody finančněprávní regulace při mocenském působení subjektů finančněprávních vztahů se projevuje v podzákonném charakteru finančněprávních aktů, který vyplývá z účasti veřejné správy na těchto vztazích. Jedná se tedy jednak o vydávání normativních správních aktů, které regulují finančněprávní vztahy na základě zákonného zmocnění, jednak o akty nenormativní vydávané v podobě heteronomních pokynů heteronomní povahy.[174]

172 Srov. ADÁMKOVÁ, P. *Právní regulace financování školství, vědy a výzkumu* [online]. Brno, 2009 [cit. 18. 11. 2012]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 27. Dostupné z: <http://is.muni.cz/th/19147/pravf_d/>.

173 Dělení dle: ADÁMKOVÁ, P. *Právní regulace financování školství, vědy a výzkumu* [online]. Brno, 2009 [cit. 18. 11. 2012]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 27. Dostupné z: <http://is.muni.cz/th/19147/pravf_d/>.

174 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 8021035781. s. 38.

Normy, jež regulují sledovanou oblast, disponují jakožto normy veřejnoprávní specifickým imperativním charakterem, je jím tudíž vlastní prvek veřejnomocenského působení. V oblasti financování školství lze nalézt velké množství podzákonných finančněprávních vztahů. Hovoříme-li o sekundárních obecně závazných normativních aktech provádějících či konkretizujících regulaci obsaženou v primárních obecně závazných normativních aktech na základě zmocnění obsaženém v primárním obecně závazném normativním aktu, je nutné uvést zejména právní předpisy vydávané vládou, ministerstvy a jinými správními úřady. Ty jsou vydávány ve formě nařízení vlády (např. nařízení vlády č. 689/2004 Sb., o soustavě oborů vzdělání v základním, středním a vyšším odborném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů),[175] vyhlášky (např. vyhláška č. 492/2005 Sb., o krajských normativech, ve znění pozdějších předpisů)[176] a právní předpisy vydávané orgány územních samosprávných celků v přenesené působnosti. U posledně uvedených se jedná o nařízení obcí a krajů.

Dalším vydávaným typem aktu, který není právním předpisem, ale nenormativním aktem heteronomní povahy, je na úseku financování školství opatření ministerstva (např. opatření MŠMT, kterým se zrušují některé právní předpisy čj. 18774/98-14, Věstník MŠMT sešit 6/1998). Vedle těchto uvedených pramenů práva však můžeme uvést i regulaci normami vydávanými státem či státem akceptovanými, jež nejsou normami právními a tudíž pramenem ve formálním slova smyslu. Vedle obecných závazných předpisů se veřejná správa řídí rovněž předpisy interními, které jsou závazné dovnitř veřejné správy a zavazují pouze veřejnou správu v rámci vztahů nadřízenosti a podřízenosti.[177]

Specifikum části metody finančněprávní regulace týkající se **samostatné (subjektivní) konkretizace finančněprávních povinností** spočívá v tom, že finanční právo mnohdy využívá přednostního určení kvantity plnění povinnosti podřízeným subjektem před určením povinnosti individuálním správním aktem, který nastupuje až druhotně v případě, že povinný subjekt svou zákonnou povinnost stanovenou finančněprávní normou porušil. Za příklad lze uvést situaci, ve které si sám mocensky podřízený subjekt, daňový poplatník, sám za sebe aplikuje daňový zákon. Primárně si sám určuje, zda splnil veškeré podmínky a statut osoby povinné k dani dle zákonných znaků, sám

175 Srov. nařízení vlády č. 689/2004 Sb., o soustavě oborů vzdělání v základním, středním a vyšším odborném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

176 Srov. vyhlášku č. 492/2005 Sb., o krajských normativech, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

177 Srov. ADÁMKOVÁ, P. *Právní regulace financování školství, vědy a výzkumu* [online]. Brno, 2009 [cit. 18. 11. 2012]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 27. Dostupné z: <http://is.muni.cz/th/19147/pravf_d/>.

rovněž určuje daňový základ pro výpočet daňové povinnosti zákonnou sazbou.[178] Tato samostatná konkretizace finančněprávních povinností se týká i producentů vzdělávacích služeb v ČR.

Lze konstatovat, že obecně jsou školy a školská zařízení řazeny k neziskovým organizacím, jejichž zdaňování však v praxi patří ke komplikovaným daňovým otázkám. Mnohdy je nesnadným úkolem již stanovení, zda se v konkrétním případě jedná skutečně o neziskovou organizaci ve smyslu daňových předpisů. Např. zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů,[179] pojem nezisková organizace nepoužívá. V ustanovení § 18 ZDP lze najít označení tohoto typu subjektů jako „poplatník, který nebyl založen nebo zřízen za účelem podnikání". Ve většině případů nejsou v regionálním školství školy a školská zařízení založeny za účelem podnikání, hlavní činnost může být u jednotlivých právních forem doplňována činností podnikatelskou. Mezi „poplatníky, kteří nebyli založeni za účelem podnikání" a vykonávají činnost škol nebo školských zařízení, jsou dle § 18 odst. 8 ZDP řazeny tyto právnické osoby: obecně prospěšné společnosti, školské právnické osoby, organizační složky státu, příspěvkové organizace, registrované církve a náboženské společnosti.

Školy a školská zařízení v právní formě neziskové organizace, uvedené v § 18 odst. 8 ZDP, jsou poplatníky daně z příjmu právnických osob. Z tohoto hlediska jsou důležité otázky, zda musí neziskové organizace daňové přiznání podávat a jaké příjmy musí zdaňovat. Zde je vhodné poukázat na ustanovení § 38m ZDP, jelikož za určitých podmínek nevznikne organizaci povinnost podat daňové přiznání. Jako příklad lze uvést zdanění dotací a příspěvků u jednotlivých organizací. Zatímco u školské právnické osoby, organizační složky státu, státní a nestátní příspěvkové organizace a obecně prospěšné společnosti není tento druh příjmů zdaňován, v případě veřejné vysoké školy jsou předmětem daně všechny příjmy s výjimkou příjmů z investičních transferů a úroků z vkladů na běžném účtu.

Finančněprávní akt je základní formou regulace ve finančním právu. Mrkývka poukazuje na prosazující se trend úpravy finančněprávních vztahů formou negociace, na jejímž základě je plnění určitých povinností či realizace práv a oprávnění výsledkem dohody podmínek v mezích zákona. Jako příklad uvádíme mimo jiné čerpání rozpočtových prostředků či poskytování dotací apod.[180] Uvedené příklady jsou hojně

178 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 8021035781. s. 38.

179 Srov. zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012]. (Dále též „ZDP.")

180 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 39.

využívány i v předmětné oblasti financování školství, jelikož v případě vysokých škol je stěžejním příjmem z veřejných rozpočtů (i v kontextu ostatních příjmů) příspěvek ze státního rozpočtu na vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí činnost, další jsou dotace ze státního rozpočtu a jiné příjmy nebo příspěvky ze státního rozpočtu, ze státních fondů, z Národního fondu a z rozpočtů obcí a krajů. Podmínky dotací, jejich užití a zúčtování se řídí zejména zákonem č. 218/200 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů,[181] a zákonem č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje), ve znění pozdějších předpisů.[182] Pro výši dotací je rozhodný dlouhodobý záměr veřejné vysoké školy a dlouhodobý záměr MŠMT.

Imperativní charakter právní regulace spočívá v existenci jistých dispozitivních prvků, které dávají možnost výběru postavení nebo statutu, z něhož následně vyplývají varianty obsahu právního vztahu. Použitím těchto dispozitivních norem však není potlačen jejich imperativní základ.[183] V jistém ohledu toto specifikum má např. žádost o dotaci.

Problematika vzdělávání je spojena rovněž se sociální politikou Evropské unie, jež se vyvíjela postupně zejména se zřetelem na skutečnost, že si členské státy ponechávaly poměrně dlouho výlučnou pravomoc rozhodovat o své sociální politice samostatně, a to bez závislosti na celku, jehož byly členy.[184] Možnost zvolit způsob přijímání právních norem sociálního práva Evropské unie a jejich obsahu je omezena zásadou subsidiarity, vlivem rostoucího propojování a globalizace se však jeví stále účelnější přijímat některá sociální opatření na úrovni Evropské unie formou přibližování právních úprav, tj. metodou otevřené koordinace. Společenství jako jeden z úkolů formuluje přispění k rozvoji kvalitního vzdělávání. Postavení Evropské unie v oblasti vzdělávání je zakotveno jednak Smlouvou o Evropském společenství z roku 1997 (čl. 149 a 140)

181 Srov. zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].

182 Srov. zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

183 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 39.

184 Srov. TOMEŠ, I., KOLDINSKÁ, K. *Sociální právo Evropské unie*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 31. ISBN 80-7179-831-2.

a v ustanovení Charty základních práv Evropské unie z roku 2006 (čl. 14). Primární směřování Evropské unie v rámci své sociální politiky však prvoplánově nespěje k jednotné politice, ale respektuje i odpovědnost jednotlivých členských států za rozvoj vzdělání na svém území, podporuje vzájemnou spolupráci a zahraniční studia. Uskutečňování vzdělávací politiky, jeho nástroje a prostředky, odpovídají významu a postavení v této oblasti. Rada Evropských společenství používá k prosazení cílů tzv. podpůrná opatření, jež jsou přijímána postupem dle čl. 251 SES, a to po konzultaci s Hospodářským sociálním výborem a Výborem regionů. Harmonizace zákonných či jiných právních předpisů členských států je však vyloučena. Rozhodnutí Rady k podpůrným opatřením jsou sice závazná, na návrh Komise Evropské unie může však kvalifikovanou většinou přijímat i doporučení nezávazná.[185]

Shrnutí

Kapitola analyzuje finančněprávní metodu regulace v oblasti financování školství. Shrnutí právní regulace financování školství do jedné kapitoly není možné, proto jsme se zaměřili na některé klíčové otázky. Vzdělávací systém ČR je značně strukturovaný a vystupují zde rozličné subjekty, a to jak na straně poskytovatelů, producentů, tak i z hlediska zdrojů, které se na financování školství podílí. Lze konstatovat, že předmětná oblast je převážně v souladu s charakteristickými znaky metody finančního práva. Finanční prostředky na vzdělávání plynou v ČR převážně z veřejných rozpočtů. V poslední době lze však zaznamenat i snahy o doplnění těchto příjmů rovněž z nestátních zdrojů. Důležitou roli hrají i externí zdroje a subvence poskytované Evropskou unií na rozvoj vzdělávání. Legitimní je dále požadavek na vyváženost předpisů regulujících tuto oblast, které by měly umožnit státu dostát jeho globální odpovědnosti za poskytovanou veřejnou službu, kterou je vzdělání, dále by však neměly nadmíru omezovat možnost přizpůsobit vzdělávací nabídku místním podmínkám a individuálním potřebám těch, kterým mají sloužit.[186]

185 Srov. ADÁMKOVÁ, P. *Právní regulace financování školství, vědy a výzkumu* [online]. Brno, 2009 [cit. 18. 11. 2012]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 29–31. Dostupné z: <http://is.muni.cz/th/19147/pravf_d/>.

186 Srov. ADÁMKOVÁ, P. *Právní regulace financování školství, vědy a výzkumu* [online]. Brno, 2009 [cit. 18. 11. 2012]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 313–318. Dostupné z: <http://is.muni.cz/th/19147/pravf_d/>.

4.3 Vyhodnocení metody právní regulace v rozpočtovém právu a právu veřejných výdajů[187]

Rozpočtové právo jako takové můžeme definovat jako souhrn právních norem, které se zabývají chováním subjektů finančněprávních vztahů k veřejným rozpočtům, ale i jako souhrn finančněprávních norem upravujících rozpočtovou soustavu, rozpočtový proces a každoročně přijímaný státní rozpočet. V nejširším pojetí rozpočtové právo zahrnuje právní normy upravující rozpočtový proces i právní regulaci veřejných příjmů a veřejných výdajů.[188] Protože v této knize jsme berní právo, které pokrývá většinu oblasti úpravy práva veřejných příjmů, zařadili zvlášť, chápeme zde rozpočtové právo ve středním rozsahu, který odpovídá staršímu pojetí rozpočtového práva zmiňovanému Mrkývkou – tedy jako rozpočtové právo sensu stricto a právo veřejných výdajů.[189]

Tato podkapitola vychází ze dvou předcházejících podkapitol, 4.1 Kontrola veřejných financí a 4.2 Financování školství. Všechny výše uvedené kapitoly jsou samostatnými výsečemi rozpočtového práva a práva veřejných výdajů a jako samostatné části byly podrobeny samostatné analýze. Kontrola veřejných financí se týká prakticky veškerých veřejných prostředků, které jsou vynakládány v rámci práva veřejných výdajů. Vykonává se předběžně, průběžně i následně a v nějaké podobě dopadá na veškeré subjekty práva veřejných výdajů, včetně soukromých osob, které hospodaří s veřejnými prostředky.[190]

Rozpočet státu, rozpočty krajů, obcí a další veřejné rozpočty vyjadřují všechny finanční vztahy, které mají tyto subjekty navenek i v rámci svého vlastního hospodaření. Zahrnují tedy příjmy a výdaje. Prostřednictvím rozpočtů dochází k přerozdělování zdrojů od subjektů, tvořících zdroje k těm, kdo zdroje nevytváří, ale kteří jsou nedílnou součástí společnosti, a společnost by bez nich nemohla existovat. Již Fr. Xaver Veselý v roce 1899 rozpočtem rozuměl přehled vydání soukromého nebo veřejného hospodářství pro určité rozpočtové období a přehled příjmů pro toto období.[191] Rozpočty fungují na základě vzájemného působení principu solidarity a principu každý za své.

187 Ivana Pařízková

188 Srov. MRKÝVKA, P. Determinace a diverzifikace finančního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 160–163.

189 K vymezení rozpočtového práva sensu stricto a práva veřejných příjmů více In: MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva.* Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 160–163, 167–177.

190 Srov. Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Afs 75/2009–142 ze dne 29. 10. 2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 8. 2013].

191 Srov. Kol. Všeobecný slovník právní. Praha: Fr. Xaver Veselý, 1899. ISBN nebylo přiděleno. s. 159.

Zajištění určité standardní úrovně nejdůležitějších veřejných statků pro celé území státu je nezbytně nutné. Současně je také třeba zajistit určitou stabilizaci ekonomického vývoje a to je možné pouze prostřednictvím centrálního rozpočtu. Územní rozpočty mají naopak respektovat rozdílné preference obyvatelstva, avšak zájem obyvatel o věci veřejné není často příliš velký a tak preference většiny se může lišit od skutečnosti.[192]

Hmotněprávní rozpočtové předpisy, kterými se řídí rozpočtové hospodaření, mají zvláštní postavení, protože musí být každoročně přijaty ve formě zákona o státním rozpočtu na příslušný kalendářní rok. U rozpočtů územních samosprávných celků už tomu tak není, protože mají pouze formu usnesení zastupitelstva.[193] V hlavním městě Praze má rozpočet formu usnesení zastupitelstva po projednání s městskými částmi hlavního města Prahy.[194]

Právní úprava rozpočtového práva zohledňuje dvoustupňovitost územní samosprávy zavedenou Ústavou ČR a oddělené hospodaření státu a právnických osob územní samosprávy.[195] Proto byla přijata oddělená právní úprava rozpočtových pravidel státu, zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a rozpočtová pravidla krajů, obcí a svazků obcí, zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. Rozpočtová pravidla samosprávy jsou někdy označována jako „malá rozpočtová pravidla." Právní rámec finančního hospodaření státu a právní rámec územních rozpočtů jsou tedy odděleny, koncepce obou zákonů se však blíží zásadám, které se v Evropské unii všeobecně uplatňují.[196]

Soustava veřejných rozpočtů není zákonem přímo definována, můžeme ji však vy-

192 Blíže BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo.* 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 552 s. ISBN 978-80-7400-440-7. s. 143.

193 Srov. § 11 odst. 3 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012], dále § 84 odst. 2 písm. b) zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012], § 35 odst. 2 písm. i) zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

194 Srov. § 59 odst. 2 písm. e) zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

195 Čl. 99 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

196 Blíže BAKEŠ, M. a kol. Finanční právo. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 552 s. ISBN 978-80-7400-440-7. s. 143.

mezit pomocí stávajícího legálního výčtu v § 2 odst. 2 daňového řádu.[197] Stávající právní úprava rozpočtových pravidel zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, charakteristiku rozpočtové soustavy sice přímo neobsahují, ale taxativně stanoví jednotlivé rozpočty, kterých se daný zákon týká.[198] V užším slova smyslu rozpočtová soustava označuje instituce, které se starají o tvorbu, rozdělování a užití veřejných prostředků a též o kontrolu plnění veřejných rozpočtů.[199] V širším pojetí se rozpočtovou soustavou rozumí soustava všech veřejných rozpočtů a rozpočtových vztahů s nimi souvisejícími. Do rozpočtové soustavy se řadí i orgány, které zajišťují a účastní se celého rozpočtového procesu, i ty orgány, které tento proces kontrolují.

Kromě státu jsou subjekty rozpočtového práva obce, kraje, dobrovolné svazky obcí, státní fondy, regionální rady regionů soudržnosti, příspěvkové organizace státu či územních samosprávných celků, Všeobecná zdravotní pojišťovna, Česká konsolidační agentura, státní fondy, Národní fond, fondy Evropské unie, norské fondy, státní podniky,[200] jediný do současnosti existující národní podnik,[201] státní organizace a další subjekty stanovené zvláštními právními předpisy. Jménem státu se právních vztahů rozpočtového práva účastní jeho organizační jednotky, které samy o sobě nemají právní subjektivitu, nejsou tedy právnickými osobami. Obdobně jménem územních samosprávných celků vystupují organizační složky územních samosprávných celků. Přestože tyto organizační složky nemají právní subjektivitu, rozpočtové právo jim přiznává způsobilost účastnit se právních vztahů za stát (u organizačních složek státu) nebo za jinou veřejnoprávní korporaci (u organizačních složek jiných veřejnoprávních korporací).[202]

197 Tento výčet zahrnuje mezi veřejné rozpočty „státní rozpočet, státní finanční aktiva nebo rezervní fond organizační složky státu, rozpočet územního samosprávného celku, rozpočet státního fondu nebo Národní fond a rozpočet Evropské unie." Uvedený výčet navíc není taxativní, počítá se s tím, že další rozpočty upravené českým právem nebo právem Evropské unie mohou být veřejnými rozpočty. Srov. § 2 odst. 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

198 Srov. MARKOVÁ, H. Rozpočtové právo. Praha: C. H. Beck, 2001. 203 s. ISBN 80-7179-633-6. s. 55.

199 Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo.* 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 552 s. ISBN 978-80-7400-440-7. s. 143.

200 Srov. PAŘÍZKOVÁ, I. *Finance územní samosprávy.* Brno: Masarykova univerzita, 2008. 238 s. ISBN 978-80-210-4511-8. s. 72–73.

201 Budějovický Budvar, národní podnik.

202 Srov. PAŘÍZKOVÁ, I. *Finance územní samosprávy.* Brno: Masarykova univerzita, 2008. 238 s. ISBN 978-80-210-4511-8. s. 72–73.

Subjekty rozpočtového práva jsou tedy subjekty, které jsou napojeny na státní rozpočet, na jiný veřejný peněžní fond nebo které hospodaří s majetkem státu nebo s majetkem územního samosprávného celku.[203] Rozpočtové jednotky lze rozdělit na jednotky s právní subjektivitou a na jednotky bez právní subjektivity. Tyto jednotky poté ještě můžeme rozlišovat na jednotky na celostátní úrovni a na jednotky na místní úrovni. Mezi státní rozpočtové jednotky řadíme organizační složky státu – ministerstvo financí, správce kapitol státního rozpočtu, dílčí organizační jednotky státu, státní příspěvkové organizace, státní fondy a ostatní veřejnoprávní korporace (např. Všeobecná zdravotní pojišťovna, Česká konsolidační agentura, školské právnické osoby).

Na celostátní úrovni subjekty rozpočtového práva užívají následující rozpočtové nástroje: státní rozpočet, střednědobý výhled státního rozpočtu, státní finanční aktiva a pasiva, rozpočet organizační složky státu, rozpočet příspěvkové organizace zřízené organizačními složkami státu, rozpočty státních fondů, řízení státní pokladny a řízení státního dluhu a rozpočet Národního fondu.[204] Na místní úrovni jsou užívány následující rozpočtové nástroje: rozpočet kraje, rozpočet obce, rozpočet dobrovolného svazku obcí, rozpočet statutárního města, rozpočet hlavního města Prahy, rozpočty městských částí a obvodů a rozpočet regionální rady regionu soudržnosti.[205]

Státní rozpočet je vrcholným nástrojem finanční politiky státu, jímž se řídí veškeré jeho finanční hospodaření. V nejobecnějším pojetí státního rozpočtu jsou jeho obsahem veškeré příjmy, výdaje a vazby na rozpočty ostatní v podobě dotací, návratných finančních výpomocí a odvodů. Na státní rozpočet je nahlíženo jako na *centralizovaný peněžní fond,* tedy fond peněžních prostředků soustředěných do působnosti státu na principu nenávratnosti a neekvivalentního způsobu rozdělování. Má také formu *bilance příjmů a výdajů* (tedy účetního dokumentu), v němž jsou kodifikovány rozvrhy předpokládaných příjmů a výdajů státu. Lze jej též považovat za *finanční plán na rozpočtové období* zahrnující tzv. rozpočtovou závěrku, tedy bilanci státního hospodaření vyplývajícího z dosažené úrovně příjmů a výdajů státu za uplynulé rozpočtové období. Má povahu *ekonomického vztahu* souvisejícího se shromažďováním a rozdělováním peněžních prostředků prostřednictvím daní, poplatků, cel, státních půjček, transferů,

203 Srov. MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo.* Praha: C. H. Beck, 2007. 248 s. ISBN 8071795984. s. 78.

204 Srov. § 1 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].

205 Srov. § 1 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů, a MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. 248 s. ISBN 8071795984. s. 78. an.

dotací, a jiných nástrojů. Z hlediska právního je však zejména *právním předpisem*, neboť je schvalován Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR ve formě zákona.[206]

Státní rozpočet vychází ze střednědobého výhledu, přičemž ukazatele výdajů na programy nebo projekty spolufinancované z rozpočtu Evropské unie jsou pro vypracování návrhu zákona o státním rozpočtu závazné. Dále vychází ze střednědobého výdajového rámce. Závazné ukazatele státního rozpočtu každoročně stanoví zákon o státním rozpočtu na příslušný rok.[207]

Rozpočtová skladba upravuje způsob třídění údajů všech peněžních operací rozpočtů. Podle odpovědnostního hlediska rozpočtové skladby se rozpočet člení do kapitol. [208] Třídění do kapitol vyjadřuje okruh působnosti a odpovědnosti subjektu u realizujících se peněžních operací. Kapitoly jsou zřizovány pro ministerstva, ostatní ústřední orgány státní správy a státní organizace. Rozpočet každé kapitoly obsahuje rozpočtové příjmy a výdaje správce kapitoly, příjmy a výdaje organizačních složek státu v jeho působnosti, příspěvky a dotace na reprodukci majetku příspěvkovým organizacím a odvody příspěvkových organizací v jeho působnosti. Rozpočet kapitoly obsahuje též dotace a návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu pro fyzické a další právnické osoby na úkoly a činnosti, které jsou v působnosti správce kapitoly. V rámci závazných ukazatelů stanovených zákonem o státním rozpočtu mohou správci kapitol tvořit rozpisové rezervy.[209]

Mezi nejdůležitější příjmy státního rozpočtu patří výnosy z daní včetně příslušenství, pojistné na sociální zabezpečení a příspěvek na státní politiku zaměstnanosti včetně penále, výnosy z podílu na clech, který je podle práva Evropské unie ponechán členským státům na úhradu nákladů spojených s jejich výběrem a výnosy ze sankcí a úhrad exekučních nákladů v celním řízení.[210] Dalšími neméně důležitými příjmy, které naplňují příjmovou stránku státního rozpočtu, jsou příjmy z činnosti organi-

206 Srov. VYBÍHAL, V. *Veřejné finance.* Hradec Králové: E.I.A., 1995. 218 s. ISBN 80-85490-45-5. s. 49.

207 Srov. PAŘÍZKOVÁ, I. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 304.

208 Srov. vyhlášku č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].

209 Srov. § 10 odst. 2 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].

210 Srov. čl. 2 odst. 3 rozhodnutí Rady č. 597/2000 (ES, Euratom) ze dne 29. září 2000 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.

začních složek státu a odvody příspěvkových organizací, dále odvod zbývajícího zisku ČNB,[211] sankce za porušení rozpočtové kázně, příjmy z prodeje a pronájmu majetku ČR, se kterým hospodaří organizační složka státu, a příjmy z prodeje nemovitého majetku ČR, se kterým hospodaří příspěvkové organizace.[212]

Na straně druhé jsou výdaje státního rozpočtu, z nichž jako nejdůležitější se jeví výdaje na činnost organizačních složek státu a příspěvky na provoz a dotace na financování programů a akcí příspěvkovým organizacím v jejich působnosti, a dále tak zvané mandatorní výdaje, tj. výdaje na dávky důchodového pojištění, dávky nemocenského pojištění, dávky státní sociální podpory, dávky sociální péče, ostatní sociální dávky, výdaje na podporu v nezaměstnanosti, podporu při rekvalifikaci a na aktivní politiku zaměstnanosti. Uvedené výdaje, které každoročně rostou a kterých se stát nemůže zříci, označujeme jako povinné nebo mandatorní výdaje. Další výdaje souvisejí s poskytováním dotací a návratných finančních výpomocí územním samosprávným celkům na jinou než podnikatelskou činnost, dále dotace a návratné finanční výpomoci právnickým a fyzickým osobám na podnikatelskou činnost, dotace občanským sdružením a příspěvky politickým stranám, dotace právnickým osobám, které jsou založeny nebo zřízeny k poskytování zdravotních, kulturních, vzdělávacích a sociálních služeb a k poskytování sociálně-právní ochrany dětí, a fyzickým osobám, které takové služby nebo sociálně-právní ochranu dětí poskytují, a to výhradně na tyto účely, dotace státním fondům, a dalším subjektům uvedeným v rozpočtových pravidlech. Dalšími, méně významnými výdaji jsou peněžní dary poskytnuté do zahraničí, vklady a příspěvky mezinárodním organizacím, výdaje související s plněním závazků k Evropské unii a výdaje na vládní úvěry.[213]

Ideální systém financování státu, municipalit či jednotlivých regionů pravděpodobně neexistuje nikde ve světě. Každá země má svá specifika, která se dotýkají nejen rozsahu, ale i kvality veřejného sektoru.[214] Způsob financování veřejné ekonomiky jedné země nemusí být zcela nebo zčásti totožný se způsobem užívaným v zemi jiné. Stabilizovaný celostátní či municipální systém přiměřeně fungující v tržní ekonomice se může stát

211 Srov. § 47 odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].

212 Srov. § 6 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].

213 Srov. § 7 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].

214 Srov. VYBÍHAL, V. *Veřejné finance.* Hradec Králové: E.I.A., 1995. 218 s. ISBN 80-85490-45-5. s. 114 an.

postupně systémem nevyhovujícím. Mohou se změnit okolnosti, za kterých tento systém fungoval, nebo cíle a nástroje rozpočtové politiky (například zásadní změnou politického prostředí ve státě po volbách).

Stabilita rozpočtového systému by měla být dosahována v poměrně dlouhém časovém období. Časté změny v rozpočtovém určení daní a změny v daňových sazbách vedou k destabilizaci finančního systému státu. Důležitým prvkem je stabilní daňová základna, která zabezpečuje státu a municipalitám stabilní daňový výnos a umožňuje jim objektivněji a přesněji sestavovat příjmové a výdajové stránky svého rozpočtu na další období. Když budou státní, krajské a obecní rozpočty stabilnější, je možno lépe a dokonaleji plánovat rozsah a úroveň poskytovaných veřejných statků.

Z finančního hlediska ovlivňuje stabilitu rozpočtů i skutečnost, že určité náklady na veřejné statky mohou mít autonomní charakter. Jejich vývoj totiž často podléhá jiným vlivům, než vývoji příjmů. Další podíl nákladů reprezentují fixní náklady. Právě z toho důvodu nelze při výrazné restriktivní politice okamžitě omezovat rozsah veřejných statků.[215]

Poměrně často se vedou diskuze o souvislostech dotačního systému, protože dotace zpravidla vedou k růstu výdajů rozpočtů a na druhé straně ke snižování lokálního daňového břemene. Dotační systém může mít dosti velký vliv na chování příjemců dotace, protože tito ji v některých případech dostávají bez vlastního přičinění. V řadě zemí je dotací využíváno k vyrovnávání mezioblastních rozdílů. Rozsah těchto dotací a i míra jejich využívání směrem k municipalitám je daná především politickým klimatem a momentální vládnoucí garniturou v té které zemi. Ani ve stávajících podmínkách se veřejné rozpočty v ČR neobejdou bez dotací ze státního rozpočtu.[216]

Vnější rozpočtové vztahy můžeme odlišovat podle toho, ke kterému jinému subjektu se váží. Podle toho se také odlišuje dílčí metoda regulace, která se projevuje v konkrétním právním vztahu. Obecně existují i vztahy, které spočívají v získávání veřejných příjmů od plátců daní v širším smyslu, avšak ty byly již předmětem předcházející kapitoly,[217] proto se jimi dále nezabýváme.

Speciální postavení má v rámci rozpočtového práva sensu stricto a práva veřejných výdajů poskytovatel dotace či návratné finanční výpomoci, který poskytuje dotaci nebo návratnou finanční výpomoc předem určenému okruhu subjektů. Speciální vztahy s orgány Evropské unie realizuje Národní fond, odbor Ministerstva financí ČR, který

215 Srov. VYBÍHAL, V. *Veřejné finance*. Hradec Králové: E.I.A., 1995. 218 s. ISBN 80-85490-45-5. s. 114 an.

216 Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 552 s. ISBN 978-80-7400-440-7. s. 145.

217 Více v kapitole 3. Metoda regulace v rámci berního práva.

je platebním a certifikačním orgánem pro peněžní prostředky ze strukturálních a dalších fondů Evropské unie.

Na tomto úseku finančního práva rozeznáváme vztahy samostatné veřejnoprávní korporace ke státu reprezentovanému státním rozpočtem. V těchto případech vztah spočívá v návratné či nenávratné dotaci poskytnuté ze státního rozpočtu rozpočtům krajů, obcí, státním fondům. Jinými vztahy jsou vztahy mezi státem reprezentovaným obecně státním rozpočtem a fyzickými či právnickými osobami.

Dalším typem vztahů jsou vztahy veřejnoprávní korporace ke státu, reprezentovanému některým státním fondem. Jejich povaha vždy vyplývá z právního postavení státního fondu. Obec nebo kraj mohou být příjemci dotací ze státního fondu, jestliže naplňuje ty funkce, které jsou státnímu fondu ze zákona, resp. z jeho statutu, uloženy. Obec, kraj takové dotace zpravidla úzce účelově vymezené přijímá do svého rozpočtu s tím, že je používá ve výdajích svého rozpočtu podle obvyklého členění, například se může jednat o dotaci, která je poskytnuta ze státního fondu rozpočtu územního samosprávného celku na financování veřejné zakázky.

Vztah obce k rozpočtu kraje je dvojího charakteru, a to podle toho, zda kraj (resp. krajský úřad, jedná se o výkon přenesené působnosti) při něm vystupuje jen jako zprostředkovatel vztahu státního rozpočtu k rozpočtu obce, anebo zda ze své vůle při něm poskytuje vlastní finanční prostředky. Jako zprostředkovatel je rozpočet kraje (resp. krajského úřadu) používán při poskytování všech dotací, které ze státního rozpočtu plynou do rozpočtu obcí na území daného kraje. Vedle toho mohou jeho rozpočtem procházet sankční odvody uložené obcím v okrese, ale jen půjde-li o odvody za porušení rozpočtové kázně. Kraj z vlastního rozpočtu rovněž může poskytovat dotace, a to je-li jeho vlastní soběstačnost tak vysoká, že to umožňuje. Současně může také obcím poskytovat vlastní finanční prostředky průběhem fiskálního roku, a to účelové i neúčelově.

V rámci vlastní hospodářské činnosti mohou obce a kraje rozhodnout, zda se svým majetkem budou hospodařit samy nebo zda si zřídí k témuž účelu samostatnou organizaci s právní subjektivitou, příspěvkovou organizaci. Velmi často jsou tyto organizace zřizovány pro školská zařízení, zdravotnická zařízení a další podobná zařízení, která vytváří veřejné statky.[218]

218 Ke zřizování školských zařízení srov. PAŘÍZKOVÁ, I. Požadavky na fungování municipiálního finančního systému s přihlédnutím k právnímu postavení organizačních složek a příspěvkových organizací. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2002, roč. 10, č. 3, s. 235–243. ISSN 1210-9126.

Vztahy obcí k jiným obcím jsou založeny na existenci zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 128/2000 Sb., o obcích, ve znění pozdějších předpisů. V obou předpisech je zakotven zákonný podklad pro rozpočtová ujednání mezi obcemi tím, že obce mohou zakládat dobrovolné svazky obcí v rámci kraje, ale i napříč mezi kraji, nebo uzavírat veřejnoprávní smlouvy. Tyto dobrovolné svazky obcí musí sloužit k plnění povinností sdružených obcí. Cílem může být zabezpečení povinné školní docházky nebo dosažení cílů v místní kultuře, v sociální péči o staré občany formou společného financování zařízení pro péči o seniory. Veřejnoprávní smlouvy k zajištění těchto veřejných statků dle §§ 159–170 správního řádu[219] jsou velmi často uzavírány mezi menšími obcemi a městy v jejich blízkosti. Díky oběma uvedeným variantám mohou obce účinné financovat výše uvedená zařízení společně a výhodněji, než pokud by je zřizovala a financovala pouze jedna obec.

Existují též vztahy rozpočtů k jiným právnickým osobám. Touto právnickou osobou může být například zhotovitel veřejné zakázky, uchazeč v rámci veřejných zakázek, případně jejich subdodavatel. Tyto vztahy mají dvě fáze: první fázi, kdy se realizuje výběr zhotovitele a kdy mezi uchazeči a zadavatelem existují nerovné veřejnoprávní vztahy dle zákona o veřejných zakázkách, a druhou fázi, kdy zadavatel s vítězným uchazečem, z nehož se stává zhotovitel, podepisují jistou podobu soukromoprávní smlouvy. V této druhé fázi mezi nimi tedy existuje vztah na principu rovnosti obou smluvních stran včetně specifických oprávnění, které orgánům veřejné moci dávají nový občanský zákoník nebo starý obchodní zákoník u úpravy jednotlivých smluvních typů. Máme na mysli například reklamační řízení, běh promlčecí lhůty nebo povinnost zhotovitele plnit řádně a včas.

Dalším speciálním typem vztahu z oblasti práva veřejných výdajů je placení pojistného na veřejné zdravotní pojištění u státních pojištěnců dle § 12 zákona o pojistném na veřejné zdravotní pojištění.[220] U tohoto typu vztahu je stát povinen uhrazovat veřejné zdravotní pojištění jednotlivým zdravotním pojišťovnám, nevystupuje však vůči pojišťovně z pozice státního donucení, ale v rámci horizontálního vztahu. Pokud by však v rámci tohoto vztahu došlo k porušení povinností ze strany pojišťovny, stát by v sankčním řízení již vystupoval v rámci vertikálního vztahu.

Vztahy rozpočtů k fyzickým osobám se v rozpočtovém právu a v právu veřejných výdajů objevují taktéž. Obec je povinna vydávat ze svých výdajů prostředky fyzic-

219 Srov. §§ 159–170 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].

220 Srov. § 12 zákona č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].

kým osobám na základě různých zákonných povinností. Jedná se mimo jiné o závazky vzniklé smluvně na základě pracovněprávních vztahů nebo o povinnosti, které mají obce ze zákona podle předpisů o sociálním zabezpečení. V rámci nich obce ze svých rozpočtů vynakládají různorodé výdaje určené pro fyzické osoby, například dávky sociální péče. Obdobné dávky vydává stát v rámci státní sociální podposy a v rámci dávek důchodového pojištění a nemocenského pojištění.

Vnitřní vztahy v rámci státního rozpočtu a rozpočtů obcí a krajů se projevují zpravidla ve výdajové stránce vzhledem k jejich vlastním mimorozpočtovým peněžním fondům, ale i v příjmové stránce.[221] Tím máme na mysli získávání nedaňových příjmů od dalších subjektů, jako například fondů Evropské unie nebo fondů Evropského hospodářského prostoru.

Shrnutí

Na úseku práva veřejných výdajů a rozpočtového práva stricto sensu rozeznáváme vnitřní vztahy mezi jednotlivými organizačními složkami státu, vnitřní vztahy v rámci jiného subjektu a vnější vztahy. Vnější rozpočtové vztahy a jejich klasifikaci dle metody regulace odlišujeme podle obou subjektů v rámci vnějšího rozpočtového vztahu. Obecně existují vztahy, které spočívají v získávání veřejných příjmů od plátců daní v širším smyslu, avšak ty byly již předmětem předcházející kapitoly,[222] proto se jimi dále nezabýváme. Budeme se nadále věnovat vztahům spočívajícím v převádění veřejných výdajů z veřejného zdroje jejich adresátovi.

Vnější rozpočtové vztahy mohou obecně existovat mezi státem a fyzickou osobou, mezi státem a právnickou osobou soukromého práva, mezi státem a samostatnou veřejnoprávní korporací a mezi dvěma subjekty stejného typu (státy, právnickými osobami soukromého práva, fyzickými osobami, či samostatnými veřejnoprávními korporacemi).

Specifické postavení mají obce a kraje, které jsou příjemci návratných či nenávratných dotací poskytnutých ze státního rozpočtu. Jejich vztah je vztahem vertikální povahy modifikovaným soukromoprávními prvky v počátečních fázích získávání dotace. Vztah obce k rozpočtu kraje je dvojího charakteru, a to podle toho, zda krajský úřad v přenesené působnosti vystupuje jen jako zprostředkovatel vztahu státního rozpočtu k rozpočtu obce, anebo zda kraj ze své vůle poskytuje vlastní finanční prostředky. Obec je povinna při plnění svých úkolů uhrazovat ze svých prostředků smluvní závaz-

221 Srov. PEKOVÁ, J. *Hospodaření obcí a rozpočet.* Praha: Codex Bohemia, 1997. 287 s. ISBN 80-85963-34-5. s. 102 an.

222 Více v kapitole 3. Metoda regulace v rámci berního práva.

ky z pracovněprávních vztahů, plnit povinnosti podle předpisů o sociálním zabezpečení, uhrazovat dávky sociální péče a plnit další své specifické povinnosti.

V právu veřejných výdajů existují též vztahy rozpočtů k jiným fyzickým nebo právnickým osobám. Touto právnickou osobou může být například zhotovitel veřejné zakázky, uchazeč v rámci veřejných zakázek, případně jejich subdodavatel. Tyto vztahy mají dvě fáze: první fázi, kdy se realizuje výběr zhotovitele a kdy mezi uchazeči a zadavatelem existují nerovné veřejnoprávní vztahy dle zákona o veřejných zakázkách, a druhou fázi, kdy zadavatel s vítězným uchazečem, z nehož se stává zhotovitel, podepisují jistou podobu soukromoprávní smlouvy. V této druhé fázi mezi nimi tedy existuje vztah na principu rovnosti obou smluvních stran včetně specifických oprávnění, které orgánům veřejné moci dávají nový občanský zákoník nebo starý obchodní zákoník u úpravy jednotlivých smluvních typů. Máme na mysli například reklamační řízení, běh promlčecí lhůty nebo povinnost zhotovitele plnit řádně a včas.

Dalším speciálním typem vztahu z oblasti práva veřejných výdajů je placení pojistného na veřejné zdravotní pojištění u státních pojištěnců. U tohoto typu vztahu je stát povinen uhrazovat veřejné zdravotní pojištění jednotlivým zdravotním pojišťovnám, nevystupuje však vůči pojišťovně z pozice státního donucení, ale v rámci horizontálního vztahu. Pokud by však v rámci tohoto vztahu došlo k porušení povinností ze strany pojišťovny, stát by v sankčním řízení již vystupoval v rámci vertikálního vztahu.

Speciální postavení má v rámci rozpočtového práva sensu stricto a práva veřejných výdajů poskytovatel dotace či návratné finanční výpomoci, který poskytuje dotaci nebo návratnou finanční výpomoc předem určenému okruhu subjektů. Speciální vztahy s orgány Evropské unie realizuje Národní fond, odbor Ministerstva financí ČR, který je platebním a certifikačním orgánem pro peněžní prostředky ze strukturálních a dalších fondů Evropské unie.

Jsme si vědomi, že předchozí výběr typů rozpočtových vztahů nebyl úplným výčtem, vybrali pouze ty významné z hlediska metodologické kvalifikace.

Závěrem lze shrnout, že rozpočtové právo má svůj specifický předmět právní regulace, svůj vlastní vnitřní systém upravený normami rozpočtového práva a že velmi úzce souvisí s dalšími subodvětvími finančního práva, zejména s právem berním (či právem veřejných příjmů) nebo s právem veřejných výdajů. Na základě výše uvedeného můžeme konstatovat, že v rozpočtovém právu i v právu veřejných výdajů má metoda regulace podobu finančněprávní metody regulace. Ta je v mnoha dílčích případech modifikována soukromoprávními prvky.

5 Metoda regulace v nefiskální části finančního práva[223]

Pro diskuzi o metodě právní regulace v systému nefiskální části finančního práva je esenciálním základem připomenutí vymezení této části finančního práva. S jistou mírou zjednodušení lze říci, že veškeré právní normy slouží k ochraně určitých hodnot a lidských zájmů, ve kterých se právní teorie snaží nalézt vodítko pro systematické uspořádání práva.[224] Výsledkem uvedených snah o hledání vhodného třídícího kriteria bylo odlišení dvou základních celků – práva veřejného (ius publicum) a práva soukromého (ius privatum).[225] Finanční právo je, jak již bylo uvedeno výše, v našich podmínkách tradičně řazeno mezi odvětví práva veřejného, což do značné míry determinuje i metody právní regulace v předmětných právních normách. Za veřejnoprávní se přitom v nejširším pojetí označují ta ustanovení, na jejichž dodržování mají zájem nejen jednotlivé osoby, ale též společnost jako taková.

V rámci nefiskální části finančního práva se jedná o následující segmenty:[226]

- bankovnictví,
- dohled nad finančními trhy.

Jsme si vědomi, že při výběru těchto dílčích segmentů provádíme zjednodušení, respektive zúžení velkého rozsahu nefiskálních vztahů regulovaných finančním právem.

První část kapitoly pojednává o bankovnictví. Oblast bankovnictví je významnou a důležitou součástí finančního trhu. Banky a instituce s obdobným předmětem činnosti působí na finančním trhu jako zprostředkovatelé při toku kapitálu a jsou tak

223 Dana Šramková

224 Srov. HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 341 s. ISBN 8021017910. s. 147 an.

225 Uvedené členění (jako ostatně žádné obecné členění v právu) nelze považovat za absolutní a dokonalé, přesto se jedná o jedno z nejčastěji používaných hledisek. K jeho diskutabilnosti srov.

226 V souladu s vymezením práva finančního trhu v MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva.* Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 197 an.

jeho nenahraditelnou součástí. Z významnosti role plyne i zájem státu na tom, aby nepříznivé následky při potížích na straně bank byly pro ostatní subjekty pokud možno co nejmírnější. Pro stát by bylo ideální, pokud by k uvedeným následkům nedocházelo vůbec. Z tohoto důvodu je oblast bankovnictví regulována prostřednictvím množství právních, ale i mimoprávních pravidel. Tato kapitola přináší krátké představení regulace bankovnictví v ČR s důrazem na parametry uplatňovaného způsobu regulace.

Další část se zaobírá metodou regulace na finančních trzích z pohledu dohledových orgánů. Jedna z nejdůležitějších částí v mezinárodním právu je státní regulace a dohled společně s nadnárodní mezinárodní regulací nad všemi účastníky trhu. Důležitým bodem je také vyjmenování různých druhů regulace na finančních trzích. Je zde více možností metod regulace a to jak z globálního pohledu, tak i z pohledu lokálního. V ČR je primární regulace aplikována zejména dohledovým orgánem, ČNB, v dalších případech ji aplikují další subjekty, Ministerstvo financí (například u opatření proti legalizaci výnosů z trestné činnosti) anebo ČNB společně s ministerstvem financí. Cílem této části je nastínění různých způsobů metod regulace ve finančním právu, které jsou využity na finančním trhu.

Součástí každé z uvedených kapitol je krátké shrnutí, které uvádí základní dosažené poznatky o dané oblasti úpravy. V poslední části této kapitoly shrneme základní poznatky, kterých bylo dosaženo o metodě regulace v rámci berního práva. Jsme si vědomi, že toto shrnutí nemusí být úplným výčtem rysů metody regulace v tomto odvětví, ale máme za to, že budou poskytnuty základní informace.

5.1 Bankovnictví[227]

Vztahy v rámci oblasti bankovnictví se vyznačují relativní rozmanitostí co do charakteru a příslušnosti k veřejnému či soukromému právu. Nalezneme mezi nimi vztahy upravené veřejnoprávními normami (vztahy v rámci bankovního dohledu), ale i vztahy regulované normami soukromého práva (například vztahy mezi bankou a klienty nebo vztahy mezi bankami navzájem).

Budeme-li uvažovat o regulaci banky čistě v podobě veřejného práva, mají zde místo vztahy plynoucí z postavení banky jako licencovaného subjektu finančního trhu. Významné množství vztahů se realizuje mezi bankou a orgánem dohledu[228] (ČNB), ať již v rámci licenčního řízení (účastníkem řízení je osoba žadatele, nikoli vlastně banka v pravém slova smyslu) nebo v rámci dohledu při výkonu podnikatelské činnosti

227 Eva Šulcová

228 Srov. § 44 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

banky. Vztahem obdobného charakteru je vztah banky jako povinné osoby na základě právní úpravy k prevenci legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu vůči orgánu dozoru (Ministerstvu financí a ČNB), kdy banka je subjektem plnící některé povinnosti stanovené právními předpisy na základě veřejného zájmu[229] (odhalování trestné činnosti, zamezení financování terorismu). Tyto vztahy vůči orgánům státní správy jsou vztahy vertikálními.

Pokud banka s bankovní licencí udělenou od ČNB působí i na území jiného státu (například na základě jednotné licence),[230] přibývají do výčtu i vztahy mezi bankou a orgány dohledu příslušného státu, obdobně pak vztahy mezi ČNB a orgánem dohledu příslušného státu. Specifickým vztahem z oblasti bankovnictví je pak vztah mezi Evropským orgánem pro bankovnictví (*European Banking Authority*) a ČNB, případně přímo s obchodní bankou.[231] Vztahy v oblasti dohledu se zahraničním prvkem vznikají také v případě, kdy na území ČR bude vyvíjet činnost banka s jednotnou licencí udělenou v jiném státě, případně pobočka zahraniční banky na základě licence udělené ČNB.[232]

Specifické vztahy lze pak identifikovat na úrovni vztahů mezi orgány státu navzájem. ČNB má specifické informační povinnosti vůči Poslanecké sněmovně ČR,[233] resp. i Senátu a vládě,[234] na základě zákona o ČNB. Dále je účastnicí výslovně definovaných vztahů mezi ČNB a vládou.[235]

229 Například zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

230 Srov. §5c zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

231 Srov. § 26c zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013], a čl. 28 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovnictví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodutí Komise 2009/78/ES, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur.lex.europa.eu/>.

232 Srov. § 44 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů a § 1 odst. 6 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

233 Např. § 3, § 3a, § 47 nebo § 48 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

234 Srov. § 45d zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

235 Srov. § 9 an. zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

Banka se může dokonce nacházet ve zvláštním postavení, jestliže je držitelem autorizace k výkonu působnosti kontaktního místa veřejné správy.[236] V tomto výjimečném případě podléhá kontrole ze strany Ministerstva vnitra.[237] V případě výkonu této působnosti se však mění vztah vůči klientům, neboť v tomto případě by činnost banky a vztah s klientem nepodléhala regulaci dohledu v oblasti bankovnictví, stále by se jednalo však o vztah v oblasti veřejného práva. Nicméně banka nese odpovědnost za škodu způsobenou v souvislosti s výkonem působnosti kontaktního místa veřejné správy, pokud neprokáže, že škodě nemohlo být zabráněno ani při vynaložení veškerého úsilí, které lze po bance požadovat.[238]

V oblasti dozoru však existují i vztahy ČNB vůči subjektům, které nejsou držiteli bankovní licence. Například ve vztazích v rámci licenčního řízení, kdy účastníkem řízení je doposud neregulovaný subjekt, nebo jestliže ČNB aktivně vystupuje vůči subjektům při uplatňování ochrany označení „banka“ nebo „spořitelna.“[239]

ČNB může v rámci své činnosti vystupovat i jako soukromoprávní subjekt, a to při poskytování služeb svým klientům.[240] V rámci těchto soukromoprávních vztahů například vede účty, přijímá vklady a poskytuje platební služby.

Vztahy vytvářené komerčními bankami při jejich činnosti mohou být také vztahy horizontální, upravené normami soukromého práva – například smluvní vztahy banky a klienta. Tyto soukromoprávní vztahy jsou na základě zájmu na jejich řádném

In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

236 Tato specifická činnost banky je umožněna na základě §1 odst. 4 zákon č. 21/1992 Sb. o bankách, ve znění pozdějších předpisů, resp. § 8a odst. 2 písm g) zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, resp. v případě stavebních spořitelen §2 odst. 1 zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

237 Srov. § 8b zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

238 Srov. § 8b odst. 4 zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

239 Srov. § 3 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

240 Srov. § 32 an. zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

fungování regulovány zvláštními normami[241] veřejného práva. Porušení těchto norem má za následek aplikaci sankčních norem veřejnoprávních a vznik veřejnoprávního vztahu mezi bankou a příslušnými subjekty pověřenými právními normami k uplatňování sankcí za porušení příslušných norem (typicky ČNB jako orgán dohledu,[242] Finanční arbitr v případě některých porušení norem v oblasti platebního styku nebo poskytování spotřebitelského úvěru,[243] Finanční analytický útvar Ministerstva financí v oblasti legalizace výnosů z trestné činnosti).[244]

Pod pojmem „banka" se obecně rozumí i stavební spořitelny.[245] Označení „stavební spořitelna" slouží k vymezení specifického zaměření činnosti banky, která provozuje stavební spoření[246] ve smyslu zvláštního zákona.[247]

Do oblasti bankovnictví spadají také spořitelní a úvěrní družstva (tzv. družstevní záložny), která jsou upravena samostatným zákonem.[248] Podle tohoto zákona nejsou spořitelní a úvěrní družstva bankami,[249] v zásadě však podléhají v mnohém obdob-

241 Například zákon č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů, zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku nebo zákon č. 21/1992 Sb., o bankách.

242 Srov. § 44 odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

243 Srov. § 23 zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

244 Srov. §§ 43–53 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

245 Srov. § 2 zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

246 Srov. POLOUČEK, Stanislav. *Peníze, banky, finanční trhy.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 415 s. ISBN 9788074001529. s. 308.

247 Srov. zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

248 Srov. zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a o některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

249 Srov. § 1 odst. 4 zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a o některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

ným pravidlům jako banky.[250] Spořitelní a úvěrní družstvo nicméně také může požádat o vydání bankovní licence podle zákona o bankách[251] – v takovém případě pak bude podléhat regulaci jako banka.

Banky, stavební spořitelny i spořitelní a úvěrní družstva mají povinnost se účastnit systému pojištění vkladů,[252] jehož smyslem je zajištění větší stability finančního systému a důvěry klientů – vkladatelů. Za tímto účelem byl zřízen Fond pojištění vkladů a pomocí veřejnoprávních norem jsou upraveny povinnosti uvedených finančních institucí při výpočtu a úhradě příspěvků do Fondu, jakož i související povinnosti (například identifikace vkladatelů pro účely výplaty náhrady). V případě zákonem stanovených skutečností v návaznosti na neschopnost instituce dostát svým závazkům, vznikne klientům nárok na úhradu stanovené částky přímo vůči Fondu pojištění vkladů.[253]

V rámci právní úpravy bankovnictví se v plné míře prosazuje **veřejnoprávní charakter účelu regulace**. Tím je myšleno v podstatě uplatnění veřejných zájmů před zájmy soukromými.[254] Na vlastní existenci a na řádném fungování oblasti bankovnictví existuje významný zájem celé společnosti.

Při fungování ekonomiky plní banky a jim podobné instituce nezaměnitelnou úlohu zprostředkovatele. Dá se říci, že jejich úloha je základním hybatelem ekonomiky, jelikož slouží k realizaci a podpoře toku kapitálu od investorů k subjektům, které v daném okamžiku nemají dostatečný kapitál k dispozici. V rámci plnění této základní role vykonávají banky několik dalších činností, které nyní již standardně patří k poskytování bankovních služeb a které více či méně doplňují a navazují na jejich základní funkci (např. platební služby, směnárenské služby, bankovní úschovy).

Vzhledem k roli, které mají banky v rámci ekonomiky státu, je patrný i zájem státu na tom, aby banky a celý systém bankovnictví fungovaly řádně. S postupem doby a nárůstem využití bankovních služeb v běžném životě význam bankovnictví vzrostl.

250 Např. vyhláška č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry stanovuje detailní pravidla pro podnikání pro všechny uvedené subjekty s případnými odchylkami uvedenými přímo ve vyhlášce.

251 Srov. § 4a zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

252 Srov. § 41a an. zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

253 Srov. § 41e zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

254 Srov. MRKÝVKA, P. Determinace a diverzifikace finančního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 28–31.

V případě, že by došlo k výkyvům nebo k výpadku v bankovní činnosti, mohou mít takové události zásadní dopad na fungování celého státu, případně i dopady globální.[255] Z důvodu snahy o zamezení těchto možných negativních důsledků existuje zájem státu na řádném fungování a na předcházení vzniku nepříznivých situací.[256]

Konkrétní vyjádření tohoto zájmu lze nalézt v zákoně o ČNB, kde je uvedeno, že ČNB „pečuje o bezpečné fungování a rozvoj finančního trhu v ČR a přispívá ke stabilitě jejího finančního systému jako celku."[257]

Zajištění fungování bankovního trhu se projevuje v podobě regulace oblasti bankovnictví, kdy jsou regulovány jednak podmínky vstupu banky na trh, ale i konkrétní podmínky pro činnost a fungování banky. Tato regulace se může jevit jako detailní a do jisté míry striktní, nicméně je odpovídající příslušnému zájmu státu v této oblasti. Na odborné úrovni nepanuje shoda na tom, jak rozsáhlá by měla regulace bankovnictví obecně být. Události ekonomické krize v roce 2007 a 2008 bývají často přisuzovány právě nedostatečné regulaci činnosti bank, která byla výsledkem uvolňování pravidel a liberalizaci v průběhu předcházejících desetiletí. Obecně lze konstatovat, že aktuálním trendem je směřování k přísnější regulaci (tj. významnějším zásahům státní moci do vztahů v rámci oblasti bankovnictví), a to celosvětově a v návaznosti na to i v ČR.

Jako další specifikum finančněprávní regulace zmiňuje Mrkývka **atributivní podíl veřejné moci**.[258] Podíl atributivní moci není ve všech vztazích oblasti bankovnictví zastoupen ve stejném rozsahu. Do tohoto odvětví spadají vztahy představující jednak typický mocenský vztah – stát vystupuje v roli mocensky nadřízeného subjektu, nicméně lze v rámci bankovnictví nalézt i vztahy spadající do sféry soukromého práva, často však s jistými dopady a návaznostmi na právo veřejné.

Základní vztah v rámci bankovnictví je vztah mezi bankou, resp. subjektem podnikajícím a působícím na finančním trhu na základě licence (tj. i spořitelní a úvěrní družstva) a státním orgánem, kterému jsou svěřeny určité pravomoci v oblasti bankovnictví – zejména regulace a dohled. Tyto vztahy mají charakter vztahů vertikálních, kdy mocensky nadaný subjekt (státní orgán) uplatňuje své mocenské postavení vůči mocensky podřízenému subjektu (bance). Jedná se o vztahy vznikající mezi uvede-

255 Srov. ASSER, T. Legal aspects of regulatory treatment of banks in distress. Washington, DC: International Monetary Fund, 2001. 186 s. ISBN 15-577-5972-3. s. 1.

256 K této typologii právní úpravy více v kapitole **7.7 Ekonomické souvislosti bankovnictví.**

257 Srov. § 2 odst. 2 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

258 Srov. MRKÝVKA, P. Determinace a diverzifikace finančního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 28–31.

nými subjekty v rámci licenčního řízení, ale také následně v rámci výkonu činnosti banky na základě udělené licence. Při ní podléhá banka pravidlům, která jsou stanovována na úrovni právních předpisů, ale i na úrovni samotného orgánu zmocněného právními předpisy k vytváření příslušné regulace a následně k provádění dohledu. Na základě skutečností zjištěných při výkonu dohledu je příslušný státní orgán oprávněn k uplatnění svého mocenského nadřazeného postavení v podobě vydání mocenského aktu (například správní řízení vedené ČNB pro odstranění zjištění nedostatku v činnosti banky[259] nebo řízení o správním deliktu prováděné Ministerstvem financí v oblasti prevence legalizace výnosů z trestné činnosti a financování terorismu).[260] Mocenské postavení může být při porušení zákonných povinností zaměstnanců uplatňováno orgánem dohledu i vůči samotnému zaměstnanci banky.[261] Specifické dohledové vztahy pak lze identifikovat také v rámci doplňkového dohledu[262] na základě právních předpisů upravujících dohled nad finanční konglomeráty.[263]

V oblasti bankovnictví nicméně vznikají i takové vztahy, které jsou realizovány subjekty ryze soukromými, nicméně existence těchto soukromých vztahů a jejich průběh jsou do jisté míry předmětem veřejného zájmu. Takovým vztahem je vztah mezi bankou a vkladatelem finančních prostředků na účet vedený bankou (majitelem účtu). Ačkoliv se jedná o soukromoprávní vztah, je tento vztah z části regulován i normami veřejného práva, a to právě s ohledem na význam, který takovému vztahu stát přikládá. Konkrétní uvedený vztah majitele účtu a banky, který je primárně soukromoprávní, je částečně ovlivňován normami veřejného práva, například při úpravě pojištění vkladů.[264] Obdobně je také tento soukromoprávní vztah ovlivněn veřejným právem v podobě ustanovení sloužící k prevenci legalizace výnosů z trestné činnosti a financování

259 Srov. § 26 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

260 Srov. § 43 an. zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

261 Srov. § 43 odst. 1 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

262 Srov. KAŠPAROVSKÁ, V. *Řízení obchodních bank: vybrané kapitoly.* 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, xix, 339 s. ISBN 80-717-9381-7. s. 66.

263 Srov. zákon č. 377/2005 Sb., o doplňkovém dohledu nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy, institucemi elektronických peněz, pojišťovnami a obchodníky s cennými papíry ve finančních konglomerátech a o změně některých dalších zákonů (zákon o finančních konglomerátech), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

264 Srov. zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

terorismu.[265] Některé prvky soukromého vztahu jsou tak přímo ovlivněny normami veřejného práva ukládající bankám konkrétní povinnosti (např. v podobě povinnosti zjišťování informací týkající se totožnosti a činnosti klienta[266] nebo v podobě povinnosti banky odložit za stanovených podmínek uskutečnění příkazu klienta bance).[267] Odklad provedení příkazu ze strany banky může mít za následek vznik odpovědnostního vztahu mezi klientem a státním orgánem (Ministerstvem financí ČR).[268]

Ve finančně-právních vztazích v oblasti bankovnictví, stejně jako v ostatních vztazích finančního práva, je patrný **převažující mocenský charakter vztahů**.[269] Ten je uskutečňován mezi bankou a státním orgánem, který je typicky součástí výkonné moci. Tímto orgánem je ČNB, jejíž postavení je v rámci výkonné moci specifické. Na základě čl. 98 Ústavy[270] má ČNB postavení nezávislé na jiných orgánech výkonné moci.

Základní pravidla pro oblast bankovnictví jsou upravena v zákonných právních předpisech. Tyto předpisy v návaznosti na členství ČR v Evropské unii vycházejí z evropských právních předpisů. Vzhledem k významnosti bankovnictví a jeho fungování pro veškeré další činnosti států a obyvatel unie se těší bankovnictví i zájmu regulace na evropské úrovni. Ústředním motivem evropské regulace je samozřejmě směřování k vytvoření jednotného trhu, kdy rozdílné právní regulace bankovnictví představují překážky jednotného trhu. Bankovnictví je na úrovni Evropské unie z velké části upravováno pomocí směrnic, ačkoliv existují některé právní akty v podobě přímo aplikovatelných nařízení Evropské unie – tyto se týkají především oblasti platebního styku, nově také uspořádání dohledu na evropské úrovni a obezřetnostních pravidel.

265 Srov. zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

266 Srov. § 7 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

267 Srov. § 20 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

268 Srov. zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

269 Srov. MRKÝVKA, P. Determinace a diverzifikace finančního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 28–31.

270 Srov. čl. 98 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy ČR, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

Oblast bankovnictví v ČR je dále upravena pomocí vyhlášek, které ve větším detailu rozpracovávají zákonná ustanovení. Významnými zdroji pro praktickou aplikaci jsou pak speciální akty vydávané přímo ČNB jako regulátorem pro oblast bankovnictví. Jsou to opatření ČNB, která mohou být vydávána pouze na základě zmocnění v zákoně.[271] Opatření nemají charakter právního předpisu, jedná se o normativní akty heteronomní povahy a jsou závazná pro banky, pobočky zahraničních bank a pro spořitelní a úvěrní družstva. Pro samotnou činnost bank jsou však významné i další akty vydávané ČNB, a to úřední sdělení.[272] Ačkoliv úřední sdělení nejsou pro regulované subjekty závazná a nemají charakter právního předpisu, jsou pro regulované subjekty důležité. Jejich účelem je informovat o výkladových stanoviscích ČNB a o přístupu k některým otázkám při výkonu dohledu.

Specifickým aktem je možnost Evropského orgánu pro bankovnictví přijmout rozhodnutí v případě nepříznivého vývoje, který by mohl v Evropské unii vážně ohrozit řádné fungování a integritu finančních trhů nebo stabilitu celého finančního systému nebo jeho části.[273] Jedná se o individuální rozhodnutí, které může být určené ČNB nebo přímo konkrétní bance. Obdobnou pravomoc má Evropský orgán pro bankovnictví i v případě zjištění porušení práva Evropské unie nebo za účelem splnění povinností subjektů.[274]

Oblast bankovnictví je významně ovlivněna i jinými akty neprávní povahy. Jedná se o dokumenty a akty vydávané na úrovni mezinárodních organizací, odborných skupin[275] a profesních sdružení.[276] Ačkoliv jejich ustanovení nejsou přímo vynutitelná, mají

271 Srov. § 49b zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

272 Srov. § 49b odst. 6 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

273 Srov. čl. 18 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovnictví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.

274 Srov. čl. 17 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovnictví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.

275 Například *The internal audit function in banks* [online]. Bank for International Settlements, 2012. ISBN 92-9197-140-5 [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/bcbs223.pdf>.

276 Například Standard ČBA č. 19 – Kodex chování mezi bankami a klienty [online]. Česká

některá z nich konkrétní vliv na postupy uplatňované a vyžadované ČNB nebo například Finančním analytickým útvarem Ministerstva financí. Uplatňování těchto dokumentů je výslovně požadováno i vyhláškou č. 123/2007 Sb., která stanoví, že „k naplnění předpokladu řádné správy a řízení společnosti prostřednictvím uplatňování řádných postupů povinná osoba zvolí a do vnitřních předpisů promítne jí vybrané uznávané a osvědčené principy a postupy vydávané uznávanými osobami a využívané při činnostech obdobného charakteru.“[277] Tyto dokumenty jsou nazývané uznávanými standardy.

Kromě vytváření pravidel (regulace) jsou mocenským subjektem vytvářeny akty i v rámci další, zejména dohledové činnosti. Nejčastěji se tak děje v rámci správního řízení, kdy jsou vydávány individuální správní akty.

Obecnou vlastnost norem finančního práva, která se vyznačuje **samostatnou konkretizací povinností** z účinných norem,[278] lze nalézt i v oblasti bankovnictví. Typické je to třeba pro oblast dohledu nad dodržováním pravidel pro výkon činnosti bank. Příkladem může být povinnost dodržování kapitálových požadavků,[279] kdy banka má povinnost vyhodnotit příslušná rizika a hodnotu rizika na základě předepsaných pravidel. Na základě objemu rizika následně musí banka určit hodnotu kapitálu, která odpovídá aktuálnímu riziku. Pokud by tyto povinnosti a kapitálové požadavky nebyly bankou dodržovány, ČNB přistoupí k uplatnění své pravomoci prostřednictvím nápravných opatření a případně k zahájení správního řízení zakončeného vydáním individuálního správního aktu.[280]

Obdobně jsou koncipována další pravidla pro činnost bank, například povinnost úhrady povinného příspěvku do Fondu pojištění vkladů, kdy jsou zákonem o bankách stanovena pravidla pro určení výše příspěvku a jeho úhradu, které banka dodržuje samostatně bez nutnosti samostatného rozhodnutí nadřazeného subjektu.[281]

---

bankovní asociace, 2010 [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: https://www.czech-ba.cz/sites/default/files/dokumentyclanku/kodex-chovani-mezi-bankami-klienty/down14781.pdf

277 Srov. § 9 odst. 2 vyhlášky č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

278 Srov. MRKÝVKA, P. Determinace a diverzifikace finančního práva. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 28–31.

279 Srov. § 12a zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

280 Srov. § 26 a § 26a zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

281 Srov. § 41c zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

Výčet specifik finančně-právní metody regulace dle Mrkývky zmiňuje jako jedno ze specifik i **finančněprávní akt** jako základní formu regulace.[282] Finančněprávní akt jako forma regulace je v bankovnictví realizován prostřednictvím individuálních správních aktů, a to s ohledem na to, že oblast bankovnictví je z převážné části regulována pomocí norem veřejného práva. Základním individuálním správním aktem vydávaným v rámci správního řízení je bankovní licence, která stanoví pro příslušného adresáta rozhodnutí konkrétní rozsah, v jakém je oprávněn vykonávat svoji činnost jako banka.[283] Toto rozhodnutí může obsahovat specifické podmínky, které tak mohou doplňovat a specifikovat regulaci činnosti banky. Obdobný charakter mají i rozhodnutí ČNB v případě, že dojde ke zjištění nedostatků v činnosti banky ve smyslu zákona o bankách a rozhodnutím ČNB jsou formulována nápravná opatření.[284]

ČNB může případně aplikovat normu finančního práva z oblasti bankovnictví i na subjekty, které nejsou regulovanými subjekty.[285]

Úplně jiným typem finančněprávního aktu jsou smlouvy, pomocí nichž jsou v mnoha případech realizovány soukromé vztahy v rámci bankovnictví. Tyto smlouvy vychází ze soukromoprávních ustanovení právních předpisů, uzavírají je i orgány veřejné moci (například ČNB nebo Ministerstvo financí). Mnohdy slouží k faktickému zajištění výkonu veřejné moci obecně (například u přístupu bank do platebního systému CERTIS, u distribuce státních dluhopisů při jejich veřejné nabídce, u běžných účtů orgánů veřejné moci atd.).

V neposlední řadě lze specifikovat jako odlišnost metody finančně-právní regulace i její **imperativní charakter**.[286] V oblasti regulace bankovnictví lze identifikovat imperativní charakter norem ve významném rozsahu. V oblasti regulace vstupu jsou dána pravidla, která musí být splněna, aby subjektu mohla být udělena bankovní licence. Naplnění těchto podmínek nicméně vyhodnocuje ČNB v rámci správního řízení, kdy rozhoduje o udělení licence, tedy na udělení licence nevzniká automaticky nárok.[287]

282 Srov. MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 28–31.

283 Srov. § 1 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

284 Srov. §§ 26 a 26a zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

285 Jedná se o například uplatňování ochrany označení „banka“ nebo „spořitelna“ podle § 3 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

286 Srov. MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva.* Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 28–31.

287 Srov. § 4 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI

Regulace činnosti banky je striktně imperativního charakteru, kdy pouze v některých případech je dáno regulovanému subjektu na výběr z několika možností – příkladem je výběr ze dvou způsobů určování kapitálových požadavků k úvěrovému riziku, ačkoliv pro použití jednoho ze způsobů (tzv. speciální metody) je nutno získat souhlas ČNB. Vždy však platí povinnost kapitálové požadavky určovat, a to alespoň pomocí standardní metody.[288]

Obdobného charakteru je i další úprava v oblasti bankovnictví, spadající do oblasti veřejného práva. Dispozitivita se uplatní například u některých ustanovení v oblasti platebního styku,[289] nicméně zde se jedná o normy naplňující charakter soukromoprávních ustanovení.

Při zkoumání regulace je nezbytné zaměřit pozornost i na míru vlivu, kterým působí na příslušnou regulaci orgány a akty Evropské unie. Dopad a vliv norem Evropské unie je v oblasti finančního práva značný,[290] nejinak je tomu i v oblasti bankovnictví. Jelikož rozdílnost v úpravách bankovnictví a finančního trhu je jednoznačnou překážkou pro vytvoření a fungování jednotného finančního trhu, je cílem vytvořit a nadále prohlubovat jednotnou právní úpravu a v návaznosti na to i dohled.[291] Na úrovni evropských pravidel existují platná přímo aplikovatelná nařízení Evropské unie (zejména s dopadem na oblast poskytování platebních služeb). Významnou částí evropských norem jsou směrnice, jejichž ustanovení jsou prostřednictvím implementačních předpisů inkorporována do právního řádu ČR.

V návaznosti na proběhlou finanční krizi a na opatření připravovaná a přijatá k řešení jejích následků lze očekávat nejen úpravy v aktuálně platné regulaci ze strany Evropské unie, ale v zavedení dalších instrumentů (například plánovaná daň z finančních transakcí nebo nového uspořádání dohledu a vytvoření bankovní unie).

[právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

288 Srov. § 12a zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

289 Například § 75 zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

290 Srov. MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8. s. 28–31.

291 Srov. WASCHBUSCH, G. *Bankenaufsicht: die Überwachung der Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute nach dem Gesetz über das Kreditwesen*. 1. vydání. München: R. Oldenbourg, 2000. 654 s. ISBN 34-862-5506-1. s. 31.

Shrnutí

Oblast bankovnictví je jednou z nevýznamnějších oblastí ekonomiky a finančního trhu, z čehož vyplývá i pozornost, která je bankovnictví věnována v podobě právní úpravy a regulace ze strany státu, ale také i ze strany mezinárodních organizací a dalších odborných subjektů. Společným cílem je zajištění hladkého a efektivního fungování bankovní činnosti, neboť nedostatky v činnosti mají rozsáhlé důsledky pro další oblasti celé ekonomiky a potenciálně i pro další oblasti lidského života. S ohledem na vývoj v posledních letech se přistupuje k vyšší míře regulace, která by zároveň s ohledem na propojení mezinárodních finančních trhů měla být stále více sjednocována i globálně.

Z hlediska metody regulace se u regulace bankovnictví uplatňují specifika finančně-právní metody regulace. Na rozdíl od některých subodvětví finančního práva, kde převažují vertikální vrchnostenské vztahy, se v bankovnictví lze setkat v daleko větší míře i se vztahy horizontálními. Tyto soukromoprávní vztahy jsou zároveň přímo ovlivňovány i prostřednictvím ustanovení veřejného práva a rozhodují tak o jeho obsahu, obdobně jako i činnost příslušného orgánu dohledu, který je oprávněn do těchto vztahu v rámci svých zákonných oprávnění zasahovat.

Česká právní úprava bankovnictví je čím dál více ovlivňována z mezinárodní úrovně, ať již na základě činnosti mezinárodních subjektů zaměřených na činnosti v oblasti bankovnictví, tak zejména aktuálně na základě činnosti Evropské unie. Regulace v oblasti bankovnictví je v současnosti dynamicky a rychle se měnící oblast, která si do budoucna zasluhuje pozornost a podrobnější zkoumání vzhledem k významnosti této oblasti.

5.2 Dohled nad finančními trhy[292]

Právní vztahy vznikající v tomto subodvětví jsou vztahy výrazně nerovnoměrné, tedy jedná se zejména o vztahy vertikální dle teorie finančního práva s donucovacími prvky ze strany státu a státní moci vykonávané svěřeným orgánům, kterými jsou v případě dohledu na finančních trzích zejména ČNB a Ministerstvo financí.

Základním druhem právních vztahů v této oblasti jsou vztahy vznikající v rámci licencování, resp. udělování povolení zájemcům, či potencionálním účastníkům finančních trhů v podobě institucí, které mají zájem o podnikání na finančních trzích. Jedná se o správní řízení a následný vztah nadřízenosti a podřízenosti, kdy nadřízeným je správní orgán v podobě ČNB, který dohled a kontrolu provádí i následně v průběhu

292 Michal Janovec

existence a fungování již povolené/licencované instituce. Zákon o ČNB[293] specifikuje, že ČNB jsou svěřeny kompetence správního úřadu v rozsahu stanoveném tímto zákonem a zvláštními právními předpisy.[294] v tomto subodvětví se jednoznačně projevuje imperativní charakter metody regulace ve finančním právu.

Je třeba vycházet z toho, že legitimní a ústavněprávní základy v rámci tohoto subodvětví můžeme hledat v Listině základních práv a svobod a to zejména v čl. 26,[295] který mimo jiné dává svobodu podnikání a jiné hospodářské činnosti. Existence a fungování obchodních společností na finančních trzích je jasným projevem této svobody.

V rámci těchto vztahů hraje významnou roli globalizace finančního systému celosvětově. Globalizaci světového finančního systému je možno chápat jako postupný proces vedoucí k vzájemnému propojování jak jednotlivých národních finančních trhů, tak i národních finančních systémů a jejich postupné přerůstání v jediný celosvětový finanční systém.[296]

Veřejnoprávní charakter účelu regulace je spatřován zejména v důležitosti regulace v této oblasti. Hlavními subjekty na finančních trzích jsou zejména banky a jejich regulace je velmi důležitá z pohledu systémového, neboť například platební neschopnost či insolvence banky může významně ohrozit ekonomiku celého státu, anebo i několika států, pokud se jedná o subjekt působící nadnárodně. Subjekty, které na finančních trzích působí, musí splnit spoustu podmínek, aby zde mohly podnikat, a současně v průběhu celé doby svého působení musejí zachovávat zákonné podmínky pro setrvání v této oblasti. Tyto podmínky stanovuje zákonodárce a tím celou oblast nejvýrazněji ovlivňuje.

293 Srov. § 1 odst. 3 zákona č. 6/1993 Sb. o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 7. 2013].

294 Jako jsou např. zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 7. 2013]. Zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 7. 2013]. Zákon 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 7. 2013].

295 Srov. čl. 26 usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV a SVOBOD jako součásti ústavního pořádku ČR, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 6. 2013].

296 Srov. REJNUŠ, O. *Peněžní ekonomie (Finanční trhy)*. 4. aktualizované vydání. Brno: Vysoké učení technické v Brně, Akademické nakladatelství CERM, 2008. 352 s. ISBN 8021437030. s. 348.

Atributivní podíl veřejné moci, tedy významný podíl veřejné moci tak jak jej popisuje Mrkývka,[297] se projevuje zejména tak v podobě původní a průběžné kontroly podmínek podnikání v této oblasti. Tyto jsou kontrolovány dohledovým orgánem dálkově prostřednictvím požadavků na vyplnění různých dotazníků či dodržováním informačních povinností, anebo na místě formou přímé kontroly, ať už preventivní, anebo při podezření z porušování dodržování povinností stanovených zákonem. Je třeba uvést, že je současně všem subjektům zachována jistá možnost autonomie, tedy jisté formy práv a svobod k rozvíjení svého podnikání.

Převažující mocenský charakter vztahů projevujících se aplikací veřejné moci nadřízené soukromému sektoru, resp. podnikání soukromého sektoru,[298] je v této oblasti velmi zřetelný a silně finančněprávní vztahy na finančních trzích ovlivňuje. Subjekty zde podnikající musejí dodržovat zákonné podmínky a současně podléhají kontrole ze strany dohledového (nadřízeného) orgánu, tedy ČNB.

Dohledový orgán je mimo jiné správním orgánem, který může vyžadovat informace, zajištění podmínek pro dodržování zákona, a dále rozhoduje individuálními správními akty. Pomocí nich má možnost udělovat pokuty, stanovovat opatření k nápravě, nařídit nucenou správu atp.

Samostatnou subjektivní konkretizací finančněprávních povinností[299] chápeme v této oblasti povinnost každého subjektu, spočívající v tom, že samostatně dodržuje povinnosti uložené mu zákonem tak, aby mohl v této oblasti působit. Zejména kapitálové požadavky ve formě základního kapitálu nebo kapitálové přiměřenosti jsou projevem samoaplikace práva. Teprve až poté, co by bylo shledáno porušení této povinnosti, je vydán individuální správní akt. Tato skutečnost může nastat, když některý ze subjektů působících na finančních trzích nedodržuje některou z mnohda dílčích povinností. Neplnění povinnosti samo o sobě nemusí být důvodem pro vyloučení takového subjektu z podnikání na finančním trhu. Po zjištění těchto nedostatků mu však bude orgánem dohledu individuálním správním aktem stanovena sankce a bude mu stanovena lhůta k nápravě protiprávního stavu.

Finančněprávní akt ve formě správního rozhodování v unikátním konkrétním případě[300] je projevem souladu veřejných zájmů na mocenskou ochranu této oblasti a sou-

297 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 38.

298 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 38.

299 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 38.

300 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1.

časně zachování možnosti prosazování soukromých zájmů. Může zde dojít i k určité formě dohody mezi mocensky nadaným subjektem (ČNB) a soukromoprávním subjektem (např. bankou) ve věci nějaké zákonné povinnosti, avšak zde bude nejčastějším finančněprávním aktem individuální správní akt následující po porušení některé z povinností vyplývajících ze zákona.

Prakticky veškeré právní normy jsou v této oblasti nadány **imperativním, tedy přikazujícím**[301] **charakterem** jen s určitými prvky dispozitivnosti, kdy je dána subjektům možnost nějakého výběru ze zákonem stanovených možností. Pokud ale chce někdo působit a podnikat v oblasti finančních trhů, musí splnit zákonné podmínky pro přístup do této oblasti a nadále je dodržovat, z čehož vyplývá jen velice omezená, až nepatrná možnost dispozitivnosti takovýchto podmínek. Dispozitivní povaha může existovat jen v možnosti výběru, v jaké oblasti finančních trhů a v jaké formě se konkrétní subjekt chce realizovat.

V této oblasti je harmonizace s právem Evropské unie více než zásadní, neboť prakticky veškeré předpisy a veškeré podmínky pro toto subodvětví pocházejí z unijního práva, což zcela logicky odpovídá příhraničnímu – mezinárodnímu působení velkého množství subjektů operujících na finančních trzích a také globalizaci finančních trhů jako takových.

Shrnutí

Metoda regulace v rámci dohledu nad finančními trhy je vcelku typickým projevem mocenského působení s důrazem na veřejný zájem při soukromých podnikatelských aktivitách na finančních trzích. Po vstupu ČR do Evropské unie je metoda regulace ještě více přizpůsobena evropským standardům a prakticky kopíruje evropskou úpravu, což se projevuje zejména silnou ochranou veřejných zájmů se stanovenými pevnými pravidly pro všechny účastníky finančních trhů.

5.3 Vyhodnocení metody právní regulace v nefiskální části[302]

Tato podkapitola vychází z podkapitol 5.1 Bankovnictví a 5.2 Dohled nad finančním trhem, které provedly analýzu dvou zvolených segmentů nefiskální části finančního práva. V analytických podkapitolách nebyla obsažena analýza měnového práva,

vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 39.

301 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s 39.

302 Dana Šramková

devizového práva a puncovního práva. Stručná analýza těchto segmentů tedy bude obsažena přímo v této kapitole nebo budou příslušné poznatky doplněny pomocí rozšíření poznatků uvedených v kapitolách výše. Například hlavní cíl, který realizuje ČNB v rámci integrovaného dohledu nad finančním trhem, se shoduje s hlavním cílem ČNB v rámci měnového práva. Jsme si vědomi odlišností způsobených různou formou přijímání rozhodnutí v rámci měnového práva a v rámci výkonu dohledu.

Pro právní normy nefiskální části finančního práva je tedy příznačný zájem na regulaci chování subjektů (fyzických i právnických osob) v pozici členů celku. Toto pojetí finančního práva dokládá i odborná literatura z třicátých let dvacátého století. Například Funk[303] ve své práci uvádí, že „péči o úkoj takových potřeb, jež jednotlivci vlastní silou ukojiti by nemohli neb jen s velkými obtížemi neb přílišným nákladem, jakož i úkoj potřeb celku jednotlivců jako takového, potřeby to, jež se množily rozšiřováním populace a vývojem hospodářským a sociálním …, převzaly na se soubory společenské, jež se v postupu vývoje vytvořily a jež mají ráz veřejnoprávní.“ Jako samostatné právní odvětví je u nás finanční právo nejčastěji vnímáno až od počátku dvacátých let minulého století.[304] Do té doby představovala finančněprávní úprava pouze zvláštní větev jiných odvětví veřejného práva, přičemž nejčastěji byla řazena do oblasti práva správního.[305] Finanční právo totiž dříve přestavovalo pouze oblast práva berního a rozpočtového. V literatuře z let osmdesátých bývá finanční právo definováno jako „souhrn právních norem upravujících finanční vztahy, které vznikají v souvislosti s plánovitou tvorbou, rozdělováním a používáním peněžních fondů v socialistickém státě, prováděnou za účelem zabezpečení jeho úkolů a funkcí v dané etapě jeho vývoje.“[306] Zároveň tehdy byla za společný znak všech finančněprávních norem považována skutečnost, že jde o právní úpravu zvláštních peněžních vztahů, které vždy (přímo nebo alespoň

303 Srov. FUNK, V. *Naše berní právo*, *základy právních předpisů o daních a veřejných dávkách*. Praha, 1934. 263 s. ISBN nebylo přiděleno. s. 6

304 Blíže srov. např. FUNK, V. *Finanční věda se zvláštním zřetelem k československému zákonodárství finančnímu*. Praha: Všehrd, 1929. 356 s. ISBN nebylo přiděleno. s. 11 an.; dále ENGLIŠ, K. *Finanční věda. Nástin theorie hospodářství veřejných svazků*. Brno: Nákladem Fr. Borového, 1929. 407 s. ISBN nebylo přiděleno. s. 20 an.; nebo CAHA, J. Finanční věda a finanční právo – zároveň příspěvek ku právní noetice. Brno: Barvič & Novotný, 1921. XX, 106 s. ISBN nebylo přiděleno. s. 7 an.

305 Srov. BRÁF, A. *Finanční věda.* Spisy Dra. Albína Bráfa, 1. díl, Nástin přednášek univerzitních, Sv. III. Praha: Knihkupectví Bursík a Kohout, 1915. 276 s. ISBN nebylo přiděleno. s. 18 an.

306 Srov. ZAHÁLKA, V. *Teoretické otázky finančního práva*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1982, s. 15 an. S podobným vymezením finančního práva se lze setkat i u dalších autorů – srov. např. BAKEŠ, M. *Teoretické otázky finančního práva*. Praha, Univerzita Karlova, 1979. s. 15.

nepřímo) souvisí s tvorbou, rozdělováním a používáním peněžních fondů a které jsou proto označovány jako vztahy finanční.

Dnes lze finanční právo charakterizovat jako „právo ovlivňující a ovlivňované ekonomickým modelem státu, přičemž jeho primárním účelem je zajištění bezporuchového fungování tohoto modelu a zajištění tvorby a užití materiálního základu produkce veřejných statků.“[307] S určitou nadsázkou lze říci, že finanční právo a zejména pak jeho nefiskální část v poslední době prožívá určitou renesanci.[308] Zůstává však otázkou, do jaké míry lze stávající (relativně intenzivní) vnímání finančního práva přisuzovat reflexi významu vztahů finančním právem upravovaných, nebo zda se jedná o poněkud méně vznešený důvod spočívající v narůstajícím vlivu peněz a financí vůbec ve společenském žebříčku hodnot.

Přesné **vymezení předmětu a s ním související metody právní regulace nefiskální části** finančního práva není vzhledem k jeho rozsahu snadným úkolem. Při určitém zobecnění lze za předmět zájmu finančního práva považovat „společenské vztahy vznikající a realizující se v rámci tvorby a použití takových finančních fondů, jež jsou vytvářeny ve veřejném zájmu, k uspokojování veřejných potřeb a v nich soustředěné peněžní prostředky mají povahu veřejných peněz.“[309] Na základě hlavních funkcí veřejných financí[310] je podle Mrkývky možné za předmět finančního práva označit „postavení a chování subjektů ve vztazích v rámci procesu alokace a distribuce peněžních prostředků ve veřejných peněžních fondech, jakož i regulaci společenských vztahů za účelem stabilizace těchto fondů, resp. veřejných financí.“ Bakeš za předmět finančněprávní úpravy označuje „vztahy, které vznikají v průběhu finanční činnosti, zejména, avšak nejenom, pak finanční činnosti státu.“[311] Řadí mezi ně „vztahy mezi státními orgány navzájem, mezi orgány státu a územními samosprávnými celky i vztahy mezi finančními orgány a fyzickými či právnickými osobami.“[312]

Regulaci vztahů, jejichž hlavním předmětem je samotná podstata peněz a peněžního systému, tedy zajišťuje ve finančním právu právě diskutovaná část nefiskální, do níž

307 Srov. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa*, 1. díl. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 45.

308 Srov. HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 341 s. ISBN 8021017910. s. 261.

309 Srov. MRKÝVKA, P. *Finanční právo v právním řádu – několik poznámek*. Časopis pro právní vědu a praxi. 2002, č. 2, s. 145 an.

310 Jedná se o funkci alokační, distribuční a stabilizační.

311 Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 3. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 721 s. ISBN 80-7179-667-0. s. 12

312 Zestručněno z: BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 3. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 721 s. ISBN 80-7179-667-0. s. 12

lze zařadit[313] právo měnové, právo devizové, právo finančního trhu – resp. (veřejné) bankovní právo, (veřejné) pojišťovnické právo a právo kapitálových trhů a konečně právo puncovní. Poněkud specifické postavení má právní regulace platebního styku, která sice vychází z měnového práva, avšak se zohledněním posunu v právní úpravě od počátku 21. století ji lze v některých ohledech považovat za svým způsobem svébytnou součást nefiskální části finančního práva. Měnové právo obsahuje soubor právních norem, které upravují zejména peněžní jednotku a hotovostní i bezhotovostní platební styk. Operace na devizovém trhu jsou pak náplní (měnovému právu blízkého) práva devizového. Předmětem veřejného bankovního práva je především regulace (státního) dozoru nad bankami, obdobně je tomu u pojišťovnictví upravovaného veřejným pojišťovnickým právem a regulace podmínek fungování kapitálových trhů. Určitou nadstavbu k těmto subsystémům představuje právo puncovní, které se zabývá otázkami nakládání s drahými kovy.

Ve finančním právu je pro výše uvedené vztahy obecně typická modifikovaná administrativně právní metoda regulace. Jedná se o regulaci veřejnoprávní, která byla při respektování určitých specifik od vlastní administrativně právní metody odvozena. Tato metoda, která reflektuje mocenský charakter vztahů ve finančním právu, zásadně staví subjekty dotčených právních vztahů do nerovného postavení. Jejich práva a povinnosti jsou pak podřízeny převážně kogentní právní úpravě. Tato metoda právní regulace, vyznačující se velmi úzkými vazbami na metody regulace v právu správním, se uplatní především v rámci regulace vztahů vrchnostenských, s nimiž je možné se setkat typicky v tzv. veřejném bankovním právu, veřejném pojišťovnickém právu, právní úpravě kapitálových trhů (souhrnně označovaných též právo finančního trhu), kde sehrává dominantní roli především ČNB jako orgán dohlížející, resp. dozorující nad danými segmenty. Právní úprava má v těchto subdovětvích podobu převážně zákonných právních norem, které do značné míry odráží či doplňují příslušnou úpravu v rámci práva Evropské unie, která zde postupně sehrává stále výraznější úlohu.

Poněkud odlišné je **postavení veřejné moci v rámci měnového práva a právní regulace platebního styku**. V prvním uvedeném se právní úprava a metoda její regulace odvíjí od specifického postavení ČNB, která zde vystupuje jako centrální banka v roli výlučného emitenta zákonných platidel. Přestože stále dominuje kogentnost právních norem, nacházíme je převážně nikoli v zákoně či Ústavě, ale v příslušných emisních vyhláškách centrální banky, jimiž stanovuje náležitosti při emisi platidel, případně určuje podmínky jejich stažení z oběhu. Je třeba podotknout, že z pohledu předmětu

313 Následující kategorizace je provedena i s ohledem na pedagogické důvody řazení některých částí finančního práva v rámci výuky na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Jsme si vědomi existence určitých odlišností v přístupu k členění zvláštní části finančního práva.

právní regulace lze měnové právo označit za základní či stěžejní subodvětví v rámci nefiskální části finančního práva. Hovoříme-li o „měně", jedná se o konkrétní formu nebo druh peněz, o konkrétní soustavu peněz zavedenou v určitém státě a systematicky upravenou právním řádem tohoto státu,[314] byť v širším slova smyslu mohou být „emisí" myšleny kromě hotovosti též peníze úvěrové (bankovní). Podle § 12 zákona č. 6/1993 Sb. o ČNB má ČNB výhradní právo vydávat bankovky a mince, jakož i mince pamětní. Platné bankovky a mince vydané ČNB jsou zákonnými penězi ve své nominální hodnotě při všech platbách na území ČR. Při emisi platidel stanoví ČNB vyhláškami pro každý vzor základní údaje a náležitosti, jako je nominální hodnota, rozměry, hmotnost, materiál, vzhled nebo datum vydání do oběhu. Role ČNB se však neodehrává jen v rovině normotvorné, kdy vydává své vyhlášky upravující pravidla emise, výměny a případně ukončení platnosti. Centrální banka také sjednává tisk bankovek a ražbu mincí, spravuje jejich zásoby a organizuje dodávky bankovek a mincí od výrobců v souladu s požadavky peněžního oběhu, a to na základě zmocnění daného jí zákonem. V pozici emisní banky je ČNB dle zákona i čl. 98 Ústavy nezávislou[315] a její činnost jako veřejné korporace sui generis nespadá ani do působnosti veřejného ochránce práv.

Jiná je situace při stanovení pravidel pro nakládání s platidly a pro bezhotovostní platební styk. Zde (z pohledu finančního práva) zákonodárce v zvýšené míře využívá i dispozitivních právních norem, které stanoví obecné podmínky, od nichž se subjekty mohou za určitých okolností odchýlit. V některých případech se však jedná o tzv. jednostranně kogentní normy, kde je odchylka možná jen ve prospěch „slabší" strany, tedy klienta příslušné instituce, typicky banky. Jako příklad takové regulace lze uvést typicky ustanovení § 75 zákona č. 284/2009 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů, které stanoví, že *poskytovatel a uživatel se nemohou dohodou odchýlit od ustanovení této hlavy v neprospěch uživatele, pokud tento zákon nestanoví jinak*. Tímto de facto zákonodárce omezil smluvní volnost stran v rámci uzavírání smluv o platebních službách, které jinak spadají do regulace právem obchodním. Volněji je pak nastavena dispozitivnost vybraných ustanovení např. dle § 76 citovaného zákona.

Zájem na ochraně klientů institucí nabízejících platební služby v oblasti platebního styku přitom v této oblasti vedl nejprve k vydání Vzorových obchodních podmínek ČNB, od nichž se sice bylo možno takřka beze zbytku odchýlit, avšak banka či jiná instituce musela ve svých obchodních podmínkách výslovně uvést, v čem případné odlišnosti spočívají. Současný, výše citovaný zákon o platebním styku pak postavení

314 Srov. BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 3. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 721 s. ISBN 80-7179-667-0. s. 431.

315 Srov. čl. 98 ústavního zákona č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

těchto klientů ještě více posiluje, když základní mantinely smluvního vztahu stanoví výslovně zákonem. V tomto ohledu lze vysledovat vliv obecné tendence směřující ke zvýšené ochraně především spotřebitelů, který vyplývá již z trendů v rámci Evropské unie a tedy příslušných směrnic, případně nařízení v rámci práva Evropské unie. S tím souvisí i zvolený (a pro české právo poněkud nestandardní) způsob regulace při zřízení mimosoudního orgánu pro řešení vybraných sporů dle zákona č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů.

Zatímco v případě zákona o platebním styku zvolil zákonodárce cestu kogentních ustanovení, která limitují smluvní volnost při (obchodně-) právní kontraktaci a s nimiž nemohou být tyto smlouvy v rozporu, u regulace omezení výše hotovostních plateb byla zvolena cesta odlišná. Normy obsažené v zákoně č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti, ve znění pozdějších předpisů, lze bez pochyby označit za kogentní. Jejich nerespektování například při uzavření kuní smlouvy však neznamená nutně neplatnost takového ustanovení, ale především hrozbu sankce uložené příslušným správcem daně. V odlišném způsobu a metodě regulace lze tak spatřit odraz odlišného účelu dané právní úpravy. Zde již zákonodárce primárně nechrání jednu ze smluvních stran, ale podle obsahu a smyslu předpis, který lze vyčíst též z důvodové zprávy, chrání především své fiskální zájmy ve snaze zabránit daňovým únikům a legalizaci výnosů z trestné činnosti.

Devizové právo tvoří významnou právní výseč, která má úzký vztah k právu měnovému jako již vymezenému dominantnímu subodvětví nefiskální části finančního práva. Definovat devizové právo není snadným úkolem, protože každá definice obsahuje určitou míru zjednodušení a nepřesností. Devizovým právem můžeme rozumět „soubor právních norem regulujících provádění peněžních operací se zahraničím a disponování zahraničními platebními prostředky, devizovými prostředky, jakož i jinými hodnotami ve vztahu se zahraničím.“[316] Podle jiné definice lze tento subsystém charakterizovat jako „soubor právních předpisů, které upravují dispozice s hodnotami, jimiž je možné uhrazovat závazky do zahraničí (zejména prostředky cizích měn), a s některými dalšími hodnotami, souvisejícími s platebním a úvěrovým stykem se zahraničím.“[317] Bezpochyby nejvýznamnější právní úpravu v tomto ohledu nalezneme v zákoně č. 219/1995 Sb., devizovém zákoně. V metodě regulace tohoto subodvětví lze vypozorovat obdobné rysy jako u regulace práva měnového, přičemž specifičnost této oblasti se opět odvíjí od účelu, který zákonodárce danou úpravou sledoval. Cha-

316 Srov. MRKÝVKA, P. *Devizové právo* In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl.* 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1. s. 227 an.

317 Srov. PAŘÍZKOVÁ, I. Odpovědnost za porušení předpisů devizového práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2001, č. 2, s. 185–191. ISSN 1210 -9126. s. 186.

rakteristické je přitom nerovné postavení subjektů devizového práva, kdy ve vrchnostenském postavení nalézáme především ČNB a Ministerstvo financí coby příslušné devizové orgány. Právě ve vztahu mezi devizovými místy (či jinými právnickými či fyzickými osobami jako subjekty devizového práva) a devizovými orgány lze vysledovat jednoznačný atributivní podíl veřejné moci a rovněž s tím související dominantní mocenský charakter těchto právních vztahů.

Puncovnictví patří mezi nejstarší činnosti při ochraně zájmů státu, obchodníků i spotřebitele, odlišnost rozvoje puncovnictví v různých zemích je dána různým hospodářským a politickým vývojem. Jak uvádí Novotný, „díky odbornosti a dobré úrovni práce si české puncovnictví v průběhu let od svého vzniku v roce 1806 získalo velmi dobrou pozici ve společnosti, a ta mu umožnila přežít na slušné úrovni všechny politické, společenské i válečné otřesy, kterými náš stát prošel.“[318] Od roku 1993 je účinný nejen puncovní zákon (zákon č. 539/1992 Sb.), ale též zákon č. 19/1993 Sb., o orgánech státní správy v oblasti puncovnictví a zkoušení drahých kovů, které představují základní právní úpravu tohoto subodvětví. Tato právní úprava se vyznačuje opět pro nefiskální část finančního práva typickou metodou právní regulace vycházející z metody administrativněprávní. Vrchnostenskou roli zde sehrává Puncovní úřad v gesci Ministerstva průmyslu a obchodu. Vztahy mezi ním a povinnými subjekty puncovního práva jsou opět vztahy vrchnostenskými s atributivním podílem veřejné moci, což dokládá mj. právní úprava puncovní kontroly podle § 8 an. puncovního zákona. Tato spočívá ve zjištění a ověření ryzosti a předepsaného stavu zboží, které jsou stanoveny tímto zákonem. Výsledkem puncovní kontroly je úřední označení zboží puncovní značkou příslušné zákonné nebo jiným způsobem stanoveným tímto zákonem nebo jeho rozbití.

Společné rysy lze najít v právních předpisech upravujících **činnost bank, pojišťoven a obchodníků s cennými papíry v rámci regulace finančních trhů**. Bankovním právem je regulována určitá oblast společenských vztahů vznikajících, realizujících se a zanikajících v rámci činností uskutečňovaných bankovním sektorem, tedy oblast zahrnující v sobě mj. veřejné bankovní právo. Za bankovní systém je považován „souhrn všech bank ve státě s vymezenými kompetencemi a uspořádáním jejich vzájemných vztahů.“[319] V rámci jeho dvoustupňového uspořádání bývá tradičně rozlišována role komerčních bank a banky centrální. Při definici bankovního práva se nabízí dva způsoby vnímání. Pohled soukromoprávní reprezentuje obchodně právní úprava, která představuje základ vztahů mezi subjekty vztahu banka-klient. Obchodněprávní úprava se ale pochopitelně neomezuje jen na závazkové právo, ale vymezuje v rámci

318 Srov. NOVOTNÝ, A. *Předmluva* In: Kol. Vývoj českého puncovnictví. Praha: Puncovní úřad, 2001. 66 s. ISBN nebylo přiděleno. s. 6.

319 Srov. KAŠPAROVSKÁ, V. *Banky a bankovní obchody*, 1. vydání. Brno: Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, 2003. 104 s. ISBN 80-7157-652-2. s. 13 an.

společenstevní úpravy též samotné postavení banky jako akciové společnosti.[320]

Aby mohla začít působit jako banka, musí tato právnická osoba splnit také další náležitosti podle zvláštních – finančněprávních předpisů, zejména podle zákona č. 21/1992 Sb., o bankách. Zde jde již úpravu veřejnoprávní, zahrnující mocenskou ingerenci do bankovnictví.

Ve vztahu k subjektům, které se na bankovním systému podílejí, lze mezi nejvýznamnější činnosti ČNB zařadit v prvé řadě bankovní regulaci, která díky stanovení a prosazování podmínek a pravidel činnosti bankovních institucí představuje důležitý preventivní prvek. V konkrétní podobě se s regulací můžeme setkat při udělování licencí jednotlivým subjektům. Nejde přitom jen o udělení bankovní licence jako obecné podmínky pro vstup do bankovnictví, ale podle zákona o platebním styku může jít též o udělení licence k provozování platebního systému. V rámci veřejnoprávní úpravy bankovního sektoru, obsažené v zákoně o bankách, je hlavním nástrojem pro kontrolu (komerčních) bank dohled vykonávaný ČNB. Bankovnímu dohledu ČNB podléhá činnost všech bank se sídlem v ČR (včetně jejich poboček na území cizího státu) a v zákonem stanoveném rozsahu též činnost poboček bank zahraničních.

Obdobným způsobem, jakým je regulována oblast bankovnictví, tedy vstup subjektů do odvětví spolu se získáním podnikatelského oprávnění a pravidla pro jejich působení na daném trhu, včetně kontroly a případných sankcí, je regulován i segment pojišťovnictví a kapitálového trhu. Centrální banka zde vystupuje jako dominantní subjekt veřejného práva, který je nadán vrchnostenským působením a který autoritativně rozhoduje v daných otázkách. Protože v tomto případě však již centrální banka nevystupuje (tak jako v případě udělování oprávnění subjektům v rámci bezhotovostního platebního styku u platebních služeb a systémů) v pozici banky emisní, podrobil tuto oblast jejích činností zákonodárce působnosti veřejného ochránce práv a je možné zde uvažovat i o soudním přezkumu. Lze tedy shrnout, že metoda regulace v rámci těchto segmentů nefiskální části finančního práva je obdobná, mírně odlišný je pak navazující přístup regulace v rámci dalších právních odvětví.

Shrnutí

S ohledem na výše uvedenou obecnou charakteristiku metody regulace a stručná vymezení příslušných subsystémů tzv. nefiskální části finančního práva lze shrnout, že metoda zde zákonodárcem zvolená je metodou veřejnoprávní a v mnohém blízkou k metodě využité v rámci správního práva.

320 S touto otázkou pochopitelně souvisí i problematika vztahů z oblasti platebního styku.

O podobnostech svědčí nejen pojetí hmotněprávní úpravy těch oblastí, v nichž byl svěřen dohled centrální bance, ale i četné odkazy na (byť subsidiární) využití norem správního práva, a to především v oblasti procesních postupů. Přestože rovněž využívá podpůrnosti správního řádu, představuje v tomto směru určité specifikum úprava řízení před finančním arbitrem, kde zákonodárce upravil proces poněkud podrobněji a odlišně, než je tomu v jiných subdovětvích finančního práva. Pro veřejné právo je zde poněkud netypicky svěřeno rozhodování o soukromoprávních sporech do rukou zvláštního správního orgánu, a to s řadou poněkud nestandardních (byť účelných) pravidel, která se týkají např. jazyka či možností finančního arbitra pomáhat na žádost navrhovateli při podání návrhu i v průběhu celého řízení. S ohledem na rozšiřující se pravomoci finančního arbitra s ohledem na snahu ochránit klienty daných institucí či spotřebitele, se jedná o úpravu tím aplikovatelnější.

Na druhou stranu je třeba v rámci nefiskální části finančního práva odlišovat případy, kdy zákonodárce reguluje ČNB typicky jako ústřední banku státu a kde je proto mírně odlišný i způsob regulace. Pro nutnost citlivého vyvažování zásahů do úpravy centrálního bankovnictví je základ úpravy dán již v rovině ústavní – a proto též některé snahy zákonodárce o změnu právní úpravy byly v minulosti řešeny Ústavním soudem. Zvláštní úlohu pak sehrávají tzv. emisní vyhlášky ČNB, kterými jsou emitovány či naopak z oběhu stahovány jednotlivé vzory platidel a kde je tak z pohledu kvantity výrazně převažující podíl podzákonných norem před normami zákonnými.

V souhrnu lze pak konstatovat, že metoda regulace v nefiskální části finančního práva využívá převážně kogentních ustanovení (možnosti volby subjektů jsou limitovány a lze se s nimi setkat např. v některých aspektech limitace smluvní volnosti u platebních služeb či v rovině norem tzv. jednostranně kogentních). Vývoj právní regulace v dané oblasti pak zřetelně ovlivňuje nejen aktuální dění, trendy v rámci ochrany spotřebitele, ale také významnou měrou vývoj v rámci práva Evropské unie. Přesto je tento segment finančního práva z pohledu jeho subodvětví v jádru poměrně stabilním a takto (až na drobné odlišnosti spočívající např. v posouzení právní regulace puncovnictví) vnímaným i v řadě jiných států v rámci i vně Evropské unie.

6 Socio-ekonomické souvislosti regulace[321]

Projekt Metoda a ekonomické limity regulace ve finančním právu si ve své ekonomické části klade za cíl posoudit meze a účinnost regulačních procesů uplatňovaných ve specifické oblasti práva – ve finančním právu. Ukazuje se, že smysluplné uvažování o této problematice se neobejde bez hlubšího vymezení samotného základního pojmu „regulace" a základní otázky, kterou si pokládá zákonodárce nebo kdokoli, kdo právo aplikuje.

6.1 Regulace a společenské procesy – obecná východiska[322]

Samotný pojem regulace je natolik univerzální, že jej najdeme snad ve všech vědních oborech – v technických vědách, přírodních vědách (např. ve fyzice, matematice, biologii atd.) i ve společenských vědách (v ekonomii, sociologii, právu atd.). Technické vědy, ve shodě s přírodními vědami, chápou regulaci jako proces, který zpravidla umožňuje udržovat regulované veličiny (např. tlak, teplotu, otáčky, rychlost atd.). Společenské vědy však jednoznačné ve vymezení pojmu regulace nejsou. Například ve Velké ekonomické encyklopedii můžeme pod heslem regulace nalézt obsáhlou definici.[323] Na ní lze demonstrovat, jak je společensko-vědní vymezení pojmu regulace neurčité. Macmillanův Slovník moderní ekonomie samostatné heslo „regulace" neu-

321 Libor Kyncl

322 Jiří Blažek, Libor Kyncl

323 Srov. „… regulace je považována za nástroj, který je slučitelný s tržní ekonomikou. Regulací rozumíme dohled a kontrolu ekonomických aktivit soukromého sektoru v zájmu ekonomické efektivnosti, spravedlnosti, bezpečnosti a zdraví. Ekonomická teorie nabízí následující důvody pro regulaci – přirozené veřejné potřeby (obrana, právo, administrativa), sociální konsensus (spravedlivé přerozdělování, tržní selhání, externality, zabezpečení informační rovnosti a podporu konkurence). Poskytnutí pravidel je záležitostí legislativních regulačních nástrojů. Tyto definují protimonopolní zákony, určují pravidla obchodních praktik, vytváří zákonné normy, definují pracovní právo, zabývají se regulací bank a fondů, upravují pravidla pro vstup na trh atd. Na tyto nástroje regulace navazují nástroje administrativní, mezi které můžeme zařadit pravidla pro měření, normy pro účetnictví a mnohé další. Regulační akty můžeme rozdělit do dvou oblastí – regulace ekonomická a regulace sociální." In: ŽÁK, M. a kol. *Velká ekonomická encyklopedie.* Praha: Linde, 1999. 806 s. ISBN 80-7201-172-3. s. 600–601.

vádí. Uvádí pouze heslo „regulace Q“, tedy regulaci bankovního systému zavedenou federálním rezervním systémem v roce 1933.[324] Dále uvádí regulaci úvěru, regulaci veřejně-prospěšných podniků a regulaci změn výdajů.

Naproti tomu ekonomický slovník kolektivu Hindls, Holman a Hronová vymezuje regulaci stručněji jako „metody a formy zasahování státu do fungování tržního systému.“[325] Obsah regulace vymezuje příkladmým výčtem, tedy zejména jako regulaci cen, mezd a vstupu na trh nebo jako stanovování podmínek kvality zboží.[326] Tato definice redukuje regulaci na metodickou stránku zasahování státu do tržního mechanismu. S tímto úzkým pojetím regulace rovněž nelze souhlasit, regulace právem zahrnuje i zasahování státu do mimotržních vztahů, jako jsou například vnitřní záležitosti domácností upravené rodinným právem a osvobozené od daní na základě daňových předpisů.

V odborné právní literatuře (zejména v teorii práva) se můžeme setkat s pojmem regulace v souvislosti s vymezením vzájemných vztahů práva a společenských procesů. Například: „z pohledu právní vědy lze způsoby regulace v chování jednotlivců obecně dělit na regulaci normativní (společenskou autoregulaci uskutečňovanou společenskými normativními systémy) a regulaci nenormativní (zde jsou regulanty našeho chování například poloha, množství zdrojů, stav technologie, trh, dostupnost informací aj.).“[327] Knapp má za to, že účelem regulace je „odstranit entropii, zajistit reprodukci života ve společnosti a zajišťovat spravedlnost.“[328]

Mezi normativní systémy (systémy skládající se ze společenských norem) dále patří kromě práva například morálka, etické kodexy a náboženství. V právní teorii bývají označovány jako „neprávní normativní systémy.“[329] Na rozdíl od právních norem jejich plnění až na výjimky není vynutitelné státem.

Normativní právní systémy jsou tvořeny právními normami. Právní normy jsou Harvánkem definovány jako „státem vydávaná a jím chráněná obecně závazná pravidla

324 Srov. PEARCE, D. W. Macmillanův slovník moderní ekonomie. Praha: Victoria Publishing, 1992. 549 s. ISBN 80-856-05-42-2. s. 356.

325 Srov. HINDLS, R., HOLMAN, R., HRONOVÁ, S. a kol. *Ekonomický slovník.* Praha: C. H. Beck, 2003. 624 s. ISBN 80-7179-819-3. s. 339.

326 Srov. HINDLS, R., HOLMAN, R., HRONOVÁ, S. a kol. *Ekonomický slovník.* Praha: C. H. Beck, 2003. 624 s. ISBN 80-7179-819-3. s. 339.

327 Srov. KNAPP, V. *Teorie práva*. Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s. ISBN 80-7179-028-1. s. 39.

328 Srov. KNAPP, V. *Teorie práva.* Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s. ISBN 80-7179-028-1. s. 29 an.

329 Srov. HARVÁNEK, J., HUNGR, P., DOSTÁLOVÁ, J. *Teorie práva.* 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 343 s. ISBN 80-21035-09-9. s. 24.

chování, která zakládá práva pro účastníky společenských vztahů určitého druhu a ukládá jim právní povinnosti."[330] Ty jsou součástí formálně sdělného regulativního systému. Tento systém je vytvářen: „k dosažení určitých společenských účelů a k prosazení a ochraně určitých společenských zájmů."[331]

Porovnáme-li dosud řečené, nelze nevidět významné rozdíly mezi regulací společenských systémů na jedné straně a regulací technických a přírodních systémů na straně druhé. Technické a přírodní systémy jsou zpravidla explicitně definované (ohraničené) a cíle regulace jasně determinované a nezpochybnitelné.

Naproti tomu regulace společenských systémů takto jednoznačně definované parametry nemá (a to pomíjím neurčitost pojmu „společenský systém"). Především regulace společenského systému je politickým procesem a společenským procesem. Jedná se o proces kolektivního rozhodování řízený a ovlivňovaný lidmi, se všemi přednostmi a nedokonalostmi, které jsou s tímto procesem spojené. Není sporu o tom, že tento proces má daleko k dokonalosti.

V kterékoliv fázi do něho mohou vstoupit a vstupují jednotliví aktéři těchto vztahů a svým jednáním ovlivňují průběh a výsledky tohoto procesu. Jednotlivci, formální a neformální skupiny (například lobbisté, politické strany, odbory, profesní svazy, podnikatelské organizace, zájmová hnutí atd.) ovlivňovaní svými vlastními zájmy mohou působit a často působí, v rozporu s optimálními potřebami společenského vývoje. Samotný proces regulace není proti těmto deformacím imunní.[332]

Základním předpokladem pro uplatnění regulačních zásahů je vznik „poruchy", odchylky od stanovené trajektorie společenského vývoje, vznik „selhání" (například tržního selhání). Společenské vědy (zejména ekonomie) analyzují řadu příčin těchto nedokonalostí a z toho plynoucích regulativních zásahů.[333]

Samotný proces regulace společenských procesů vyvolává řadu pochybností a otázek, na které společenské vědy nedokážou v současné době dát spolehlivou a jednoznač-

330 Srov. HARVÁNEK, J., HUNGR, P., DOSTÁLOVÁ, J. *Teorie práva*. 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 343 s. ISBN 80-21035-09-9. s. 157.

331 Srov. KNAPP, V. *Teorie práva.* Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s. ISBN 80-7179-028-1. s. 50.

332 Srov. nedávno zrušený zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů, ve znění účinném k 31. prosinci 2012. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013]. U něj se dlouhodobě diskutovalo o jeho ovlivnění lobbistickými zájmovými skupinami.

333 Podrobněji se o tomto problému zmiňujeme například v kapitole **6.2 Regulace a její limity – ekonomický pohled.**

nou odpověď. Již samotné definování, určení cílů společenských procesů je velmi obtížné. Jsou tyto zvolené cíle optimální? Jaké společenské vztahy lze vůbec regulovat (například prostřednictvím práva)? Jaká je efektivnost těchto regulačních mechanismů? Bývá kladena řada dalších otázek.

Existují různé teorie hledající odpověď na tyto otázky. Pokusme se alespoň naznačit podstatu těchto teoretických přístupů. Vycházíme ze všeobecně přijímaného pojetí právního dualismu – tj. rozdělení na právo soukromé a veřejné. Zjednodušeně řečeno soukromé právo reguluje majetkové a osobní vztahy, veřejné právo určuje regulativní pravidla týkající se státu.[334] Zásadní rozdíl (z hlediska našeho uvažování) spočívá v tom, že subjekty v soukromoprávním vztahu (vyjádřeném regulativním právním aktem) jsou v rovnoprávném postavení a vstupují do tohoto vztahu za souhlasné vůle obou stran. U veřejnoprávního vztahu tomu tak není. Tento vztah může sice vyplývat z regulativního aktu, který byl přijat (zpravidla prostřednictvím zvolených zástupců – poslanců), ale příjemci (například občané) se s těmito akty neztotožňují nebo je dokonce odmítají. Typickým příkladem těchto regulativních aktů mohou být například daňové zákony. Zatímco v prvním případě jde o regulativní akty vzniklé ze svobodné a souhlasné vůle, ve druhém případě jde o akty regulovaným subjektům vnucené monopolní silou státu.

Tyto rozdíly v pojetí soukromoprávních a veřejnoprávních regulativních aktů jsou základem zásadně odlišných teoretických konceptů v přístupu k této problematice – v zásadě se jedná o liberální nebo intervencionistické pojetí.

Intervencionistické pojetí je v současné době reprezentováno zejména keynesiánskými, postkeynesiánskými a neokeynesiánskými myšlenkovými proudy. Tato pojetí v zásadě vůdčí roli státu akceptují i s jeho dominantní rolí jako generátora normativních regulativních aktů, a z toho plynoucího submisivního postavení ostatních aktérů politického systému.

Naopak liberální teorie reprezentované například rakouskou subjektivně psychologickou školou, neoklasickými teoriemi apod. si kladou v zásadě tyto otázku: kde se bere oprávnění státu být tím neomylným, nejmocnějším tvůrcem normativních regulativních aktů? Ideovým zdrojem těchto myšlenkových proudů jsou především názory francouzského myslitele Frederica Bastiata, který ve své knize Zákon polemizuje o osobní a věcné působnosti práva, o funkci legislativy jakožto regulátora spole-

334 Zjednodušeně vycházíme z římskoprávního pojetí obsaženého v KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M. *Římské právo.* 2. Vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. 386 s. ISBN 80-71790-31-1. s. 55 an. Jsme si vědomi jistých posunů v chápání těchto dvou základních oblastí práva, k nimž došlo v uplynulých desetiletích.

čenských procesů. Bastiat je zastáncem přirozených „od Boha daných práv na vlastní individualitu, svobodu a soukromé vlastnictví.“[335] Jeho myšlenkový konstrukt vychází z následující premisy – každá osoba má přirozené právo bránit svoji osobu, svobodu a vlastnictví, a to i silou. Je to dáno tím, říká Bastiat, že tyto postuláty jsou základními stavebními prvky života a zároveň podmínkami pro jeho zachování. V souladu s tímto konceptem mají proto opodstatnění pouze ty právní normy, které tyto svobody zajišťují. Naopak ty právní normy, které jsou v rozporu s tímto pojetím a které by zasahovaly do autonomie jednotlivců, nazývá Bastiat „legálním loupením prostřednictvím práva.“[336]

Bastiat konstatuje, že když dochází prostřednictvím právní regulace k zásahům do soukromého majetku jiné osoby, roste nespokojenost především vůči těm, kdo tuto normu (zákon) vytváří. Dochází-li tak k loupení prostřednictvím práva, a to ve prospěch těch, kdo právo vytvářejí, snaží se postižení buď klidnou či revoluční cestou dostat se k tvorbě zákonů. Chtějí toto „legální loupení“ zastavit nebo se na něm podílet. Tím dochází k celkovému oslabení funkce práva a nespravedlnost se stává všeobecným jevem, uzavírá Bastiat. Tyto myšlenky staré více než 150 let jsou překvapivě moderní a proto mají i v současnosti řadu zastánců a pokračovatelů (například v představiteli rakouské školy Murray N. Rothbardovi).[337]

Zásadní otázkou je též, kde jsou případná omezení regulace společenských vztahů ze strany státu. Stát si v rámci politického rozhodnutí musí určit regulaci, kterou lze považovat za žádoucí a pro další společenský vývoj přínosnou. A naopak je nutno identifikovat regulaci, která již může společenský vývoj retardovat a je tudíž nežádoucí.

Dle Shavellovy teorie může mít regulace libovolné oblasti podobu odpovědnosti za škodu nebo podobu preventivní regulace. V některých případech je lepší zvolit odpovědnost za škodu, v jiných případech zvolit preventivní prostředky. Dle znalostí dostupných v současnosti nelze tento problém rozhodnout a priori bez hlubší znalosti regulované oblasti.[338] Může též existovat více možností, jak navrhnout preventivní regulaci a více možností, jak navrhnout odpovědnost za škodu. V dalším textu budeme

335 Bastiat Frederic (1801-1850), francouzský myslitel, představitel liberální školy, zastánce laissez faire. Srov. BASTIAT, F. *The Law*. Auburn: Mises Institute 2007. ISBN 978-1-933550-14-5. s. 2.

336 Srov. BASTIAT, F. *The Law*. Auburn: Mises Institute 2007. ISBN 978-1-933550-14-5. s. 3 an.

337 Srov. ROTHBARD, M. *The Great Society: A Libertarian Critique.* In ROMANO, R., LEIMAN, M. (eds.) *Views on Capitalism*. Beverly Hills: Glencoe Press, 1970. s. 86-94. [online] Google Inc. [cit. 1. 10. 2013]. Dostupné z: <http://scholar.google.cz>.

338 K rozlišení těchto dvou koncepcí právní úpravy více In: SHAVELL, S. Liability for Harm Versus Regulation of Safety. *Journal of Legal Studies.* 1984, roč. 13, č. 2, s. 357-374.

tyto dva modely zjednodušeně nazývat preventivní model právní úpravy (regulation of safety) a odpovědnostní model právní úpravy (liability for harm).

Hlavní proud současného ekonomického myšlení při diskuzích o regulaci také navazuje na myšlenku, kterou již v 17. století formuloval Kant. Tedy že ideální stav světa, Kantovo „sollen," se mnohdy liší od „sein," tedy reálné praxe v ekonomice, se liší.[339] Stejně jako prakticky nedosažitelným stavem trhu je dokonalá konkurence, prakticky nedosažitelným stavem regulace je dokonalá regulace. Tato dokonalá regulace je vystavena protikladným tendencím, které jsou mimo jiné ztělesněny v teorii tzv. veřejného výběru. Dle této teorie veřejný výběr může být ovlivněn například preferencemi osob, které se účastní rozhodovacího procesu, například členů zákonodárného sboru.[340] Tyto preference nejsou ve striktně právním pojetí konkrétního rozhodování vůbec zahrnuty.[341]

Tvůrce regulace, tedy zákonodárce, se obecně snaží o dosažení co nejlepší právní úpravy společenských vztahů. Nejlepší právní úprava však závisí na současném stavu ekonomiky a společnosti jako celku. Pokud v sobě společnost nese jisté dědictví historie a dlouhodobě zakořeněné zvyky nebo určitou praxi, právní úprava sama o sobě ke změně ekonomické praxe nepomůže. Právní úprava zohledňuje uvedené Kantovo sollen, tedy vůli zákonodárce snaží se k ní přiblížit. Velmi často se však až v procesu aplikace ukáže, že nová právní úprava má nezamýšlené důsledky.

Shrnutí

Jistě bychom našli i v našem právním prostředí dost negativních příkladů ze současné legislativní praxe, potvrzující stálou aktuálnost těchto myšlenek. Tyto myšlenky by mohly být i určitou inspirací pro tento výzkumný projekt. Naše myšlení je často pod vlivem stereotypů formovaných každodenní rutinní praxí. Takovým myšlenkovým stereotypům podléhá značná část normativních regulativních aktů produkovaných naším legislativním procesem, aniž by byly hlouběji analyzovány jejich dopady na společenský systém. Není sporu o tom, že některé normativní regulativní akty mohou působit synergicky a naopak, jiné retardačně. Mohou tak být stabilizačním nebo naopak destabilizačním faktorem společenského vývoje. Jak vzájemně na sebe tyto vlivy působí, jak působí na ekonomický a právní systém, o tom však v některých případech mnoho nevíme. Rovněž zkoumání účelnosti, provázanosti a efektivnosti těchto procesů je věnována malá pozornost. Existuje příležitost tuto skutečnost změnit.

339 KANT, I. *On the Metaphysics of Morals and Ethics*. East Kilbride: A & D Publishing, 2008. 116 s. ISBN 978-1604592597. s. 6 an.

340 ROMANO, R. The Sarbanes-Oxley Act and the Making of Quack Corporate Governance. *Yale Law Journal*. 2005, roč. 114, č. 7, s. 1521–1611.

341 K tomuto více v kapitole 6.2 Regulace a její limity – ekonomický pohled.

6.2 Regulace a její limity – ekonomický pohled[342]

Tato kapitola nabízí ekonomický pohled na právní regulaci. Jejím cílem je představit základní analytické postupy a některé standardní koncepty užívané v ekonomii a ukázat některé aplikace. Vzhledem k enormní šířce vztahů a procesů, jež do oblasti finančního práva spadají, je pojetí kapitoly velmi obecné a výčet konceptů a aplikací rozhodně nemůže být úplný. Máme za to, že koncepty, které jsme se rozhodli prezentovat, jsou vysoce relevantní v mnoha konkrétních aplikacích finančního práva a veřejné politiky obecně.

Právní regulace je veřejnou politikou. To zahrnuje několik momentů: (i) Konkrétní regulační opatření definovaná v zákonech či jiných rozhodnutích jsou jedním bodem na kontinuu možností. Jinými slovy jsou konkrétním výběrem z nekonečného počtu alternativ – a vůči těmto alternativám musejí být hodnoceny. (ii) S každou regulací jsou spojeny náklady – vše čeho se společnost v jejich prospěch musí vzdát – a výnosy – vše co díky nim společnost získává. Je zřejmé, že společenské náklady by měly být nižší než společenské výnosy. Optimální regulace je však ta, která společnosti přináší větší čistý prospěch než alternativy – včetně absence regulace. (iii) Pramenem regulace je politický proces, tedy lidmi řízený proces kolektivního rozhodování se všemi nedokonalostmi, které jsou s ním spjaty. Představa, že zde je jakýsi zákonodárce, jenž má kvalitativně lepší morální vlastnosti a rozhodovací schopnosti, než jaké jsou zřejmé při každodenním pohledu na politiku, je překážkou kritickému myšlení a brání analytickému pohledu na fenomén regulace.

Uvažujme pro začátek velmi široké, normativně neutrální, pojetí pojmu regulace jako existenci libovolného omezení vztahujícího se k jednání jednotlivce a vynucení tohoto omezení z pozice síly, ať jednotlivcem či komunitou.[343] Jde o omezení, jehož zdrojem je společnost nebo jiný jedinec, nikoli příroda. Je zřejmé, že takto pojatá regulace je všudypřítomná, a je spojena s existencí každé společnosti. I kdyby se jednalo jen o Robinsona a Pátka, existovala by zde regulace, implicitní nebo explicitní, ze strany toho silnějšího.[344] Regulace vyžaduje přítomnost moci.

Z této definice plyne, že regulace může být společensky prospěšná, či predátorská. Jako příklad toho prvního uvažujme, že Pátek je nezletilý a jeho rozhodnutí nemusí být vždy rozumná. V tomto případě může být regulace Pátkova chování ze strany do-

342 Alena Kerlinová, Josef Montag

343 K odlišným pojetím pojmu regulace více v podkapitole 6.1 Regulace a společenské procesy – obecná východiska.

344 Abstrahujeme od případu, kdy silnější je úplným altruistou. Máme za to, že v tomto případě by problém neexistoval a tato stať by byla irelevantní.

spělého Robinsona prospěšná pro samotného Pátka. Jako druhý příklad uvažujme, že fyzicky zdatnější Robinson donutí Pátka jednat dle Robinsonových přání a odevzdávat mu plody své práce. Tato situace bude pro Robinsona výhodná, pokud mu umožní alespoň takovou spotřebu (vč. spotřeby volného času), na jakou by dosáhl bez Pátka. (A to při vynaložení nejvýše takového úsilí – včetně úsilí spojeného s disciplinací Pátka – jaké by vynaložil bez Pátka.) Z pohledu Pátka je tato situace zřejmě nevýhodná, jinak by vynucení nebylo třeba. Přítomnost moci a donucení je podmínkou existence regulace, moc ale současně představuje nebezpečí zneužití regulace pro subjektivní zájmy. Tato podkapitola se zabývá podmínkami, za jakých je regulace indikována a kdy je potenciálně společensky prospěšná, a riziky, která jsou s prosazováním regulace spjata.

Široké pojetí regulace v sobě zahrnuje veškerá pravidla obsažená v právních normách, ale i implicitní, nepsaná pravidla a zvyky, pokud je jednání v jejich rozporu sankcionováno. Lépe uchopitelné pojetí regulace – a bližší běžnému diskursu – je možno definovat jako omezení jednání nad rámec základního právního rámce (vlastnická práva, smluvní právo, právo odpovědnosti za škodu, trestní právo), s cílem měnit výsledky jednání a interakce jednotlivců. Jako příklady můžeme uvést regulaci mezd, bezpečnosti práce, regulaci bankovních poplatků, vzhledu krabiček od cigaret, či povinnou školní docházku. Nositelem takto pojaté regulace je stát či mocenská entita ze státu vycházející, jako místní samospráva či nadstátní uskupení. Pro ustavení a vymáhání regulace jsou zásadní politické a byrokratické rozhodovací a alokační procesy, včetně vlivu zájmových skupin. Jejich analýza je proto pro analýzu regulace klíčová.[345]

Kdy je regulace indikována?

Z hlediska společnosti je regulace žádoucí, pokud veškeré přínosy plynoucí společnosti z dané regulace převyšují veškeré náklady, které jsou se zavedením a provozem dané regulace spojeny. Jinými slovy, regulace, která společnost stojí více, než co jí přinese, nedává smysl, neměla by se realizovat, resp. měla by se zrušit, pokud realizována je. A naopak.[346] Existenci přínosů můžeme pojmout jako nutnou podmínku pro přije-

345 V tomto kontextu srov. NORTHCOTE PARKINSON, C. Parkinson's Law. [online] *The Economist*. 1955, č. 19. listopadu. [cit. 5. 8. 2013]. Dostupné z: < http://www.economist.com/node/14116121>. Klíčová pojednání v této oblasti jsou KRUEGER, A. O. The Political Economy of the Rent-seeking Society. *American Economic Review*. 1974, č. 64, s. 291–303. Významné stati Jamese Buchanana jsou dostupné česky v ŠÍMA, J. (ed.) *James M. Buchanan: Politika Očima Ekonoma*. Praha: Liberální institut, 2002. 101 s. ISBN 80-86389-21-9. Využili jsme analýzu politických procesů vedoucích k nové regulaci a její efektivity v ROMANO, R. The Sarbanes-Oxley Act and the Making of Quack Corporate Governance. *Yale Law Journal*. 2005, roč. 114, č. 7, s. 1521–1611.

346 Zevrubnou diskusi relevantnosti analýzy nákladů a přínosů ve veřejné politice podává FRANK, R. H.Why Is Cost-Benefit Analysis So Controversial? In: HAUSMAN, D. M.

tí dané regulace. Výnosy převyšující náklady pak představují podmínku dostačující. Z našeho hlediska není možné obhajovat existenci jakékoli regulace jinak než tím, byť jen implicitně, že její čistý přínos pro společnost je kladný. Ekonomie identifikuje několik zdrojů tržního selhání, kdy může regulační zásah vést ke zlepšení fungování trhu. Mezi klíčové koncepce selhání trhu patří veřejné statky, které vedou k tzv. tragédii obecní pastviny, tržní síla, jenž vede ke špatné alokaci zdrojů a koncentraci bohatství a asymetrie informací, jenž vede k nepříznivému výběru a morálnímu hazardu.

Kdy je regulace indikována? – Podmínka nutná – tržní selhání

Podmínkou nutnou pro smysluplnou regulaci je nějaký problém, resp. selhání, spontánního chodu věcí. Dané uspořádání segmentu trhu tedy má potenciál pro nějaké zlepšení. Protože svět není dokonalý, není problém tyto situace najít. Ekonomové identifikovali několik modelů, v nichž interakce lidí vede systematicky k problémům a nedokonalostem:

- tržní síla a koluze,
- veřejný statek,
- nepříznivý výběr a morální hazard,
- problém pána a správce.

Na konkurenčním trhu firmy[347] prodají své zboží pouze za tržní cenu; to proto, že zvýšení ceny ze strany jedné firmy způsobí odliv jejích zákazníků ke konkurenci. V dlouhém období je navíc cena rovna průměrným nákladům na vyrobenou jednotku a zisky jsou tudíž nulové.[348] To proto, že nižší cena by vedla k odchodu firem na ziskovější trhy, poklesu nabídky a následně k růstu ceny na stabilní úroveň. Vyšší cena, a tedy

The Philosophy of Economics: An Anthology. New York: Cambridge University Press, 2008. s. 251–269.

347 Držíme se pojmu „firma," protože právě ten se běžně používá v ekonomické teorii. Uvědomujeme si však, že z pohledu právnického je firma vnímána pouze jako označení podniku, tedy jako jeho součást.

348 Ekonomický koncept zisku se liší od zisku účetního. Ekonomické náklady, tedy tzv. náklady obětované příležitosti, totiž zahrnují nerealizované zisky z nejlepších alternativních užití daného zdroje. Kupříkladu nákladem na studium je ušlá mzda, nákladem firmy realizující aktivitu *X* jsou zisky, kterých by dosáhla při realizaci aktivity *Y* a nákladem *Y* jsou zisky z *X*, resp. *Z*. Pokud mezi těmito možnostmi může firma volit, zisku bude dosahovat nejvýše u jediné, u ostatních aktivit bude ztrátová (má k dispozici výnosnější aktivitu), nebo bude dosahovat zisku nulového, tj. aktivita, v níž působí, je stejně dobrá jako její nejlepší alternativa.

pozitivní zisky, naopak dávají signál, aby nové firmy přišly na trh, což povede k růstu nabídky, poklesu ceny a eliminaci zisků. V této situaci je vyrobeno zboží přesně v tom rozsahu, při kterém se cena rovná nákladům na poslední vyrobený kus.

Uvažujme, že namísto kontinua firem na trhu působí firma jediná mající **tržní sílu**, jež prodává za cenu rovnající se průměrným nákladům a je schopna prodat své zboží všem zákazníkům, kteří za tuto cenu mají zájem produkt koupit. Může firma zvýšit cenu? V zásadě ano, při vyšší ceně někteří zákazníci ztratí zájem, firma tedy prodá méně zboží, ostatní ale zaplatí vyšší cenu. Pokud má firma hodně zákazníků, zvýšení příjmů spojené s vyšší cenou bude větší, než snížení příjmů v důsledku ztráty několika zákazníků. Firma bude mít podněty zvyšovat cenu do chvíle, kdy se oba efekty vyrovnají; další růst ceny by byl ztrátový.

Zisk, jenž firmě plyne, jde na úkor zákazníků, kteří platí cenu vyšší, než jsou náklady na výrobu. To má neblahé důsledky z hlediska distribuce bohatství. Horší ale je, že není vyrobeno zboží, jehož hodnota je vyšší než náklady na výrobu. Jde o tu část produkce, kterou si nekoupí zákazníci, jenž jsou ochotni platit cenu sice nižší než je cena monopolní, ale vyšší než náklady na výrobu. Tato nerealizovaná produkce a s ní spojená nerealizovaná hodnota jsou tím, co ekonomové nazývají náklady mrtvé váhy.[349]

Koluze je analogickým problémem. Uvažujme trh, na němž jsou dvě firmy, a jejich zboží je z pohledu zákazníka identické. Pokud si budou konkurovat, cena, za kterou budou prodávat, bude opět rovna nákladům. Zvýšení ceny ze strany jedné z firem způsobí odliv zákazníků k firmě druhé a krach. Snížení ceny pod úroveň nákladů také povede ke krachu. Jediný rovnovážný stav je tedy na úrovni nákladů. Opět je vyrobeno právě a pouze zboží, jehož hodnota je vyšší než náklady na jeho výrobu. Majitele těchto firem však může napadnout, že kdyby obě zvýšily cenu, každá na tom vydělá. V takovém případě se z *de facto* konkurenčního trhu stává trh monopolní s analogickými dopady na blahobyt a distribuci bohatství.

Veřejné statky jsou charakteristické tím, že jednotlivce nelze vyloučit ze spotřeby. Buď protože vlastnická práva nejsou vymezena nebo protože nejsou vymahatelná. Příklady mohou být veřejný park, obecní pastvina, bobři, velryby, či atmosféra. S veřejnými statky jsou spojeny dva potenciální problémy: problém černého pasažéra a problém nadužívání. Problém černého pasažéra nastává tam, kde je existence veřejného statku spojena s náklady, jako u veřejného parku: pozemky, kde park stojí, mají potenciálně lukrativní alternativní užití, park musí být udržován, což je také nákladné. Ale, vzhle-

349 Klasické vysvětlení nákladů mrtvé váhy podává HARBERGER, A. C. Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics: An Interpretive Essay, *Journal of Economic Literature.* 1971, č. 9, s. 785–797.

dem k tomu, že do parku je volný přístup, lidé můžou park využívat a neplatit za to. Jinými slovy, z pohledu jednotlivce je příspěvek na provoz parku dobrovolný a neovlivňuje to, zda park může využívat či ne. Jistě, park může být financován pomocí dobrovolných příspěvků (a mnoho veřejných statků je na této bázi poskytováno). Potřebná výše příspěvku roste s počtem lidí, kteří jsou černými pasažéry. To proto, že se daná částka rozdělí mezi menší počet přispěvatelů. To ale znamená, že náklady na to být dobrovolným přispěvatelem rostou s počtem černých pasažérů, stejně jako rostou výhody bytí černým pasažérem. Tato struktura podnětů vytváří sebe-zničující mechanismus, jehož výsledkem je, že nebude dostatek zdrojů pro financování parku. Přitom užitek, který by každý uživatel parku získal, může výrazně převyšovat poměrnou část nákladů připadající na jednoho uživatele.

Problém nadužívání vzniká tam, kde rozsah využívání daného zdroje ohrožuje udržitelnost daného zdroje a může vést k jeho zániku. Příkladem jsou velryby nebo bobři. Ve chvíli, kdy je jejich lov nekontrolovaný, tj. každý může lovit dle svého uvážení, může se rozsah lovu dostat do bodu, kdy počet narozených jedinců je nižší než počet jedinců, kteří zemřou v přírodě a jedinců ulovených; populace pak klesá. Pokud by takový stav trval dostatečně dlouho, došlo by k vyhynutí celého druhu a tedy zániku zdroje. Z pohledu společnosti je taková situace nerozumná, stejně jako by (hypoteticky) byla z pohledu jednotlivce, jenž by byl vlastníkem všech velryb. Naopak, rozumné by bylo udržovat lov na úrovni, jenž umožní stabilní a optimální velikost populace. Z pohledu jednotlivého lovce či rybáře však situace vypadá jinak: omezení reprodukce zdroje způsobená jeho činností je nákladem, na němž se podílí jen zlomkem, zbylá část dopadá na ostatní uživatele zdroje. Alternativně, zvýšení reprodukovatelnosti zdroje, plynoucí z rozhodnutí omezit lov by vytvářelo hodnotu pro všechny uživatele zdroje, a podíl daného jednotlivce by byl pouze zlomkem. Velrybu, kterou ponechá v moři, může v zápětí ulovit kdokoli jiný. V takové situaci lidé nemají žádné podněty lov omezovat. Opět zde máme strukturu podnětů, jež je sebezničující. Přitom ztráta, kterou by každý z rybářů utrpěl omezením lovu, může být mnohem menší než ztráta, která plyne z jeho vyčerpání.[350]

Nepříznivý výběr je potenciální problém tam, kde je kvalita statku variabilní a existuje asymetrie informací mezi prodávajícím a nakupujícím ohledně kvality statku, jenž je předmětem směny. Klasický příklad je trh s ojetými automobily: Kvalita oje-

350 Klasické pojednání je v HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. *Science*. 1968, roč. 162, č. 3859, s. 1243–1248. K bobrům, kteří jsou od velryb v několika důležitých ohledech odlišní, více v DEMSETZ, H. Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*. 1967, roč. 57, č. 2, s. 347–359. K nástrojům, kterými se lidské společnosti daří tyto problémy korigovat: DIETZ, T., OSTROM, E., STERN, P. C. The Struggle to Govern the Commons, *Science* 302, 2003: s. 1907–1912.

tých automobilů je velmi rozmanitá a současně je poměrně složité zjistit kvalitu konkrétního automobilu. Z pohledu nakupujícího tak má smysl předpokládat, že daný automobil je někde v průměru a nepřistoupit na cenu vyšší, než jaká by odpovídala automobilu průměrné kvality. Ale při této ceně nebudou majitelé nadprůměrných automobilů ochotni prodat. Na trhu pak zůstávají jen automobily podprůměrné kvality. Jakmile to zjistí zákazníci, sníží cenu, za kterou jsou ochotni nakupovat a z trhu zmizí automobily, jejichž hodnota je nad úrovní nové tržní ceny. Za jistých podmínek takový trh úplně zanikne, či vůbec nevznikne, a to přesto, že existuje mnoho příležitostí pro směnu. Někteří prodávající by mohli věrohodně signalizovat kvalitu poskytnutím záruky. Tuto strategii však oslabuje problém **morálního hazardu** – lidé s auty se zárukou mají podněty nestarat se o ně s optimální péčí, tím se z pohledu prodávajícího může záruka stát příliš riskantní.

V oblasti financí jsou oba problémy často přítomny. Smluvní podmínky jsou z pohledu zákazníka těžko měřitelnou „kvalitou." Banky si mohou konkurovat horšími podmínkami, což povede k tomu, že na trhu budou dostupné jen kontrakty se špatnými smluvními podmínkami. Nepříznivý výběr ale může nastávat i na straně zákazníků. Banky jsou obecně ochotny půjčovat rizikovým zákazníkům, ale za vyšší úroky. Pokud je ale rizikovost zákazníka nepřesně měřenou proměnnou, vyšší úroky pro danou skupinu rizikových zákazníků způsobí odchod méně rizikových zákazníků z této skupiny. Banka tak opět musí zvýšit úroky, což opět způsobí zhoršení kvality jejích zákazníků. Podobně u pojišťoven zvýšení rizikové prémie způsobí zhoršení rizikového profilu jejich klientů, protože ti s nízkým rizikem pojistné události nebudou ochotni drahé pojištění nakupovat, nevyplatí se jim. Morálnímu hazardu pojišťovny čelí, protože lidé, jejichž majetek je pojištěn, mají omezené podněty jej chránit proti zničení či krádeži. Proto jsou pojišťovny málokdy ochotny pojišťovat 100% hodnoty majetku. Pokud toto pojištění přece nabídnou, jeho podmínkou může být například instalace bezpečnostních opatření a jeho pravidelné kontroly. Nepříznivý výběr a morální hazard jsou argumenty pro veřejné zdravotní pojištění – mají za následek selhání trhu a absenci nabídky běžně dostupného soukromého zdravotního pojištění.[351]

Problém pána a správce nastává tam, kde jsou vlastnictví a řízení odděleny (a náklady na monitorování jsou nenulové). Typickým příkladem je akciová společnost, kde

351 Srov. AKERLOF, G. A. The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. Quarterly Journal of Economics. 1970, roč. 84, č. 3, s. 488–500. Diskuse problematiky v kontextu úvěrového financování a pojištění v ROTHSCHILD, M., STIGLITZ, J. Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information. *Quarterly Journal of Economics*. 1976, roč. 90, č. 4, s. 629–649. a STIGLITZ, J. E., WEISS, A. Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *American Economic Review.* 1981, roč. 71, č. 3, s. 393–410.

vlastníci jsou obvykle jiní lidé než ti, kdo danou firmu řídí. Obecnějším příkladem je stát, kde vláda je volena lidmi, ti ale do každodenních věcí ve státě nezasahují, navíc moc jednotlivce je limitovaná. Třetím příkladem je věřitel a dlužník. Problém nastává proto, že zájmy majitele se často liší od zájmů správce. V případě akciové společnosti je zájmem majitelů maximalizace výnosů z vloženého kapitálu. Zájmem manažerů ale zrovna nemusí být maximální naplnění zájmů vlastníků. Manažeři mohou mít zájem řídit co největší firmu, vybírat si spolupracovníky dle osobních sympatií nebo mohou preferovat příliš riskantní projekty. Při úspěchu se budou podílet na výnosech, v případě neúspěchu budou přinejhorším zbaveni své funkce, finanční náklady však ponesou akcionáři.

Problém morálního hazardu je centrálním problémem fungování finančního trhu. Kvalita pravidel a finančně-právní regulace tak má důležitý vliv na kvalitu finančních trhů a v konečném důsledku na ekonomický rozvoj a blahobyt společnosti.[352]

Kdy je regulace indikována? Podmínky dostačující – náklady regulace, selhání státu a alternativní mechanismy

Existence tržních nedokonalostí je nutnou podmínkou pro existenci regulace – regulovat něco, co je dokonalé, by jistě byla ztráta času. Abychom s čistým svědomím mohli regulaci doporučit, je nutné vzít v úvahu náklady, které jsou s ní spojené, její efektivitu, možná rizika zneužití a rizika selhání. Vedle přímé regulace navíc existují alternativní mechanismy, které mohou efektivně korigovat selhání trhu.

Náklady, jež jsou s regulací spojeny, dělíme na přímé náklady a nepřímé náklady. Přímými náklady jsou náklady na ustavení regulace, náklady na zdroje nutné pro její provoz (budovy, lidé), stejně jako náklady na „regulaci regulace," tedy kontrolní mechanismy. Mezi nepřímé náklady patří náklady spojené s institucionální rigiditou a absencí zpětné vazby, které jsou s regulací obvykle spojeny. Tržní selhání totiž často představuje tržní příležitost. Monopolní zisky dávají signál ke vstupu na trh, nepříznivý výběr dává firmám podněty pro hledání inovací, jenž například umožní lépe signalizovat kvalitu. V neposlední řadě regulace oslabuje podněty pro vznik samoregulačních mechanizmů, jako třeba asociací, kde členství je podmíněno kvalitou, signalizaci kvality investicí do značek a reputace, či třeba certifikačních firem.

352 V poslední dekádě vznikla rozsáhlá empirická literatura zabývající se touto problematikou, například LA PORTA, R., LOPEZ-DE-SILANES, F., SHLEIFER, A., VISHNY, R. W. Law and Finance. *Journal of Political Economy.* 1998, roč. 106, č. 6, s. 1113–1155; dále LA PORTA, R., LOPEZ-DE-SILANES, F. SHLEIFER, A. Corporate Ownership Around the World. *Journal of Finance.* 1999, roč. 54, č. 2, s. 471–517; a LA PORTA, R., LOPEZ-DE-SILANES, F., SHLEIFER, A., VISHNY, R. W. What Works in Securities Laws? *Journal of Finance.* 2006, roč. 61, č. 1, s. 1–44.

Vedle nákladů existují i další rizika spojená s regulací. Protože regulace je uplatněním moci za účelem změny fungování trhu, je náchylná ke zneužití ve prospěch cílů jednotlivců, firem či zájmových skupin. Kupříkladu regulace často vytváří bariéry vstupu do odvětví, které mohou vést k omezené konkurenci existujících firem a vytvářet podmínky pro koluzi. Firmy samy jsou často největšími zastánci regulace jejich odvětví.[353]

Některé základní modely regulace – ideál a dvě z možných cest k jeho dosažení

Uvažujme trh s vlastnickými právy ke statku *x*: množství *x* je omezené a je rovno *X*. Počáteční stav je takový, že *X* je náhodně rozděleno v populaci. Různí lidé si *x* cení v různé míře, v tom smyslu, že jsou ochotni platit různou cenu za získání jednoho *x* navíc. (Tato ochota platit může obecně klesat s množstvím *x*, kterým jednotlivec již disponuje. To proto, že alternativy se stávají relativně hodnotnějšími.) Rozdělení *x* v počátečním stavu nemusí být optimální. Pokud by *x* byl kupříkladu lék, bylo by rozumné, aby *x* vlastnili lidé, kteří mají nemoc léčitelnou pomocí *x* a nikoli lidé zdraví či s nemocí jinou. Pokud by *x* byl hudební nástroj, asi by na tom všichni byli lépe, pokud by se *x* nacházel v rukou lidí, kteří mají hudební sluch. Často bude platit, že lidé s danou nemocí, či lidé s hudebním talentem, budou také přikládat *x* větší hodnotu, než ostatní. Budou tedy za *x* ochotni více platit.

Představme si, že máme data o hodnotě *u*, kterou každý z jednotlivců přisuzuje svému *x*. Tato data můžeme duplikovat a seřadit dvěma způsoby: od nejmenšího k největšímu a obráceně a oba sloupce dát vedle sebe. Data pak můžeme rozdělit v polovině, jednu si ponecháme a druhou zahodíme (jedna je zrcadlovým obrazem druhé, zbavíme se tedy duplikátu). V takto seřazených datech jsou na jedné straně jednotlivci, kteří *x* přikládají vyšší hodnotu než jednotlivci na straně druhé (s výjimkou páru(ů), jež *x* přikládají hodnotu stejnou). Pokud bychom chtěli dosáhnout optimálního rozdělení *x* ve společnosti, mohli bychom jednoduše odebrat vlastnická práva k *x* od podmnožiny, která *x* přikládá menší hodnotu a přiřadit je části populace, jenž si *x* váží více. Svět by byl lepší, a to o rozdíl mezi součtem hodnoty, jež získali ti, kterým bylo *x* přiděleno, a ztrátami těch, kterým bylo odebráno. Co víc, byl by to nejlepší svět z možných, poněvadž všechny příležitosti pro zlepšení byly vyčerpány.

Taková politika by v realitě byla těžko realizovatelná. Zmíněná data nejsou k dispozici, a to ze strategických důvodů, lidé by nám nesdělili hodnotu, jakou *x* přisuzují – mohli by o ně totiž přijít. Stejně jako prodávající nesdělí kupujícímu nejnižší cenu, za kterou by prodal. Naštěstí takové politiky není většinou třeba. Lidé sami mají podněty realizovat transakce, které jsou vzájemně výhodné, a to jsou pouze ty transakce, které

353 Srov. STIGLER, G. J. The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*. 1971, roč. 2, č. 1, s. 3–21.

by si (benevolentní) společenský inženýr tak jako tak přál, aby nastaly. Za dobrých podmínek budou všechny takové transakce realizovány spontánně a nejlepší možný stav světa nastává sám od sebe. Dobrovolnost, která je podmínkou realizace směnných transakcí, navíc zaručuje, že ten, který se vlastnických práv vzdává, je kompenzován, a to minimálně ve výši hodnoty, kterou *x* přikládá. Všimněte si, že přebytek, jenž transakcí vzniká, je nyní rozdělen mezi nakupující a prodávající. Z hlediska distribuce bohatství bude tedy výsledek rovnoměrnější, než v případě prosté realokace práv k lidem, kteří jim přikládají největší hodnotu.

Některé základní modely regulace – cenová regulace

Cenová regulace může nabývat dvou základních podob, může být stanoven tzv. cenový strop nebo naopak cenové dno. Z ekonomického pohledu se dá říci, že oba způsoby intervence státu do tvorby cen ovlivňují tržní rovnováhu a nemusí vést k zamýšleným výsledkům. Naopak, mohou mít nezamýšlené – a nechtěné – důsledky.[354]

Jedním ze způsobu zásahu státu do tvorby cen je stanovení maximální ceny, kterou mohou prodávající na trhu za svůj produkt požadovat, resp. kupující platit, tj. **cenový strop**. Ve chvíli, kdy je tato stanovená maximální cena vyšší než rovnovážná cena utvořená na trhu (na základě interakce poptávky a nabídky, tzv. tržní cena), je možné cenovou regulaci považovat za neúčinnou, protože stávající cena se nijak nezmění. V opačném případě, pokud tržní cena produktu je vyšší než cena stanovená státem, musí dojít ke snížení ceny pod úroveň ceny tržní a regulaci je pak možné považovat za účinnou. Pravděpodobným důsledkem bude, že dotčený produkt se stane nedostatkovým.

Aby bylo možné lépe posoudit dopady stanovení cenového stropu, je třeba nejprve ve stručnosti vysvětlit, jakým způsobem se utváří tržní cena. Už bylo zmíněno, že se tak děje na základě interakce poptávky a nabídky. Pokud se pohybujeme na trhu finálních produktů, pak se za poptávkou skrývají všichni lidé, kteří by chtěli kupovat a spotřebovávat daný produkt. Přání kupovat a spotřebovávat tento produkt a skutečná koupě závisí na ceně produktu, kterou každý (potenciální) spotřebitel porovnává se svým užitkem, který mu tento produkt přinese. Různí lidé si daného produktu cení různě. Jak už bylo poznamenáno, jinak si bude daný lék cenit zdravý člověk a jinak nemocný. Vegetariánovi maso moc velký užitek nepřinese. Jen pokud je užitek vyšší než cena tohoto produktu (zde „cena“ není nic jiného, než hodnota užitku alternativního zboží, které by bylo možné zakoupit), pak dojde k jeho nákupu a spotřebě určitým jedincem. Pokud užitek z další jednotky produktu je vyšší než jeho cena, bude nakou-

354 Srov. STIGLER, G. J. The Economics of Minimum Wage Legislation. *American Economic Review.* 1946, roč. 36, č. 3, s. 358–365.

pen další kus. V rozhodování spotřebitele hraje velkou roli cena samotného produktu, nakolik si produktu cení, množství alternativ, které dokážou uspokojit stejnou potřebu spotřebitele, a velikost jeho příjmu, tedy peněz, které má k dispozici. Při rostoucí ceně produktu tedy klesá jeho poptávané množství, a naopak, když cena poklesne, je poptáváno větší množství produktu.

Nabídka je pak tvořena všemi výrobci, kteří by mohli vyrábět a prodávat daný produkt, případně tak již činí. Hlavním cílem výrobců je dosažení zisku, proto porovnávají cenu produktu se svými náklady na každou jednotku produktu. Podle toho se rozhodují, jaké množství produktu budou vyrábět a nabízet – pokud náklady na dodatečnou jednotku produktu budou menší než cena této jednotky, bude vyrobena a nabízena, v opačném případě už nikoli. Ve stručnosti se dá shrnout, že čím bude cena produktu vyšší, tím větší množství produktu bude vyrobeno, snížení ceny produktu pak povede k omezení výroby produktu (protože některým výrobcům se výroba produktu již nevyplatí).

Na trhu produktu bez státního zásahu do ceny se ustálí taková cena, kdy veškeré vyrobené množství bude nakoupeno spotřebiteli. Tato cena se nazývá rovnovážná cena.

Nyní se vraťme k situaci, že stát určí maximální cenu produktu, která je nižší než cena rovnovážná. Potom bude cenová regulace účinná a povede ke snížení ceny produktu. Ale co se stane s poptávkou a nabídkou? Snížení ceny produktu povede ke zvýšení poptávaného množství. Protože se produkt stává levnějším, stává se dostupnějším a atraktivnějším oproti alternativám. Snížení ceny produktu ale současně povede ke snížení nabídky produktu. Cena produktu některým výrobcům nepokryje jejich náklady. Výrobu produktu porovnávají také s jinými alternativami, které mohou slibovat vyšší zisk, protože cena těchto alternativ není regulována a je tedy vyšší. Zatímco při rovnovážné ceně bylo veškeré vyrobené množství nakoupeno spotřebiteli, nabídka se tedy rovnala poptávce, při státem stanovené ceně produktu dojde k jeho nedostatku.

Za jeden z hlavních důvodů pro určení cenového stropu bývá považována nutnost zajištění základních komodit nebo zabránění růstu životních nákladů. Jak už ale bylo řečeno, stanovením maximální ceny na určitý produkt nedojde k jeho zajištění, naopak to povede k jeho nedostatku, protože pro část výrobců přestane být jeho výroba zisková, proto z trhu tohoto produktu odejdou a dají přednost výrobě jiné alternativy. To však ovlivní cenu produktu. Pokud uvažujeme pouze peněžní náklady spotřebitele, mohlo by to vypadat, že jsou skutečně nižší než v případě rovnovážné ceny. Ale nedostatek, tedy větší množství lidí, kteří by produkt rádi kupovali a spotřebovávali, než produktů, které jsou k dispozici, vede navíc k nepeněžním nákladům. Lidé tráví čas ve frontách, aby se na ně nedostatkový produkt ještě dostal, vzniká černý trh a utváří se prostor pro korupci.

Stručně lze shrnout, že cenový strop vede k neefektivitě: Lidé by byli schopni a ochotni zaplatit za produkt vyšší cenu než je cena určená státem. Stanovení maximální ceny sice vede k nižším peněžním nákladům, mnozí spotřebitelé však musí navíc, proto aby nedostatkový produkt získali, nést i náklady nepeněžní. Cenovou konkurenci nahrazuje konkurence necenová, což vede například k relativnímu zvýhodnění lidí, kteří mají více volného času, kupříkladu studenti a důchodci, oproti lidem, pro které je volný čas vzácný, jako lékaři, právníci či ekonomové.

Jako protiklad k cenovému stropu je možné uvést **cenové dno**.[355] Jedná se o takový zásah státu, kdy jsou určené minimální ceny určitého produktu. Tento typ cenové regulace je účinný, pokud státem stanovená minimální cena produktu je vyšší než cena rovnovážná. Využitím stejné logiky jako u cenového stropu je možné shrnout, že stanovením minimální ceny produktu dojde ke zvýšení nabízeného množství (výrobcům se produkt s regulovanou minimální cenou více vyplatí), ale naopak ke snížení množství poptávaného (ochota nakupovat a spotřebovávat produkt je menší než byla při rovnovážné ceně – spotřebitelé si se svým příjmem mohou dovolit menší množství produktu, upřednostňují jiné alternativy bez regulovaných cen). Minimální cena tedy vytváří umělý nadbytek. Jako hlavní důvod pro zavedení minimální ceny bývá uváděno zachování stávajících výrob, firem vyrábějících produkt. Opět se ale dá říci, že minimální cena k tomuto záměru nakonec nevede. Sice se zvýší cena produktu, ale veškeré jednotky produktu se za tuto cenu nevyprodají. Pokud se produkt jen hromadí ve skladech (dokud není spotřebiteli zakoupen), na konečném zisku firmy se nepodílí. Bez zisku firmy svou výrobu ukončují.

Jako příklad cenového dna je možné nahlížet i stanovení minimální mzdy. Zatímco jsme tedy do této chvíle uvažovali situaci na trhu finálních produktů, stanovení minimálních mezd se týká trhu výrobních faktorů. Způsob utváření ceny na trhu je možné nahlížet podobně jako na trhu finálních produktů, je však nutné si uvědomit, že tentokrát je poptávka tvořena firmami, které chtějí nakupovat výrobní faktor, chtějí tedy přijímat pracovníky, zatímco nabídku tvoří všichni jedinci, kteří chtějí pracovat. Stanovení minimální mzdy, jakožto jakéhosi cenového dna, vede k převaze nabídky práce nad poptávkou, a tedy k růstu nezaměstnanosti. Firmy totiž v rámci snižování mzdových nákladů budou zaměstnávat menší množství lidí (zatímco za tuto mzdu by rádo pracovalo lidí více). V konečném důsledku vede stanovení minimální mzdy k čerpání prostředků daňových poplatníků na podpory v nezaměstnanosti a/nebo k nelegálnímu zaměstnávání.[356]

355 Srov. STIGLER, G. J. The Economics of Minimum Wage Legislation. *American Economic Review.* 1946, roč. 36, č. 3, s. 358–365.

356 Empirickou studií efektů minimální mzdy na zaměstnanost je CARD, D. D., KRUEGER, A. B. Minimum Wages and Employment: a Case Study of the Fast-Food Industry

Některé základní modely regulace – Zdanění

V ekonomické a právní literatuře je daň většinou definována jako povinná, neúčelová, neekvivalentní a nenávratná platba ve prospěch veřejného rozpočtu. Daň se může pravidelně opakovat v časových intervalech (např. daň z příjmů) nebo je nepravidelná a platí se za určitých okolností (např. při převodu nemovitosti). Za hlavní funkce daní se považují funkce alokační (eliminace neefektivnosti při alokaci zdrojů na trhu), redistribuční (přerozdělení bohatství ve společnosti směrem k chudší vrstvě obyvatel) a stabilizační (zmírňování cyklických výkyvů v hospodářství).

Zavedení jakékoliv daně nebo změny v daních působí na efektivnost ekonomiky. Jednotlivé ekonomické subjekty (firmy i spotřebitelé) na změny v daních reagují, hledají způsob, jak se daním vyhnout. Firmy např. mohou přestat vyrábět produkt, který je zatížený daní, hledají jinou alternativu. Stejně tak spotřebitelé upřednostňují nákup a spotřebu daní nezatížené alternativy místo produktu, na který je daň uvalena. Pracovníci a potenciální zájemci o práci začnou raději před prací upřednostňovat volný čas.[357]

Dá se říci, že každá daň může vyvolávat dva efekty. Důchodový efekt znamená, že subjekt má díky dani k dispozici menší část příjmu, peněz, protože část odvedl do veřejných rozpočtů. Pod substitučním efektem je možné si představit změnu skladby optimálního spotřebního koše v důsledku změny relativních cen. Daň některé „produkty“ zvýhodňuje před jinými, což vede k upřednostňování subjektu právě těch produktů zatížených daní méně nebo daní nezatížených vůbec.[358]

Daňový výnos, tedy výnos z daní plynoucí do veřejných rozpočtů, závisí především na míře zdanění, na jednotlivých daňových sazbách. Kromě toho ale může být daňový výnos ovlivněn i dalšími faktory, např. výběrem daní nebo vývojem ekonomiky. Vzájemnou závislostí daňových sazeb (neboli výše daně) a daňového výnosu zachycuje známá Lafferova křivka.[359] Díky růstu daňových sazeb daňový výnos klesá

in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review*. 1994, roč. 84, č. 4, s. 772–793. Výsledky jsou reexaminovány v NEUMARK, D., WASCHER, W. Minimum Wages and Employment: a Case Study of the Fast-food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment. *American Economic Review*. 2000, roč. 90, č. 5, s. 1362–1396. a CARD, D. D., KRUEGER, A. B. Minimum Wages and Employment: a Case Study of the Fast-food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply. *American Economic Review.* 2000, roč. 90, č. 5, s. 1397–1420.

357 Srov. např. BECKER, G. S. A Theory of the Allocation of Time, *Economic Journal.* 1965, *roč.* 75, č. 299, s. 493–517.

358 Srov. např. FRIEDMAN, M. The “Welfare” Effects of an Income Tax and ad Excise Tax. *Journal of Political Economy.* 1952, roč. 60, č. 1, s. 25–33.

359 Podrobněji srov. např. LAFFER, A. B. The Laffer Curve: Past, Present and Future.

a od určitého bodu se stává záporným. Při 100% zdanění se mnoho daní nevybere. Vysoké daně totiž motivují lidi k omezování pracovní činnosti, k upřednostňování volného času. Vysoké daně z majetku motivují k upřednostnění spotřeby před úsporami a k převádění kapitálu za hranice. Nákup služeb je nahrazován svépomocí. Peněžní směna je nahrazována směnou barterovou. Vysoké daně také vedou ke vzniku šedé ekonomiky – jednotlivé subjekty porovnávají riziko související s šedou ekonomikou a „úspory" na daních. Vysoké daně tedy snižují výkon ekonomiky.

Zatímco z právního pohledu se zdá, že daňový poplatník nese daňové břemeno, ekonomická teorie na problém daňového břemena nahlíží zcela jinak. Firma může svou daň promítnout do cen. Daň z příjmu fyzických osob může být (spíše za podmínek, kdy poptávka po práci převyšuje nabídku) přenesena na zaměstnavatele. Přenos daňového břemena je možný u jakékoliv daně. Daňové břemeno lze přenést „vpřed" (na spotřebitele) nebo „vzad" (na dodavatele nebo třeba i zaměstnance).

Přenos daňového břemene existuje i u nepřímých daní, daní zdaňujících spotřebu. U těchto daní panuje názor, že daňové břemeno nese spotřebitel, ve většině případů však břemeno této daně dopadá jak na spotřebitele, tak i na výrobce. Rozdělení břemene daně mezi spotřebitele a výrobce záleží vždy na vztahu mezi poptávkou a nabídkou konkrétního produktu, kterého se daň týká, konkrétně záleží na cenové elasticitě poptávky i nabídky. Pod pojmem „cenová elasticita" si lze představit rozsah reakce spotřebitelů (u poptávky) nebo výrobců (nabídka) na změnu ceny, čili jak se změní poptávané a nabízené množství produktu se změnou jeho ceny. Cenová elasticita souvisí s existencí alternativ k danému produktu. Poptávka po produktech, které jsou stěží nahraditelné, bude často neelastická – spotřebitelé nemají „úniku." Když potřebujeme osolit brambory, nemůžeme použít mletou papriku nebo kari, lék na snížení tlaku nenahradí sirup pro snadnější odkašlávání. Na druhou stranu, řadě spotřebitelů nesejde na tom, zda si chléb na svačinu namažou máslem nebo margarínem, nebo zda si budou místo chleba mazat rohlík. Platí, že u produktu, který se vyznačuje spíše neelastickou poptávkou, zato však více elastickou nabídkou, břemeno daně dopadá ve větší míře na spotřebitele. Naopak, pokud je poptávka více elastická, zatímco nabídka spíše neelastická, nese daňové břemeno zejména výrobce.

Uvalením daně na spotřebu vzniká ještě tzv. nadměrné daňové břemeno, označované i jako ztráta mrtvé váhy. V minulé subkapitole jsme zmínili, že spotřebitelé při koupi zvažují svůj užitek s cenou určitého produktu. Ke koupi dojde ve chvíli, kdy užitek je vyšší než cena, nebo se užitek alespoň ceně produktu rovná. Právě rozdíl mezi užitkem všech spotřebitelů a cenou produktu je možné vnímat jako spotřebitelský přebytek.

[online] The Heritage Foundation: Backgrounder. 2004, č. 1761 [cit. 29. 5. 2013]. Dostupné z: <http://www.heritage.org>.

Podobně u firem rozdíl mezi cenou produktu a náklady lze označit jako přebytek výrobců. V případě zavedení daně na spotřebu tohoto produktu přichází o část svého přebytku jak spotřebitelé, tak výrobci. Tato část přebytku z velké části představuje daňový výnos státu, ovšem část tohoto přebytku se ztrácí (můžeme si představit, že to může být kvůli samotnému výběru daně, tedy např. nutnosti vyplácet mzdu výběrčím, nákladům na tisk formulářů apod.), což představuje právě nadměrné daňové břemeno.[360]

Shrnutí

Cílem kapitoly bylo představit základní koncepce a aplikace ekonomické analýzy v oblasti právní regulace. Východiskem ekonomické metody je studium lidského rozhodování v podmínkách omezených možností, tj. lidé se musejí rozhodovat mezi alternativami. Náklady rozhodnutí představují (druhé nejlepší) alternativy, které jsou obětovány. Studium podnětů, jež alternativní institucionální uspořádání lidem dávají, a interakce lidí, je třeba pro predikci výsledků a hodnocení alternativ. Právě pro studium důsledků lidského jednání je ekonomická metoda velmi plodná.

V kapitole jsme se snažili ukázat, že regulace, stejně jako jakákoli lidská aktivita, může mít nezamýšlené – negativní i pozitivní – důsledky a naopak nemusí mít důsledky zamýšlené: cenová regulace může zhoršit dostupnost daného statku či služby, a to především pro lidi s nízkými příjmy; to, kdo nese *náklady* zdanění, je do značné míry nezávislé na tom, komu zákon danou daň uloží.

Cílem politik by (z ekonomického pohledu) měla být maximalizace blahobytu společnosti. Z pohledu státu jako regulátora lidských aktivit však existují dva klíčové faktory, jež limitují schopnost státu („mechanicky“) maximalizovat společenský blahobyt: informace a motivace. (i) Informace, které jsou relevantní pro ekonomické rozhodování, například subjektivní užitek spojený s alternativními stavy bytí, zdroje, jejich dostupnost a kvalita či příležitosti ke směně, jsou lokálně a časově specifické. Těmito informacemi disponují lidé na daném místě a v daném čase a regulátorovi nejsou dostupné. Jednak ze strategických důvodů a jednak proto, že pro jejich odhalení musejí mít lidé patřičné podněty, především výhody spojené s využitím těchto informací.[361] (ii) Problém motivace je spojen s mocenskými aspekty regulace. Regulátoři mají své zájmy a ty se nemusí vždy shodovat se zájmy společnosti jako celku. Také regulovaní

360 Podrobněji v publikaci FELDSTEIN, M. Tax Avoidance and the Deadweight Loss of the Income Tax. *Review of Economics and Statistics* 81, 1999, s. 674–680.

361 Tento argument je rozpracován v HAYEK, F. A. The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review.* 1945, roč. 35, č. 4, s. 519–530.

mají své zájmy a mohou se snažit ovlivnit regulátory, tak aby regulace odpovídala jejich potřebám, jež se mohou lišit od potřeb společnosti. Regulace v sobě tedy zahrnuje rizika; těm je zapotřebí rozumět. Design jakékoli regulace by tato rizika měl odrážet a vypořádávat se s nimi. Regulace, jež funguje na papíře, ale v praxi selhává, představuje plýtvání vzácnými zdroji, které by měly lepší uplatnění jinde.

6.3 Základní aspekty sociologického výzkumu[362]

Cílem této podkapitoly je objasnit souvislosti mezi způsobem provádění sociologického výzkumu, kvantitativního i kvalitativního. Bude ukázáno, co je vstupem sociologického výzkumu a co je výstupem tohoto výzkumu. Kapitolu je třeba vnímat prizmatem potenciálního využití v rámci návrhu a tvorby právních norem, které bude dále ilustrováno v podkapitole 6.4 Výsledky sociologického zjišťování a jejich aplikace do právní praxe. V podkapitole budou uvedeny základní výhody a nevýhody kvantitativního výzkumu a kvalitativního výzkumu. Budou uvedeny také charakteristiky dalších nástrojů, jako např. experimentu.

Standardním postupem je využití vlastní metodologie v rámci jednotlivých vědních disciplín. V některých situacích je ovšem velmi výhodné propojení dvou (a více) přístupů dalších disciplín, v našem případě práva a sociologie, což vede k řešení problémů, s nimiž nelze prostřednictvím jedné metody pracovat.[363] Výzva sociologických metod spočívá zejména v možnosti experimentu, tedy ověření problematiky v terénu prostřednictvím intervence a pozorováním vývoje na menším populačním vzorku. Další možností, kterou sociologické metody nabízí, je inspirace v kvantitativních datech, která mohou přímo naznačovat následný vývoj situace, a tedy lze návazně stanovit právní úpravu. Experiment stejně tak jako predikce vycházející z datových podkladů a analýz mohou být účinnými nástroji předcházející právní úpravy za účelem maximalizace účinnosti jejich dopadů.

Sociologické metody lze v zásadě rozdělit dle přístupu sběru a analýzy dat na kvalitativní a kvantitativní. Rozdíly a charakteristiky obou přístupů budou objasněny v následujících úsecích. Kvalitativní výzkum v rámci sociologie zastává rovnocenné postavení jako kvantitativní zkoumání; kvalitativní výzkum vychází z více metodologických tradic současně, zatímco kvantitativní metodologie je blíže metodologiím přírodních věd.

362 Klára Brožovičová, Brian Fabo

363 Srov. EPSTEIN, L., MARTIN, A. D. Quantitative Approaches to Empirical Legal Research. In: *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research.* Ed. Cane, P.; Kritzer, H. Oxford Handbooks in Law. 2010. s. 902 an.

Kvalitativní výzkum se snaží porozumět a dohledávat data na základě více metodologických tradic, tedy cesta k pochopení problému může vést přes analýzu relevantních textů, pozorování jednání aktérů, pobyt v přirozeném prostředí zkoumaného jevu, vedení interview s respondenty tak, aby byl vytvořen komplexní holistický obraz.[364] Na počátku kvalitativního výzkumu je určena výzkumná otázka s klíčovými pojmy, které jsou konceptualizovány, tak aby byly měřitelné a pozorovatelné. Prostřednictvím kvalitativního výzkumu lze zodpovědět otevřené otázky, kdy respondent objasňuje své stanovisko kontextuálně a prostřednictvím faktorů, které jej mohou ovlivňovat. V případě kvalitativního výzkumu tyto faktory objasňuje respondent, může v průběhu výzkumu poukázat na nové vlivy, zatímco v kvantitativním výzkumu je potřeba tyto faktory předem predikovat již při tvorbě dotazníku.

Při využití kvalitativní metodologie se často výzkumník setkává přímo s respondenty a stává se součástí jejich žitého prostředí, čímž dochází k interakci obou subjektů. Aby byly minimalizovány dopady vzájemného ovlivnění, je potřeba, aby výzkumník reflektoval svou osobu (např. gender, věk, postavení ve společnosti, etnicitu ad.) a tedy byl v rámci výzkumu zviditelněn. Reflexí výzkumníkovy osoby i podmínek, při kterých data vznikla, se výzkumný materiál zpřesňuje. Kvalitativní metoda současně sbírá a analyzuje data přímo v terénu, což je nesporná výhoda – lze hodnotit přínos dat pro výzkum a podle toho sběr upravit, stejně tak jako lze zpětně kontrolovat přesnost a vhodnost položené výzkumné otázky, popř. provádět zpětné úpravy. Tímto způsobem je kvalitativní výzkum přesný co do sběru relevantních dat. Na základě sebraných dat v terénu dochází k induktivním i deduktivním závěrům. Jednotlivé závěry jsou dokládány přímo terénním materiálem, např. popis pozorování, přepis rozhovorů atd. Nevýhodou kvalitativního výzkumu je jeho časová náročnost a proveditelnost na poměrně malém populačním vzorku. Proto není ve většině případů možné kvalitativní data generalizovat na celou populaci, naopak je potřeba hledat případy, které mohou zjištěnou teorii vyvrátit.[365]

Kvantitativní výzkum vychází z předikování lidského chování prostřednictvím statistických metod, přičemž hlavním pracovním nástrojem je dotazník.[366] Kvantitativní výzkum pracuje s velkým objemem respondentů v řádu tisíců a více, čímž získává materiál zobecnitelný na celou populaci, což je výhodným rysem kvantitativního výzkumu. Naopak oproti snadné generalizaci výsledků je nevýhodou fakt, že výsledky

364 Srov. CRESWELL, J. W. *Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1998. s. 42 an.

365 Srov. SILVERMAN, D. *Doing Qualitative Research*. 3. vydání. London: Sage, 2010. s. 14–21.

366 Srov. HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace.* 2. aktualizované vydání. Praha: Portál, 2008. s. 50–63.

výzkumu mohou být až příliš obecná bez ohledu na specifika některých populačních skupin. Kvantitativní výzkum využívá testování hypotézy prostřednictvím hypoteticko-deduktivního přístupu. Snaží se o obecné vysvětlení vztahů v reálném světě, tedy stanoví hypotézu, jejíž platnost testujeme prostřednictvím operacionalizace a měření.[367] Kvantitativní výzkum určuje vztahy mezi proměnnými na základě statistiky, výsledky jsou tedy prezentovány za pomocí grafů a přehledových tabulek.

Při kvantitativním výzkumu jsou respondent a výzkumník odděleni, data jsou sbírána prostřednictvím dotazníků, což zamezuje přímému ovlivnění obou subjektů. Nebezpečím je ale nevhodné designování dotazníku, protože respondent nemá možnost svou odpověď doplnit či odůvodnit. Zásadní je tedy pilotní výzkum, kdy je dotazník otestován na malém vzorku populace a ověření, že sbírá opravdu data využitelná pro účely výzkumu. Přestože se v rámci kvantitativního výzkumu jedná o sběr velkých datových souborů, při vhodné distribuci dotazníků, je tato metoda časově i personálně nenáročná. Vzhledem k rozsáhlosti dotazníkového šetření jsou datové sety používány opětovně za účely výzkumů s odlišným zaměřením.

Kvantitativní výzkum v sociálních vědách představuje paradigma, které má velmi blízko k pojetí vědy tak jak je vykonávaná v kontextu „tvrdých" vědních disciplín. Epistemologický základ si kvantitativní sociální badatelé vypůjčují od Karla Poppera[368] – cílem jejich aktivity je formulace hypotéz o okolním světě, které následně podrobují empirickému testovaní metodou falzifikace, tj. definování empiricky pozorovatelných jevů, kterých existence by vyvrátila hypotézu. Například hypotézu, podle které jsou všichni studenti práva muži, můžeme vyvrátit nalezením alespoň jedné posluchačky práv. Tvrzení, u kterého badatel není schopný falzifikovat je nepřípustné.

Z výše uvedeného vyplývá, že kvantitativně orientovaný vědec věnuje značné množství času experimentům a analýzám, kterými se snaží ověřit platnost svých hypotéz. Ačkoliv kvantitativní vědecká metoda může hypotézu vyvrátit, rozhodně neplatí, že pokud k vyvrácení nedojde, hypotéza je automaticky pravdivá. Nalezení muže – studenta práv není dostatečnou podmínkou na to, abychom mohli potvrdit hypotézu, podle které je studium práv výhradně mužskou záležitostí. Pokud však experiment zahrnuje 1000 náhodně vybraných studentů práv bez jediné ženy, je to zajisté robustní argument ve prospěch stanovené hypotézy. Navzdory tomu, ani mnoha robustními experimenty podpořená hypotéza není chráněná před vyvrácením skrz falzifikaci. Právě práce s velikými soubory dat, které jsou podrobeny sofistikovanému zkoumání

367 Srov. HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace.* 2. aktualizované vydání. Praha: Portál, 2008. s. 50–63.

368 Srov. POPPER, K. R. *Logika vědeckého bádání.* 1. vydání. Praha: Oikoymenh, 1997. xliv, 617 s. ISBN 80-86005-45-3. s. 4–37.

za použití matematicko-statistických metod, je typickým znakem kvantitativního přístupu v sociologii.

Robustní testování hypotéz je přirozeně spojeno s náklady. Tyto přirozeně stoupají především, pokud jsou hypotézy stanové obecně pro velký okruh objektů, například všechny občany nějakého státu. I státní moc, která disponuje nepoměrně většími prostředky, nežli jakýkoliv výzkumník není s to financovat rozsáhle cenzy obyvatelstva častěji než jednou za dekádu. Proto sociální vědci testují své hypotézy na sestaveném zvoleném vzorku, který – za splnění jistých podmínek – umožňuje zobecnění zjištění na celou populaci objektů výzkumu.

Specifikem kvantitativní sociologie je, že podobně jako psychologie často pracuje s „postojovými" daty, tedy s tvrzeními respondentů zjištěnými v rámci výběrového šetření. V této metodologii se sociologové odlišují od ekonomů, kteří preferují data o reálných činech místo postojů. Podobně existují mezi výzkumníky rozdíly v názorech na vhodnost využitý jednotlivých způsobů sestavení výzkumného vzorku nebo míry akceptace různých technologických inovací při sběru dat v poslední době spojených především s využitím Internetu. Speciálně výzkum s ambicí být základem pro stanovaní normativních regulací společenských vztahů by proto měl probíhat s veškerou pokorou spojenou s uvědoměním si limitů kvantitativního společenskovědního výzkumu.

Pro srovnání vlastností kvalitativního a kvantitativního výzkumu, jejich výhod a slabin při konkrétním praktickém výzkumu je uvedena následující tabulka 1.

Shrnutí

Při volbě mezi kvalitativním a kvantitativním výzkumem je potřeba zvážit, jaký charakter dat potřebujeme a jaká data mohou odpovědět naši výzkumnou otázku. Podle uvedeného vyobrazení je taktéž nutné promyslet rizika, kterým jsme ochotni se vystavit. Například, jak uvádí Epstein, při kvalitativním výzkumu se nemusí zkoumaná skupina přesně shodovat s cílovou skupinou, je tedy potřeba využít kvantitativní statistický výzkum, kdy výsledky můžeme generalizovat.[369] Naopak pokud máme otevřené otázky, v dotazníkovém průzkumu můžeme získat směsici různorodých odpovědí, které se nadají kvantifikovat. Je tedy potřeba zvolit kvalitativní výzkum, kdy výzkumnou otázku operacionalizujeme, stanovíme set otevřených otázek a odpovědi srovnáváme a průběžně vyhodnocujeme, nejlépe s nápomocí softwaru pro zpracování kvalitativních dat, kdy získáváme celistvé náhledy a tedy i odpověď na výzkumnou otázku.

369 Srov. EPSTEIN, L., MARTIN, A. D. Quantitative Approaches to Empirical Legal Research. In: *The Oxford Handbook of Empirical Legal Research.* Ed. CANE, P., KRITZER, H. Oxford Handbooks in Law. 2010. s. 902 an.

	PŘEDNOSTI VÝZKUMU	NEVÝHODY VÝZKUMU
KVALITATIVNÍ VÝZKUM	podrobný vhlede do problematiky	výsledek nemusí být zobecnitelný na celou populaci
	umožňuje zkoumat skupinu i jednotlivce	je obtížné predikovat výsledky
	zachycuje fenomén v jeho přirozeném prostředí a to kontextuálně	je obtížné testovat hypotézy a teorie
	umožňuje objasnit procesy komplexně	analýza a sběr dat jsou často časově a personálně náročné procesy
	umožňuje tvorbu teorií	získaná data jsou specifická a nelze je využít pro výzkum s odlišným zaměřením
	dobře reaguje na specifika prostředí	výsledky mohou být ovlivněny interakcí výzkumníka s respondentem
	umožňuje sběr dat v kompletní šíři a v maximální kontextuální přesnosti	
KVANTITATIVNÍ VÝZKUM	testování hypotéz	kategorie použité výzkumníkem nemusí mapovat lokální specifika
	zobecnitelné na populaci	v maticích se mohou vyskytovat časté chybějící hodnoty
	poměrně rychlý a přímočarý sběr dat	odpověď může být odtržena od kontextu
	výsledkem jsou numerická data	výzkumník při tvorbě dotazníku může opomenout některé fenomény, což vede ke zkreslení celého výsledku
	výsledky jsou separovány od výzkumníka	získaná znalost může být příliš abstraktní
	široký sběr dat týkající se různých kategorií	výzkumník je ovlivněn reduktivním způsobem sběru dat
	opětovná využitelnost pro další výzkum	

Tabulka 1: Přednosti a nevýhody kvantitativního a kvalitativního výzkumu. Zdroj: BROŽOVIČOVÁ, K., FABO, B. s využitím HENDL, J. Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace. 2. aktualizované vydání. Praha: Portál, 2008. s. 50–63. Tab. 2.3. Přednosti a nevýhody kvantitativního výzkumu a Tab. 2.5. Přednosti a nevýhody kvalitativníhho výzkumu.

6.4 Výsledky sociologického zjišťování a jejich aplikace do právní praxe[370]

Sociologické zjišťování zpětné vazby k právní úpravě jsme realizovali formou otázek k omezením hospodářské politiky, které tvoří přílohu č. 2 knihy. Provedli jsme pilotní výzkum na vzorku 550 studentů Právnické fakulty Masarykovy univerzity, jeho výsledky jsou dostupné v příloze č. 1 této knihy. Dotazovali jsme se studentů na jejich vnímání hlavních problémů české ekonomiky, preferované řešení těchto problémů a také konkrétně na jejich postoje k možnostem hospodářské politiky. Data poskytují prostor hned pro několik možných hypotéz.

Naši respondenti byli dotazováni na jejich postoje k 14 možným problémům české ekonomiky, které hodnotili na stupnici od 1 (zcela nepodstatný problém) až po 5 (zcela zásadní). V analýze však nebudeme pracovat se všemi 14 problémy, protože tyto nejsou na sebe zcela nezávislé. Je logické, že vnímání výšky státního dluhu a rychlosti jeho růstu nebo stavu druhého pilíře a udržitelnosti důchodového systému spolu souvisí. Využitím statistické metody známé jako faktorová analýza, dokážeme odhalit tyto propojení a vytvořit agregované fiktivní proměnné (faktory), které nám umožní obsáhnout všechny aspekty postojů bez nutnosti zahrnout všech 14 proměnných do analýzy. V našem konkrétním případě lze mluvit o pěti faktorech: o zadlužování státu, o daních, o sociálně-ekonomickém vývoji, o špatné kondici společnosti a o vývoji v oblasti důchodů.

Falzifikace hypotéz je ve statistice prováděná prostřednictvím takzvané nulové hypotézy, jejíž pravdivost se vylučuje s pravdivostí zvolené hypotézy. Pokud chceme prověřit existenci nějakého vztahu, typicky je nulovou hypotézou tvrzení, že souvislost mezi proměnnými neexistuje.

Ověřit se to dá zobrazením distribuce pozorování v tabulce. Jestliže platí nulová hypotéza, počty pozorování v jednotlivých buňkách by měly být náhodné – neměly by se výrazně kupit u jisté kombinace odpovědí na úkor jiných. Porovnáním očekávaných a skutečných hodnot dokážeme pomocí jednoduché matematicky spočítat pravděpodobnost, se kterou dojde k omylu, pokud budeme považovat nulovou hypotézu za nepravdivou (a tedy naše hypotéza nebude vyvrácená). V sociálních vědách je akceptovatelná hranice, kdy je stanovená arbitrárně obvykle 5 % pravděpodobnost, že nulová hypotéza je pravdivá. Například v medicíně je akceptovatelná pouze 1 % pravděpodobnost.

370 Klára Brožovičová, Brian Fabo, Libor Kyncl; zpracování dat z pilotáže: Jana Kranecová, Michal Janovec

My se při využití této metody zaměříme pouze na jeden aspekt – prozkoumání hypotézy, že vnímání problémů české ekonomiky mezi studenty souvisí s jejími postoji k otázce, jestli faktický stav ekonomiky vytváří omezení pro realizovatelnost nové právní úpravy hospodářské politiky. U našich hypotéz je u všech našich faktorů pravděpodobnost pravdivosti nulové hypotézy – a neexistence hledaného vztahu příliš velká – od 9 % v případě kritiků daní až po 60 % u respondentů, kteří se obávají o stabilitu důchodového systému. Naším závěrem tedy je, že nebyla potvrzena souvislost mezi vnímáním problémů české ekonomiky mezi studenty a vnímáním možností hospodářské politiky.

Z výše uvedených výstupů zahrnutých v příloze knihy je zřejmé, že studentům magisterského studia v 2. ročníku Právnické fakulty Masarykovy univerzity v roce 2012/2013 se jako nejzávažnější sociální problém jevila korupce. (Daný výrok můžeme vyslovit s ohledem na výrazně většinovou účast tohoto ročníku ve výzkumu.) Obdobně lze říci, že tito studenti by při omezování výše státního dluhu začali právě pomocí omezování korupce. Většina také pokládá lepší čerpání z fondů Evropské unie za další prostředek, jak omezit státní dluh.

Lze také říci, že většina z nich není spokojena s druhým pilířem důchodové reformy provedené k 1. 1. 2013 a nechtějí do něj vstupovat. Lze předpokládat, že by je tento pilíř možná zaujal, pokud by byl odlišně pojat. Tato souvislost již z dat nevyplývá, jedná se o naši subjektivní interpretaci.

Co se týče očekávané účinnosti finanční ústavy ze strany respondentů, nejsou příliš jednotní. Z toho důvodu v tomto směru nevyslovujeme žádný závěr. Je pravděpodobné, že jejich názory na tento institut se v příštích letech dále vyvinou.

Vzorek našeho pilotního výzkumu byli studenti, kteří nemusí vždy mít detailní znalost všech aspektů právní úpravy. Obdobným způsobem mohou být tázáni i odborníci z praxe, kteří již přehled o diskutované oblasti mají.

Výše uvedené závěry sociologických výzkumů lze využít k získání konkrétních poznatků o fungování části společnosti nebo ekonomiky a k získání námětů, jak současnou právní úpravu de lege ferenda novelizovat a upravit. Obě formy výzkumu mohou být zaměřeny také na získání relevantních námětů de lege ferenda pro budoucí legislativní práci. Mnoho adresátů právních norem je ochotno se při vhodném způsobu dotazování vyjádřit relevantním způsobem.

V rámci prvotního kvantitativního dotazování pomocí všeobecného dotazníku mohou být adresáti dotázáni na své znalosti o dané oblasti. Lze vhodným způsobem ověřit, zda disponují dostatečnými informacemi o dané oblasti právní úpravy či praxe.

Další otázky mohou být směřovány ke zjištění, zda souhlasí s dalším podrobnějším dotazováním. Z prvního kvantitativního výzkumu lze vytvořit stručný kvantativní závěr (jako závěry uvedené výše či výsledky v příloze č. 1). Dále může následovat výběr menšího vzorku občanů – respondentů, kteří budou ochotni zodpovědět podrobněji formulované dotazy. Ti mohou být poté dotazování pomocí metod kvalitativního výzkumu. Kvalitativní výzkum již nemůže být koncipován formou dotazování stovek osob, prakticky se může jednat o jednotlivce nebo desítky osob.

Na základě detailnějšího kvalitativního výzkumu lze získat konkrétní celistvé názory cílové skupiny obyvatel na danou oblast právní úpravy. Prakticky by se mohlo jednat o sociologický výzkum mezi úředními osobami v orgánech aplikujících daný úsek práva, mezi zaměstnanci výzkumných institucí a vysokých škol či mezi osobami v dalších orgánech veřejné moci.

Obecně lze uskutečnit kvantitativní i kvalitativní výzkum názorů veřejnosti ve všech fázích tvorby právního předpisu. V České republice může v některých případech docházet k přijetí právní úpravy v rozporu s legitimními očekáváními veřejnosti. Tento rozpor nebo jiné formy nesouladu by mohly být předem identifikovány právě pomocí sociologického výzkumu.

První příležitostí k jeho užití je doba, během níž se vytváří a schvaluje věcný záměr právního předpisu. Využití kvalitativního výzkumu by při institucionálním zakotvení v legislativních pravidlech vlády dle našeho názoru mohlo pomoci při větším přizpůsobení věcného záměru právní úpravy názorům veřejnosti.

Pokud se kvalitativní výzkum provede ve fázi bezprostředně po přijetí věcného záměru zákona, může dát zákonodárci zpětnou vazbu ohledně upřednostňované podoby zpracovávaných ustanovení právního předpisu. Gestor právní úpravy může konkrétní podobu ustanovení následně vytvářet s ohledem na věcný záměr a na kvalifikovaně získaný názor veřejnosti.

Dlouhý časový prostor, v němž lze využít kvalitativní sociologický výzkum, začíná během legisvakační lhůty, kdy může zákonodárce ještě navrhnout novelizaci právního předpisu v souladu s názory veřejnosti. Obdobné však platí i u novelizace ex post, tedy již během účinnosti předpisu.

Máme za to, že případné institucionálně zakotvené využití metod sociologického výzkumu během legislativního procesu ve finančním právu může do budoucna pozitivně ovlivnit legitimitu připravované právní úpravy. Může na jednu stranu zvýšit náročnost jednotlivých kroků legislativního procesu. Zároveň však nabízí možnost, jak legislativní proces dlouhodobě stabilizovat a více ho přizpůsobit legitimním potřebám veřejnosti.

Metody sociologického výzkumu mohou být využity také při interpretaci finančního práva, při aplikaci finančního práva a při argumentaci v rámci finančního práva. S ohledem na delší dobu trvání sociologického výzkumu je jeho využití v dalších fázích existence právní regulace těžkopádnější, než v rámci tvorby práva. Z toho důvodu jsme se zaměřili v tomto textu především na užití sociologických metod v rámci tvorby práva.

Shrnutí

Uvedená interpretace sociologického výzkumu je příkladem, jak lze sociologické výzkumy do budoucna využít pro optimalizaci právní úpravy na úseku finančního práva při respektování aktuální ekonomické situace ČR. Sociologické výzkumy kvalitativního i kvantitativního typu mohou být využity v nejrůznějších formách. Reflexe názorů obyvatelstva je důležitá pro zajištění demokratické legitimity právního řádu – de facto ve všech čtyřech případech užití metody, které uvádíme v rámci obecné metodologie, tedy při tvorbě finančního práva, při interpretaci finančního práva, při aplikaci finančního práva a při finančněprávní argumentaci.[371]

Máme za to, že institucionálně zakotvené využití metod sociologického výzkumu během legislativního procesu ve finančním právu by mohlo do budoucna pozitivně ovlivnit legitimitu připravované právní úpravy. Může na jednu stranu zvýšit náročnost jednotlivých kroků legislativního procesu. Zároveň však nabízí možnost, jak legislativní proces dlouhodobě stabilizovat a více ho přizpůsobit legitimním potřebám veřejnosti.

371 Srov. podkapitola 2.1 Metodologie finančního práva

7 Ekonomické souvislosti jednotlivých segmentů právní úpravy[372]

V rámci ekonomických souvislostí jednotlivých segmentů právní úpravy se budeme postupně zabývat příklady segmentů finančního práva, které jsme vybrali jako specifické pro své ekonomické souvislosti. U nich vymezíme základní ekonomické souvislosti a z nich vyplývajících omezení při přijímání nové právní úpravy. S ohledem na odlišné pojetí výzkumu ekonomických souvislostí, který nerozlišuje fiskální a nefiskální část finančního práva, tento výzkum nebudeme dělit do tří základních segmentů, jako u výzkumu finančněprávní metody regulace. Budeme se zabývat ekonomickými souvislostmi následujících segmentů:

- majetkové daně,
- nepřímé a důchodové daně,
- mezinárodní zdanění,
- veřejné rozpočty,
- kontrola veřejných financí,
- financování školství,
- bankovnictví,
- dohled nad finančními trhy.

372 Libor Kyncl

Jsme si vědomi, že při výběru těchto dílčích segmentů ekonomiky provádíme zjednodušení, respektive zúžení velkého rozsahu všech vztahů existujících ve společnosti. Výběr realizujeme s přihlédnutím k předmětu regulace ve finančním právu.[373]

V rámci této kapitoly nejsou analyzovány ekonomické aspekty vlivu judikatury na daňové právo. Máme za to, že ekonomické dopady jednotlivých typů zdanění jsou dostačující, pro zjištění ekonomického dopadu judikatury samotné jsme v rámci obecných základů metodologie nevytvářeli metodologický aparát.

7.1 Ekonomické souvislosti majetkových daní[374]

Majetkové daně i daně všeobecně jsou z hlediska ekonomiky velmi významným prvkem. Příjmy z daní jsou totiž nedílnou součástí rozpočtů států či územních samosprávných celků a proto zcela zásadním způsobem ovlivňují ekonomiku každého státu.

Pokud rozebereme majetkové daně na základě jejich konstrukce, označíme za ekonomické ukazatele některé z jejich konstrukčních prvků, a to daňový základ, daňovou sazbu a jednotlivé korekční prvky, které se však mohou vztahovat k dalším konstrukčním prvkům, jako je sazba, základ, osoba poplatníka či předmět daně.

Určení **daňového základu** je vlastně určením kvality objektu daně. Nejdříve se objekt daně konkretizuje, čímž se určí daňový základ a následně se z něj daň vyměří. Základ je vždy závislý na druhu daně, jeho jednotky míry mohou být tedy velmi různé. Obecně se může jednat například o hmotnost, množství či peněžní jednotku.[375]

Základem pro daň dědickou a darovací je hodnota majetku zjištěná na základě platných oceňovacích předpisů, v případě daně z převodu nemovitostí se tato zjištěná hodnota poměřuje s cenou uvedenou v příslušné smlouvě a za základ daně se považuje cena vyšší. Pro daň z nemovitostí se základ počítá zvlášť pro pozemky a zvlášť pro stavby. Základem u daně z pozemků je obecně výměra pozemku. Dle druhu pozemku pak může být ještě vynásobena průměrnou cenou půdy. U daně ze staveb se vychází též z výměry, tedy z výměry půdorysu, u bytů je třeba pomocí koeficientu přidat k předmětu zdanění i část společných prostor.[376] U silniční daně je daňovým základem pro osobní automobily zdvihový objem motoru, pro návěsy součet největších povolených

373 Více v kapitole **2.2 Systém finančního práva**.

374 Kristýna Müllerová

375 Srov. RADVAN, M. a kol. *Finanční právo a finanční správa. Berní právo*. Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2008. s. 34.

376 Dále srov. RADVAN, M. *Zákon o dani z nemovitostí*. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2006. 335 s. ISBN 80-7179-478-3. S. 19–25.

hmotností na nápravy v tunách a počet náprav a pro ostatní vozidla největší povolená hmotnost vozidla a počet náprav.

Z hlediska zdanění je daňový základ důležitým ekonomickým ukazatelem, protože se od něj přímo odvíjí výsledná výše vybrané částky daně.

Sazba je, obecně řečeno, stanovení výše daně vzhledem k daňovému základu. Rozlišujeme sazby daní pevné a procentní, dále pak lineární, progresivní a degresivní. Procentní sazba stanovuje daň procentem z hodnoty základu. Pevná sazba je konstantou, kvantitu základu nezohledňuje. U lineární sazby je její hodnota stejná bez závislosti na výši základu, u progresivní či degresivní se výše sazby zvyšuje (případně snižuje)s ohledem na zvyšující se hodnotu základu.[377] Právě proto, že má sazba přímý nepopiratelný vliv na konečnou výši daně, považujeme ji za důležitý ekonomický ukazatel.

V ČR je v tomto ohledu majetek zdaňován jak sazbami procentními (daň dědická, darovací a z převodu nemovitostí), tak pevnými (daň silniční, daň z nemovitostí), vyskytují se zde sazby lineární (daň z převodu nemovitostí) i progresivní (daň silniční, dědická, darovací).[378] Daň z nemovitostí je v tomto ohledu trochu specifická, protože je její výpočet o poznání komplikovanější, než u ostatních daní. Její sazba, ač se z počátku v zákoně tváří jako lineární, nabývá dále pod vlivem jednotlivých koeficientů na progresivitě. Tato progresivita se ale neodvíjí od výše daňového základu, jako je běžně zvykem, ale sazba roste vlivem velikosti obce (určené na základě počtu obyvatel), v níž se nemovitost nachází. Dále jsou v zákoně stanoveny ještě další možnosti pro účely zvýšení výnosu daně, a to opět pomocí zavádění nových či zvyšování stávajících koeficientů.

Korekční prvek je vlastně možnost, jak daň ovlivnit. Obecně se jedná o různé slevy, úlevy a osvobození. Korekcí může být nejen snížení, ale i zvýšení daně. Přesná definice korekčního prvku však dosud není v literatuře uvedena. Vzhledem k tomu, že tento konstrukční prvek dokáže ovlivnit výslednou výši daně, a to ať už přímo, nebo vlivem na jiné konstrukční prvky, považujeme ho za významný ekonomický ukazatel.

Každá z majetkových daní má určité své korekční prvky. U daně silniční, dědické, darovací i z převodu nemovitostí jsou to typicky osvobození, daň z nemovitostí obsahuje kromě osvobození i výše zmíněné koeficienty, které by se z určitého pohledu daly též za korekční prvky označit.

377 Srov. RADVAN, M. a kol. *Finanční právo a finanční správa. Berní právo*. Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2008. s. 35.

378 Dále srov. JÁNOŠÍKOVÁ, P. MRKÝVKA, P. TOMAŽIČ, I. et al. *Finanční a daňové právo.* Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-155-7. s. 200–214.

Co se týče potenciálních rizik pro ekonomiku při neúčinnosti této regulace, vzhledem k tomu, že výnos z majetkových daní je v poměru k ostatním příjmům státního rozpočtu velmi malý (nikoli však zanedbatelný), nemělo by špatné fungování regulace této oblasti finančního práva mít na veřejné finance výrazný vliv. Ve skutečnosti se dnes spíše uvažuje nad tím, zda tato stávající regulace majetkových daní skutečně plní svou funkci.

Spíše než hovořit o potenciálních rizicích se dá položit otázka, jestli rizika nejsou aktuální a zda regulace těchto daní momentálně funguje tak jak by měla, když vezmeme v úvahu, že:

1. uvažuje se o zrušení daně dědické a darovací jako takové a jejich podřazení pod daň z příjmů,

2. ačkoli se neuvažuje o zrušení daně z převodu nemovitostí, o jejím výnosu se dá bezpečně říci, že není vysoký a bylo by s tím třeba do budoucna něco udělat,

3. vzhledem k nízké výnosnosti silniční daně a administrativní náročnosti její správy zde také v minulosti byly návrhy na její zrušení a zvýšení příslušné spotřební daně tak, aby tento výnos nahradila,

4. řeší se, jak zvýšit nízkou výnosnost daně z nemovitostí a za tímto účelem je navrhována změna stanovení daňového základu[379] (prozatím alespoň pro pozemky), a to i přes fakt, že je tato daň ze všech majetkových daní považována za nejvýnosnější (výnos je asi 1%[380] z celkového výnosu daní v ČR).

Proto si myslím, že zde nejsou žádná potenciální rizika, ale spíše aktuální rizika, jsou však pravděpodobně spíše marginálního významu. Tedy alespoň tak usuzujeme vzhledem k tomu, že existují již mnoho let a přitom je stát téměř neřeší. Postupem času tyto problémy pouze nabíraly na naléhavosti, a proto se o nich nyní mluví víc než před několika lety. Nebo tedy, abychom byli přesnější, určitá navrhovaná řešení zde už několik let jsou, ale v praxi z nich za celou dobu nebylo nic realizováno.

Problémem je tedy nízký výnos a vysoká administrativní náročnost na správu jednotlivých daní. Důvodem můžou být jak nízké sazby,[381] tak špatně stanovený základ, tak

379 Dále srov. RADVAN, M. *Místní daně*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. ISBN 978-80-7357-932-6. S. 19–25.

380 Srov. RADVAN, M. a kol. *Finanční právo a finanční správa. Berní právo*. Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2008. s. 185.

381 K efektům zvyšování sazeb daní z nemovitostí více In: MIESZKOWSKI, P., ZODROW, G. R. Taxation and the Tiebout model: the differential effects of head taxes, taxes

i vysoký počet osvobození a slev. Nejdůležitější je poměr výnosu vzhledem k nákladům. Nelze tedy věc řešit pouze na jedné straně, řešení musí být komplexní a zahrnovat kromě způsobů zvýšení výnosu i návod, jak snížit náklady na správu.

Pro zachování této regulace je potřebné financovat tyto základní oblasti podle zákona č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2012: Kancelář prezidenta republiky, Poslaneckou sněmovnu Parlamentu, Senát Parlamentu, Ministerstvo financí a Ministerstvo dopravy.

Výnos z daně silniční plyne přímo do fondu dopravní infrastruktury. Výše plánovaných příjmů z jednotlivých daní není v rozpočtu na rok 2012 vypsaná, je zde jen celkový plánovaný příjem z daní. Příjmy z jednotlivých daní budou zveřejněny až v rámci státního závěrečného účtu za rok 2012. Bývá většinou mezi 5 a 6 mld.

Daňové příjmy (tedy i příjmy z transferových daní) se rozdělují do 22 kapitol státního rozpočtu. Určení konkrétní věci, která je financována přímo z výnosu transferových daní, je proto nemožné. Tím, že putují do státního rozpočtu, se podílí na financování státní správy jako celku. Vyjmenovávat všech 22 kapitol by tak pro práci nebylo přínosem. Příjmy z daně z nemovitostí jsou příjmem obcí, na jejichž území se nemovitosti nachází.

Shrnutí

Z ekonomického hlediska však vyvstává otázka, zda tyto daně, v aktuální právní úpravě a s ní spojenou výnosností, mají ještě nějaký ekonomický význam, či zda je jejich správa v poměru k výnosu pro stát spíše nevýhodná. Je namístě uznat, že z hlediska své fiskální funkce nedosahují potřebných výsledků a bude nezbytné jejich právní regulaci upravit, nebo uvažovat o jejich úplném zrušení. Tento názor zaznívá i v důvodových zprávách k zákonům, které se těchto daní dotýkají. Situace je však v taková již dlouho a stále se žádné změny neuskutečnily. Můžeme tak jen doufat, že bude problém výnosnosti majetkových daní brzy a účinně řešen. Prozatím nebyly zákony, které měly situaci alespoň částečně řešit, schváleny.[382]

on land rents, and property taxes. *Journal of Economic Literature.* 1989, roč. 27, č. 3, s. 1098–1146.

382 Srov. *Sněmovní tisky 1003 a 1004* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Poslední úpravy 24. 9. 2013 [cit. 24. 9. 2013]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=1003> a <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=1004>. Uvedené důvodové zprávy jsou dostupné tamtéž.

7.2 Ekonomické souvislosti nepřímých a důchodových daní[383]

Ačkoliv jsou nepřímé daně skryté v ceně zboží a služeb, výrazným způsobem zasahují do ekonomiky a ovlivňují ekonomice ukazatele. Vývoj ekonomiky ovlivňuje také daň z příjmů, byť mírně odlišně, a ovlivňují i jiné ukazatele.

Nejvýrazněji nepřímé daně ovlivňují inflaci, právě z důvodu, že jsou započteny v ceně zboží. Inflace je obecně definována jako růst cenové hladiny v čase. V ekonomice pak způsobuje snižování koupěschopnosti, tedy snižuje hodnotu peněz. Ukazatelem inflace je míra inflace, která ukazuje procentní změnu cenové hladiny za určité období. Nízká inflace v ekonomice je akceptovatelná a ve své podstatě nijak škodlivá. Problém nastává, pokud se inflace zvyšuje nad určitou hranici. Kromě jiných faktorů je inflace ovlivněna i výší nepřímých daní. Zvýší-li stát například sazby daně z přidané hodnoty, tedy daně ze všeobecné spotřeby, která je uvalena na téměř veškeré zboží a služby, podnikatelské subjekty toto zvýšení víceméně promítnou do konečné ceny pro spotřebitele. Jelikož se pak inflace počítá nejvíce za použití indexu spotřebitelských cen, kde se právě sledují konečné ceny, za které spotřebitelé nakupují, projeví se zvýšení sazeb v růstu míry inflace, čehož jsme v roce 2012 svědky. Od začátku roku 2012 byla zvýšena snížená sazba daně z přidané hodnoty o 4 procentní body na úroveň 14 % a toto zvýšení se výrazným způsobem projevilo ve zvýšení míry inflace po celý rok 2012, kdy se pohybuje nad úrovní 3%.[384] Od roku 2013 se pak připravuje její další zvýšení u obou sazeb o jeden procentní bod. Rostou také sazby některých spotřebních daní.

Hospodářství ČR se tak dostalo do velmi složité situace, kdy prochází ekonomickou fází hospodářské recese, a přesto dochází k významnému růstu cen, což pokles dále prohlubuje. Podle standardních ekonomických modelů by totiž ve fázi poklesu hospodářství měly klesat ceny, resp. míra inflace by se měla snižovat, což se v současné době neděje. Zvyšování těchto daní tak působí kontraproduktivně, neboť účelem zvyšování daní je dodatečné zvýšení příjmů státního rozpočtu. Jestliže však toto zvýšení působí na prohloubení hospodářského poklesu, pak to zpětně způsobuje nižší příjem všech veřejných rozpočtů.[385]

Tím se dostáváme k druhému ukazateli, jenž je těmito daněmi ovlivňován, a to ke státnímu rozpočtu. Na státní rozpočet je nutné se dívat jako na nástroj fiskální politiky vlády,

383 Milan Bárta

384 Srov. *Průměrná roční míra inflace v letech 1994–2011* [online]. Český statistický úřad [cit. 15. 11. 2012]. Dostupné z: <http://www.czso.cz/csu/dyngrafy.nsf/graf/inflace_1994_>.

385 Srov. LAFFER, A. B. The Laffer Curve: Past, Present and Future. [online] The Heritage Foundation: Backgrounder. 2004, č. 1761 [cit. 29. 5. 2013]. Dostupné z: <http://www.heritage.org>.

která s jeho pomocí může ovlivňovat reálný výkon ekonomiky. Státní rozpočet ČR je již několik let hluboce deficitní. Jedním z cílů vlády je proto snižování schodku státního rozpočtu s postupnou konsolidací k vyrovnaným rozpočtům. Vláda z tohoto důvodu činí opatření na výdajové, ale také na příjmové straně rozpočtu, když zvyšuje zejména nepřímé daně. Svými opatřeními však způsobuje nejenom zvýšení příjmů rozpočtu, ale také prohloubení hospodářského poklesu. Zvýšené příjmy pak chce použít na financování nástrojů vedoucích k oživení ekonomiky – státní stavební zakázky, financování vědy a výzkumu, školství apod. Zvýšené nepřímé daně způsobují tak výrazný hospodářský pokles, že nakonec příjmy státního rozpočtu nedosahují plánované výše a vláda je tak nucena opětovně korigovat své výdaje směrem dolů, což znamená, že dostatečným způsobem nedokáže financovat všechny nástroje k oživení ekonomiky. Daň z příjmů, ačkoliv nedochází ke snížení ani ke zvýšení, ovlivňuje veřejné rozpočty také. Jak již bylo výše uvedeno, je mnohem více citlivá na hospodářský cyklus. V době poklesu tak dochází i ke snížení příjmů zejména státního rozpočtu. Při respektování základních ekonomických teorií by v případě poklesu hospodářství nedocházelo ke snížení výdajů, nebo naopak docházelo k jejich zvýšení, aby tyto výdaje působily proticyklicky, byť na úkor zvýšení schodku rozpočtu a následně i veřejného dluhu. V současné mezinárodně ekonomické situaci je však toto řešení velmi problematické a vláda tedy přistupuje k snižování výdajů státního rozpočtu. Spolu s poklesem výdajů domácností na spotřebu částečně způsobeným snižováním výdajové stránky rozpočtu, zejména krácením sociálních transferů, tak dále dochází k prohlubování recese. Ekonomika ČR se tak v současné době roku 2012 nachází v situaci jakéhosi spirálovitého poklesu, kdy se budou jen těžko hledat opatření, která řetězec impulzů k dalšímu poklesu výkonu ekonomiky zastaví.

Většina základních makroekonomických ukazatelů je vzájemně přímo nebo nepřímo ovlivňována. S ohledem na výše řečené je pak zvýšením nepřímých daní ovlivněna i nezaměstnanost, která v době hospodářského poklesu roste, což na jednu stranu snižuje příjmy státního rozpočtu z těchto daní, neboť nezaměstnaný člověk je nucen snížit svoji spotřebu, a na druhou stranu se zvyšují nároky na výdajovou stranu státního rozpočtu, kdy je stát alespoň po omezenou dobu při splnění všech zákonných podmínek nucen vyplácet podporu v nezaměstnanosti, příp. další sociální transfery. Příjmová daň pak ovlivňuje nezaměstnanost mnohem výrazněji. Dojde-li totiž ke zvýšení míry zdanění práce, klesá ochota lidí pracovat, neboť jejich čistý příjem za stejné množství práce klesá. Vyšší daň rovněž ve většině případů vede k růstu mzdových nákladů zaměstnavatelů a klesá tak jejich ochota zaměstnávat zaměstnance.

Na mikroekonomické úrovni pak výše daní ovlivňuje výdaje domácnosti na zboží a služby (z ekonomického hlediska na statky a služby).[386] Při zvýšení cen z důvodu

386 Srov. FRIEDMAN, M. The "Welfare" Effects of an Income Tax and ad Excise Tax.

zvýšení nepřímých daní dochází k omezování spotřeby jednotlivých statků a služeb. Záleží pak jen na citlivosti poptávky po těchto komoditách na cenu. Je-li citlivost poptávky na změnu ceny vysoká a poptávka je tedy velmi pružná, pak okamžitým zvýšením cen uvalením nepřímé daně dojde k výraznému omezení spotřeby těchto komodit. Jedná se většinou o zbytné statky luxusnější povahy, jejichž koupi pak spotřebitel odkládá do budoucna. Naopak při nízké citlivosti poptávky na cenu, kdy je poptávka nepružná, musí spotřebitel vyšší cenu akceptovat a nakupované množství dané komodity sníží jen mírně nebo zcela vůbec. Jedná se o tzv. nezbytné statky, které slouží k zajišťování základních potřeb. Mezi ně řadí ekonomická teorie zejména základní potraviny. S jistou mírou zjednodušení je ale možné do takových statků zahrnout i statky zatížené spotřebními daněmi a ekologickými daněmi, jejichž citlivost na změnu ceny je také značně omezená. Jako příklad mohou posloužit pohonné hmoty, jejichž spotřeba při růstu cen klesá spíš méně, neboť fungování dnešní ekonomiky bez nutnosti přesouvat lidi i komodity je nepředstavitelné. Výše příjmové daně naopak ovlivňuje celkovou poptávku po zboží a službách, neboť vyšší daní z příjmů dochází ke snížení disponibilních zdrojů a domácnosti tak logicky omezí celkové množství nakupovaného zboží a služeb. Všechny tyto skutečnosti se pak na makroekonomické úrovni promítají do vývoje ukazatelů uvedených výše.

Riziko pro ekonomiku při neúčinnosti právní regulace nepřímých i důchodových daní je velké, neboť tyto daně představují významný zdroj příjmů pro státní, ale i jiné veřejné rozpočty. V případě absolutní neúčinnosti této regulace by to představovalo okamžitý rozvrat hospodářství, neboť stát by nebyl schopen financovat mandatorní výdaje, jež musí hradit ze zákona nebo na základě zákona.

Jistá neúčinnost regulace se projevuje již nyní, a to ve dvou ohledech. S růstem daně roste ochota lidí k daňovým únikům, které způsobují krácení příjmů veřejných rozpočtů. Proti těmto únikům stát v současné době aktivně bojuje zpřísňováním právní úpravy zejména nepřímých daní, dochází tedy k čím dál tomu větší rigidnosti a imperativnosti právní úpravy.

Z druhého pohledu se neúčinnost regulace projevuje i tím, že zvyšování nepřímých daní nevede k plánovanému zvýšení příjmů veřejných rozpočtů, zejména státního, ale příjmy za očekáváním zaostávají. To je způsobeno důvody uvedenými již výše.

Jediným nutným výdajem na financování úpravy nepřímých a důchodových daní je potřeba financovat orgány finanční a celní správy, které zabezpečují výběr těchto daní, a to v rámci celé správy daní, tedy od registračního řízení k dani, přes celé daňové řízení – vyměření daně a její vybrání do rozpočtu, až po sankce za neplnění povinností.

Journal of Political Economy. 1952, roč. 60, č. 1, s. 25–33.

V roce 2012[387] činily výdaje na finanční správu celkem cca 7,1 mld. Kč a na celní správu cca 4,3 mld. Kč. Z těchto výdajů jsou největšími výdaji výdaje na platy úředníků a celníků, neboť personální zajištění výběru daní musí být vzhledem ke specifiku činnosti velké. V rámci finanční správy činí tyto výdaje 5,7 mld. Kč včetně pojistných placených zaměstnavatelem a v celní správě tyto výdaje činí 2,7 mld. Kč.

Pro samotné zachování této právní regulace, tzn. pro existenci zákonů upravujících tyto daně, jsou výdaje státního rozpočtu v podstatě nulové.

Právní úprava všech tří výše uvedených typů nepřímých daní a dále také daně z příjmů jako zástupce důchodové daně zajišťuje velkou většinu příjmů veřejných rozpočtů, nejvíce však rozpočtu státního. Níže je proto uveden přehled příjmů za daň z přidané hodnoty, spotřební daně a daň z příjmů. Vybrané ukazatele byly dostupné v listopadu 2012 a dubnu 2013.

V roce 2011[388] činily celkové příjmy z výběru daně z přidané hodnoty částku 269 mld. Kč, z toho podle rozpočtového určení daní připadly na státní rozpočet příjmy ve výši 187 mld. Kč. Celkové příjmy z výběru spotřebních daní vč. ekologických daní činily 147 mld. Kč a do státního rozpočtu pak plynuly příjmy ve výši 139 mld. Kč.

Na rok 2012[389] plánoval stát příjmy státního rozpočtu z daně z přidané hodnoty ve výši 222 mld. Kč, tedy vyšší o cca 35 mld. Kč oproti roku 2011, což mělo být způsobeno právě zvýšením snížené sazby této daně z 10 % na 14 %. Skutečné příjmy z této daně hluboce zaostávají za plánovanými příjmy, kdy za první pololetí roku 2012 poklesly příjmy z této daně o 2,5 mld. Kč proti předchozímu roku,[390] ačkoliv podle předpokladů měly výrazným způsobem růst. U spotřebních daní stát plánoval na rok 2012[391] příjmy do státního rozpočtu ve výši cca 142 mld. Kč, tedy růst výběru této

387 Závěrečný účet kapitoly 312 (Ministerstvo financí) [online]. Ministerstvo financí ČR [cit. 30. 4. 2013]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/plneni-statniho-rozpoctu/2012/zaverecny-ucet-kapitoly-312-mf-12814>.

388 Vládní finanční statistika – 2011 [online]. Ministerstvo financí ČR [cit. 25. 11. 2012]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/statistika-vladniho-sektoru/2011/vladni-financni-stattistika-12839>.

389 Přehled státního rozpočtu [online]. Monitor [cit. 30. 4. 2013]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/2012/statni-rozpocet/#tabId>.

390 Vládní návrh Zprávy o plnění státního rozpočtu za 1. pololetí 2012 – Výsledky hospodaření státního rozpočtu [online]. Ministerstvo financí [cit. 25. 11. 2012]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/plneni-statniho-rozpoctu/2012/vladni-navrh-zpravy-o-plneni-2012-1p-6935>.

391 Přehled státního rozpočtu [online]. Monitor [cit. 30. 4. 2013]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/2012/statni-rozpocet/#tabId>.

daně zhruba o 2 mld. Kč. Skutečné příjmy však v pololetí roku 2012 byly o 1,7 mld. Kč nižší oproti roku 2011.[392]

Na základě těchto údajů je jen potvrzeno, že zvýšení nepřímých daní nevede za současné hospodářské situace k růstu příjmu státního, ale i ostatních veřejných rozpočtů.

Na dani z příjmů právnických osob bylo v roce 2011[393] vybráno celkem 123 mld. Kč. Oproti nejlepšímu roku 2008, kdy na této dani bylo vybráno téměř 174 mld. Kč, se však jedná o velký propad v jejím výběru. Z vybraných 123 mld. Kč pak do státního rozpočtu připadlo 82 mld. Kč.

Plánované příjmy státního rozpočtu z daně z příjmů právnických osob v roce 2012[394] jsou téměř 86 mld. Kč. Skutečné příjmy za první pololetí roku 2012 vykazují pokles o 1,6 mld. Kč oproti stejnému období loňského roku.[395]

Výběr daně z příjmů fyzických osob (souhrnně za příjmy ze závislé činnosti i z podnikání) činil v roce 2011[396] celkem 134 mld. Kč, přičemž příjem státního rozpočtu dosáhl téměř 91 mld. Kč.

V roce 2012[397] stát naplánoval příjmy státního rozpočtu z daně z příjmů fyzických osob ve výši 92 mld. Kč. Na rozdíl od výše uvedeného negativního vývoje výběru daní, kdy stát předpokládal vybrat na těchto daních více a ve skutečnosti vybírá méně,

392 Vládní návrh Zprávy o plnění státního rozpočtu za 1. pololetí 2012 – Výsledky hospodaření státního rozpočtu [online]. Ministerstvo financí [cit. 25. 11. 2012]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/plneni-statniho-rozpoctu/2012/vladni-navrh-zpravy-o-plneni-2012-1p-6935>.

393 Vládní finanční statistika – 2011 [online]. Ministerstvo financí ČR [cit. 25. 11. 2012]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/statistika-vladniho-sektoru/2011/vladni-financni-stattistika-12839#2>.

394 Přehled státního rozpočtu [online]. Monitor [cit. 30. 4. 2013]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/2012/statni-rozpocet/#tabId>.

395 Vládní návrh Zprávy o plnění státního rozpočtu za 1. pololetí 2012 – Výsledky hospodaření státního rozpočtu [online]. Ministerstvo financí [cit. 25. 11. 2012]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/plneni-statniho-rozpoctu/2012/vladni-navrh-zpravy-o-plneni-2012-1p-6935>.

396 Vládní finanční statistika – 2011 [online]. Ministerstvo financí ČR [cit. 25. 11. 2012]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/statistika-vladniho-sektoru/2011/vladni-financni-stattistika-12839#2>.

397 Přehled státního rozpočtu [online]. Monitor [cit. 30. 4. 2013]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/2012/statni-rozpocet/#tabId>.

na dani z příjmů fyzických osob došlo překvapivě k růstu jejího výběru. Za první pololetí roku 2012 došlo k meziročnímu růstu výběru daně o 1,6 mld. Kč.[398]

Shrnutí

Z ekonomického hlediska je tato oblast pro stát důležitá, neboť velmi zásadním způsobem ovlivňuje mikroekonomické i makroekonomické ukazatele, jak bylo popsáno výše. Náklady na tvorbu a udržení tohoto subodvětví jsou ve své podstatě téměř nulové, mnohem vyšší zátěž pro stát představuje nutnost zaměstnávat dostatečný počet kvalifikovaných pracovníků v orgánech finanční a celní správy, které zajistí řádný výběr jednotlivých daní. V závěru ekonomické analýzy pak bylo popsáno jisté selhávání právní úpravy, zejména týkající se změn sazeb daní. Pokud stát nerespektuje hospodářskou realitu, můžou jeho zásahy do této oblasti působit kontraproduktivně a místo podpory ekonomického růstu jej naopak mohou podkopávat a prohlubovat ekonomický pokles. To se ukázalo i na výběru těchto daní do státního rozpočtu v porovnání let 2011 a první poloviny roku 2012.

7.3 Ekonomické souvislosti mezinárodního zdanění[399]

Dvěma vybranými důležitými ekonomickými ukazateli v rámci mezinárodního zdanění jsou výsledek hospodaření a daňová kvóta. **Výsledek hospodaření právnické osoby**, který je předmětem daně z příjmů právnických osob, přestavuje rozdíl mezi náklady a výnosy zdaňovaného subjektu, tj. mezi peněžními částkami, které společnost získala z činnosti, pro kterou byla založena, a mezi zdroji spotřebovanými na tuto činnost. **Daňová kvóta** je makroekonomický ukazatel, který vyjadřuje celkovou úroveň daňové zátěže v dané zemi. Představuje ve skutečnosti podíl hrubého domácího produktu, který se přerozděluje prostřednictvím veřejných rozpočtů.

V důsledku globalizace se podniky, které pronikají na celosvětový trh, snaží o tzv. daňové plánování, které lze vymezit jako optimální rozložení daňových rizik s cílem dosáhnout co nejmenšího daňového zatížení. Na druhé straně stojí zájmy zúčastněných států na spravedlivém výběru daní.

V tomto duchu se nese spolupráce daňových správ v posledních letech. Jejich cílem je dosáhnout co nejvyšší daňový výnos a přitom neomezovat mezinárodní obchod (od-

398 Vládní návrh Zprávy o plnění státního rozpočtu za 1. pololetí 2012 – Výsledky hospodaření státního rozpočtu [online]. Ministerstvo financí [cit. 25. 11. 2012]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/plneni-statniho-rozpoctu/2012/vladni-navrh-zpravy-o-plneni-2012-1p-6935>.

399 Jana Kranecová

razují zahraniční investory, problém domácích společností uspět na mezinárodních trzích) nebo transakce, které mezi podniky reálně probíhají, a které ve svém důsledku mají opět dopad na výši daňového výnosu.

Cílem kontroly používání převodních cen je zajistit, aby transakce mezi spojenými subjekty sídlícími v různých státech nebyly prováděny pod cenou (tzv. cena obvyklá). Existující případy této praxe a jejich ekonomické následky analyzuje studie Canada Competition Bureau.[400] Prováděním transakcí za cenu nižší než obvyklou by byla plněna nižší daňová povinnost. Opačným případem, proti nimž tyto kontroly směřují, je umělé navyšování ceny obvyklé ve snaze snížit ekonomické ukazatele skupiny rozhodné pro stanovení a vyměření daně, například základ daně subjektu se sídlech v daňově „méně výhodném" státě. Druhému uvedenému jevu se snaží zamezit Evropská unie pomocí směrnice Rady 2011/96/EU sjednocující systém zdanění mateřských a dceřiných společností.[401]

Shrnutí

V mezinárodním prostředí se zdaněním souvisí dva fenomény: porovnávání jednotlivých daňových systémů a optimalizace povinností daňového subjektu. Ekonomickým ukazatelem, na základě něhož lze v mezinárodním zdanění navzájem porovnat daňové systémy dvou států, je daňová kvóta určující celkové daňové zatížení jednotlivých subjektů. Velmi často se poplatníci – právnické osoby v mezinárodním prostředí snaží o legální optimalizaci daňové zátěže tak, aby co nejvíce snížily své daňové zatížení. Tím se tedy snaží nalézt nejnižší daňovou kvótu.

7.4 Ekonomické souvislosti veřejných rozpočtů[402]

Rozpočet považujeme za nejdůležitější politický dokument na všech úrovních veřejné moci (vládnutí).[403] Veřejný rozpočet je „základním dokumentem pro hospodaření

400 Ke zneužívání nepřiměřeně nízkých převodních cen více In: JOHNSON, R. *The impact of sales-below-cost laws on the US retail gasoline market.* [online] Canada Competition Bureau, 1999 [cit. 14. 8. 2013]. Dostupné z: <http://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/01275.html>.

401 Srov. směrnici Rady 2011/96/EU ze dne 30. listopadu 2011 o společném systému zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských států, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 8. 2013]. Dostupné z: <http://eur.lex.europa.eu/>.

402 Alena Kerlinová

403 STEISS, A. W.; E. O. CYPRIAN NWAGWU. *Financial Planning and Management in Public Organizations*. New York: Marcel Dekker, Inc., 2001. 408 s. ISBN 0-8247-0583-1, s. 167–168.

ve veřejném sektoru, který zahrnuje plán budoucích finančních aktivit vlád na rozpočtové období shodné s kalendářním rokem zpracovaný na základě ‚politického' zadání k zajištění funkcí státu, resp. výkonu správy věcí veřejných a veřejných služeb na ústřední, regionální nebo místní úrovni."[404] Každý rozpočet, i ten veřejný, je možné vnímat jako peněžní fond, jako bilanci očekávaných příjmů a výdajů, jako plánovací dokument nebo jako nástroj fiskální politiky státu.[405] Kromě toho veřejný rozpočet slouží jako nástroj kontroly, a informuje o cílech, záměrech a aktivitách vlády.

Z ekonomického pohledu je asi nutné v první řadě zmínit **saldo veřejného rozpočtu**. Každý rozpočet může být vyrovnaný (příjmy se rovnají výdajům), přebytkový (příjmy převyšují výdaje) nebo schodkový (také deficitní, kdy výdaje jsou vyšší než příjmy). Pokud se příjmy daného rozpočtového roku nerovnají výdajům, vzniká rozpočtové saldo nebo také tzv. krátkodobá fiskální nerovnováha.[406]

Hlavní problém představuje, zejména v současné době a především v případě státního rozpočtu, schodkový rozpočet. Vzniklý rozpočtový deficit je možné rozložit na dvě složky, a to aktivní (také strukturální) a pasivní (cyklickou). Strukturální část deficitu vzniká nevhodnými diskrečními opatřeními, zatímco cyklická část deficitu je způsobena exogenními vlivy, nejčastěji se uvádí výkyvy v rámci hospodářského cyklu, kdy např. při zpomalení tempa růstu ekonomiky dochází ke snížení daňových příjmů plynoucích do veřejných rozpočtů.[407]

Každý rozpočet se sestavuje vždy předem, je tedy zároveň i krátkodobým plánem (krátkodobým proto, že se sestavuje pouze na rok). Samozřejmě i tento plán může být vyrovnaný nebo může vykazovat kladné či záporné saldo. Rozpočet se vždy plánuje s ohledem na současnou situaci a předpokládaný vývoj ekonomiky. Přesto se dá usuzovat, že plánovaný deficit v sobě bude s největší pravděpodobností zahrnovat ve větší míře strukturální část deficitu.

Vyrovnanost nebo vznik salda veřejného rozpočtu souvisí se všemi funkcemi, které má každý veřejný rozpočet plnit. Zhruba do třicátých let 20. století veřejný rozpočet plnil funkci alokační a redistribuční, deficitní financování se objevovalo v daleko

404 *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby: Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015*. [online]. 2010, červen. [cit. 17. 6. 2013]. Dostupné z: <www.smartadministration.cz/soubor/priloha-05-pdf.aspx> ., s. 3

405 PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 4. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: ASPI, 2008. 579 s. ISBN 978-80-7357-358. s. 124–127.

406 DVOŘÁK, P. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 165 s. ISBN 978-80-7400-075-1, s. 49

407 KLIKOVÁ, Ch., KOTLÁN, I. Hospodářská politika. 1. vydání. Ostrava: Institut vzdělávání SOKRATES, 2003. 275 s. ISBN 80-86572-04-8. s. 143.

menší míře a bylo spojeno téměř výhradně s válkami.[408] Učení J. M. Keynese (reagující na velkou depresi a vysokou nezaměstnanost) přisoudilo státnímu rozpočtu další funkci, a to tzv. stabilizační. J. M. Keynes se domníval, že výkonnost ekonomiky je možné zlepšit prostřednictvím příjmů a výdajů státního rozpočtu. Tvrdil, že není nutné, aby státní rozpočet byl každý rok sestavován jako vyrovnaný. Pro zajištění vyšší výkonnosti ekonomiky a zajištění vyšší zaměstnanosti je možné po několik let hospodařit s rozpočtem deficitním, přičemž v době hospodářského růstu budou naopak vznikat rozpočtové přebytky, kterými bude uhrazen předchozí deficit.[409]

Vznik a nárůst státního, případně veřejného dluhu, souvisí s deficitem státního rozpočtu, případně s deficity ostatních veřejných rozpočtů. Rozpočtový deficit může být uhrazen několika způsoby (např. přebytky z minulých let nebo prodejem státních aktiv), přesto převládá financování těchto deficitů prostřednictvím vydávání státních dluhopisů.

Rozpočtová pravidla ČR chápou státní dluh jako souhrn státních finančních pasiv, což jsou závazky vzniklé ze státem přijatých zahraničních půjček, úvěrů od bank a z vydaných státních dluhopisů, a jiné závazky státu.[410]

V současné době dochází k nárůstu státního a veřejného dluhu ve většině vyspělých ekonomik. Nejčastěji se udává jako procentní vyjádření k HDP. Není možné s určitostí říci, jaký dluh je pro kterou ekonomiku vnímán jako maximální, jako nejobecnější ukazatel je v současné době udáváno, že podíl veřejného dluhu na HDP by neměl přesahovat 60 %, což vychází z konvergenčních kritérií pro vstup do Evropské hospodářské a měnové unie. Je třeba ale vždy navíc brát v úvahu specifika každé konkrétní země.

Z ekonomického hlediska je také vhodné posuzovat samotný proces tvorby rozpočtu, který je samozřejmě ovlivněn fungováním veřejné správy a jejím řízením. V ČR se uplatňuje tzv. evropský kontinentální přístup řízení veřejné správy, který je postaven na pravidlech a normách, vyznačuje se dominancí centrálního státu a práva – zjedno-

408 Srov. PRUŠVIC, D. *Evropská fiskální pravidla a jejich účinnost: prvních 15 let*. [online]. Politická ekonomie, 2010. [cit. 17. 6. 2013]. Dostupné z: <www.vse.cz/polek/download.php?jnl=polek&pdf=719.pdf>. s. 51.

409 Srov. BUCHANAN, J. M., BURTON, J. R. E. WAGNER. *The Consequences of Mr Keynes*. [online]. London, The Institute of Economic Affairs, 1978. [cit. 17. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/THE%20CONSEQUENCES%20OF%20MR%20KEYNES.pdf>, s. 18

410 Srov. § 36 odst. 8 a 9 zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].

dušeně se dá říci, že je uplatňován byrokratický model řízení veřejné správy, i když se již objevují pilotní projekty zavádění moderních manažerských metod.[411]

Byrokracie jako taková byla středem zájmu několika ekonomů. Autorem teorie byrokracie je německý sociolog M. Weber,[412] který byrokracii definuje jako nepřetržité vyřizování záležitostí na základě pevných a naučitelných pravidel abstraktního charakteru, přičemž byrokraté mají pevně stanovené úřední pravomoci a povinnosti, stejně jako povinnou pracovní dobu. Podle ekonomů Niskanena[413] a Bretona s Wintrobem[414] byrokracie není tvořena státními úředníky, kteří sledují společenské blaho, nýbrž úředníky, kteří maximalizují svůj užitek. Snaží se tedy posílit svůj vlastní vliv a zlepšit své postavení, i prostřednictvím maximalizace rozpočtu svého úřadu – to se projevuje např. tím, že usilují do konce roku utratit všechny disponibilní zdroje bez ohledu na kritérium efektivnosti a účelnosti.[415]

Co se týká tvorby rozpočtu, je známa celá řada metod. Mezi nejznámější a nejpoužívanější metody patří zřejmě tvorba rozpočtu založená na historickém (neboli inkrementálním) přístupu a tvorba rozpočtu od nuly. V případě veřejných rozpočtů se používá téměř výhradně tvorby rozpočtu založené na inkrementálním přístupu. Tento přístup se někdy také nazývá přírůstkovým rozpočtováním, protože východiskem pro sestavení rozpočtu jsou výsledky roku předcházejícího. Výhodou tohoto přístupu je, že se jedná o rychlý a poměrně jednoduchý proces, na druhou stranu ale tento přístup motivuje k utrácení, nereaguje na zásadní změny a vytváří prostor pro tzv. historické chyby.[416]

411 Srov. WRIGHT, G.; J. NEMEC. *Management veřejné správy: Teorie a praxe – zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. 1. vydání. Praha: Ekopress, 2003. 419 s. ISBN 80-86119-70-X, s. 22–23.

412 Srov. WEBER, M. *Autorita, etika a společnost: Pohled sociologa do dějin*. Přel. ŠKODA, J. Praha: Mladá fronta, 1997. 296 s. ISBN 80-204-0611-5., s. 65–67.

413 Srov. NISKANEN, W. A. Nonmarket Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy. [online]. *The American Economic Review.* 1968, roč. 58, č. 2, s. 293–305. [cit. 18. 6. 2013]. Dostupné z: <http://zfkj.znufe.edu.cn/Images/UpFile/2009123164234293.pdf>.

414 Srov. BRETON, A., WINTROBE, R. The Equilibrium Size of a Budget Maximizing Bureau: a Note on Niskanen´s Theory of Bureaucracy. [online]. *Journal of Political Economy.* 1975, roč. 83, č. 1, s. 195–208. [cit. 18. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1833280?uid=3737856&uid=2&uid=4&sid= 21102412168281>

415 Srov. STIGLITZ, J. E. E*konomie veřejného sektoru*. 1. vydání. Praha: Grada, 1997. 661 s. ISBN 80-7169-454-1. s. 616 - 622.; HOLMAN, R. *Dějiny ekonomického myšlení.* 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005. 539 s. ISBN 80-7179-380-9. s. 480–488.

416 Srov. WRIGHT, G., NEMEC, J. *Management veřejné správy: Teorie a praxe – zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. 1. vydání. Praha: Ekopress,

Alternativní metodou tvorby rozpočtu může být právě tvorba rozpočtu od nuly, kdy se vychází ze stanovených cílů. Definují se jednotlivé kroky, které ke stanoveným cílům povedou a následně náklady na tyto jednotlivé kroky. Výhodou této metody tvorby rozpočtu je přesnost a reálnost, velkou nevýhodou však značná časová náročnost.[417]

Dalšími alternativami může být např. výkonové nebo programové rozpočtování.[418] Přesné definice výkonového a programového rozpočtování neexistují, poměrně často se oba pojmy zaměňují. Je to částečně i proto, že výkonové a programové rozpočtování mají společné základy. U obou zmiňovaných alternativ rozpočtování je nutné na začátku rozpočtového procesu určit cíle, kterých má být dosaženo, a aktivity/programy, které k těmto cílům vedou. U programového rozpočtování dochází k přiřazování a hodnocení výdajů na jednotlivé programy. U rozpočtování výkonového se hodnotí nejen výdaje (neboli náklady) na program, ale také dílčí výsledky, plnění vymezených cílů. Dochází tak k pravidelnému hodnocení odchylek a efektivnosti.[419] Je třeba ještě dodat, že jak výkonové, tak programové rozpočtování se týká, na rozdíl od dříve zmiňovaných metod, delšího období než jednoho roku – podle toho, jak dlouhého časového horizontu se týkají stanovené cíle. Vysoká časová náročnost představuje nevýhodu těchto dvou alternativních metod rozpočtování.

Shrnutí

Rozpočet má podobu veřejného peněžního fondu, bilance plánovaných příjmů a výdajů, plánovacího dokumentu nebo nástroje fiskální politiky státu. Při krátkodobém rozpočtovacím období je jeho nevýhodou nadměrná motivace k utrácení, které není vždy smysluplným. Proto byly vytvořeny alternativní koncepce rozpočtování, např. výkonové a programové rozpočtování, které jsou pracnější, ale umožňují v delším ob-

2003. ISBN 80-86119-70-X. s 247–257.

417 Srov. WRIGHT, G., NEMEC, J. *Management veřejné správy: Teorie a praxe – zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy*. 1. vydání. Praha: Ekopress, 2003. ISBN 80-86119-70-X. s. 269.

418 Více např. v RUBIN, S. I., BLAND, R. L. *Budgeting a guide for local governments*. Maryland: United Book Press, Inc., 1997. ISBN 0-87326-151-8; SCHICK, A. Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools? [online]. *OECD Journal of Budgeting*. 2007, roč. 7, č. 2, s. 109–138. ISSN 1608-7143. [cit. 21. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www1.oecd.org/gov/budgeting/42188101.pdf>; *Performance Budgeting: a Users` Guide.* [online]. OECD, Policy Brief, 2008 [cit. 21. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/40357919.pdf>

419 Srov. DIAMOND, J. *From Program to Performance Budgeting: The Challenge to Emerging Market Economies*. [online]. International Monetary Fund, 2003 [cit. 21. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03169.pdf>. s. 3–8.

dobí lépe dosahovat cílů stanovených v daném státě. V posledních letech jsou jako ekonomické fenomény, které omezují efektivnost rozpočtů, vnímány zvýšená míra byrokracie a dlouhodobá zadluženost rozpočtů vyspělých států.

7.5 Ekonomické souvislosti kontroly veřejných financí[420]

Nejdůležitější ekonomický institut v rámci kontrolních a dozorových mechanismů veřejných financí představuje **státní rozpočet**. Jedná se o nástroj fiskální politiky vlády, jímž je možné ovlivňovat reálný výkon ekonomiky ČR. Jedná se o plán finančního hospodaření státu, který je sestavován vždy na jeden rok. Má formu zákona, který vždy na návrh vlády schvaluje poslanecká sněmovna. Vláda sestavuje tento plán hospodaření vždy na jeden rok a to nejen dle aktuálních potřeb státu, ale také především dle finančních možností státu. Rozpočet může být buď schodkový, kdy celkové státní výdaje překračují celkové příjmy; vyrovnaný, kdy příjmy i výdaje jsou na stejné výši, a přebytkový, kdy příjmy státu jsou vyšší než výdaje. ČR již bohužel několik let po sobě hospodaří se schodkovým rozpočtem, kdy výdaje státního rozpočtu překračují příjmy, a bohužel se tento vznikající deficit prohlubuje.

Kontrolní a dozorové mechanismy veřejných financí by měly být nástrojem pro správné fungování a naplňování státního rozpočtu tak, aby nedocházelo ke zneužití veřejných financí k jinému účelu, než k jakému jsou určeny zákonem. Veřejné finance totiž představují finance veřejného charakteru a díky tomu není možné s nimi libovolně nakládat.[421] Ať již se jedná o peněžní prostředky vybírané do státní pokladny a následně přerozdělované jednotlivým rezortům, či peněžní prostředky, se kterými disponují územní samosprávné celky, nebo prostředky, které jsou vybírány a kontrolovány správci daně.

Ve vztahu ke kontrole a dozoru nad veřejnými financemi považujeme za vhodné zmínit **státní dluh**, který má souvislost se schodkovým státním rozpočtem. Státní dluh představuje souhrn všech závazků ústředních vládních institucí a dalších veřejných orgánů ČR vůči veškerým věřitelům. Obsahuje tedy nejen zadlužení vlády, ale také obcí a krajů, mimorozpočtových fondů a fondů sociálního zabezpečení. Jak již bylo uvedeno, státní dluh má přímou souvislost se schodkovým hospodařením vlády se státním rozpočtem, kdy díky státnímu deficitu není ČR opakovaně schopna krýt veškeré své výdaje a je nezbytné tuto potřebu peněžních prostředků nějakou formou vyplňovat. Nejčastěji k tomu dochází prostřednictvím emise dluhopisů a dalších cenných papí-

420 Lenka Němcová

421 Rizikům neefektivity ve veřejném sektoru se věnuje FRANK, R. H.Why Is Cost-Benefit Analysis So Controversial? In: HAUSMAN, D. M. *The Philosophy of Economics: An Anthology.* New York: Cambridge University Press, 2008. s. 251–269.

rů, které díky tomu, že jsou vydávány státem, jsou pro zájemce relativně bezpečnou investicí. Na tom, kdo se stane majitelem těchto cenných papírů, závisí, zda se navýší **vnitřní dluh** či **dluh zahraniční, tj.** zda jsou vlastníky občané či společnosti z ČR, či zahraniční subjekty. Státní dluhopisy a ostatní cenné papíry mohou být emitovány buď s dobou splatnosti kratší než 1 rok (tj. krátkodobé), se splatností do tří let (tj. střednědobé) a se splatností delší než 3 roky (tj. dlouhodobé). O státní cenné papíry a dluhopisy je mezi občany a ostatními subjekty relativně velký zájem a to díky míře jejich rizika. Z pohledu státu ovšem tato emise má takový efekt, že stát své dluhy díky jednotlivým emisím, neustále navyšuje a ke snižování státního dluhu nedochází.

Celkový stav ekonomiky má vliv nejen na kupní sílu, ale také na příjmovou stránku státního rozpočtu, která ovlivňuje i celkový výsledek hospodaření státního rozpočtu, tj. jeho přebytek či deficit. Nárůst cenové hladiny představuje **inflaci**, která jako ekvivalent představuje snížení kupní síly peněz. Inflace může mít na ekonomiku dvojí efekt a to buď dochází ke snížení reálné hodnoty peněž a všech ostatních peněžních aktiv a díky nejistotě z budoucího vývoje cen jsou subjekty odrazovány od investic. Na druhou stranu může dojít k situaci, kdy vysoká inflace může způsobit nedostatek určitého druhu zboží, pokud začnou panovat obavy, že cena zboží se do budoucna ještě naroste. Nicméně centrální banka může svými zásahy upravovat úrokové sazby a to v zájmu zmírnění recese. V ČR vypočítává čistou inflaci Český statistický úřad. Jako opačný jev je označována deflace, která se vyznačuje poklesem cenové hladiny. Inflace má vliv na ekonomickou aktivitu, míru úspor a investic a tím pádem ovlivňuje i veřejné finance a státní rozpočet.

Díky veřejnému charakteru peněžních prostředků, jež mají za úkol zabezpečit fungování státu, není možné s veřejnými financemi libovolně nakládat. Proto je tato regulace velmi podstatnou součástí celého komplexu vztahů zabezpečující nakládání a přerozdělování veřejných financí. Tyto normy zabezpečují kontrolu a dohled nad finančními vztahy a operacemi probíhající v rámci ekonomických systémů mezi orgány a institucemi veřejné správy na straně jedné a ostatními subjekty na straně druhé. Díky této regulaci je zabezpečena kontrola nakládání s peněžními prostředky u různých subjektů. Dochází ke kontrolní činnosti realizované NKÚ, kontrole hospodaření obcí a krajů, ale také kontrole prováděné správci daně. Při neúčinnosti této metody regulace by to pro ekonomiku představovalo ohrožení finanční stability. Kontrola veřejných financí představuje pro společnost určitou jistotu, jistý pilíř integrity.[422] V případě neúčinnosti těchto norem by pravděpodobně po uplynutí jistého času panovala nejistota v řízení veřejných financí a mohly by nastat pochybnosti o jejich spravedlivém a zákonném přerozdělování.

422 Srov. DYE, K. M., STAPENHURST, R. *Pillars of integrity: the importance of supreme audit institutions in curbing corruption.* Washington, DC: Economic Development Institute of the World Bank, 1997. 34 s. ISBN nebylo přiděleno. s. 4.

Vzhledem k tomu, že kontrolní systém veřejných financí představuje ucelený komplex vztahů a institucí, není možné jmenovat požadavky na financování jednotně. Samostatně je nezbytné financovat NKÚ, který provádí kontrolu hospodaření s majetkem státu a jeho finančními prostředky a s tím související kontrolu plnění státního rozpočtu. Výdaje na zabezpečení plnění úkolů NKÚ v roce 2012 činily 468 618,59 tis. Kč. Samostatně jsou financováni správci daně, kteří provádí kontrolu výběru daní. Výdaje na územní finanční orgány činily v roce 2012 cca 7,1 mld. Kč. Tyto dvě položky představují největší sumu výdajů na kontrolní činnost veřejných financí prováděných státem. Další kontrolní činnost, kontrolu hospodaření obcí a krajů, jsme s ohledem na nedostatečnou dostupnost údajů o financování této kontroly nezahrnuli do této analýzy.

Základní příjmy plynoucí z kontrolní a dozorové činnosti veřejných financí je možné spatřovat v těch příjmech, které byly díky těmto kontrolám získány ve formě odvodů za porušení rozpočtové kázně. Přínosy této úpravy však jsou i nefinanční. Existence těchto kontrol má v některých případech za následek nalezení chyby v hospodaření ze strany Nejvyššího kontrolního úřadu a na to navazující nápravu.

Shrnutí

Kontrola veřejných financí je pro stát a pro veřejné subjekty důležitou kontrolní a dozorovou činností spojenou s vynakládáním veřejných výdajů. Kontrola veřejných financí v České republice sleduje kvalitativní rozměr hospodaření příslušné veřejné jednotky, tedy zda byly prostředky vynaloženy v souladu se zákonem. Dle našich znalostí doposud nebyly komplexně porovnávány náklady a finanční i nefinanční přínosy financování kontroly veřejných financí. Máme za to, že v současnosti existující model kontroly veřejných financí je na hranici nadměrné složitosti úpravy a obsahuje pravomoc dělenou mezi nadměrné množství kontrolních orgánů. Tím může být snižována jeho účinnost.

7.6 Ekonomické souvislosti financování školství[423]

Vztah příspěvkové organizace územního samosprávného celku k veřejným rozpočtům je dán ukazateli, mezi které patří např. příspěvek na činnost organizace (je využíván na úhradu nákladů osobních i provozních), dotace zřizovatele na investice, dotace z různých kapitol státního rozpočtu na investice, odvody do rozpočtu zřizovatele – například v případě převisu provozních výnosů nad náklady.[424]

423 Dagmar Sochorová

424 Srov. KOTRBA, R. *Finanční vztah mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací* [online].

K finančním vztahům stanoveným zřizovatelem patří u státní příspěvkové organizace příspěvek na provoz ze státního rozpočtu nebo odvod z provozu do státního rozpočtu, individuální a systémové dotace na financování programů a akcí, návratná finanční výpomoc, odvod z odpisů, dotace na úhradu provozních výdajů, které jsou nebo mají být kryty z rozpočtu Evropské unie, včetně stanoveného podílu státního rozpočtu na financování těchto výdajů, dotace na úhradu provozních výdajů podle mezinárodních smluv, na základě kterých jsou ČR svěřeny peněžní prostředky z finančních mechanismů.

Zaměříme-li se na příjmy rozpočtu veřejné vysoké školy, jedná se zejména o příspěvek ze státního rozpočtu na vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí činnost, podpora výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků podle zákona o podpoře výzkumu a vývoje, dotace ze státního rozpočtu, poplatky spojené se studiem, výnosy z majetku, jiné příjmy nebo jiné příspěvky ze státního rozpočtu, ze státních fondů, z Národního fondu a rozpočtů obcí a krajů, výnosy z doplňkové činnosti a příjmy z darů a dědictví.

Lze konstatovat, že úkolem správy vzdělávání na všech stupních vzdělávací soustavy obecně je zajištění dostatku a vhodnosti příležitostí ke vzdělávání, jež je ze zákona označeno jako služba, která je veřejnosti poskytována ve veřejném zájmu, a to dle ustanovení § 2 odst. 3 školského zákona. Aby byl tento úkol naplněn, je nezbytné zejména vhodné legislativní prostředí. Je proto důležité, aby právní předpisy, kterými se financování tohoto subodvětví řídí, na jedné straně umožnily státu dostát odpovědnosti za takto poskytovanou veřejnou službu, na straně druhé by ale předpisy neměly nadměrně omezovat možnosti přizpůsobit vzdělávací nabídku místním podmínkám a případně i individuálním potřebám těch, kterým má sloužit. Úkolem centrálních orgánů by tak mělo být zaručit taková plošně platná pravidla pro poskytování veřejné vzdělávací služby, která mimo jiné zajistí účinnou garanci práv a povinností při poskytování vzdělávání, kompatibilitu cílů, obsahu a úrovně poskytovaného vzdělávání i rovnost podpory z prostředků veřejných rozpočtů.[425] Dle Adámkové však pro řešení uvedených problémů neexistuje žádný univerzálně optimální model. Společným znakem všech dosud existujících vzdělávacích systémů je jistá míra centrální regulace a současně určitá možnost autonomního rozhodování na lokální úrovni, úrovni školy, jednotlivých učitelů i vzdělávaného. Na kvalitu systému má vliv i princip decentraliza-

Jihomoravský kraj. [cit. 18. 11. 2012]. Dostupné z: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/linux/metodicke_listy/oe/Financni_vztah_mezi_zrizovatelem_a_%20prispevkovou_organizaci.htm>.

425 Srov. ROUPEC, P. Správa regionálního školství a financování vzdělávání. In: KALOUS, J., VESELÝ, A. *Vzdělávací politika České republiky v globálním kontextu*. Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2006. 181 s. ISBN 80-246-1261-5. s. 83.

ce rozhodování doprovázený osobní odpovědností, princip rovnosti podpory vzdělávání, princip možnosti volby vzdělávaných a princip konkurence poskytovatelů vzdělání.[426] Potenciální rizika tak je možné spatřovat zejména při narušení těchto principů.

Základním zdrojem pro financování této oblasti jsou finanční prostředky, které jsou přiděleny na základě schválení rozpočtu kapitole 333 – rezortu Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Celkovými výdaji na školství ze státního rozpočtu jsou však i výdaje z kapitoly Všeobecné pokladní správy a výdaje z kapitol vyčleněných jiným rezortům, do jejichž kompetence školy a školská zařízení náleží (např. Ministerstvo vnitra, Ministerstvo obrany, Ministerstvo dopravy, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo zdravotnictví). Část rekvalifikací může být financována i ze zvláštních zdrojů – např. Fondu Ministerstva práce a sociálních věcí. Financování škol a školských zařízení ze státního rozpočtu je upraveno v ustanovení § 160 až 163 zákona č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů.[427] Dle zákona můžeme rozlišit způsoby financování v závislosti na zřizovateli. Zákon dělí školy či školské zařízení dle toho, zda jsou zřízeny ministerstvem, obcemi či svazky obcí, kraji nebo registrovanými církvemi a náboženskými společnostmi, kterým bylo přiznáno oprávnění k výkonu zvláštního práva zřizovat církevní školy.

V ustanovení § 18 odst. 2 zákona č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů,[428] nalezneme druhy příjmů veřejné vysoké školy, kterými jsou zejména příspěvek ze státního rozpočtu na vzdělávací a vědeckou, výzkumnou, vývojovou a inovační, uměleckou nebo další tvůrčí činnost, podpora výzkumu, experimentálního vývoje a inovací z veřejných prostředků podle zvláštního právního předpisu, dotace ze státního rozpočtu, poplatky spojené se studiem, výnosy z majetku, jiné příjmy nebo jiné příspěvky ze státního rozpočtu, ze státních fondů, z Národního fondu a z rozpočtů obcí a krajů, výnosy z doplňkové činnosti a příjmy z darů a dědictví. Na příspěvek ze státního rozpočtu má veřejná vysoká škola nárok, přičemž pro jeho stanovení je rozhodný typ a finanční náročnost akreditovaných studijních programů a programů

426 Srov. ADÁMKOVÁ, P. *Právní regulace financování školství, vědy a výzkumu* [online]. Brno, 2009 [cit. 18. 11. 2012]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta, s. 66–68. Dostupné z: <http://is.muni.cz/th/19147/pravf_d/>.

427 Srov. zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

428 Srov. zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].

celoživotního vzdělávání, počet studentů a dosažené výsledky ve vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké nebo další tvůrčí činnosti a její náročnost. Pro výši příspěvku je též rozhodný dlouhodobý záměr veřejné vysoké školy a dlouhodobý záměr vzdělávací a vědecké, výzkumné, vývojové a inovační, umělecké a další tvůrčí činnosti pro oblast vysokých škol vypracovaný ministerstvem a jeho každoroční aktualizace. Příspěvek je z rozpočtové kapitoly poskytován podle obecných předpisů pro poskytování prostředků státního rozpočtu pro dotace, pokud tento zákon nestanoví jinak.

Dle zákona č. 455/2011 Sb., o státním rozpočtu ČR na rok 2012, jsou stěžejní výdaje kapitoly 333 – Ministerstva školství, mládeže a tělovýchovy. Tyto výdaje činí na vědu a vysoké školy částku ve výši 42 276 901 000,- Kč, výdaje regionálního školství a přímo řízených organizací částku 85 520 347 000,- Kč. Pro úplnost dodejme, že stěžejní příjmy této kapitoly státního rozpočtu, které dělíme na daňové a nedaňové, kapitálové příjmy a přijaté transfery celkem, představují u daňových příjmů na rok 2012 částku ve výši 400 000,- Kč, a u nedaňových příjmů a přijatých transferů částku celkem 15 148 882 000,- Kč.

Shrnutí

Financování školství kombinuje zajišťování veřejného statku státem v případě bezplatného veřejného vzdělání na veřejné či státní škole se zajišťováním výuky v placené formě soukromými subjekty. Oba modely v České republice existují, můžeme vidět i jisté kompromisy. Školy mohou dostávat také příspěvek na svoje fungování, například na výukovou či vedeckou činnost.

7.7 Ekonomické souvislosti bankovnictví[429]

Činnosti v oblasti bankovnictví souvisejí s množstvím ekonomických ukazatelů, jejichž význam si v mnoha ohledech žádá regulaci prostřednictvím finančněprávních norem. Kromě níže uvedených příkladů ukazatelů je možno samozřejmě identifikovat i některé další ekonomické ukazatele, které hrají významnou roli při regulaci bankovní činnosti.

Z hlediska obezřenostních pravidel pro činnost banky je jedním ze základních ukazatelů výše dostupného kapitálu, v rámci něj pak základního kapitálu. *Základní kapitál banky* dle zákona o bankách musí být minimálně 500 milionů Kč.[430] Zákonným po-

429 Eva Šulcová

430 Srov. § 4 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI

žadavkem je, aby banka po celou dobu své existence dodržovala určitou výši kapitálu, která bude přiměřená a odpovídající množství rizika, které banka podstupuje.[431] Hovoříme o tzv. kapitálových požadavcích. Při určování a vyhodnocování celkového rizika je bráno do úvahy riziko úvěrové a rizika operační a tržní (na základě pravidel Basel II).[432] Při snížení hodnoty kapitálu pod stanovenou hranici 2/3 předepsané hodnoty, provede ČNB opatření k nápravě.[433] Další snížení výše kapitálu vede dokonce k možnosti odebrání bankovní licence. Odebrání licence musí ČNB provést vždy, pokud klesne hodnota kapitálu pod 1/3 minimální hodnoty.[434]

Banka i spořitelní a úvěrní družstva mají povinnost udržovat na účtu vedeném u ČNB stanovený objem finančních prostředků – tzv. *povinné minimální rezervy*.[435] Základem pro výpočet objemu rezerv je objem primárních závazků regulované osoby (tj. především vkladů od nebankovních subjektů), jejichž splatnost nepřevyšuje 2 roky. Banka, resp. spořitelní a úvěrní družstvo, jsou povinni udržovat na účtech ČNB takový denní zůstatek, který je v průměru za stanovené období (přibližně 1 měsíc) roven minimálně stanovenému objemu povinných minimálních rezerv pro dané období.[436] Povinné minimální rezervy mají více funkcí. Mohou být využity jako nástroj pro monetární politiku (expanzivní nebo restriktivní). Zároveň mohou být tyto prostředky využívány pro plynulost mezibankovního platebního styku.

Významnou veličinou finančního trhu, s významným dopadem na činnost bank, je úroková sazba uplatňovaná v rámci mezibankovního trhu. Na českém mezibankovním trhu se tato sazba nazývá *PRIBOR (Prague Interbank Offered Rate)*. Vyjadřuje průměrnou úrokovou sazbu, za kterou si banky navzájem mezi sebou poskytují úvěry, resp. PRIBOR vyjadřuje sazbu, za kterou referenční banky nabízejí poskytnutí úvěru.

[právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

431 Srov. KOKEMOOR, A. *Die Bankaufsicht auf konsolidierter Basis in Deutschland nach der fünften Novelle zum KWG: die Überwachung der Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute nach dem Gesetz über das Kreditwesen.* 1. vydání. Bayreuth: Verlag P.C.O., 1997. 175 s. Schriften zur Rechtswissenschaft, Bd. 27. ISBN 3931319148. s. 4.

432 Srov. § 12a zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

433 Srov. § 26a zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

434 Srov. § 34 odst. 3 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

435 Srov. § 25 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

436 Srov. Opatření České národní banky č. 3/2011 Věstníku České národní banky, kterým se stanoví podmínky tvorby povinných minimálních rezerv. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

Pravidla pro výpočet jsou stanovena v podobě úředního sdělení ČNB.[437] Využívá se velmi často jako referenční sazba při uzavírání smluv a poskytování úvěrů. Sazba je vyhlašována každý pracovní den ČNB, v různých podobách od jednodenního termínu až po roční PRIBOR.[438]

Velmi důležitým ukazatelem v oblasti poskytování spotřebitelských úvěrů je tzv. *RPSN – roční procentní sazba nákladů na spotřebitelský úvěr*.[439] Jedná se o informaci o částce, vyjádřené pomocí podílu z dlužné částky, kterou musí dlužník uhradit věřiteli za období jednoho roku za úroky, správu a další výdaje spojené s čerpáním úvěru. Na základě zákona o spotřebitelském úvěru je poskytovatel úvěru povinen tento údaj u spotřebitelského úvěru uvádět.[440] Sankcí za nesplnění této povinnosti je úročení poskytnutého úvěru pouze diskontní sazbou ČNB.[441] Funkcí RPSN je jednoduchá možnost pro spotřebitele, jak porovnat jednotlivé nabídky a podmínky odlišných poskytovatelů a vyhodnotit výhodnost nabídek.

Jedním z důvodů existence regulace bankovnictví je ochrana finančního trhu, jeho fungování a důvěra. Důsledky nefungující regulace a nedostatečné regulace přinesly v historii významné momenty s důsledky dopadajícími nejen na finanční trh samotný, ale v konečném důsledku ovlivňující i veškeré další oblasti lidského života.

Jedním z rizik, které je základním opodstatněním samotné existence regulace v bankovnictví, je riziko ztráty důvěry v rámci finančního trhu. Jedním z odůvodnění existence regulace bankovnictví je existence informační asymetrie mezi bankou a jejími klienty.[442] Jedná se o riziko poměrně závažné, neboť v samotném důsledku má dopad

437 Srov. Úřední sdělení České národní banky č. 3/2006 Věstníku České národní banky, o vydání třetí verze Pravidel pro referenční banky a výpočet (fixing) referenčních úrokových sazeb (PRIBID a PRIBOR). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

438 Srov. POLOUČEK, Stanislav. *Bankovnictví*. Praha: C. H. Beck, 2006. 716 s. ISBN 8071794627. S. 72.

439 Srov. § 10 zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

440 Srov. § 5 odst. 1 a § 6 zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

441 Srov. § 8 zákona č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

442 Srov. DRAGOMIR, L. *European prudential banking regulation and supervision: the legal dimension*. New York: Routledge, 2010. 418 s. ISBN 02-038-5641-4. S. 42–43.

na celkové fungování systému. Může se projevit jako ztráta důvěry vkladatelů vůči finanční instituci, jejímž důsledkem je odliv finančních prostředků. Hromadný výběr prostředků vkladateli může vyústit až v tzv. run na banku, kdy banka vzhledem ke struktuře svého financování a způsobu investování prostředků nebude schopna v danou chvíli poskytnout dostatečné množství likvidních prostředků k uspokojení požadavků svých vkladatelů na výběry. Riziko ztráty důvěry se může projevit i v rámci účastníků finančního trhu, kdy například nebude dostatečně fungovat mezibankovní trh, a tedy nebude pro banky možné získat na tomto trhu likviditu potřebnou pro svou činnost.

Neméně závažným rizikem pramenícím z činnosti banky může být nedodržení požadavků na posuzování a oceňování rizika a nedostatečné posouzení rizik. V případě nedostatečného či nesprávného posouzení rizika bankou může docházet k tomu, že držená aktiva jsou nadhodnocována a na druhé straně nejsou vůči těmto položkám udržovány dostatečné kapitálové rezervy. Při realizaci rizika ve větším než předpokládaném a zajištěném rozsahu nastává problém v činnosti banky, zejména v podobě nedostatku likvidity. Pokud banka nemůže splnit své závazky, dochází k aktivaci procesu výplaty prostředků vkladatelům z Fondu pojištění vkladů. Existuje však riziko, že ani v rámci Fondu pojištění vkladů nejsou k dispozici prostředky v dostatečné výši pro uspokojení všech závazků banky.[443]

Ani bankovnictví se neobejde bez základního financování ze strany státu. To je vyžadováno zejména pro zajištění fungování státních orgánů a také pro zajištění stability a důvěry na finančním trhu. Jedná se zejména o zajištění financování ČNB s ohledem na její úkoly. Její financování je součástí státního rozpočtu a vztahují se na něj rozpočtová pravidla.[444] Roční zprávu o výsledku hospodaření projednává Poslanecká sněmovna.[445]

Dalším subjektem, který působí v oblasti bankovnictví a který je financovaný ze státního rozpočtu, je Ministerstvo financí (v rámci něj zejména Finanční analytický útvar). V rámci kapitoly 312 – Ministerstvo financí je zahrnuto i financování Kanceláře finančního arbitra. Jedná se o změnu z roku 2011, do této doby byl úřad Finančního arbitra financován prostřednictvím ČNB. Nyní je však Kancelář finančního arbitra organizační složkou státu, plně hrazenou ze státního rozpočtu přes kapitolu

443 Toto platí obdobně i pro spořitelní a úvěrní družstva.

444 Srov. § 59 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

445 Srov. § 47 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

Ministerstva financí.[446] Příjmy této kapitoly byly v roce 2012 přibližně 4,8 mld. Kč a výdaje dosáhly hodnoty 18,6 mld. Kč.[447]

Druhotně lze také k výdajům na provoz orgánů veřejné moci v oblasti bankovnictví přiřadit činnost Úřadu pro ochranu osobních údajů na úseku ochrany osobních údajů, živnostenských úřadů pro případné vnitroholdingové služby bank, které podléhají živnostenskému oprávnění,[448] popř. dalších orgánů veřejné moci. Na úseku bankovnictví tyto orgány vykonávají pouze minoritní část své funkce, proto je v nákladové analýze pomíjíme.

Specifickým výdajem, který lze zmínit v souvislosti s výdaji ze státního rozpočtu, je státní příspěvek stavebního spoření. Stavební spoření je bankovní produkt, kdy klient banky spoří pro bytové potřeby za spoluúčasti státu – za splnění podmínek je klientovi vyplacen státní příspěvek, aktuálně se jedná o částku maximálně 2000 Kč ročně.[449]

Samostatně lze věnovat pozornost příjmům do veřejných fondů a veřejných rozpočtů, které jsou zajišťovány relevantní právní úpravou v oblasti bankovnictví. Právní úprava hospodaření ČNB stanoví, že dosažený zisk banky je odváděn do státního rozpočtu.[450] Je potřeba mít na paměti, že hlavním úkolem ČNB je zajišťování cenové stability a v souladu se tímto cílem je třeba učinit některá rozhodnutí bez ohledu na dopad do výsledku hospodaření. V roce 2012 bylo hospodaření ČNB uzavřeno se ziskem 2 846 mil. Kč. Tento zisk byl v plné výši použit na snížení neuhrazené ztráty, která vznikla v minulosti – výše kumulované ztráty nyní činí 123,6 mld. Kč.[451]

446 Změna byla uvedena zákonem č. 180/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

447 Srov. *Závěrečný účet za rok 2012 Kapitola č. 312, Ministerstvo financí* [online]. Ministerstvo financí [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Zaverecny-ucet-MF_2012_Zprava-o-hospodareni-s-rozpoctovymi-prostredky-kapitoly-312-Ministerstvo-financi-k-31-12-2012.pdf>.

448 Srov. § 1 odst. 4 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

449 Srov. Zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

450 Srov. § 47 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

451 Srov. *Roční zpráva o výsledku hospodaření České národní banky za rok 2012* [online]. Česká národní banka [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/o_cnb/hospodareni/download/cnb_vysledky_hospodareni_2012.pdf>.

Dalším druhem příjmu do státního rozpočtu jsou pokuty udělované ČNB za delikty dle zákona o ČNB,[452] za zjištěné nedostatky v činnosti banky nebo pobočky zahraniční banky dle zákona o bankách,[453] za delikty v oblasti stavebního spoření[454] nebo za delikty dle úpravy spořitelních a úvěrních družstev.[455] Obdobně putují pokuty a náhrady nákladů řízení do státního rozpočtu v případě správních deliktů v oblasti prevence legalizace výnosů z trestné činnosti.[456]

Specifickým subjektem v oblasti bankovnictví je Fond pojištění vkladů, založený pro případ neschopnosti banky dostát svým závazkům vůči klientům. Předpokládá se samofinancování Fondu, nicméně v případě nedostatečného množství finančních prostředků pro úhradu zákonem stanovených náhrad, je možné realizovat i financování ze státního rozpočtu v podobě dotace nebo návratné finanční výpomoci.[457]

Financování Fondu pojištění vkladů je primárně zajištěno pomocí příspěvků povinných subjektů, případně vlastního hospodaření Fondu. Fond pojištění vkladů není státním fondem.[458] Banky a případně i pobočky zahraničních bank jsou povinny se účastnit na tomto pojištění a přispívat do Fondu prostřednictvím pravidelných příspěvků. Výše příspěvků je stanovena zákonem: pro banky je stanovena na 0,04% z průměru objemu pojištěných pohledávek z vkladů za příslušné kalendářní čtvrtle-

452 Srov. § 46f odst. 7 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

453 Srov. § 26 odst. 9 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

454 Srov. § 16b odst. 4 zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

455 Srov. § 27d odst. 5 zákona č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a o některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

456 Srov. § 52 odst. 8 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

457 Srov. § 41i zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

458 Srov. § 41a zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

tí.[459] U stavebních spořitelen je pak výše příspěvku 0,02%.[460] Výše příspěvku se mění v návaznosti na aktuální potřebu – tedy může být snížen,[461] v případě dostatečného množství prostředků ve Fondu nebo naopak navýšen,[462] jestliže byla čerpána návratná finanční výpomoc. Právní úprava spořitelních a úvěrních družstev ukládá těmto subjektům povinnost se na pojištění vkladů také účastnit, výše příspěvku je pro družstva stejná jako u bank.[463] V roce 2012 bylo do Fondu uhrazeno pomocí příspěvků 3,5 mld. Kč, celkový objem prostředků na konci roku 2012 dosáhl 24 682 mil. Kč.[464]

Shrnutí

Řada institutů upravených finančněprávními normami souvisejícími s bankovnictvím má významné souvislosti i z hlediska ekonomického. Zmínit v tomto ohledu lze kapitalizaci bank, jakož i výši povinných minimálních rezerv. Porušení norem ze strany banky a nedostatky u těchto institutů mohou mít závažné dopady na činnost jiných subjektů a potažmo i na celou ekonomiku. V určitém ohledu mají podobný význam i jiné skutečnosti z oblasti bankovnictví, které se realizují spíše na úrovni soukromoprávních vztahů mezi bankou a jiným subjekty, například RPSN nebo PRIBOR.

Vztah sektoru bankovnictví vůči veřejným rozpočtům je představován především výdaji na fungování organizačního zajištění dohledových funkcí a související orgány veřejné moci. Sem řadíme zajištění činnosti ČNB, ministerstva financí včetně jeho Finančního analytického útvaru, Kanceláře Finančního arbitra a případně dalších orgánů veřejné moci. Příjmy, které jsou realizovány z oblasti bankovnictví směrem do veřejných rozpočtů, jsou většinou nižší než výdaje a pochází zpravidla ze zdrojů, jako jsou správní poplatky, pokuty. Příjmem státního rozpočtu je specificky také zisk z hospodaření ČNB.

459 Srov. § 41c odst. 6 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

460 Srov. § 41c odst. 7 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

461 Srov. § 41c odst. 8 zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

462 Srov. § 41k zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

463 Srov. § 14 zákona č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

464 Srov. *Výroční zpráva 2012* [online]. Fond pojištění vkladů [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://www.fpv.cz/data/files/vyrocni-zpravy/vyrocni-zprava-2012.pdf>.

7.8 Ekonomické souvislosti dohledu nad finančním trhem[465]

Ze státního rozpočtu plynou peníze na fungování ČNB, což je dohledový orgán, a tímto způsobem je zajišťován řádný výkon dohledu nad finančními trhy, resp. institucemi na těchto trzích fungujícími tak, aby byla zachována stabilita finančních trhů, což je jedním ze základních cílů metody regulace dohledu.

Základním stavebním kamenem každé společnosti včetně těch působících na finančních trzích je základní kapitál, což je výše peněžních prostředků, které musejí být splaceny před zápisem společnosti do obchodního rejstříku a před získáním licence nebo oprávnění k podnikání na finančních trzích. Od základního kapitálu je třeba odlišit kapitálovou přiměřenost, která vyjadřuje vybavenost banky vlastními zdroji ve vztahu k rizikové struktuře aktiv, vybraných mimobilančních aktiv banky a k tržním rizikům. Je souhrnným ukazatelem, do kterého se promítají veškeré aktivity banky (rozvahové a podrozvahové) i potenciální ztráty, které bance vyplývají ze znehodnocení aktiv (prostřednictvím tvorby opravných položek a rezerv). Minimální hodnota ukazatele podle vyhlášky a opatření ČNB je 8 %.[466]

Vzhledem k tomu, že jde zejména o finance účastníků finančních trhů na všech stranách, je velmi důležitá jistá finanční jistota ve formě finančního zajištění klientů – účastníků kvůli minimalizaci systémového rizika a proto existuje fond pojištění vkladů, který zajišťuje vklady v bankách a garanční fond obchodníka s cennými papíry, který zajišťuje investice klientů obchodníků s cennými papíry. Při neexistenci nebo nesprávném fungování metody regulace dohledu nad finančními trhy může dojít k systémovému ohrožení finanční stability.

Hlavním subjektem, který je třeba v této oblasti financovat, je ČNB, která je nositelem výkonu regulace dohledu. ČNB hospodaří podle rozpočtu schváleného bankovní radou, který je členěn tak, aby byly zřejmé výdaje na pořízení majetku a výdaje na provoz. ČNB je povinna po skončení hospodářského roku zpracovat účetní uzávěrku a nechat ji ověřit externím auditorem. Z té pak vychází roční zpráva o výsledku hospodaření, která je překládána parlamentu. ČNB je rovněž povinna pravidelně zveřejňovat dekádní výkazy o své finanční pozici. ČNB hradí nezbytné náklady na svoji činnost ze svých výnosů a není výdajovou kapitolou státního rozpočtu

Příjmy veřejných fondů jsou v tomto případě zejména příjmy Fondu pojištění vkladů. – Hlavní rolí Fondu pojištění vkladů je ochrana bankovních vkladů a tím také posilování důvěry v bankovní systém, zejména v době hospodářsky nevyrovnané. Z tohoto

465 Michal Janovec

466 Srov. kapitola 7.7 Ekonomické souvislosti bankovnictví.

fondu jsou vypláceny náhrady vkladatelům, ovšem až v momentě, kdy podle oznámení ČNB konkrétní finanční instituce není schopná dostát svým závazkům vůči vkladatelům. Na rozdíl od Garančního fondu obchodníka s cennými papíry Fond pojištění vkladů vyplatí vkladatelům 100% jejich vkladů, a to včetně úroků, až do výše 100 000 €.

Účelem Garančního fondu obchodníků s cennými papíry je vytvoření záručního systému, ze kterého se vyplácejí náhrady zákazníkům obchodníka s cennými papíry (dále jen „obchodník"), který není schopen plnit své závazky vůči svým zákazníkům. Jedná se o určitou pojistku zákazníkům obchodníků, aby v případě špatného hospodaření nebo fungování obchodníka nepřišli o veškerý svůj majetek svěřený obchodníkovi. Zdroje finančních prostředků v tomto fondu jsou příspěvky obchodníků a pak dále investice stávajících finančních prostředků.

Shrnutí

Jedním z efektivních nástrojů, jak dosahovat cílů dohledu nad finančním trhem, tedy např. vyšší stability a transparentnosti trhů, je posilování a upřesňování role regulátorů. Ochrana investorů je zabezpečována posilováním regulace obchodníků s cennými papíry a investičních společností s cílem investora ochránit před špatnými službami, zabránit střetu zájmů mezi společností a investorem, nezodpovědným investičním doporučením a podvodům. Velmi důležitý je způsob regulace tak, aby nedocházelo k přílišnému ovlivňování trhu, protože ten se určitým způsobem také reguluje sám. Někdy totiž přílišná regulace může ekonomickému prostředí škodit více, než regulace nulová.

7.9 Vyhodnocení ekonomických souvislostí jednotlivých segmentů[467]

Ekonomické souvislosti finančního práva lze bez váhání označit za významné a jejich zkoumání představuje velmi rozsáhlou oblast. V porovnání s jinými právními odvětvími můžeme u finančního práva identifikovat přímé vazby na ekonomickou stránku činnosti státu – naplňování veřejných rozpočtů, rozpočtový proces, výdaje z veřejných rozpočtů, nicméně finanční právo reguluje i skutečnosti s dopadem nepřímým v podobě zajišťování stability finančního trhu.

Vždyť samotná existence finančního práva a jeho předmětu je založena na financích a finančních vztazích. V oblasti financí se právě velice často stírají hranice mezi právem a ekonomií. V dnešní době se stále více dostávají do popředí disciplíny, ve kterých se

467 Libor Kyncl, Eva Šulcová

tyto dvě oblasti vzájemně kombinují a zkoumají společenských jevy z více různých pohledů, například ekonomická analýza práva. Blízkost oborů je patrná i v požadavcích na vybavenost odborníků, neboť stále více lze vnímat požadavky na znalost práva i ekonomických souvislostí v profesionálních kruzích.

Všechny výše uvedené segmenty mají své ekonomické souvislosti, které ovlivňují právní úpravu v kontextu jejího přijímání a které jsou naopak přijatou právní úpravou ovlivňovány. V předchozích podkapitolách jsme se zaměřili na výnosy a náklady uvedené právní úpravy, na efekty jejího případného selhání a na základní ekonomické instituty, s nimiž tato právní úprava pracuje.

Segmenty finančního práva se zásadním způsobem odlišují dle svojí povahy. Majetkové daně, nepřímé a důchodové daně, mezinárodní zdanění, veřejné rozpočty, kontrola veřejných financí a financování školství jsou segmenty, které upravují vztahy související s redistribucí peněžních prostředků ve státě a se zajišťováním veřejných statků a veřejných potřeb. Jejich ekonomické efekty jsou zejména krátkodobé a střednědobé, jejich působení na společnost ji ovlivňuje zejména selektivně. V dílčích podobách této právní úpravy nemusí mít krátkodobý „výpadek" realizace právní úpravy dopad na všechny právní subjekty v České republice, ale zřejmě ovlivní některé subjekty více a jiné méně (například při nefunkčnosti právní úpravy veřejného školství pravděpodobně dojde k uzavření státem financovaných škol a k zajištění jejich funkce jinými subjekty).

V rámci fiskální části finančního práva je preventivní model právní úpravy využíván obdobně často jako odpovědnostní model. Oba modely jsou jedním ze dvou základních modelů regulace, které jsme převzali od Shavella a které jsme uvedli v kapitole 6.1 Regulace a společenské procesy – obecná východiska.[468] V nefiskální části finančního práva je naopak kladen velký důraz na preventivní působení finančního práva, jehož úkolem je zajištění a udržování stability na finančním trhu. Preventivní model této úpravy je na tomto úseku více využívaný.

Právní úprava nefiskální části finančního práva byla přijata s vědomím, že právě nefunkčnost a jakékoli výkyvy na finančních trzích představují impulsy pro další reakce s dopady na celkovou ekonomickou situaci. Poslední dva uvedené segmenty finančního práva, bankovnictví a dohled nad finančními trhy, mají plošnější efekt na subjekty práva. Tato právní úprava působí mnohem dlouhodoběji a řadový uživatel finančních služeb se o nefunkčnosti této právní úpravy dozví zřejmě až s velkým odstupem. Obdobná je situace v měnovém a devizovém právu. Například, pokud selže měnová poli-

468 Více v: SHAVELL, S. Liability for Harm Versus Regulation of Safety. *Journal of Legal Studies.* 1984, roč. 13, č. 2, s. 357–374.

tika ČNB, toto selhání se pravděpodobně s odstupem projeví na nekontrolovatelném růstu inflace nebo například deflací, která není vítána v žádné výši.

Když v 90. letech selhal dohled nad družstevním bankovnictvím a nad kapitálovým trhem,[469] uživatelé služeb některých družstevních záložen a obchodníků s cennými papíry pocítili velmi intenzivně absenci ochrany, kterou stát měl zajistit, avšak nezajistil. Přímo či nepřímo tím ovlivnil všechny subjekty na území České republiky.

Znalost negativních následků při chybách ve fungování kapitálového trhu vede k přípravě řešení pro situace, kdy preventivní opatření selžou. Někteří účastníci trhu mohou utrpět natolik závažné důsledky ekonomické a následně i sociální, že stát těmto situacím čelí v podobě záchranných institutů – pojištění vkladů a garanční fond pro obchodníky s cennými papíry.

V právní praxi se tedy nelze zcela odchýlit od aktuálních **ekonomických, sociálních, politických a dalších modelů, které realizují ve svých každodenních životech veškeré právní subjekty v daném státě.** Vhodný příklad pro ilustraci odlišnosti práva a každodenní reality v ČR představuje způsob omezování korupce v rámci státu, veřejné správy a veřejného sektoru jako celku. Korupce je jako právní problém uznávána mnoha právními, sociologickými a ekonomickými studiemi.[470] Korupce byla jako zásadní právní a ekonomický problém vybrána i v rámci pilotního dotazníku realizovaného mezi studenty v rámci tohoto projektu, kdy 53,222% respondentů projektového dotazníku považovala korupci za naprosto aktuální a závažný problém ve společnosti a 27,808% respondentů projektového dotazníku považovalo korupci za spíše aktuální a závažný problém ve společnosti.

V mnoha státech je realizace korupčního jednání zakázána a postihována obdobně, jako v ČR. Míra korupční činnosti v některých z uvedených států je však výrazně nižší, než v ČR (např. v Německu, v Rakousku či ve Slovinsku). Naopak v jiných státech je míra korupčního jednání vyšší, než v ČR (např. na Slovensku, v Rumunsku či v Bulharsku). Tuto statistiku lze ověřit ve statistice Corruption Perceptions Index 2012.[471]

469 Srov. MUSÍLEK, P. a kol. In: MUSÍLEK, P. a kol. Analýza příčin a důsledků české finanční krize v 90. letech. [online]. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2004 [cit. 17. 6. 2013]. Dostupné z: <http://nb.vse.cz/kbp/TEXT/Grant_krize_1a.pdf >. s. 7 a 13 an.

470 Mezi jinými např. studie Financial Crimes Enforcement Network, srov. *Suspected Money Laundering in the Residential Real Estate Industry – An Assessment Based Upon Suspicious Activity Report Filing Analysis.* [online] Financial Crimes Enforcement Network. Vytvořeno duben 2008. [cit. 19. 8. 2012]. Dostupné z: <http://www.fincen.gov/news_room/rp/files/MLR_Real_Estate_Industry_SAR_web.pdf>.

471 Srov. *Corruption Perceptions Index 2012*. [online]. Transparency International, 2012 [cit.

Na konci 90. let v ČR mělo mnoho občanů negativní zkušenost s kupónovou privatizací a s vyváděním peněžních prostředků z investičních fondů a podílových fondů, proto ani poměrně přísné sankce, které byly od roku 1998 realizovány Komisí pro cenné papíry, nebyly dostačující pro zvýšení důvěry obyvatelstva v kapitálový trh.[472] Teprve po několika letech rozvoje ekonomiky a po výrazném zpřísnění regulace pro obchodníky s cennými papíry, investiční společnosti a další poskytovatele služeb na kapitálovém trhu se situace změnila. Postupem času přibylo klientů, kteří byli ochotní investovat na kapitálovém trhu a kteří důvěřovali obchodníkům s cennými papíry a dalším poskytovatelům natolik, aby využili jejich investičních služeb.[473] V mezidobí mnoho osob upřednostňovalo umístění svých peněžních prostředků u pojišťoven pomocí kapitálového životního pojištění, u penzijních fondů[474] nebo na účtech v bankách.

Zatímco Kantovo „sollen," tedy právní úprava daného institutu, je stejné v ČR jako v jiných státech, „sein," tedy reálná praxe v ekonomice, se liší.[475] Ve finančním právu je zmíněné „sein" tvořeno reálnou ekonomickou praxí a skutečnými ekonomickými vztahy, které stát zdaňuje, zakazuje, reguluje, omezuje a jinak do nich zasahuje. Právě tímto aktuálním ekonomickým stavem byly myšleny „ekonomické limity" v názvu této knihy. Mnoho ekonomických veličin je ve skutečnosti spojitých, tedy nemají limit v matematickém slova smyslu. Limit je ve skutečnosti představován ekonomickou realitou a skrze omezení z ní vyplývající.

17. 9. 2013]. Dostupné z: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>.

472 Srov. DĚDIČ, J. Vliv právního prostředí na rozvoj kapitálového trhu. In: Kol. Sborník příspěvků z konference 20 let finančních a bankovních reforem v České republice. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2009. 104 s. ISBN nebylo přiděleno. s. 71–76.

473 Srov. KOBLIC, P. Vliv globální finanční krize na český kapitálový trh. In: Kol. Sborník příspěvků z konference 20 let finančních a bankovních reforem v České republice. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2009. 104 s. ISBN nebylo přiděleno. s. 87–89.

474 S účinností od 1. ledna 2013 byly penzijní fondy transformovány do transformovaných fondů ve správě penzijních společností.

475 Srov. KANT, I. *On the Metaphysics of Morals and Ethics*. East Kilbride: A & D Publishing, 2008. 116 s. ISBN 978-1604592597. s. 6 an.

8 Závěr[476]

Tato monografie se zabývala společenskými vztahy upravenými finančním právem. Analyzovala metodu regulace u právní úpravy v oblasti finančního práva, tzv. finančněprávní metodu regulace. Pojednávala o její podobnosti s administrativněprávní metodou regulace a zejména o specifikách metody regulace v berním právu, v rozpočtovém právu a v nefiskální části finančního práva. Obsahovala vysvětlení, proč některé segmenty finančního práva využívají zvláštní podtyp finančněprávní metody regulace a proč má finanční právo jako celek oddělený a specifický předmět právní úpravy. Finančněprávní vztahy jsou rozděleny do tří oblastí: (i) berní právo sensu lato, (ii) rozpočtové právo a právo veřejných příjmů a (iii) nefiskální část finančního práva. Analýza ekonomických vztahů ve finančním právu byla zahrnuta v druhé polovině knihy.

V této monografii jsme se věnovali právní úpravě ve znění účinném k 30. červnu 2013.

Jako **hlavní cíl** této monografie byla stanovena **identifikace metody regulace ve finančním právu a pojednání o obsahu metody regulace v jednotlivých odvětvích finančního práva**. Druhotně bylo cílem monografie vybrat základních ekonomických institutů, které stanovuje stát nebo které stát ovlivňuje svojí regulací finančním právem. Třetím cílem monografie bude určení sociologických metod, konkrétně metod kvantitativního a kvalitativního výzkumu, které lze využít při návrhu právní úpravy a jejich demonstrace. Jak bylo uvedeno v počátečních metodologických kapitolách knihy, finančněprávní metoda regulace má šest základních rysů, které ji odlišují od administrativněprávní metody regulace.

Metoda regulace v berním právu

V kapitole o **metodě regulace v berním právu** byla po nezbytném vymezení společenských vztahů upravených berním právem analyzována metoda regulace berněprávních vztahů, její charakteristické prvky společné s administrativněprávní metodou regulace a specifika, které ji od této obecné veřejnoprávní metody odlišují. Je vysvětleno, proč je v berním právu využívána jedinečná modifikovaná administrativněprávní metoda regulace.

476 Libor Kyncl

Pro berní právo je zcela specifická tzv. autoaplikace. Jak jsme v této kapitole dovodili, v daňovém řízení totiž nedochází (na rozdíl od správního či zbytku finančního práva) ke správnímu jednání mezi správním orgánem (správcem daně) a (daňovým) subjektem, ale naopak se primárně předpokládá znalost a orientace daňového subjektu v oblasti berního práva. Poplatník sám na sebe aplikuje normy berního práva, když si na základě svých znalostí určí základ daně, použije na sebe příslušnou sazbu daně a uplatní příslušné korekční prvky. Takto vyplněné daňové přiznání pak doručí správci daně, který, pokud nemá pochybnosti o správnosti a úplnosti takového přiznání, vyměří daň konkludentně, tj. mlčky. Ve většině případů tak vůbec nedojde k interakci mezi správcem daně a daňovým subjektem, pouze je správnost konání daňového subjektu potvrzena vydáním individuálního správního aktu (platebního výměru), kterým správce daně autoritativně výši daně potvrdí;[477] rozhodnutí má tak jen deklaratorní charakter. Naopak pokud daňový subjekt neplní své povinnosti řádně a včas, nemá správce daně jinou možnost než vydat individuální správní akt v podobě platebního výměru. V takovém případě má rozhodnutí charakter konstitutivní.

Na základě výše uvedených skutečností tak můžeme konstatovat, že berněprávní vztahy mají nepochybně veřejnoprávní charakter, který je promítnutím priority veřejného zájmu v dané oblasti. Imperativní charakter je ale v některých okamžicích zmírněn možností volby (dobrovolný plátce daně z přidané hodnoty, způsob odpisování, paušální výdaje u důchodových daní). S ohledem na výše uvedená specifika metody právní regulace berního práva je možné metodu regulace definovat jako administrativně právní modifikovanou o soukromoprávní prvky za použití autoaplikace.

Jak je zřejmé z výše uvedeného textu, má berní právo velmi specifický předmět regulace odlišný od ostatních subodvětví finančního práva. Také se vyznačuje vlastní specifickou metodou právní regulace, přičemž tato specifika je možné najít především v normách berního práva, méně již v dalších normách práva finančního. Uvážíme-li, že berní právo má také nepochybně svůj vnitřní systém a funguje v návaznosti na normy stanovené dalšími právními odvětvími, mohli bychom za podmínky splnění posledního z odvětvotvorných kritérií – společenské akceptace – hovořit o samostatném právním odvětví, o berním právu. Avšak ani tradice a význam norem berního práva, ani jeho účel zatím nepřesvědčili odpůrce tohoto postoje ke změně svých názorů. Ty jsou však také podloženy fakty – nelze než souhlasit, že berně jakožto příjmy veřejných fondů budou vždy úzce navázány na tyto fondy, tedy na právo rozpočtové, které je nezpochybnitelnou součástí práva finančního. Přesto je možné potvrdit v úvodu kapitoly stanovenou hypotézu, že metoda regulace berního práva je natolik specifická,

477 Daňový řád se v tomto liší od zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 2010, In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013], který presumoval v obdobných případech pouze fiktivní rozhodnutí.

že za podmínky splnění dalších odvětvotvorných kritérií by bylo možné hovořit o samostatném právním odvětví – berním právu.

Metoda regulace v rozpočtovém právu sensu stricto a právu veřejných výdajů

Rozpočtové vztahy a vztahy na ně navazující mohou obecně existovat mezi státem a fyzickou osobou, mezi státem a právnickou osobou soukromého práva, mezi státem a samostatnou veřejnoprávní korporací a mezi dvěma subjekty stejného typu (státy, právnickými osobami soukromého práva, fyzickými osobami, či samostatnými veřejnoprávními korporacemi). Specifické postavení mají obce a kraje, které jsou příjemci návratných či nenávratných dotací poskytnutých ze státního rozpočtu. Jejich vztah je vztahem vertikální povahy modifikovaným soukromoprávními prvky v počátečních fázích získávání dotace. Vztah obce k rozpočtu kraje je dvojího charakteru, a to podle toho, zda krajský úřad v přenesené působnosti vystupuje jen jako zprostředkovatel vztahu státního rozpočtu k rozpočtu obce, anebo zda kraj ze své vůle poskytuje vlastní finanční prostředky. Obec je povinna při plnění svých úkolů uhrazovat ze svých prostředků smluvní závazky z pracovněprávních vztahů, plnit povinnosti podle předpisů o sociálním zabezpečení, uhrazovat dávky sociální péče a plnit další své specifické povinnosti.

V právu veřejných výdajů existují též vztahy rozpočtů k jiným fyzickým nebo právnickým osobám. Touto právnickou osobou může být například zhotovitel veřejné zakázky, uchazeč v rámci veřejných zakázek, případně jejich subdodavatel. Tyto vztahy mají dvě fáze: první fázi, kdy se realizuje výběr zhotovitele a kdy mezi uchazeči a zadavatelem existují nerovné veřejnoprávní vztahy dle zákona o veřejných zakázkách, a druhou fázi, kdy zadavatel s vítězným uchazečem, z nehož se stává zhotovitel, podepisují jistou podobu soukromoprávní smlouvy.

Speciálním typem vztahu z oblasti práva veřejných výdajů je placení pojistného na veřejné zdravotní pojištění u státních pojištěnců. U tohoto typu vztahu je stát povinen uhrazovat veřejné zdravotní pojištění jednotlivým zdravotním pojišťovnám, nevystupuje však vůči pojišťovně z pozice státního donucení, ale v rámci horizontálního vztahu. Pokud by však v rámci tohoto vztahu došlo k porušení povinností ze strany pojišťovny, stát by v sankčním řízení již vystupoval v rámci vertikálního vztahu. Speciální postavení má též poskytovatel dotace či návratné finanční výpomoci, který poskytuje dotaci nebo návratnou finanční výpomoc předem určenému okruhu subjektů. Speciální vztahy s orgány Evropské unie realizuje Národní fond, odbor Ministerstva financí ČR, který je platebním a certifikačním orgánem pro peněžní prostředky ze strukturálních a dalších fondů Evropské unie. Jsme si vědomi, že předchozí výběr typů rozpočtových vztahů nebyl úplným výčtem, vybrali pouze ty významné z hlediska metodologické kvalifikace.

Závěrem lze shrnout, že rozpočtové právo má svůj specifický předmět právní regulace, svůj vlastní vnitřní systém upravený normami rozpočtového práva a že velmi úzce souvisí s dalšími subodvětvími finančního práva, zejména s právem berním (či právem veřejných příjmů) nebo s právem veřejných výdajů. Na základě výše uvedeného můžeme konstatovat, že v rozpočtovém právu i v právu veřejných výdajů má metoda regulace podobu finančněprávní metody regulace. Ta je v mnoha dílčích případech modifikována soukromoprávními prvky.

Metoda regulace v nefiskální části finančního práva

S ohledem na výše uvedenou obecnou charakteristiku metody regulace a stručná vymezení příslušných subsystémů tzv. **nefiskální části finančního práva** lze shrnout, že metoda zde zákonodárcem zvolená je metodou veřejnoprávní a v mnohém blízkou k metodě využité v rámci správního práva.

O podobnostech svědčí nejen pojetí hmotněprávní úpravy těch oblastí, v nichž byl svěřen dohled centrální bance, ale i četné odkazy na (byť subsidiární) využití norem správního práva, a to především v oblasti procesních postupů. Přestože rovněž využívá podpůrnosti správního řádu, představuje v tomto směru určité specifikum úprava řízení před finančním arbitrem, kde zákonodárce upravil proces poněkud podrobněji a odlišně, než je tomu v jiných subdovětvích finančního práva. Pro veřejné právo je zde poněkud netypicky svěřeno rozhodování o soukromoprávních sporech do rukou zvláštního správního orgánu, a to s řadou poněkud nestandardních (byť účelných) pravidel, která se týkají např. jazyka či možností finančního arbitra pomáhat na žádost navrhovateli při podání návrhu i v průběhu celého řízení. S ohledem na rozšiřující se pravomoci finančního arbitra a s ohledem na snahu ochránit klienty daných institucí či spotřebitele, se jedná o úpravu tím aplikovatelnější.

Na druhou stranu je třeba v rámci nefiskální části finančního práva odlišovat případy, kdy zákonodárce reguluje ČNB typicky jako ústřední banku státu a kde je proto mírně odlišný i způsob regulace. Pro nutnost citlivého vyvažování zásahů do úpravy centrálního bankovnictví je základ úpravy dán již v rovině ústavní – a proto též některé snahy zákonodárce o změnu právní úpravy byly v minulosti řešeny Ústavním soudem. Zvláštní úlohu pak sehrávají tzv. emisní vyhlášky ČNB, kterými jsou emitovány či naopak z oběhu stahovány jednotlivé vzory platidel a kde je tak z pohledu kvantity výrazně převažující podíl podzákonných norem před normami zákonnými.

V souhrnu lze pak konstatovat, že metoda regulace v nefiskální části finančního práva využívá převážně kogentních ustanovení (možnosti volby subjektů jsou limitovány a lze se s nimi setkat např. v některých aspektech limitace smluvní volnosti u plateb-

ních služeb či v rovině norem tzv. jednostranně kogentních). Vývoj právní regulace v dané oblasti pak zřetelně ovlivňuje nejen aktuální dění, trendy v rámci ochrany spotřebitele, ale také významnou měrou vývoj v rámci práva Evropské unie. Přesto je tento segment finančního práva z pohledu jeho subodvětví v jádru poměrně stabilním a takto (až na drobné odlišnosti spočívající např. v posouzení právní regulace puncovnictví) vnímaným i v řadě jiných států v rámci i vně Evropské unie.

Ekonomické souvislosti finančněprávní regulace

V právní praxi se nelze zcela odchýlit od aktuálních **ekonomických, sociálních, politických a dalších modelů, které realizují ve svých každodenních životech veškeré právní subjekty v daném státě.** Vhodný příklad pro ilustraci odlišnosti práva a každodenní reality v ČR představuje způsob omezování korupce v rámci státu, veřejné správy a veřejného sektoru jako celku. Korupce je jako právní problém uznávána mnoha právními, sociologickými a ekonomickými studiemi.[478] Korupce byla jako zásadní právní a ekonomický problém vybrána i v rámci pilotního dotazníku realizovaného mezi studenty v rámci tohoto projektu, kdy 53,222% respondentů projektového dotazníku považovala korupci za naprosto aktuální a závažný problém ve společnosti a 27,808% respondentů projektového dotazníku považovalo korupci za spíše aktuální a závažný problém ve společnosti.

V mnoha státech je realizace korupčního jednání zakázána a postihována obdobně, jako v ČR. Míra korupční činnosti v některých z uvedených států je však výrazně nižší, než v ČR (např. v Německu, v Rakousku či ve Slovinsku). Naopak v jiných státech je míra korupčního jednání vyšší, než v ČR (např. na Slovensku, v Rumunsku či v Bulharsku). Tuto statistiku lze ověřit ve statistice Corruption Perceptions Index 2012.[479]

Zatímco Kantovo „sollen," tedy právní úprava daného institutu, je stejné v ČR jako v jiných státech, „sein," tedy reálná praxe v ekonomice, se liší.[480] Ve finančním právu je zmíněné „sein" tvořeno reálnou ekonomickou praxí a skutečnými ekonomickými vztahy, které stát zdaňuje, zakazuje, reguluje, omezuje a jinak do nich zasahuje. Právě

478 Mezi jinými např. studie Financial Crimes Enforcement Network, srov. Financial Crimes Enforcement Network. *Suspected Money Laundering in the Residential Real Estate Industry – An Assessment Based Upon Suspicious Activity Report Filing Analysis.* Vytvořeno duben 2008. [online] citováno 19. 8. 2012. Dostupné z: <http://www.fincen.gov/news_room/rp/files/MLR_Real_Estate_Industry_SAR_web.pdf>.

479 Srov. *Corruption Perceptions Index 2012*. [online]. Transparency International, 2012 [cit. 17. 9. 2013]. Dostupné z: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>.

480 KANT, I. *On the Metaphysics of Morals and Ethics*. East Kilbride: A & D Publishing, 2008. 116 s. ISBN 978-1604592597. s. 6 an.

tímto aktuálním ekonomickým stavem byly myšleny „ekonomické limity" v názvu této knihy. Mnoho ekonomických veličin je ve skutečnosti spojitých, tedy nemají limit v matematickém slova smyslu. Limit je ve skutečnosti představován ekonomickou realitou a skrze omezení z ní vyplývající.

V kapitole 6.1 Regulace a společenské procesy – obecná východiska jsme uvedli dva obecné modely regulace dle Shavella, a to odpovědnost za škodu a preventivní regulaci.[481] V rámci finančního práva obecně se užívají oba dva modely právní úpravy, v nefiskální části finančního práva, zejména v rámci dohledu nad finančním trhem finančního práva mírně převažuje preventivní regulace, ve fiskální části jsou užívány oba modely zhruba rovnocenně.

Sociologické souvislosti finančněprávní regulace

V kapitolách 6.3 Základní aspekty sociologického výzkumu a 6.4 Výsledky sociologického zjišťování a jejich aplikace do právní praxe jsme ukázali základní metody sociologického kvantativního a kvalitativního výzkumu, jejich vzájemné odlišnosti a potenciální výhody při využití navrhovaném de lege ferenda.

V rámci projektu jsme provedli pilotní sociologický výzkum mezi 550 studenty, dotazník a dílčí číselné výsledky uvádíme v přílohách č. 1 a 2. Jejich interpretaci jsme zahrnuli v druhé uvedené kapitole. Tam zahrnuté interpretace sociologického výzkumu jsou příkladem, jak lze sociologické výzkumy do budoucna využít pro optimalizaci právní úpravy na úseku finančního práva při respektování aktuální ekonomické situace ČR. Sociologické výzkumy kvalitativního i kvantitativního typu mohou být využity v nejrůznějších formách. Reflexe názorů obyvatelstva a odborné veřejnosti je důležitá pro zajištění demokratické legitimity právního řádu – de facto ve všech čtyřech případech užití metody, které uvádíme v rámci obecné metodologie, tedy při tvorbě finančního práva, při interpretaci finančního práva, při aplikaci finančního práva a při finančněprávní argumentaci.[482]

Máme za to, že institucionálně zakotvené využití metod sociologického výzkumu během legislativního procesu ve finančním právu, které navrhujeme de lege ferenda, by mohlo do budoucna pozitivně ovlivnit legitimitu připravované právní úpravy. Může na jednu stranu zvýšit náročnost jednotlivých kroků legislativního procesu. Zároveň však nabízí možnost, jak legislativní proces dlouhodobě stabilizovat a více ho přizpůsobit legitimním potřebám veřejnosti.

481 Srov. kapitola 6.1 Regulace a společenské procesy – obecná východiska k obecnému aparátu.

482 Srov. **podkapitola 2.1 Metodologie finančního práva.**

Celkové shrnutí

Na závěr nezbývá, než doporučit čtenářům této knihy, aby ve své právní i ekonomické praxi přemýšleli nad metodou regulace a způsobem, jakým právo upravuje společenské vztahy všech osob. Ekonomické podmínky a ekonomické vzorce chování pro právo představují rámec, uvnitř něhož se právní úprava pohybuje a od něhož ji nejde úplně oddělit. Zatímco právo se mění rychle, v návaznosti na rychlost legislativního procesu v Parlamentu ČR, společnost a společenské vztahy jsou obvykle stálejší a vyžaduje desetiletí, než dojde k zásadním společenským změnám.

Proto je třeba při posuzování nových návrhů právní úpravy věnovat více pozornosti ekonomickému prostředí, než kolik mu bylo věnováno např. v 90. letech 20. století, v době rychle vytvářené právní úpravy. Ta mnohokrát státu i jeho obyvatelům uškodila, např. v oblasti rychlé privatizace, nedostatečně nastavených kontrolních procesů a nedostačující pozornosti k obdobným situacím v zahraničí.

V současné době existuje příležitost ke zdokonalení právní úpravy spočívající právě ve využití výstupů spolupráce různých odvětví, práva, ekonomie a sociologie, v oblastech základního výzkumu, specifikovaného výzkumu i aplikovaného výzkumu. Proto autoři vyjadřují přesvědčení, že tento výzkum je pouze začátkem a zdrojem dalších zásadních zjištění v oblasti finančního práva.

Seznam použitých zdrojů

Literatura

- ADÁMKOVÁ, P. *Právní regulace financování školství, vědy a výzkumu* [online]. Brno, 2009 [cit. 18. 11. 2012]. Disertační práce. Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: <http://is.muni.cz/th/19147/pravf_d/>.
- AKERLOF, G. A. The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *Quarterly Journal of Economics*. 1970, roč. 84, č. 3, s. 488–500.
- ASSER, T. *Legal aspects of regulatory treatment of banks in distress.* Washington, DC: International Monetary Fund, 2001. 186 s. ISBN 15-577-5972-3.
- BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. xxx, 519 s. ISBN 978-80-7400-440-7.
- BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo.* 5. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 552 s. ISBN 978-80-7400-440-7.
- BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo.* 3. aktualizované vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 721 s. ISBN 80-7179-667-0.
- BAKEŠ, M. *Teoretické otázky finančního práva.* Praha: Univerzita Karlova, 1979. 223 s. ISBN nebylo přiděleno.
- BECKER, G. S. A Theory of the Allocation of Time, *Economic Journal.* 1965, *roč.* 75, č. 299, s. 493–517.
- BÉNARD, J. *Economie publique.* Paris: Economica, 1986.
- BÉNARD, J. *Veřejná ekonomika.* 1. díl. Praha: Ekonomický ústav ČSAV, 1989.
- BRÁF, A. *Finanční věda.* Spisy Dra. Albína Bráfa, 1. díl, Nástin přednášek univerzitních, Sv. III. Praha: Knihkupectví Bursík a Kohout, 1915. 276 s. ISBN nebylo přiděleno.
- BASTIAT, F. *The Law.* Auburn: Mises Institute 2007. ISBN 978-1-933550-14-5.
- BRETON, A., WINTROBE, R. The Equilibrium Size of a Budget Maximizing Bureau: a Note on Niskanen´s Theory of Bureaucracy. [online]. *Journal of Po-*

litical Economy. 1975, roč. 83, č. 1, s. 195–208. [cit. 18. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.jstor.org/discover/10.2307/1833280?uid=3737856&uid=2&uid=4&sid= 21102412168281>

- BRINKER, T. M., SHERMAN, R. Relief from international double taxation. [online] *The Tax Adviser*. 2002, roč. 33, č. 10, s. 636–638. [cit. 14. 2. 2013] Dostupné z: <http://www.thefreelibrary.com/Relief+from+international+double+taxation.-a093087591>.
- BRODSKÁ, S., KUŠ, P. *Obecní zřízení*. 1. vydání. Praha: Institut pro místní správu Praha, 2008. 98 s. ISBN 978-80-86976-15-0.
- BUCHANAN, J. M.; J. BURTON; R. E. WAGNER. *The Consequences of Mr Keynes*. [online]. 2. vydání. London, The Institute of Economic Affairs, 1978. 97 s. ISBN 0-255-36110-6. [cit. 17. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.iea.org.uk/sites/default/files/publications/files/THE%20CONSEQUENCES%20OF%20MR%20KEYNES.pdf>
- CAHA, J. *Finanční věda a finanční právo – zároveň příspěvek ku právní noetice.* Brno: Barvič & Novotný, 1921. XX, 106 s. ISBN nebylo přiděleno.
- CARD, D. D., KRUEGER, A. B. Minimum Wages and Employment: a Case Study of the Fast-Food Industry in New Jersey and Pennsylvania. *American Economic Review*. 1994, roč. 84, č. 4, s. 772–793.
- CARD, D. D., KRUEGER, A. B. Minimum Wages and Employment: a Case Study of the Fast-food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Reply. *American Economic Review.* 2000, roč. 90, č. 5, s. 1397–1420.
- *Corruption Perceptions Index 2012*. [online]. Transparency International, 2012 [cit. 17. 9. 2013]. Dostupné z: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>.
- CRESWELL, J. W. *Qualitative inquiry and research design: choosing among five traditions.* Thousand Oaks: SAGE Publications, 1998.
- DEMIN, A. V. *Finansovoe pravo*. Moskva: Infra-M, 2003. 222 s. ISBN 5-16-001550-7.
- DEMSETZ, H. Toward a Theory of Property Rights. *American Economic Review*. 1967, roč. 57, č. 2, s. 347–359.
- DĚDIČ, J. Vliv právního prostředí na rozvoj kapitálového trhu. In: Kol. Sborník příspěvků z konference 20 let finančních a bankovních reforem v České republice. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2009. 104 s. ISBN nebylo přiděleno. s. 71–76.

- DIAMOND, J. *From Program to Performance Budgeting: The Challenge to Emerging Market Economies*. [online]. International Monetary Fund, 2003. [cit. 21. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03169.pdf>.
- DRAGOMIR, L. *European prudential banking regulation and supervision: the legal dimension*. New York: Routledge, 2010. 418 s. ISBN 02-038-5641-4.
- DVOŘÁK, P. *Veřejné finance, fiskální nerovnováha a finanční krize*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2008. 165 s. ISBN 978-80-7400-075-1.
- DYE, K. M., STAPENHURST, R. *Pillars of integrity: the importance of supreme audit institutions in curbing corruption.* Washington, DC: Economic Development Institute of the World Bank, 1997. 34 s. ISBN nebylo přiděleno.
- *Efektivní veřejná správa a přátelské veřejné služby: Strategie realizace Smart Administration v období 2007–2015*. [online]. 2010, červen. [cit. 17. 6. 2013]. Dostupné z: <www.smartadministration.cz/soubor/priloha-05-pdf.aspx >.
- ENGLIŠ, K. *Finanční věda. Nástin theorie hospodářství veřejných svazků*. Brno: Nákladem Fr. Borového, 1929. 407 s. ISBN nebylo přiděleno.
- EPSTEIN, L., MARTIN, A. D. Quantitative Approaches to Empirical Legal Research. In: The Oxford Handbook of Empirical Legal Research. Ed. Cane, P.; Kritzer, H. Oxford Handbooks in Law. 2010. 1112 s. ISBN 978-0-19-954247-5.
- FÖLDES, G. *Adójog*. Budapest: Osiris Kiádó 2001. 365 s. ISBN 963-389-133-7.
- FÖLDES, G. a kol. *Pénzügyi jog*. Budapest: Osiris Kiadó, 2001. 335 s. ISBN 9633891329.
- FRIEDMAN, M. The "Welfare" Effects of an Income Tax and ad Excise Tax. *Journal of Political Economy.* 1952, roč. 60, č. 1, s. 25–33.
- FUNK, V. *Naše berní právo, základy právních předpisů o daních a veřejných dávkách.* Praha, 1934. 263 s. ISBN nebylo přiděleno.
- FUNK, V. *Finanční věda se zvláštním zřetelem k československému zákonodárství finančnímu*. Praha: Všehrd, 1929. 356 s. ISBN nebylo přiděleno.
- GAŁUSZKA, K.. *Funkcje państwa i sanacja finansów publicznych w Polsce*. in OFIARSKI, Z. (ed.) *Sanacja finansów publicznych – aspekty prawne i ekonomiczne*. Szczecin: Wydził Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, 2005. ISBN 83-60140-05-7. s. 227 an.

- GLUMIŃSKA – PAWLIC, J. *Samodzielność finansowa jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Katowice: Uniwersytet Śląski, 2003. 306 s. ISBN 83-226-1258-3.
- HALÁSEK, D. *Veřejná ekonomika*. Ostrava: Vysoká škola báňská – Technická univerzita Ostrava, 1997. 265 s. ISBN 8070784253.
- HARBERGER, A. C. *Three Basic Postulates for Applied Welfare Economics: An Interpretive Essay.* Journal of Economic Literature. 1971, č. 9, s. 785–797.
- HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. *Science*. 1968, roč. 162, č. 3859, s. 1243–1248.
- HARVÁNEK, J., HUNGR, P., DOSTÁLOVÁ, J. *Teorie práva.* 2. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004. 343 s. ISBN 80-21035-09-9.
- HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 1998. 341 s. ISBN 8021017910.
- HAUSMAN, D. M. *The Philosophy of Economics: An Anthology.* New York: Cambridge University Press, 2008.
- HAVLAN, P. *Několik poznámek k transformaci příspěvkových organizací na tzv. neziskové organizace.* Správní právo. 2008, roč. 41, č. 8, s. 449–456. ISSN 0139-6005.
- HAYEK, F. A. The Use of Knowledge in Society. *American Economic Review.* 1945, roč. 35, č. 4, s. 519–530.
- HENDL, J. *Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace*. 2. aktualizované vydání. Praha: Portál, 2008.
- HINDLS, R., HOLMAN, R., HRONOVÁ, S. a kol. *Ekonomický slovník*. Praha: C. H. Beck, 2003. 624 s. ISBN 80-7179-819-3.
- HYÁNEK, V., PROUZOVÁ, Z., ŠKARABELOVÁ, S. a kol. *Neziskové organizace ve veřejných službách*. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2007. 293 s. ISBN 978–80-210–4423-4.
- HOLMAN, R. *Dějiny ekonomického myšlení.* 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2005. 539 s. ISBN 80-7179-380-9.
- HUDCOVÁ, Z. *Příspěvková organizace*. Právní rádce. 2001, roč. 9, č. 6, s. 14–15. ISSN 1210-4817.
- JÁNOŠÍKOVÁ, P. MRKÝVKA, P. TOMAŽIČ, I. et al. Finanční a daňové právo. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 525 s. ISBN 978-80-7380-155-7.

- JÍLEK, M. *Fiskální decentralizace, teorie a empirie*. Praha: ASPI, 2008. 428 s. ISBN 978-80-7357-355.
- JOHNSON, R. *The impact of sales-below-cost laws on the US retail gasoline market*. [online] Canada Competition Bureau, 1999 [cit. 14. 8. 2013]. Dostupné z: <http://www.competitionbureau.gc.ca/eic/site/cb-bc.nsf/eng/01275.html>.
- KALOUS, J., VESELÝ, A. *Vzdělávací politika České republiky v globálním kontextu.* Praha: Univerzita Karlova v Praze, nakladatelství Karolinum, 2006. 181 s. ISBN 80-246-1261-5.
- KANT, I. *On the Metaphysics of Morals and Ethics.* East Kilbride: A & D Publishing, 2008. 116 s. ISBN 978-1604592597.
- KAŠPAROVSKÁ, V. *Řízení obchodních bank: vybrané kapitoly.*1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, xix, 339 s. ISBN 80-717-9381-7.
- KAŠPAROVSKÁ, V. *Banky a bankovní obchody.* 1. vydání. Brno: Mendelova zemědělská a lesnická univerzita, 2003. 104 s. ISBN 80-7157-652-2.
- KINCL, J., URFUS, V., SKŘEJPEK, M. *Římské právo.* 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 1995. 386 s. ISBN 80-71790-31-1.
- KLIKOVÁ, Ch., KOTLÁN, I. *Hospodářská politika.* 1. vydání. Ostrava: Institut vzdělávání SOKRATES, 2003. 275 s. ISBN 80-86572-04-8.
- KNAPP, V. *Teorie práva.* Praha: C. H. Beck, 1995. 247 s. ISBN 80-7179-028-1.
- KOBLIC, P. Vliv globální finanční krize na český kapitálový trh. In: Kol. Sborník příspěvků z konference 20 let finančních a bankovních reforem v České republice. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2009. 104 s. ISBN nebylo přiděleno. s. 87–89.
- KOKEMOOR, A. *Die Bankaufsicht auf konsolidierter Basis in Deutschland nach der fünften Novelle zum KWG: die Überwachung der Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute nach dem Gesetz über das Kreditwesen.* 1. vydání. Bayreuth: Verlag P.C.O., 1997. 175 s. Schriften zur Rechtswissenschaft, Bd. 27. ISBN 3931319148.
- Kol. *Všeobecný slovník právní Fr. Xaver Veselý*. Praha 1899. ISBN nebylo přiděleno.
- Kol. *Vývoj českého puncovnictví.* Praha: Puncovní úřad, 2001. 66 s. ISBN nebylo přiděleno.
- KOSIKOWSKI, C. *Rola Ministra finansów w zarządzaniu finansami w państwach socjalistycznych*. Łódź: Uniwersytet Łódzki 1976.

- KOTRBA, R. *Finanční vztah mezi zřizovatelem a příspěvkovou organizací* [online]. Jihomoravský kraj. [cit. 18. 11. 2012]. Dostupné z: <http://www.kr-jihomoravsky.cz/archiv/linux/metodicke_listy/oe/Financni_vztah_mezi_zrizovatelem_a_%20prispevkovou_organizaci.htm>.
- KOŻUCH, B. *Zarządzanie publiczne w teorii i praktyce polskich organizacji*. Warszawa: PLACET, 2004. 270 s. ISBN 83-85428-89-5.
- KRUEGER, A. O. *The Political Economy of the Rent-seeking Society*. American Economic Review. 1974, č. 64, s. 291–303.
- KYNCL, L., SCHILLEROVÁ, P. Obecná část finančního práva z pohledu nefiskální části. In *Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings.* Brno: Masarykova univerzita, 2009. 10 s. ISBN 978-80-210-4990-1.
- LAFFER, A. B. The Laffer Curve: Past, Present and Future. [online] *The Heritage Foundation: Backgrounder.* 2004, č. 1761 [cit. 29. 5. 2013]. Dostupné z: <http://www.heritage.org>.
- LA PORTA, R., LOPEZ-DE-SILANES, F., SHLEIFER, A., VISHNY, R. W. Law and Finance. *Journal of Political Economy.* 1998, roč. 106, č. 6, s. 1113–1155.
- LA PORTA, R., LOPEZ-DE-SILANES, F. SHLEIFER, A. Corporate Ownership Around the World. *Journal of Finance.* 1999, roč. 54, č. 2, s. 471–517.
- LA PORTA, R., LOPEZ-DE-SILANES, F., SHLEIFER, A., VISHNY, R. W. What Works in Securities Laws? *Journal of Finance.* 2006, roč. 61, č. 1, s. 1–44.
- MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. 248 s. ISBN 8071795984.
- MARKOVÁ, H. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2001. 203 s. ISBN 80-7179-633-6.
- MIESZKOWSKI, P., ZODROW, G. R. Taxation and the Tiebout model: the differential effects of head taxes, taxes on land rents, and property taxes. *Journal of Economic Literature*. 1989, roč. 27, č. 3, s. 1098-1146.
- MRKÝVKA, P. Finanční právo v právním řádu – několik poznámek. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2002, č. 2, s. 145 an.
- MRKÝVKA, P. et al. *Finanční právo a finanční správa*. 1. díl. 1. vydání.. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 404 s. ISBN 80-210-3578-1.
- MRKÝVKA, P. et al. *Finanční právo a finanční správa*. 2. díl. 1. vydání. Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2004. 385 s. ISBN 80-210-3579-X.

- MRKÝVKA, P. Finanční správa – součást realizace finančního práva. In Dny práva 2008 *Days of Law*. 1. vydání. Brno: Tribun EU s.r.o., 2008. s. 227–234, 8 s. ISBN 978-80-210-4733-4.
- MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2012. 221 s. ISBN 978-80-210-6041-8.
- MUSÍLEK, P. a kol. Analýza příčin a důsledků české finanční krize v 90. letech. [online]. Praha: Vysoká škola ekonomická v Praze, 2004 [cit. 17. 6. 2013]. Dostupné z: <http://nb.vse.cz/kbp/TEXT/Grant_krize_1a.pdf >.
- NAHODIL, F. a kol. *Veřejné finance v České republice*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009. 359 s. ISBN 978-80-7380-162-5.
- NERUDOVÁ, D. *Harmonizace daňových systémů zemí Evropské unie*. 2. vydání. Praha: ASPI, 2008. 257 s. ISBN 9788073573867.
- NEUMARK, D., WASCHER, W. Minimum Wages and Employment: a Case Study of the Fast-food Industry in New Jersey and Pennsylvania: Comment. *American Economic Review*. 2000, roč. 90, č. 5, s. 1362–1396.
- NISKANEN, W. A. Nonmarket Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy. [online]. *The American Economic Review.* 1968, roč. 58, č. 2, s. 293–305. [cit. 18. 6. 2013]. Dostupné z: <http://zfkj.znufe.edu.cn/Images/UpFile/2009123164234293.pdf>.
- *NKÚ – úvodní strana* [online]. Nejvyšší kontrolní úřad [cit. 15. 9. 2013]. Dostupné z: <http://www.nku.cz>.
- NORTHCOTE PARKINSON, C. Parkinson's Law. [online] *The Economist*. 1955, č. 19. listopadu. [cit. 5. 8. 2013]. Dostupné z: <http://www.economist.com/node/14116121>.
- PAŘÍZKOVÁ, I. *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 238 s. ISBN 978-80-210-4511-8.
- PAŘÍZKOVÁ, I. *Odpovědnost za porušení předpisů devizového práva*. Časopis pro právní vědu a praxi. 2001, č. 2, s. 185–191. ISSN 1210 -9126.
- PAŘÍZKOVÁ, I. *Požadavky na fungování municipiálního finančního systému s přihlédnutím k právnímu postavení organizačních složek a příspěvkových organizací.* Časopis pro právní vědu a praxi. 2002, roč. 10, č. 3, s. 235–243. ISSN 1210-9126.
- PAULÍK, T. *Teorie hospodářské politiky.* Karviná: Slezská univerzita v Opavě, 2000. 160 s. ISBN 80-7248-098-7.

- PAVLÍČEK, V. *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář 2. díl. Práva a svobody.* 2. doplněné a podstatně rozšířené vydání. Praha: Linde, 2002. 1164 s. ISBN 80-7201-391-2.
- PEARCE, D. W. *Macmillanův slovník moderní ekonomie.* Praha: Victoria Publishing, 1992. 549 s. ISBN 80-856-05-42-2.
- PEKOVÁ, J. *Hospodaření obcí a rozpočet*. Praha: Codex Bohemia, 1997. 287 s. ISBN 80-85963-34-5.
- PEKOVÁ, J., PILNÝ, J., JETMAR, M. *Veřejná správa a finance veřejného sektoru.* Praha: ASPI, 2005. 555 s. ISBN 8073570521.
- PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky.* 4. aktualizované a rozšířené vydání. Praha: ASPI, 2008. 579 s. ISBN 978-80-7357-358.
- *Performance Budgeting: a Users` Guide* [online]. OECD, Policy Brief, 2008. [cit. 21. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/40357919.pdf>.
- POLOUČEK, S. *Bankovnictví*. Praha: C. H. Beck, 2006. 716 s. ISBN 8071794627.
- POLOUČEK, S. *Peníze, banky, finanční trhy*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009. 415 s. ISBN 9788074001529.
- POPPER, K. R. *Logika vědeckého bádání.* 1. vydání. Praha: Oikoymenh, 1997. xliv, 617 s. ISBN 80-86005-45-3.
- POTŮČEK, M. a kol. *Veřejná politika*. Praha: Slon, 2005. 396 s. ISBN 80-86429-50-4.
- PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část.* 6. vydání. Brno: Masarykova univerzita, 2004, ISBN 80-210-3350-9, str. 34–35.
- PRUŠVIC, D. *Evropská fiskální pravidla a jejich účinnost: prvních 15 let.* [online]. Politická ekonomie, 2010. s. 51–69 [cit. 17. 6. 2013]. Dostupné z: <www.vse.cz/polek/download.php?jnl=polek&pdf=719.pdf>.
- *Přehled státního rozpočtu* [online]. Monitor [cit. 30. 4. 2013]. Dostupné z: <http://monitor.statnipokladna.cz/2012/statni-rozpocet/#tabId>.
- RADVAN, M. a kol. *Finanční právo a finanční správa. Berní právo*. Brno: Doplněk a Masarykova univerzita, 2008. 510 s. ISBN 978-80-210-4732-7.
- RADVAN, M. *Místní daně.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. 244 s. ISBN 978-80-7357-932-6.

- RADVAN, M. *Zákon o dani z nemovitostí. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2006. 335 s. ISBN 80-7179-478-3.
- RADVAN, M. *Je berní právo samostatným odvětvím práva?* In Dny práva –2008 – Days of Law, Brno: Masarykova univerzita, 2008, ISBN 978-80-210-4733-4, str. 295–304.
- RAŠÍN, A. *Finanční a hospodářská politika československá do konce roku 1921*. Praha: Pražská akciová tiskárna v Praze, 1922. **151 s. ISBN nebylo přiděleno.**
- REJNUŠ, O. *Peněžní ekonomie (Finanční trhy)*. 4. aktualizované vydání. Brno: Vysoké učení technické v Brně, Akademické nakladatelství CERM, 2008. 352 s. ISBN 8021437030.
- ROMANO, R. The Sarbanes-Oxley Act and the Making of Quack Corporate Governance. *Yale Law Journal*. 2005, roč. 114, č. 7, s. 1521–1611.
- ROTHBARD, M. *The Great Society: A Libertarian Critique.* In ROMANO, R., LEIMAN, M. (eds.) *Views on Capitalism*. Beverly Hills: Glencoe Press, 1970. s. 86–94. [online] Google Inc. [cit. 1. 10. 2013]. Dostupné z: <http://scholar.google.cz>.
- ROTHSCHILD, M., STIGLITZ, J. Equilibrium in Competitive Insurance Markets: An Essay on the Economics of Imperfect Information. *Quarterly Journal of Economics*. 1976, roč. 90, č. 4, s. 629–649.
- RUBIN, S. I., BLAND, R. L. *Budgeting a guide for local governments.* Maryland, United Book Press, Inc., 1997. ISBN 0-87326-151-8.
- SCHICK, A. *Performance Budgeting and Accrual Budgeting: Decision Rules or Analytic Tools?* [online]. OECD Journal of Budgeting. 2007, roč. 7, č. 2, s. 109–138. ISSN 1608-7143. [cit. 21. 6. 2013]. Dostupné z: <http://www1.oecd.org/gov/budgeting/42188101.pdf>.
- SIDAK, M., DURAČINSKÁ, M. *Finančné právo.* Bratislava: C. H. Beck, 2012. xxvi, 448 s. ISBN 978-80-89603-04-6
- SILVERMAN, D. *Doing Qualitative Research.* 3. vydání. London: Sage, 2010.
- SOJKA, V. *Mezinárodní zdanění příjmů. Smlouvy o zamezení dvojího zdanění a zákon o dani z příjmů.* Praha: Aspi, 2006. s. 201–228. ISBN 80-7357-160-9.
- STEISS, A. W., CYPRIAN NWAGWU, E. O. *Financial Planning and Management in Public Organizations.* New York: Marcel Dekker, Inc., 2001. 408 s. ISBN 0-8247-0583-1.

- STIGLER, G. J. The Economics of Minimum Wage Legislation. *American Economic Review.* 1946, roč. 36, č. 3, s. 358–365.
- STIGLER, G. J., The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*. 1971, roč. 2, č. 1, s. 3–21.
- STIGLITZ, J. E. *Ekonomie veřejného sektoru.* 1. vydání. Praha: Grada, 1997. 661 s. ISBN 80-7169-454-1.
- STIGLITZ, J. E., WEISS, A. Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *American Economic Review.* 1981, roč. 71, č. 3, s. 393–410.
- STRECKOVÁ, Y., MALÝ, I. *Veřejná ekonomie pro školu i praxi*. 1. vydání. Brno: Computer Press, 1998. 214 s. ISBN 80-7226-112-6.
- *Suspected Money Laundering in the Residential Real Estate Industry – An Assessment Based Upon Suspicious Activity Report Filing Analysis.* [online] Financial Crimes Enforcement Network. Vytvořeno duben 2008. [cit. 19. 8. 2012]. Dostupné z: <http://www.fincen.gov/news_room/rp/files/MLR_Real_Estate_Industry_SAR_web.pdf>.
- ŠELEŠOVSKÝ, J., JAHODA, R. *Veřejné finance v ČR a EU*. Brno: Masarykova univerzita, 2005. 179 s. ISBN 80-210-3410-6.
- ŠÍMA, J. (ed.) *James M. Buchanan: Politika Očima Ekonoma*. Praha: Liberální institut, 2002. 101 s. ISBN 80-86389-21-9.
- ŠRAMKOVÁ, D., POPŁAWSKI, M. *Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic.* Edited by: M. Popławski, D. Šramková; Reviewed by N. Rozehnalová, L. Etel. Brno: Masarykova univerzita, 2008. 436 s. Spisy Právnické fakulty MU č.340 (řada teoretická). ISBN 978-80-210-4768-6.
- *The internal audit function in banks* [online]. Bank for International Settlements, 2012. ISBN 92-9197-140-5 [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://www.bis.org/publ/bcbs223.pdf>.
- TOMÁŠEK, M. Bankovnictví jednotného vnitřního trhu Evropské unie. Praha: Linde, 1997. 516 s. ISBN 8072010522.
- TOMEŠ, I., KOLDINSKÁ, K. *Sociální právo Evropské unie.* 1.vydání. Praha: C. H. Beck, 2003. 267 s. ISBN 80-7179-831-2.
- VANČUROVÁ, A, LÁCHOVÁ, L. *Daňový systém ČR 2010*. 10. vydání. Praha: Nakladatelství 1. VOX a.s., 2010. 356 s. ISBN 978-80-86324-86-9.
- VYBÍHAL, V. *Veřejné finance*. Hradec Králové: E.I.A., 1995. 218 s. ISBN 80-85490-45-5.

- *Výroční zpráva 2012* [online]. Fond pojištění vkladů [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://www.fpv.cz/data/files/vyrocni-zpravy/vyrocni-zprava-2012.pdf>.
- WASCHBUSCH, G. *Bankenaufsicht: die Überwachung der Kreditinstitute und Finanzdienstleistungsinstitute nach dem Gesetz über das Kreditwesen*. 1. vydání München: R. Oldenbourg, 2000. 654 s. ISBN 34-862-5506-1.
- WEBER, M. *Autorita, etika a společnost: Pohled sociologa do dějin.* Přel. ŠKODA, J. Praha: Mladá fronta, 1997. 296 s. ISBN 80-204-0611-5.
- WOŻNIAK, B. *Zasady funkcjonowania i zakres publicznego systemu finansowego*. In: PIETRZAK, B., POLAŃSKI, Z., WOŻNIAK, B. (eds.) *System finansowy w Polsce*. Warszawa: PWN, 2003. 838 s. ISBN 83-01-14065-8. s. 428 an.
- WRIGHT, G., NEMEC, J. *Management veřejné správy: Teorie a praxe – zkušenosti z transformace veřejné správy ze zemí střední a východní Evropy.* 1. vydání. Praha: Ekopress, 2003. 419 s. ISBN 80-86119-70-X.
- ZAHÁLKA, V. *Teoretické otázky finančního práva*. Brno: Univerzita J. E. Purkyně v Brně, 1982. 237 s. ISBN nebylo přiděleno.
- ŽÁK, M. a kol. *Velká ekonomická encyklopedie.* Praha: Linde, 1999. 806 s. ISBN 80-7201-172-3.

Právní předpisy a související dokumenty

- 2012/771/EU: Doporučení Komise ze dne 6. prosince 2012 týkající se opatření, která mají pobídnout třetí země k uplatňování minimálních standardů řádné správy v oblasti daní. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 2. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.
- 2012/772/EU: Doporučení Komise ze dne 6. prosince 2012 o agresivním daňovém plánování. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 2. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.
- Articles of the Model Convention with respect to taxes on income and on capital. [online] OECD. [cit. 14. 2. 2013] Dostupné z: <http://www.oecd.org/dataoecd/50/49/35363840.pdf>.
- Lisabonská smlouva pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, podepsaná v Lisabonu dne 13. prosince 2007, publikovaná ve Sbírce mezinárodních smluv pod číslem 111/2009 Sb. m. s. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 11. 2012].

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2321/2002 ze dne 16. prosince 2002 o pravidlech pro účast podniků, výzkumných středisek a vysokých škol a pro šíření výsledků výzkumu k provádění 6. rámcového programu Evropského společenství (2002–2006), ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1080/2006 ze dne 5. července 2006 o Evropském fondu pro regionální rozvoj a o zrušení nařízení (ES) č. 1783/1999, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: http://eur.lex.europa.eu/.
- Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: http://eur.lex.europa.eu/.
- Nařízení Komise (ES) č. 1828/2006 ze dne 8. prosince 2006, kterým se stanoví prováděcí pravidla k nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 o obecných ustanoveních týkajících se Evropského fondu pro regionální rozvoj, Evropského sociálního fondu a Fondu soudržnosti, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: http://eur.lex.europa.eu/.
- Nařízení Rady (Euratom) č. 1908/2006 ze dne 19. prosince 2006, kterým se stanoví pravidla pro účast podniků, výzkumných středisek a vysokých škol na akcích v rámci sedmého rámcového programu Evropského společenství pro atomovou energii a pro šíření výsledků výzkumu (2007 až 2011), ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: http://eur.lex.europa.eu/.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1906/2006 ze dne 18. prosince 2006, kterým se stanoví pravidla pro účast podniků, výzkumných středisek a vysokých škol na akcích v rámci sedmého rámcového programu a pro šíření výsledků výzkumu (2007 až 2013), ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: http://eur.lex.europa.eu/.
- Nařízení Komise (ES) č. 800/2008 ze dne 6. srpna 2008, kterým se v souladu s články 87 a 88 Smlouvy o ES prohlašují určité kategorie podpory za slučitelné se společným trhem (obecné nařízení o blokových výjimkách), ve znění pozděj-

ších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: http://eur.lex.europa.eu/.

- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 ze dne 24. listopadu 2010 o zřízení Evropského orgánu dohledu (Evropského orgánu pro bankovnictví), o změně rozhodnutí č. 716/2009/ES a o zrušení rozhodnutí Komise 2009/78/ES, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.
- Nařízení Rady (ES) 1798/2003 ze dne 7. října 2003 o správní spolupráci v oblasti daně z přidané hodnoty a o zrušení nařízení (EHS) č. 218/92, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 12. 2012].
- Nařízení Rady (ES) č. 1083/2006 ze dne 11. července 2006 o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu a Fondu soudržnosti a o zrušení nařízení (ES) č. 1260/1999, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.
- Nařízení Rady (ES) č. 1198/2006 ze dne 27. července 2006 o Evropském rybářském fondu, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.
- Nařízení vlády č. 461/2002 Sb., o institucionální podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o hodnocení výzkumných záměrů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Nařízení vlády č. 689/2004 Sb., o soustavě oborů vzdělání v základním, středním a vyšším odborném vzdělávání, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Nařízení vlády č. 122/2006 Sb., kterým se stanoví minimální výše stipendia v případě tíživé sociální situace studenta, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Návrh SMĚRNICE RADY o společném konsolidovaném základu daně z příjmů právnických osob (CCCTB). In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 2. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.

- Opatření České národní banky č. 3/2011 Věstníku České národní banky, kterým se stanoví podmínky tvorby povinných minimálních rezerv. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 1189/2011 ze dne 18. listopadu 2011, kterým se stanoví prováděcí pravidla k některým ustanovením směrnice Rady 2010/24/EU o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 2. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.
- Roční zpráva o výsledku hospodaření České národní banky za rok 2012 [online]. Česká národní banka [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: http://www.cnb.cz/miranda2/export/sites/www.cnb.cz/cs/o_cnb/hospodareni/download/cnb_vysledky_hospodareni_2012.pdf
- Rozhodnutí Rady č. 597/2000 (ES, Euratom) ze dne 29. září 2000 o systému vlastních zdrojů Evropských společenství, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.
- Směrnice OECD 70/1997 FZ o převodních cenách pro nadnárodní podniky a daňové správy, ve znění pozdějších předpisů [online]. Generální finanční ředitelství, aktualizováno 2013 [cit. 14. 2. 2013]. Dostupné z: <http://www.financnisprava.cz/cs/mezinarodni-spoluprace/mezinarodni-zdanovani-prime-dane/prevodni-ceny-zdanovani-nadnarodnich-spolecnosti/smernice-oecd-2408>.
- Směrnice Rady 90/434/EEC, o společném systému zdanění v případech fúzí, rozdělení, převodu majetku a výměny obchodních podílů na majetku společnosti členských států, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 8. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.
- Směrnice Rady č. 90/435/EHS o společném systému zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských států, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 8. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.
- Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 30. 7. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.

- Směrnice Rady 2009/133/ES ze dne 19. října 2009 o společném systému zdanění při fúzích, rozděleních, částečných rozděleních, převodech aktiv a výměně akcií týkajících se společností z různých členských států a při přemístění sídla evropské společnosti nebo evropské družstevní společnosti mezi členskými státy, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 8. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.
- Směrnice Rady 2010/24/EU ze dne 16. března 2010, o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 2. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.
- Směrnice Rady 2011/16/EU ze dne 15. února 2011 o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS, ve znění pozdějších předpisů. In: EU-R-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 2. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.
- Směrnice Rady 2011/96/EU ze dne 30. listopadu 2011 o společném systému zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských států, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 8. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.
- *Sněmovní tisky 1003 a 1004* [online]. Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Poslední úpravy 24. 9. 2013 [cit. 24. 9. 2013]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=1003> a <http://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=6&t=1004>.
- Standard ČBA č. 19 – Kodex chování mezi bankami a klienty [online]. Česká bankovní asociace, 2010 [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: https://www.czech-ba.cz/sites/default/files/dokumentyclanku/kodex-chovani-mezi-bankami-klienty/down14781.pdf
- Stanovisko Výboru regionů „Společný konsolidovaný základ daně z příjmů právnických osob (CCCTB)“, ve znění pozdějších předpisů. In: EUR-lex [právní informační systém]. Úřad pro publikace Evropské unie [cit. 14. 2. 2013]. Dostupné z: <http://eur-lex.europa.eu/>.
- Úřední sdělení České národní banky č. 3/2006 Věstníku České národní banky, o vydání třetí verze Pravidel pro referenční banky a výpočet (fixing) referenčních úrokových sazeb (PRIBID a PRIBOR). In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV a SVOBOD jako součásti ústavního pořádku ČR,

ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 14. 6. 2013].

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Ústavní zákon č. 347/1997 Sb., o vytvoření vyšších územních samosprávných celků a o změně ústavního zákona České národní rady č. 1/1993. Sb. Ústava ČR, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].
- Vládní finanční statistika – 2011 [online]. Ministerstvo financí ČR [cit. 25. 11. 2012]. Dostupné z http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/statistika--vladniho-sektoru/2011/vladni-financni-stattistika-12839#2
- Vládní návrh Zprávy o plnění státního rozpočtu za 1. pololetí 2012 – Výsledky hospodaření státního rozpočtu [online]. Ministerstvo financí [cit. 25. 11. 2012]. Dostupné z http://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/monitoring/plneni-statniho--rozpoctu/2012/vladni-navrh-zpravy-o-plneni-2012-1p-6935
- Vyhláška č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Vyhláška č. 370/2003 Sb., kterou se stanoví podmínky a náležitosti pro prokázání skutečností rozhodných pro posouzení žádosti o snížení zajištění spotřební daně nebo o upuštění od jeho poskytnutí, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].
- Vyhláška č. 492/2005 Sb., o krajských normativech, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Vyhláška č. 323/2002 Sb., o rozpočtové skladbě, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].
- Vyhláška č. 48/2012 Sb., o územních pracovištích finančních úřadů, která se nenacházejí v jejich sídlech, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].
- Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 8. 2013].
- Zákon č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].

- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].
- Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění účinném do 31. 12. 2010. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].
- Zákon č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].
- Zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].
- Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Zákon č. 592/1992 Sb., o pojistném na veřejné zdravotní pojištění, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].
- Zákon č. 6/1993 Sb. o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 7. 2013].
- Zákon č. 16/1993 Sb., o dani silniční, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].
- Zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech a o některých opatřeních s tím souvisejících a o doplnění zákona České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 7. 2013].

- Zákon č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Zákon č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (vysokoškolský zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Zákon č. 306/1999 Sb., o poskytnutí dotací soukromým školám, předškolním a školským zařízením, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Zákon č. 104/2000 Sb., o Státním fondu dopravní infrastruktury a o změně zákona č. 171/1991 Sb., o působnosti orgánů České republiky ve věcech převodů majetku státu na jiné osoby a o Fondu národního majetku České republiky, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].
- Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Zákon č. 243/2000 Sb., o rozpočtovém určení výnosů některých daní územním samosprávným celkům a některým státním fondům (zákon o rozpočtovém určení daní), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].

- Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Zákon č. 253/2000 Sb., o mezinárodní pomoci při správě daní, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].
- Zákon č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Zákon č. 176/2001 Sb., změna ústavního zákona o vytvoření vyšších samosprávných celků, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých předpisů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Zákon č. 109/2002 Sb., o výkonu ústavní výchovy nebo ochranné výchovy ve školských zařízeních a o preventivně výchovné péči ve školských zařízeních a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Zákon č. 130/2002 Sb., o podpoře výzkumu a vývoje z veřejných prostředků a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o podpoře výzkumu a vývoje), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Zákon č. 420/2002., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 11. 2012].
- Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Zákon č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 7. 2013].

- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 8. 2013].
- Zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Zákon č. 563/2004 Sb., o pedagogických pracovnících a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Zákon č. 180/2005 Sb., o podpoře výroby elektřiny z obnovitelných zdrojů energie a o změně některých zákonů, ve znění účinném k 31. prosinci 2012. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].
- Zákon č. 377/2005 Sb., o doplňkovém dohledu nad bankami, spořitelními a úvěrními družstvy, institucemi elektronických peněz, pojišťovnami a obchodníky s cennými papíry ve finančních konglomerátech a o změně některých dalších zákonů (zákon o finančních konglomerátech), ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Zákon č. 137/2006 Sb., o veřejných zakázkách, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 18. 11. 2012].
- Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 10. 11. 2012].
- Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 15. 5. 2013].
- Zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Zákon č. 145/2010 Sb., o spotřebitelském úvěru a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Zákon č. 180/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].

- Zákon č. 456/2011 Sb., o Finanční správě ČR, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Zákon č. 471/2011 Sb. o mezinárodní pomoci při vymáhání některých finančních pohledávek, ve znění pozdějších předpisů. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 4. 2013].
- Závěrečný účet za rok 2012 Kapitola č. 312, Ministerstvo financí [online]. Ministerstvo financí [cit. 25. 4. 2013]. Dostupné z: http://www.mfcr.cz/assets/cs/media/Zaverecny-ucet-MF_2012_Zprava-o-hospodareni-s-rozpoctovymi-prostredky-kapitoly-312-Ministerstvo-financi-k-31-12-2012.pdf

Judikatura

- Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 703/06 ze dne 21. 4. 2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 8. 2013].
- Nález Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 75/93 ze dne 25. 11. 1993. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 8. 2013].
- Nález Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 146/01 ze dne 28. 8. 2001. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 8. 2013].
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové sp. zn. 21 Co 344/2001 ze dne 15. 10. 2001. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 8. 2013].
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 1 Afs 51/2009 ze dne 2. 9. 2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 7. 2013].
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 2 Afs 186/2006 ze dne 27. 10. 2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 7. 2013].
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Afs 75/2009–142 ze dne 29. 10. 2009. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 19. 8. 2013].
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 6 Ads 88/2006-159 ze dne 24. 2. 2010. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 7. 2013].
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu sp. zn. 7 Afs 85/2011 ze dne 29. 2. 2012. In: ASPI [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 25. 7. 2013].

Seznam tabulek

Tabulka 1: Přednosti a nevýhody kvantitativního a kvalitativního výzkumu. Zdroj: BROŽOVIČOVÁ, K., FABO, B. s využitím HENDL, J. Kvalitativní výzkum: základní teorie, metody a aplikace. 2. aktualizované vydání. Praha: Portál, 2008. s. 50–63. Tab. 2.3. Přednosti a nevýhody kvantitativního výzkumu a Tab. 2.5. Přednosti a nevýhody kvalitativníhho výzkumu. 145

Tabulka 2: Do jaké míry považujete následující možné problémy českého hospodářství za aktuální a závažné? (Udělujte body od „1 – zcela nepodstatný“ do „5 – naprosto podstatný,“ 6 – respondent se nevyslovil.) 212–213

Tabulka 3: Existuje několik možností eliminace státního dluhu. Rozhodněte, nakolik jsou, podle Vašeho názoru, vhodné následující možnosti pro ČR. (Udělujte body od „1 – zcela nevhodná“ do „5 – naprosto vhodná,“ 6 – respondent se nevyslovil.) 213

Tabulka 4: Identifikace faktorů problémů české ekonomiky v odpovědích respondentů průzkumu. Pozn.: Zobrazeny jsou korelační koeficienty >,3. Při analýze byla využita ortogonální rotace Varimax. 215–216

Tabulka 5: Hodnoty pravděpodobností platnosti nulové hypotézy 216

Příloha č. 1: Výsledky kvantitativního sociologického výzkumu mezi studenty Právnické fakulty Masarykovy univerzity[483]

Celkový počet respondentů: 550 – studenti Právnické fakulty Masarykovy univerzity

Údaje o množství respondentů, kteří vybrali danou odpověď, jsou v následujících dvou tabulkách uvedeny v procentech.

Odpověď (odpovědělo)	1	2	3	4	5	6
výše státního dluhu (543 respondentů)	0,368	6,445	20,441	**39,963**	32,412	0,368
tempo růstu zadlužení domácností (542 respondentů)	0,369	5,719	22,324	**42,804**	27,306	1,475
míra nezaměstnanosti (541 respondentů)	1,109	12,014	**30,868**	29,944	26,062	0
vysoké nepřímé daně (542 respondentů)	0,738	17,712	**38,191**	28,044	11,623	3,69
vysoké přímé zdanění (540 respondentů)	1,481	17,777	**38,148**	29,074	10,925	2,592
nízký objem výdajů na inovace a vzdělávání (541 respondentů)	1,848	18,484	29,02	**31,053**	17,56	2,033
stále rostoucí objem výdajů na důchody (541 respondentů)	1,663	10,536	28,097	**30,683**	26,987	2,033
nestabilita nově zavedeného II. pilíře důchodového pojištění (543 respondentů)	4,051	15,469	**27,44**	26,887	18,232	7,918
míra korupce (543 respondentů)	1,104	3,683	13,812	27,808	**53,222**	0,368
morálka a morální jednání celé společnosti (542 respondentů)	1,66	11,992	21,771	21,955	**41,512**	1,107
hospodářská recese (542 respondentů)	1,66	18,819	**46,494**	24,538	4,612	3,874

483 Jana Kranecová, Michal Janovec, Brian Fabo, drobné úpravy Libor Kyncl

rostoucí míra bezdomovectví (542 respondentů)	13,837	**35,424**	31,18	11,992	4,243	3,321
postupné zanikání tzv. střední vrstvy a zvyšování rozdílů mezi bohatými a chudými (541 respondentů)	2,772	15,896	27,726	**32,717**	19,408	1,478
tempo růstu zadlužení ČR (543 respondentů)	0,552	6,629	20,81	**37,016**	34,622	0,368

Tabulka 2: Do jaké míry považujete následující možné problémy českého hospodářství za aktuální a závažné? (Udělujte body od „1 – zcela nepodstatný“ do „5 – naprosto podstatný,“ 6 – respondent se nevyslovil.)

Odpověď (odpovědělo)	1	2	3	4	5	6
zahraniční pomoc (540 respondentů)	29.629	**39,259**	24,629	4,259	1,111	1,111
zvyšování nepřímých daní (540 respondentů)	18,888	**39,259**	33,333	4,814	0,74	2,962
zvyšování přímých daní, zavedení progrese (542 respondentů)	18,634	**38,929**	28,597	8,302	2,583	2,952
zavedení paušální daně (541 respondentů)	15,711	**32,717**	30,868	3.881	0,924	15,896
snižování výdajů na důchody (543 respondentů)	17,127	32,412	**33,517**	9,944	5,34	1,657
snižování počtu úřadů a úředníků (543 respondentů)	3,867	10,128	25,966	**32,78**	26,703	0,552
přísné zamezení korupce (542 respondentů)	2,029	2,583	13,099	16,974	**64,391**	0,922
plné a kvalitnější čerpání prostředků z Evropské unie (542 respondentů)	2,583	5,166	25,276	23,062	**43,173**	0,738
výnosy z privatizace (541 respondentů)	11,645	22,55	**42,698**	8,872	4,066	10,166
tzv. monetizace dluhu spojená s vysokou inflací (540 respondentů)	20,37	23,888	23,518	0,74	0,925	**30,555**

Tabulka 3: Existuje několik možností eliminace státního dluhu. Rozhodněte, nakolik jsou, podle Vašeho názoru, vhodné následující možnosti pro ČR. (Udělujte body od „1 – zcela nevhodná“ do „5 – naprosto vhodná,“ 6 – respondent se nevyslovil.)

Myslíte si, že se v několika následujících letech podaří vládě ČR snížit tempo růstu zadlužení ČR? (Odpovědělo 541 respondentů)

1 – určitě ANO	1,663%
2 – spíše ANO	21,996%
3 – spíše NE	**59,519%**
4 – určitě NE	14,232%
5 – nevím, nemám názor	2,587%

Existuje podle Vašeho názoru hraniční bod velikosti státních výdajů? Tento bod bereme tak, že za tímto bodem státní dluh bude příliš velký a hospodaření a ekonomika státu budou ve „státním bankrotu." „Státní bankrot," tzv. „default" znamená neschopnost státu uhradit své závazky řádně a včas. (odpovědělo 516 respondentů)

ANO	**75,193%**
NE	24,806%

Vytváří faktický stav ekonomiky daného státu nějaká omezení pro realizovatelnost nové právní úpravy? (Odpovědělo 491 respondentů)

ANO	**78,207%**
NE	21,792%

Slyšeli jste už o finanční ústavě a jejím možném schválení ČR? (Odpovědělo 543 respondentů)

ANO	49,355%
NE	**50,644%**

Pokud jste v předchozí otázce odpověděli „ANO," myslíte si, že finanční ústava pomůže k eliminaci státního dluhu ČR? (Odpovědělo 287 respondentů)

1 – Ne, státní dluh bude dále narůstat	**31,358%**
2 – Ne, státní dluh bude stagnovat	18,466%

3 – Ano věřím 22,299%

4 – Nevím, nemám názor 27,874%

Vstoupili jste do nově zavedeného II. pilíře důchodového systému? (Odpovědělo 537 respondentů)

1 – ANO 5,772%

2 – Dosud NE, ale vstoupím 15,642%

3 – NE a vstupovat nehodlám **78,584%**

Pohlaví respondenta (Odpovědělo 542 respondentů)

Muž **53,505%**

Žena 46,494%

Věk respondenta (Odpovědělo 543 respondentů)

Do 25 let **95,211%**

26–34 let 3,314%

35–44 let 1,473%

Na základě výše uvedených výsledků výzkumu byly sociologickými kvantitativními metodami vytvořeny následující výstupy.

	Faktor				
Proměnná v průzkumu	I. Tempo růstu zadlužení	II. Výše daní	III. Socio-eko-nomický vývoj	IV. Stav společ-nosti	V. Dů-chodový systém
Tempo růstu zadlužení ČR	,869				
Výše státního dluhu	,857				
Vysoké přímé zdanění		,886			
Vysoké nepřímé daně		,881			

Rostoucí míra bezdomovectví			,733		
Hospodářská recese			,637		
Zánik střední třídy			,621		
Míra nezaměstnanosti			,454		
Morálka a jednání celé společnosti				,825	
Míra korupce				,713	
Nízké výdaje inovace a vzdělávání				,473	,313
Tempo růstu zadlužení domácností	,309			,329	
Rostoucí výdaje na důchody					,740
Nestabilita II. Pilíře					,730

Tabulka 4: Identifikace faktorů problémů české ekonomiky v odpovědích respondentů průzkumu. Pozn.: Zobrazeny jsou korelační koeficienty >,3. Při analýze byla využita ortogonální rotace Varimax.

Faktor	Signifikance
I. Tempo růstu zadlužení	,088
II. Výše daní	,368
III. Socio-ekonomický vývoj	,219
IV. Stav společnosti	,238
V. Důchodový systém	,612

Tabulka 5: Hodnoty pravděpodobností platnosti nulové hypotézy

Příloha č. 2: Podoba dotazníku pro kvantitativní sociologický výzkum – pilotní výzkum v rámci projektu[484]

Dotazník ke vztahu práva a ekonomie

Tento dotazník má za úkol zjistit Váš názor na aktuální témata týkající se ekonomiky České republiky. Nemusíte se obávat, že byste zaškrtli nesprávnou odpověď – neexistují správné a špatné odpovědi, zajímají nás pouze Vaše názory.

1. Do jaké míry považujete následující možné problémy českého hospodářství za aktuální a závažné?

(Udělujte body od „1 – zcela nepodstatný" do „5 – naprosto podstatný".)

Hodnocení u každého možného problému: *1, 2, 3, 4, 5* nebo *Nevím, nemohu posoudit*

Možné problémy: výše státního dluhu – tempo růstu zadlužení domácností – míra nezaměstnanosti – vysoké nepřímé daně – vysoké přímé zdanění – nízký objem výdajů na inovace a vzdělávání – stále rostoucí objem výdajů na důchody – nestabilita nově zavedeného II. pilíře důchodového pojištění – míra korupce – morálka a morální jednání celé společnosti – hospodářská recese – rostoucí míra bezdomovectví – postupné zanikání tzv. střední vrstvy a zvyšování rozdílů mezi bohatými a chudými – tempo růstu zadlužení ČR

Jiné problémy, prosím uveďte.

2. Existuje několik možností eliminace státního dluhu. Rozhodněte, nakolik jsou, podle Vašeho názoru, vhodné následující možnosti pro ČR.

(Udělujte body od „1 – zcela nevhodná" do „5 – naprosto vhodná".)

Hodnocení u každého možného problému: *1, 2, 3, 4, 5* nebo *Nevím, nemohu posoudit*

484 Alena Kerlinová, Libor Kyncl

Možnosti eliminace státního dluhu: zahraniční pomoc – zvyšování nepřímých daní – zvyšování přímých daní, zavedení progrese – zavedení paušální daně – snižování výdajů na důchody – snižování počtu úřadů a úředníků – přísné zamezení korupce – plné a kvalitnější čerpání prostředků z EU – výnosy z privatizace – tzv. monetizace dluhu spojená s vysokou inflací

Jiné možnosti, prosím uveďte.

Ty možnosti, které jste hodnotili jako vhodné (udělili jste jim body 4 nebo 5), prosím, blíže rozveďte. (Např. pokud Vám přijde vhodné zvyšování nepřímých daní, uveďte konkrétně, o jakou daň by se mělo jednat a na kolik % by měla být navýšena apod.)

3. Myslíte si, že se v několika následujících letech podaří vládě ČR snížit tempo růstu zadlužení ČR?

*určitě ano

*spíše ano

*spíše ne

*určitě ne

*nevím, nemám názor

4. Existuje podle Vašeho názoru hraniční bod velikosti státních výdajů? Tento bod bereme tak, že za tímto bodem státní dluh bude příliš velký a hospodaření a ekonomika státu budou ve „státním bankrotu". „Státní bankrot," tzv. „default" znamená neschopnost státu uhradit své závazky řádně a včas.

*ANO Stručně vysvělete.

*NE Stručně vysvětlete.

Napadne-li Vás vysvětlení této hraniční velikosti, můžete jej uvést.

5. Uveďte svými slovy (maximálně čtyři věty celkem), jak chápete ekonomickou politiku státu (např. rozpočtová politika, daňová politika důchodová politika, obchodní politika, ale i jiné politiky).

Uveďte, prosím, alespoň deset konkrétních příkladů, jak ovlivňuje ekonomická politika státu Váš vlastní život, život Vaší rodiny a přátel.

6. Vytváří faktický stav ekonomiky daného státu nějaká omezení pro realizovatelnost nové právní úpravy?

*ANO, stručně vysvělete.

*NE, stručně vysvětlete.

7. Slyšeli jste už o finanční ústavě a jejím možném schválení ČR?

*ano

*ne

8. Pokud jste v předchozí otázce odpověděli „ANO“, myslíte si, že finanční ústava pomůže k eliminaci státního dluhu ČR? (Pokud jste v předchozí otázce odpověděli „NE“, neodpovídejte.)

*Ne, státní dluh bude dále narůstat.

*Ne, státní dluh bude stagnovat.

*Ano, věřím.

*Nevím, nemám názor.

9. Vstoupili jste do nově zavedeného II. pilíře důchodového systému?

*ano

*dosud ne, ale chystám se vstoupit

*ne a vstoupit se ani nechystám

Uveďte důvody svého rozhodnutí vstoupit či nevstoupit do nově zavedeného II. pilíře důchodového systému.

10. Jste:

*muž

*žena

11. Uveďte, prosím, Váš věk:

*do 25 let

*26 až 34 let

*35 až 44 let

Abstrakt: Tato monografie se zabývá společenskými vztahy upravenými finančním právem. Analyzuje metodu právní úpravy v oblasti finančního práva, tzv. finančněprávní metodu regulace. Pojednává o její podobnosti s administrativněprávní metodou regulace a zejména o specifikách metody regulace v berním právu, v rozpočtovém právu a v nefiskální části finančního práva. Obsahuje vysvětlení, proč některé segmenty finančního práva využívají zvláštní podtyp finančněprávní metody regulace a proč mají oddělený a specifický předmět právní úpravy. Finanční právní vztahy jsou rozděleny do tří oblastí: (i) berní právo sensu lato, (ii) rozpočtové právo sensu stricto a právo veřejných výdajů a (iii) nefiskální část finančního práva. Analýza ekonomických vztahů, ekonomických omezení při tvorbě právní úpravy a možností využití sociologických výzkumných metod ve finančním právu jsou součástí druhé poloviny monografie.

Klíčová slova: Autoaplikace; banka; bankovnictví; berně; centrální banka; Česká národní banka; daň; daň z přidané hodnoty; daň z příjmů; daňové právo; daňový proces; dohled; důchodové daně; ekologické daně; ekonomický limit; financování; finančněprávní akt; finanční právo; finanční správa; finanční právo procesní; finanční trhy; finanční úřad; Generální finanční ředitelství; hospodaření; hrubý domácí produkt; kapitál; kontrola veřejných financí; metoda regulace; metodologie; nepřímé daně; příjem státního rozpočtu; příslušnost; příspěvkové organizace územních samosprávných celků; mezinárodní spolupráce; mezinárodní zdanění; přeshraniční obchod; metoda regulace; majetkové daně; metoda regulace; Nejvyšší správní soud; přímé daně; regionální školství; regulace; soud; spotřební daně; správce daně; státní rozpočet; Ústavní soud; úřední osoby správce daně; veřejné finance; veřejné rozpočty; veřejné vysoké školy; veřejný zájem; vysoké školství.

Abstract: This monograph deals with social relations regulated by financial law. It analyzes the method of legal regulation in financial law relations, so called financial law regulatory method. It discusses its characteristics similar to administrative law regulatory method and its specifics in the tax law, in the budgetary law and in non-fiscal part of financial law. It is explained why certain segments of financial law use unique financial law method of legal regulation and why it has a separate and specific object of legal regulation. The financial law relations and their analysis are divided to three areas: (i) tax law sensu lato, (ii) budgetary law sensu stricto and public expenditures law and (iii) non-fiscal part of financial law. The analysis of the economic relations and of the economic limitations imposed on adopting the legal regulation along with the options how to use sociological research methods in the financial law are incorporated in the second half of the monograph.

Key words: Bank; capital; central bank; Constitutional Court; control of public funds; court; cross-border trade; Czech national bank; economic limit; environmental taxes; excises; financial law; financial legal act; financial market; funding; government revenue; government loss; gross domestic product; income tax; indirect taxes; international cooperation; international taxation; judicial decisions; local authority; local education system; method of legal regulation; methodology; methods of regulation; public finance; public interest; property taxes; public budgets; public universities; regulation; self-application; state budget; state-funded institutions; supervision; Supreme Administrative Court; tax; tax administration; tax administrator; tax authority; tax law; tax procedure; territorial self-governing units; university educational system; value added tax.

Vědecká redakce MU
prof. PhDr. Ladislav Rabušic, CSc., Mgr. Iva Zlatušková,
prof. RNDr. Zuzana Došlá, DSc., Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.,
Mgr. Michaela Hanousková, doc. PhDr. Jana Chamonikolasová, Ph.D.,
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D., Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.,
prof. PhDr. Petr Macek, CSc., PhDr. Alena Mizerová,
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D., doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.,
Mgr. David Povolný, Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.,
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc., prof. PhDr. Marie Vítková, CSc.,
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

METODA A EKONOMICKÉ LIMITY REGULACE VE FINANČNÍM PRÁVU

Libor Kyncl, Petr Mrkývka a kol.

Vydala Masarykova univerzita roku 2013
Spisy Právnické fakulty MU č. 444 (řada teoretická, Edice S)

Ediční rada:
J. Kotásek (předseda), J. Bejček, V. Kratochvíl,
N. Rozehnalová, P. Mrkývka, J. Hurdík, R. Polčák, J. Šabata

Tisk: Point CZ s.r.o., Milady Horákové 890/20, 602 00 Brno 2
1. vydání, 2013

ISBN 978-80-210-6774-5