



Jan Neckář, Petr Mrkývka  
a kolektiv

# EVOLUCE FINANČNÍHO PRÁVA

MASARYKOVA  
UNIVERZITA



ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS IURIDICA  
EDITIO SCIENTIA

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



# EVOLUCE FINANČNÍHO PRÁVA

Jan Neckář, Petr Mrkývka a kolektiv



Masarykova univerzita  
Brno 2023

### **Autoři kapitol**

Kapitola 1 a 11: Petr Mrkývka

Kapitola 2: Tereza Homa

Kapitola 3: Michal Radvan

Kapitola 4: Jan Neckář

Kapitola 5: Martina Charvátová

Kapitola 6: Michael Feldek

Kapitola 7: Ladislav Hrabčák

Kapitola 8: Eva Tomášková

Kapitola 9: Damian Czudek

Kapitola 11 a 12: Johan Schweigl a Jiří Blažek

Kapitola 13: Michal Janovec

Závěr: všichni autoři

Recenzenti:

prof. JUDr. Hana Marková, CSc.

dr Mgr. Michal Koziel, Ph.D.

Gratis Open Access – <https://www.press.muni.cz/open-access>

© 2023 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-280-0501-6 (online ; pdf)

# OBSAH

<b>O autorech</b> .....	9
<b>Úvod</b> .....	15
<b>1 Obecná část finančního práva</b> .....	21
1.1 Hledání obecné části.....	21
1.2 Finanční právo v období III. republiky.....	22
1.3 Stručně k obecné části finančního práva v letech 1948–1990.....	25
1.4 Exitus socialistického finančního práva.....	30
1.5 Obecná část finančního práva v demokratickém právním státě ...	36
<b>2 Digitalizace daňové a celní správy</b> .....	39
2.1 Od papíru k elektronickému podání.....	41
2.2 Současnost.....	48
2.3 Efektivita současné digitalizace finanční a celní správy České republiky.....	52
2.4 Budoucí vývoj digitalizace v České republice.....	53
<b>3 Daňové právo hmotné</b> .....	55
3.1 Období demokratického Československa – recepce daňového systému.....	59
3.2 Vznik České republiky – nejvýznamnější reforma daní.....	61
3.3 Reforma nepřímých daní v souvislosti se vstupem do Evropské unie.....	65
3.4 Daňová reforma 2008 – „Topolánkův bat’oh“.....	66
3.5 Reforma civilního práva 2014 a (ne)související reforma zejména transferových daní.....	69
3.6 Změny daňového práva v (ne)souvislosti s COVID-19 a v době pocovidové.....	70
3.7 Daňové právo hmotné de lege ferenda.....	73

<b>4 Daňový proces</b> .....	77
4.1 Období do konce roku 1992 .....	78
4.2 Období účinnosti zákona o správě daní a poplatků .....	80
4.2.1 Když $3+1 = 3$ aneb změny lhůty pro vyměření daně .....	82
4.2.2 Daňová kontrola .....	84
4.2.3 Povinnost úhrady nepravomocně vyměřené daně .....	86
4.3 Daňový řád .....	87
4.3.1 Výroční novela daňového řádu .....	89
4.4 Daňový proces <i>de lege ferenda</i> .....	90
<b>5 Daňové sankce</b> .....	93
<b>6 Soudní přezkum finančněprávních aktů (finanční právo soudní)</b> .....	101
6.1 Zavedení správního soudnictví v České republice .....	102
6.1.1 Kolegia Nejvyššího správního soudu .....	105
6.2 Vstup České republiky do Evropské unie .....	107
6.3 Vývoj soudního přezkumu v judikatuře .....	112
6.4 Délka soudního řízení a míra právní jistoty .....	119
<b>7 Boj s daňovými úniky</b> .....	123
7.1 Převážně unilaterální nástroje boje proti daňovým únikům (1989–2013) .....	126
7.2 Společný a koordinovaný postup v boji proti daňovým únikům (2013–současnost) .....	130
7.3 Post-ATAD boj proti daňovým únikům v České republice .....	136
7.4 Možné scénáře dalšího vývoje boje proti daňovým únikům v oblasti přímého zdanění .....	140
7.4.1 Scénář č. 1: zachování současného stavu (status quo) .....	140
7.4.2 Scénář č. 2: zmnožování právních aktů v boji proti daňovým únikům .....	141
7.4.3 Scénář č. 3: harmonizace korporátního zdanění .....	142
7.5 Předpokládaný vývoj boje proti daňovým únikům v oblasti DPH .....	143



---

<b>8 Fiskální politika</b> .....	147
8.1 Teoretické vymezení fiskální politiky.....	147
8.2 Právní aspekty fiskální politiky.....	149
8.2.1 Zákony o státním rozpočtu.....	149
8.2.2 Zákony o vydání státních dluhopisů a státním dluhopisovém programu.....	153
8.2.3 Zákon o rozpočtové odpovědnosti.....	162
8.2.4 Další změny zapříčiněné koronavirovou pandemií.....	165
8.3 Ekonomické dopady fiskální politiky.....	166
<b>9 Veřejný audit</b> .....	171
9.1 Kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu.....	179
9.2 Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků.....	182
9.3 Veřejnosprávní kontrola.....	183
<b>10 Monetární a devizové právo</b> .....	187
10.1 Právní regulace koruny československé.....	188
10.2 Měnová unie České republiky a Slovenské republiky.....	193
10.3 Měnová odluka.....	195
10.4 Peněžní reformy v České republice.....	200
10.5 Stručná evoluce dalších segmentů měnového práva.....	202
10.6 Vnější ochrana měny.....	207
<b>11 Institucionální otázky měnověpolitického zřízení</b> .....	215
11.1 Proměny měnové politiky a měnového práva po roce 1989.....	222
11.1.1 Měnová politika v průběhu transformace.....	225
11.1.2 Měnová politika v podmínkách vzniku České republiky.....	226
11.2 Vývoj v poslední dekádě.....	233
11.3 ČR a euro.....	237
<b>12 Institucionální otázky euroměnového systému</b> .....	241
12.1 Několik názorů na společnou měnu.....	245
12.2 Realita jednotné měny.....	246
12.3 Euro v druhé dekádě existence.....	246

---

<b>13 Finanční trh</b> .....	259
13.1 Období od roku 1990–1998.....	261
13.2 Období v letech 1998–2004.....	264
13.2.1 Období po vstupu ČR do EU (2004 až současnost) .....	269
13.3 Institucionální evoluce – vývoj dohledové struktury nad finančním trhem.....	271
13.4 Shrnutí vývoje finančního trhu.....	278
<b>Závěr aneb Quo vadis, finanční právo?</b> .....	285
<b>Summary</b> .....	291
<b>Literatura a další použité zdroje</b> .....	293

## O AUTORECH

### **doc. Ing. Jiří Blažek, CSc.**

Otec-zakladatel Katedry finančního práva a národního hospodářství Právnické fakulty Masarykovy univerzity. Narodil se v roce 1947 v Kyšperku (dnešní Letohrad) v Orlických horách. Po studiích na Vysoké škole ekonomické v Praze působil na Fakultě stavební Vysokého učení technického v Brně a v roce 1991 byl přizván tehdejším vedoucím nově vzniklé Katedry národního hospodářství doc. Jiřím Klestilem (1929–2010) na Právnickou fakultu Masarykovy univerzity, kde plně navázal na tradiční Englišovo pojetí národního hospodářství jako nedílnou součást právnických studií a rozvoje právní vědy, čemuž je nadále věrný. Později se stal vedoucím této katedry a stál u sloučení s finančním právem, kde byl vedoucím až do roku 2015. Jedno funkční období působil jako děkan olomoucké právnické fakulty. Rovněž se podílel na vzniku několika privátních vysokých škol ekonomického směru v Polsku a na Slovensku. Je dlouholetým členem rozkladové komise Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže. V rámci zkoumání interakce práva a ekonomie se zabývá zejména centrálním bankovníctvím, monetární politikou a bádáním díla Karla Engliše. Zákonitě stojí za řadou úspěšných projektů spolupráce mezi Masarykovou univerzitou a Českou národní bankou, a to včetně křtu pamětní bankovky věnované Karlu Englišovi v aule na brněnské právnické fakultě. Působí v International Center of the Public Finance and Tax Law Research a v České společnosti ekonomické.

### **Dr Mgr. Damian Czudek, Ph.D.**

Je odborným asistentem na katedře Finančního práva a národního hospodářství Právnické fakulty Masarykovy univerzity. V roce 2014 úspěšně ukončil doktorské studium (duble degree) v oboru finančního práva na Právnické fakultě Masarykovy univerzity a Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu w Białymstoku, čímž získal akademické tituly Ph.D. a Dr. Zaměřuje se na problematiku daňového práva, finanční kontroly, jednotlivé finanční procesy, informace ve finanční správě a otázky elektronizace. Účastní se zahraničních a tuzemských vědeckých konferencí, je autorem řady odborných publikací.

Působí v radách recenzentů několika zahraničních časopisů, např. Public Governance, Administration and Financial Law Review, v programové radě časopisu Prawo pomocy publicznej. Je zakladatelem Centra polského práva a členem International Center of the Public Finance and Tax Law Research.

### **Mgr. Michael Feldek**

Narodil se v roce 1987 v Brně. Absolvoval Právnickou fakultu Masarykovy univerzity v Brně, kde získal v roce 2012 magisterský titul ve studijním programu Právo a právní věda. Od roku 2013 je zaměstnancem Finanční správy České republiky, od roku 2015 působí na Odvolacím finančním ředitelství. Profesionálně se zabývá zejména vedením přidělených soudních sporů ve věci daní a prováděním řízení o opravných prostředcích proti rozhodnutím vydaným ve věcech placení daní. V současnosti je studentem doktorského studia v oboru Finanční právo a finanční vědy na Právnické fakultě Masarykovy univerzity.

### **Mgr. Ing. Tereza Homa**

Je studentkou doktorského studia v oboru Finanční právo a finanční vědy na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Mimo Právnické fakulty Masarykovy univerzity vystudovala Teritoriální studia na Fakultě regionálního rozvoje a mezinárodních studií Mendelovy univerzity. Pracuje v mezinárodní advokátní kanceláři a ve své praxi se zaměřuje zejména na správu daní. Během svých studií se věnuje především digitalizaci daňové správy a digitální dani.

### **JUDr. Ladislav Hrabčák, Ph.D.**

Je absolventem Právnické fakulty Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košicích, návazně úspěšně zakončil doktorské studium v rámci doktorského studijního programu za souběžného působení jako doktorand v kombinované formě na Právnické fakultě Masarykovy univerzity. Ve své publikační činnosti se zaměřuje zejména na oblast vztahu práva a moderních technologií, a také na problematiku daňových úniků, ale zabývá se i zkoumáním možností jejich předcházení či zamezení.

**Mgr. Martina Charvátová**

Je absolventkou Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně v roce 2020 a v současné době je asistentkou soudce Krajského soudu v Brně. Specializuje se na daňové právo trestní.

**doc. JUDr. Michal Janovec, Ph.D.**

Je odchovancem katedry, kde dokončil svá doktorská studia a od roku 2015 je jejím odborným asistentem. Svoji hlavní pozornost věnuje právu finančního trhu, což již prokazoval ve své disertační práci Integrace dohledu nad finančním trhem z hlediska institucionálního a funkčního a v následné řadě publikací v tuzemsku a zahraničí. Finanční trh je problematikou, na které staví svůj další kariérní růst. Je členem několika edičních rad zahraničních časopisů a je editorem samostatného čísla Finance Law Review vydávané Gdaňskou univerzitou. Řadu let se věnuje publikačním a konferenčním aktivitám doktorandů a mladých vědců v rámci konference COFOLA a COFOLA International. Rovněž působí v International Center of the Public Finance and Tax Law Research.

**doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D., Prof. WSB-MERITO**

Narodil se v roce 1964 v Brně, kde také absolvoval obor Právo na tehdejší Právnické fakultě Univerzity Jana Evangelisty Purkyně a habilitoval se na Univerzitě Karlově s prací Determinace a diverzifikace finančního práva. Stál u zrodu oboru finančního práva na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, na které působí po příchodu z podnikové právní praxe od roku 1991 a podílel se na vytvoření Katedry finančního práva a národního hospodářství, jejímž je vedoucím od roku 2015. V letech 2000 až 2015 byl proděkanem děkanů Jana Svatoně a Naděždy Rozehnalové. Od roku 2013 působí také na Vysoké škole bankovní v Gdaňsku, kde je jejím profesorem. Je členem Legislativní rady vlády a od roku 1998 plní funkci honorárního konzula Polské republiky v Brně. Podílel se na založení Information and Organization Centre for the Research on the Public Finances and Tax Law in the Countries of Central and Eastern Europe, nyní International Center of the Public Finance and Tax Law Research, kde je členem jeho programové rady, a rovněž Polsko – české vědecké společnosti. Je autorem či spoluautorem řady

knih vydaných v České republice a v zahraničí, zejména v Polsku, přičemž jeho kniha Finanční správa a učebnice Finanční právo a finanční správa, kterou editoval, dostaly Cenu rektora Masarykovy univerzity. Zabývá se především obecně teoretickými otázkami právní regulace veřejné finanční činnosti a finančním právem správním.

### **Mgr. Jan Neckář, Ph.D.**

Je odborným asistentem na Katedře finančního práva a národního hospodářství na Právnické fakultě Masarykovy univerzity, kde dokončil doktorské studium oboru Finanční právo a finanční vědy. Specializuje se na problematiku správy daní, daňového práva procesního a otázky ústavní limitace ukládání daní. Rovněž se zabývá obecně teoretickými otázkami organizace a fungování finanční správy. Je autorem nebo spoluautorem publikací a konferenčních příspěvků v tuzemsku i v zahraničí. Podílí se na činnosti International Center of the Public Finance and Tax Law Research.

### **doc. JUDr. Ing. Michal Radvan, Ph.D.**

Je proděkanem pro zahraniční a vnější vztahy na Právnické fakultě Masarykovy univerzity a docentem na Katedře finančního práva a národního hospodářství. Specializuje se v oblasti daňového práva, především v oblasti přímých daní, místních daní vč. zpoplatnění odpadů a správy daní. Je autorem 5 knih a více než 65 kapitol v odborných publikacích. Výsledky svého výzkumu prezentoval ve více než 110 recenzovaných příspěvcích v prestižních časopisech a konferenčních sbornících v tuzemsku a především v zahraničí. Je členem pracovní komise pro finanční právo Legislativní rady vlády, členem European Association of Tax Law Professors, a členem International Center of the Public Finance and Tax Law Research.

### **JUDr. Johan Schweigl, Ph.D.**

Absolvoval magisterské i doktorské studium na brněnské právnické fakultě, přičemž se zaměřoval na problematiku nefiskální části finančního práva, zejména pak na otázky právní regulace monetární činnosti, fungování finančního trhu a dohledu nad ním, a to ve vnitrostátním, unijním i mezinárodním rozměru. V současnosti působí jako právník v bankovním sektoru

---

a v minulosti byl asistentem soudce Nejvyššího soudu a auditní asistent. Zabývá se také vybranými otázkami interakce práva a ekonomie ve sféře národního hospodářství. Je autorem řady publikací v tuzemsku i v zahraničí. Je členem vědecké rady Centra Analiz i Studiów Podatkowych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Podílí se také na činnosti International Center of the Public Finance and Tax Law Research.

**doc. Ing. Eva Tomášková, Ph.D.**

Je absolventkou Fakulty podnikatelské Vysokého učení technického v Brně, kde také obhájila svoji disertační práci a habilitovala se v oboru Ekonomika a management s prací Interfunkční koordinace z pohledu tržní orientace. Na Právnické fakultě Masarykovy univerzity působí od roku 2004. Její publikační výstupy se věnují multioborové interakci práva a ekonomie, resp. ekonomiky, důkazem byla mimo jiné úzká kooperace s přední představitelkou obchodního práva prof. Jarmilou Pokornou. Svou pozornost věnuje také právním a ekonomickým aspektům veřejných financí. Patří mezi mladší generaci pokračovatelů Englišova odkazu v rámci jurisprudence. Podílí se na činnosti International Center of the Public Finance and Tax Law Research.





# ÚVOD

Prvotním záměrem publikace bylo zmapovat poslední tři dekády fungování finančního práva v podmínkách České republiky. Tedy v období, na jehož počátku byla sametová revoluce až po současnost. Devadesátá léta minulého století znamenala konec mnoha principů, na kterých bylo tvořeno a realizováno finanční právo po druhé světové válce, a vstup do relativně neznámého prostředí tržní ekonomiky a právního řádu postaveného na demokratickém fungování společnosti a právním státě. Relativitu neznámého lze měřit existující pamětí o fungování státu, národního hospodářství a práva v meziválečném Československu na straně jedné a na straně druhé povšechným věděním o fungování západního světa, ke kterému československá federace a následně oba samostatné nástupnické státy se rozhodly směřovat. Byly to ale také poznatky o fungování finanční činnosti státu v době tuhých diktatur i v dobách s nadějí na jejich uvolnění a přeměnu ve společnost, kde stát je společenstvím jeho občanů a veškerá moc skutečně pramení z jejich vůle, jim ku prospěchu a naplnění jejich potřeb.

Vzhledem k zachování principu právní kontinuity nebylo možné a ani vhodné držet se dogmaticky na spodní hranici v publikaci pojaté evoluce na listopadu 1989 a kde autoři viděli potřebu sdělení hlubší minulosti, zejména k pochopení některých institutů a situací, byla tato hranice prolomena. Myslíme, že ku prospěchu. Zároveň nebylo možné pokrýt celý systém finančního práva, všechny jeho instituty a instituce, všechny jeho změny a proměny. Bylo by to přínosné, bylo by to žádoucí a nesmírně potřebné, ale takové dílo je otázkou práce daleko širšího okruhu autorů a je k jeho zpracování také potřeba více času. Proto je třeba tuto publikaci považovat za evoluci některých institutů právní regulace veřejné finanční činnosti a také ji brát jako start pro širší zpracování v budoucnosti.

Současnost a budoucnost vývoje finančního práva, tak jak je většinou chápáno v středoevropském prostředí, je více nejasná než jasná. Ne, že by finanční právo jako právní regulace veřejné finanční právo bojovalo o svoji existenci. Jeho místo v systému práva, jak ho naznačil Viktor Knapp v devadesátých letech, se po třiceti letech potvrdilo. Otázkou je, jak dál v situacích, které jsme

z paměti přiměřeně vytěsnili. Jsme bohužel na prahu náročných let pravděpodobné ekonomické krize, neznámých jejích politických dopadů, neznámého konce všech válečných konfliktů, a to nejen toho který je nám nejenom geograficky nejbliž. Ocitli jsme se v neznámých turbulencích epidemie přerostlé v pandemii, která těžce dopadla a bude dopadat na ekonomiku, a nejen na ni. Dále jsou to klimatické změny. Ve výčtu katastrof a černých vyhlídek není lehké pokračovat. U všeho toho je třeba vidět člověka a stát. Hledání podoby státu a jeho vztahu k člověku a vztahu člověka ke státu, hledání budoucnosti integrované Evropy i v globálním světě, s tím vystávají opět další neznámé, kdy nečitelná masa frustrovaných hledá své místo na slunci a je vystavena různorodým politickým a ideologickým formacím, jejich nabídkám, nástrahám. Z jejich volby vzejde další směřování vlády a v konečném důsledku i podoba budoucího směřování státu a jeho finanční činnosti.

Finanční právo je nejdynamičtěji se vyvíjejícím odvětvím práva. Jeho charakteristickým rysem je, že žádná změna vládnoucí garnitury jej nenechá na pokoji a své vidiny fungování státu a sebe promítne do norem finančního práva. Finanční právo je nástrojem realizace finanční politiky, někdy také alespoň trochu mantinelem rozšafnosti finančního vládnutí, ať veřejného, tak soukromého.

Finanční právo si zvolilo akcesorickou povahu. Je těsně spjato s jinými normami, jejichž prameny se nachází v jiných právních odvětvích. Reaguje, resp. využívá existence jednání, jevů, skutečností, institutů, institucí a bůh ví čeho všeho, aby se rozpochovaly jeho mechanismy, které ve svém komplexu představují finanční činnost státu a veřejné samosprávy, ale také finanční činnost integračních struktur svého druhu, kterou tvoří Evropská unie a jiné. Finanční právo někdy také poslouží ze strany moci k chtěné nebo nechtěné deformaci vůle účastníků společenských vztahů v prostředí, na které se tato veřejná finanční činnost akcesoricky nabalila.

Řadě otázek týkajících se finančního práva se věda finančního práva, finančněprávní didaktika a aplikační praxe věnovala. S různou měrou autority, správnosti, důraznosti a prospěchu pro společnost. Finanční právo potřebuje hluboké zamyšlení nad svojí budoucností s reflexí minulosti, potřebuje znát a vnímat podstatu proměn ekonomického i právního světa, v celé jejich šíři, což vyžaduje vzájemný respekt na všech stranách. Finanční právo vyžaduje

hluboké poznání jiných právních disciplín a na druhé straně je třeba respektovat také finanční právo, protože jakákoli sebemenší změna v jakékoli právní regulace se může promítnout do prostředí, ve které funguje finanční právo. Finanční právo nelze chápat jako prostý soubor předpisů jejichž ustanovení formují finančněprávní normy. Nestačí je načíst, je třeba jim porozumět, a to v kontextu prostředí jejich realizace. Toto prostředí není jen prostředím složitého komplexu právních norem, ale prostředí běžného života, života těsně spojeného s ekonomickými procesy. Důležitým faktorem při tvorbě a realizaci představy o fungování a funkčnosti různých modelů veřejné finanční činnosti je komunikace právníků s ostatním světem a zase jejich vzájemný respekt. Pro rozvoj finančního práva, bez ohledu na to, z jakého úhlu pohledu na něj nazíráme, je bádání v rovině interakce práva a jiných společenských, ale i přírodních věd. Především se jedná o interakci finančního práva a ekonomie (rozuměj věd ekonomických), ale v neposlední řadě též je potřeba věnovat pozornost vztahu veřejné finanční činnosti a její právní regulace k politologii, sociologii, ekologii... Důležitá je také problematika finanční, resp. finanční a právní gramotnosti, které je třeba se v široké míře věnovat i ze strany finančního práva, a to nejen na úrovni studijních programů akreditovaných na právnických fakultách, ale v rámci všech studií a stupňů vzdělávání s jediným cílem: dát stopku finančním pastem a kriminalizaci z nevědomosti, nepochopení a naivity.

Předkládaná publikace je jedním z dílků mozaiky děl, která mají mapovat finanční právo a být tak jedním ze zdrojů k hledání optimálního řešení regulace veřejné finanční činnosti a s ní souvisejících finančních i jiných vztahů. Doplnuje mozaiku prací, bez kterých by asi ani nevznikla. Prací mnoha autorit a kolegů a mnohdy i přátel, kteří svůj profesní život zasvětili finančnímu právu a kterým se společně podařilo obhájit jeho existenci v systému práva, přinejmenším v zemích, které sdílely obdobné historické osudy a více méně v jeden okamžik se rozhodly směřovat do prostředí, ke kterému cítily, že patří. Nešlo jen o obhájení existence finančního práva. Finanční právo s různou intenzitou bylo akceptována v mnoha zemích kontinentu jako svébytné odvětví práva a právní vědy již v průběhu minulého století a jako specifická součást práva státního či později správního podstatně dříve. Ale šlo o jeho nebyvalý rozvoj od devadesátých let minulého století. Počet akademiků

věnujících se finančnímu právu a vědě finančního práva v předlistopadovém Československu by se dal spočítat na prstech, pravda asi obou rukou, ale v porovnání s dneškem je to opravdu jen zlomek. Nebývale se rozšířila mezinárodní kooperace protagonistů finančněprávní vědy a praxe zejména ze zemí střední a východní Evropy, ale také s ostatním světem.

Proto také tato publikace je skromným brněnským poděkováním všem profesorům řádným i mimořádným, kteří se zasloužili o finanční právo a vědu finančního práva, ať jsou odkudkoliv a pomohli od roku 1993 formovat finanční právo na brněnské právnické fakultě:

Lilia Abramčik, Hrvoje Arbutina, Vladimír Babčák, Milan Bakeš, Andrzej Borodo, Bogumił Brzeziński, Marie Bujňáková, Andrzej Drwillo, Elżbieta Chojna Duch, Leonard Etel, Jolanta Gliniecka Jan Głuchowski, Jadwiga Glumińska, Andrzej Gomulowicz, Andrzej Gorgol, Antoni Hanusz, Anna Jurkowska-Zeidler, Maria Karaseva-Sentsova, Marie Karfíková, Elżbieta Kornberger-Sokolowska, Cezary Kosikowski, Alexander Kostjukov, Jozef Králik, Mariola Lemonnier, Hanna Litwinczuk, Alina Majchrzycka-Guzowska Jerzy Malecki, Ryszard Mastalski, Hana Marková, Wiesława Miemiec, Witold Modzelewski, Włodzimierz Nykiel, Zbigniew Ofiarski, Krystyna Piotrowska-Marczak, Alicja Pomorska, Sławomir Presnarowicz, Eugeniusz Ruśkowski, Krystyna Sawicka, Paweł Smoleń, Janusz Stankiewicz, Wanda Wójtowicz.

a řadě dalších odborných asistentů a pracovníků z finančněprávní praxe.

Zvláštní poděkování pak patří Mezinárodnímu centru výzkumu veřejných financí a daňového práva, jeho zakladatelům, jejich pokračovatelům, členům, ať jsou z jakéhokoliv koutu světa.

K publikaci je třeba dodat, že její podstatná část vznikla v průběhu roku 2021 a pouze v určitých oblastech byl zmíněn následný vývoj za podmínky, že se jednalo o zcela zásadní změny (typicky v rámci daňového práva hmotného či fiskální politiky). Současně je na místě poukázat, že se publikace věnuje jen určitým částem finančního práva a zkoumání vývoje zde nevedených oblastí je dalším závazkem autorů do budoucna. Stejným závazkem je i zapracování evoluce finančního práva po složitém období, které si zaslouží hlubší zhodnocení. Je to doba, která je označována jako doba

---

kovidová, na kterou navázal nečekaná válka na Ukrajině, což obojí mělo a stále má (září 2023) dopad na globální ekonomiku, finance, ale i právo. Ještě nenazrál čas na objektivní zhodnocení všech dopadů. Přejme si, aby byl brzký návrat k normálnímu fungování světa i světa finančního práva alespoň takového, jaký byl před covidem, a aby současnost jsme zpětně hodnotili jako nepříjemné časy, které se nám podařilo úspěšně překonat.



# 1 OBECNÁ ČÁST FINANČNÍHO PRÁVA

Nekodifikovaná odvětví založená na inkorporaci řady právních předpisů mají problém s nalezením obsahu své obecné části. Hypoteticky obecnou část mají tvořit obecné principy, zásady, instituty a instituce platné v obecné rovině pro celé odvětví, pokud subsystémy daného odvětví nemají své vlastní. Kodifikovaná odvětví v rámci svých kodexů svou obecnou část ustálily a zakotvily v jejich prvních částech. Naopak inkorporovaná odvětví často nemají žádný právní předpis, který by bylo možné jednoznačně prohlásit za *lex generalis* pro celé právní odvětví. Určitou výjimkou je správní právo se současným správním řádem, jehož ustanovení netvoří již jen úpravu správního řízení, jak tomu bylo v minulosti, ale představují alespoň základní právní rámec činnosti veřejné správy. V případě derivátů správního práva, mezi něž řadíme i finanční právo, správní řád je jedním z fundamentů jejich obecné části, jeho atraktivita je však omezena až minimalizována eliminací jeho subsidiárního použití, byť se jedná o činnost veřejné správy. Konkrétním příkladem je vyloučení správního řádu pro správu daní, resp. daňové řízení.

## 1.1 Hledání obecné části

Při hledání obecné části finančního práva je třeba striktně odlišit obecnou část odvětví od obecně teoretického úvodu do finančního práva jako didaktické disciplíny nebo souboru ji tvořících učebních předmětů. I tento úvod bývá označován jako obecná část. Pojednání o obecné části odvětví jsou zaměřována za prezentaci směsice poznatků z ekonomických disciplín, hlavně veřejných financí, daňové teorie, centrálního a komerčního bankovníctví a financí, majících význam pro pochopení finanční činnosti státu (vlády) a veřejné samosprávy, ale nepřilíš směřují k uchopení a pochopení finančního práva jako specifického normativního celku.

Hledání a nalézání segmentů obecné části jsou výsledkem poznání doktríny a aplikační praxe, avšak netvoří významnější systematické úsilí o její kompletní uchopení a možnou následnou kodifikaci. Hledání obecného základu finančního práva se však neobejde od pochopení fungování daného typu ekonomiky založené na politickém uplatnění odpovídajících národohospodářské

soustavy a obdobně politického rozhodnutí o podobě státu v krajních mezích od vysokého paternalizmu po minimální stát.

V podmínkách demokratického meziválečného Československa finanční právo, bez toho že by bylo akceptováno jako samostatné odvětví práva, vycházelo z poznatků československých národohospodářů a reprezentantů soudobé finanční vědy a mnohé legislativní počiny patřily mezi vzorová řešení nejen pro československé finanční právo, ale byly inspirací i pro jiné státy. Příkladem může být příprava a samotné provedení měnové odluky a ustavení Národní banky československé, Englišova daňová reforma a tzv. Martincův celní zákon. Rozvoj a emancipace moderního finančního práva založeného na hodnotách demokratického republikánského státu byla zmařena následky mnichovského diktátu za II. republiky a okupací. III. republika pak již s Košickým vládním programem směřovala k jiné podobě společnosti a tím i finančního práva.

## 1.2 Finanční právo v období III. republiky

Období, které můžeme ohraničit Košickým vládním programem (1944) a Ústavou 9. května (1948)<sup>1</sup>, představuje restituci prvorepublikového práva,<sup>2</sup> ale také postupnou sovětizaci právního řádu. Vzhledem k akcesorické povaze finančního práva je zákonité, že muselo sledovat výrazné změny v hospodářské politice státu, která jednak směřovala k poválečné obnově fungování státu a ekonomiky, a jednak ke změně vlastnických struktur dané Benešovými znárodňovacími dekrety z 28. října 1945. Ačkoliv ekonomickou strukturu tvoří státní a soukromý sektor, dochází k posilování solidaristických principů, výraznému posilování ingerencí státu do fungování trhu, což bylo důvodné s ohledem na poválečnou hospodářskou situaci, ale také znamenalo cílené, skladbou vlády dané, a tedy politicky motivované, rozšiřování solidaristické státní péče.

<sup>1</sup> Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky (tzv. Ústava 9. května).

<sup>2</sup> K tomu viz dekret presidenta republiky 11/1994 Úř. Věstníku, o obnovení právního pořádku (vyhlášený znovu pod č. 30/1945 Sb.), vládní nařízení č. 31/1945 Sb. o době nsvobody. V některých případech bylo přípustné a nutné použít i všeobecně zneplatněné předpisy z doby nsvobody, kdy mezera v právu musela být vyplněna jejich „použitelností“ za podmínky, že neodporují demokratickým zásadám ústavy.



V tehdejšímu pojetí finanční právo tvořily právní normy upravující státní hospodářství. Konkrétně se mělo jednat o regulaci příjmové a výdajové stránky státního hospodářství. Vedle norem berního práva byly do finančního práva řazeny také předpisy o organizaci finanční správy a pokladní služby, o hospodářském plánu, o provádění rozpočtu a hospodaření vůbec, o státním účetnictví a kontrole státního hospodářství.<sup>3</sup>

Z řady právních předpisů je zřejmé, že v době III. republiky se finanční právo obecně muselo a mělo vypořádat s problémem právní kontinuity k prvorepublikovému právu a diskontinuity k právu z doby nesvobody, resp. s problémem jejich použitelnosti.<sup>4</sup> Absolutní návrat k právnímu pořádku ke stavu z roku 1938 nebyl možný. Panoval zásadní rozdíl mezi stavem v českých zemích a na Slovensku. Na Slovensku se střetávalo právo, jehož materiálním, částečně i formálním, pramenem byly akty vydané revolučními orgány v době Slovenského národního povstání, s právem Tisovy Slovenské republiky, které mohlo platit i nadále, pokud neodporovalo republikánskému a demokratickému pojetí státu.<sup>5</sup> Košický vládní program přinesl zásady nového právního uspořádání státu, které nebyly kompatibilní s právním řádem v roce 1938. Jednalo se zejména o:

- Postavení Slovenska, existenci Slovenské národní rady, která neměla ekvivalent v českých zemích, kde zemské národní výbory neměly jí odpovídající kompetence.<sup>6</sup>
- Zavedení systému národních výborů jako orgánů státní správy v místě, byť označovaný za zlidovění správy, nepředstavoval klasickou územní samosprávu a tedy již nebyl kompatibilní se systémem veřejné správy z období do roku 1938.
- Sektorové znárodnění a zavedení národní správy ve vybraných sektorech a s ohledem na propadnutí majetku podle Benešových dekretů.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Siblík, J. *Veřejné finance Československa*. Praha: Orbis 1946, s. 24 a následující.

<sup>4</sup> Zákon č. 12/1946 Sb., jímž se schvalují, doplňují a mění předpisy o obnovení právního pořádku.

<sup>5</sup> Nařízení č. 1/1944 Sb. SNR.

<sup>6</sup> Srov. Vyhláška č. 66/1946 Sb., dohoda politických stran z 27. června 1946, protokol z jednání vlády a Slovenské národní rady z 11. dubna 1946 a další.

<sup>7</sup> Např. Dekret č. 52/1945 Sb., Dekret presidenta republiky o zatímním vedení státního hospodářství.

- Obnovu československé měny.<sup>8</sup>
- Odstranění násilného přizpůsobení právního řádu v českých zemích německému finančnímu právu.
- Vytvoření jednotného celního území<sup>9</sup> a obnovení finanční stráže.<sup>10</sup>
- Vypořádání se s následky odtržení Podkarpatské Rusy od Československé republiky.<sup>11</sup>
- Změny v oblasti daní, a to včetně unifikace berního práva, s cílem provedení reformy daňové soustavy.<sup>12</sup>
- Obnovu organizace československé finanční správy.<sup>13</sup>
- Postupné zavedení devizového monopolu.<sup>14</sup>

Období III. republiky bylo příliš krátké pro konsolidaci finanční vědy, národohospodářských věd a ostatně i právní vědy, včetně vědy finančního práva a navázání na jejich úspěchy před válkou. Mnoho předních vědců se nedočkal porážky nacistického Německa, někteří byly eliminováni s ohledem na svoji národnost nebo kolaboraci s okupanty nebo byly aktéry Tisova režimu na Slovensku. Po Únoru 1948 byla naprostě většině představitelů těchto věd aktivních v předválečném období znemožněno pokračovat v jejich práci (např. Karel Engliš, Josef Siblík), tím byla otevřena cesta k sovětizaci finančního práva. Práva diametrálně odlišného od jeho prvorepublikových vzorů, na které po čtyřicetileté přestávce bylo možné jen obtížně navázat. Přesto některé prvky obecné části zůstaly trvalé bez ohledu na politické a hospodářské poměry a některé jsou natolik spojené s demokratickým a právním státem, že bylo možné se k nim vrátit i po uplynutí půl století po Listopadu 1989.

<sup>8</sup> Dekret č. 91/1945 Sb., Dekret presidenta republiky o obnovení československé měny.

<sup>9</sup> Dekret č. 21/1945 Sb., Ústavní dekret presidenta republiky č. 3 Úř. věst. čsl., o výkonu moci zákonodárné v přechodném období.

<sup>10</sup> Dekret č. 86/1945 Sb., Dekret presidenta republiky o znovuvybudování finanční stráže v zemích České a Moravskoslezské a o úpravě některých služebních a platových poměrů příslušníků finanční stráže.

<sup>11</sup> Ústavní zákon č. 2/1946 Sb., o Zakarpatskej Ukrajině a úpravě štátnych hraníc so Svazom sovietskych socialistických republik.

<sup>12</sup> K tomu např. dekrety 97/1945 Sb., 98/1945 Sb., 99/1945 Sb., 105/1945 Sb., zákon č. 161/1945 Sb., zákon č. 30/1946 Sb., zákony č. 31 a 32/1946 Sb.

<sup>13</sup> Dekret č. 128/1945 Sb., Dekret presidenta republiky o zatímní územní organizaci některých finančních úřadů a změnách s tím spojených v zemích České a Moravskoslezské.

<sup>14</sup> Dekret č. 95/1945 Sb., Dekret presidenta republiky o přihlášení vkladů a jiných peněžních pohledávek u peněžních ústavů, jakož i životních pojištění a cenných papírů, zákon č. 147/1945 Sb., o mimořádných opatřeních k účelům evidence majetku a další.

### 1.3 Stručně k obecné části finančního práva v letech 1948–1990

Následující období po Únoru 1948 a přijetí nové ústavy – Ústavy 9. května v roce 1948, potvrzující totální rozchod s prvorepublikovými hodnotami, znamenalo postupnou, rychlou a důkladnou změnu právního řádu započatou již dříve tzv. právní dvouletkou. Formálním, avšak pro fungování státu významným počinem, byla unifikace právního řádu, která odstranila pozůstatky dvoukolejnosti právních režimů v českých zemích a na Slovensku, a to v tradičně chápané rovině soukromého i veřejného práva, přičemž i toto dělení přestalo být funkční. Základní zásadou prosazující se do všech právních odvětví byla zásada vedoucí úlohy komunistické strany ve společnosti, která *de facto* povýšila stranická usnesení nad právo a odstranila svobodnou soutěž politických stran. Ta ostatně byla výrazně omezena již v době III. republiky. Reforma právního řádu se nutně odrazila na vymezení záběru předmětu regulace ve finančním právu, kde řada institutů soukromoprávního charakteru přešla do regulace normami finančního práva. Došlo ke změně a odstranění rovnosti vlastnických forem, akcentaci socialistického vlastnictví a minimalizaci soukromého vlastnictví včetně jejich ochrany. Osobní vlastnictví se vydělilo ze soukromého vlastnictví a nepředstavovalo již vlastnictví výrobních prostředků. Státní vlastnictví a vlastnictví družstev a společenských organizací představovalo preferované socialistické vlastnictví.<sup>15</sup> Tradiční ekonomický základ veřejné samosprávy a později dočasně i lidové správy jako komunální vlastnictví postupně zaniklo a stalo se vlastnictvím státním.<sup>16</sup> Na finančním právu se projeвило znárodnění započaté Benešovými dekrety a důsledně dále rozvinuté a provedené po Únoru 1948, jakož i razantní kolektivizace v zemědělství, službách a řemeslech.

Ústřední dokumentem formulujícím státní hospodářství byl hospodářský plán vytvářený jako střednědobý plán na dobu 5 let, od které se odvíjely rozpisy podle resortů až na konkrétní hospodářské jednotky socialistického sektoru (státní a družstevní). Hospodářský plán vycházel z usnesení stranických sjezdů a jeho realizace se děla po stranické a současně i správní linii. Státní rozpočet se odvíjel od hospodářského plánu, který pro něj svým způsobem plnil funkci

<sup>15</sup> Kapitola osmá Ústavy 9. května.

<sup>16</sup> Viz ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech.

hospodářského a tím i finančního výhledu na období při nejmenším pěti let. Od plánu se odvíjely i dodavatelsko-odběratelské vztahy, které nebyly od roku 1964 součástí občanskoprávní úpravy, ale hospodářského zákoníku. Daňová reforma provedená v padesátých letech přinesla sjednocení daní v celém státě a současně i sjednocení jejich výběru. Ve své podstatě socialistický sektor nebyl zatížen daněmi, ale obdobně fungujícími odvody, což mělo svoji logiku vzhledem k vlastnické struktuře. Daně výrazně zatížily soukromý sektor a jejich cestou byla vytlačována existence soukromého vlastnictví – zemědělská daň, domovní daň. V případě občanů byla největší zátěží daň ze mzdy, která nepředstavovala zdanění rovné či čistě progresivní podle výše základu daně, ale byla uspořádána podle osobního stavu osoby a počtu dětí.<sup>17</sup>

Měna a devizové hospodářství plně odpovídaly sovětskému vzoru a obdobně jako hospodářské plánování se odvíjely nejen od výsledků stranických sjezdů, ale od direktiv plynoucích z Rady vzájemné hospodářské pomoci. Očekávaná, ale nečekaně uskutečněná, měnová reforma v roce 1953 byla provedena s cílem srovnat kupní sílu obyvatelstva, avšak působila více méně jednostranně. Nevýhodnými podmínkami výměny směřovala především k majetným osobám, které byly předcházejícím znárodněním už dříve majetkově oslabeny, ale přesto byla jejich aktiva stále poměrně silná. Méně majetným vrstvám bylo vyrovnání životní úrovně zabezpečeno řízenými preferencemi při dostupnosti bydlení, vzdělání, zaměstnání apod. Devizové hospodářství bylo plně řízeno zásadou devizového monopolu státu se striktní nabídkovou povinností a minimální možností přístupu občanů – tuzemců k cizí měně a diskriminačním kurzem při nabývání tuzemské měny cizozemci. Výraznou proměnou prošlo také centrální bankovníctví, a to včetně přeměny Národní banky Československou na Státní banku československou, plně již fungující podle sovětského vzoru, jak tomu ostatně bylo ve většině<sup>18</sup> států východního bloku. Je třeba také pamatovat, že do systému tehdejšího finančního práva patřila regulace bank, spořitelen a pojišťoven jako socialistických organizací (podniků) a jejich finančních služeb.<sup>19</sup>

17 Lidové označení nejvyšší sazby u produktivních, svobodných a bezdětných osob impotentní daň je více než výmluvné.

18 SPÁČIL, B. *Teorie finančního práva ČSSR*. Praha: Orbis, 1970, s. 19.

19 K tomu např. POTÁČ, S. Čtvrtstoletí účasti peněžní soustavy na socialistické výstavbě. *Finanční štúdie*, 1973, č. 2.

Tvorba a realizace finančního práva byla jednoznačně chápána jako nástroj realizace řízení ekonomických procesů a podle toho byla zkoumána i jeho efektivnost.<sup>20</sup> Předmětem finančního práva bylo chování ve specifických společenských vztazích, které představovaly „plánovité vytváření, rozdělování a používání fondů peněžních prostředků na potřeby rozšířené socialistické reprodukce, na zvýšení blahobytu pracujících měst a vesnic a na uspokojování dalších společenských potřeb.“<sup>21</sup> Jednalo se o vztahy mezi celou společností a podniky, organizacemi a obyvatelstvem a také peněžní vztahy mezi sebou navzájem. Finance a finančně právní vztahy byly jednoznačně zahrnuty do celkové soustavy plánovitého řízení jako specifický subsystém.<sup>22</sup>

Začlenění financí podniků a odvětví národního hospodářství a peněžních vztahů spojených s úvěrem do systému regulace finančního práva bylo jádrem sporu o podobu finančního práva, který byl veden zejména v pražského jara a následně v době normalizace. Na příklad s jistou dávkou purismu Bedřich Spáčil pojal tzv. socialistické finance jako „soubor peněžních a na peníze vázaných vztahů, které se vytvářejí při organizaci ústředních peněžních fondů, které podporují růst plánovité tvorby společenského produktu a jeho rozdělování za účelem stále lepšího uspokojování materiálních a kulturních potřeb společnosti.“<sup>23</sup> Naproti tomu získávalo na popularitě v soudobých konformních kruzích koncem sedmdesátých let širší pojetí socialistických financí „jako jednoty všech různorodých ekonomických vztahů zprostředkujících tvorbu, rozdělování a používání peněžních fondů, ať již jde o placení zboží, nenávratné i návratné rozdělování a znovurozdělování peněžních fondů, tvorbu a používání pojistných fondů.“<sup>24</sup> Byť poslední zmíněné tvrzení je z konce padesátých let, přesto Spáčilovo pojetí je označováno za zastaralé.<sup>25</sup>

Základní mocenské a ekonomické změny, ke kterým došlo v období padesátých let, byly dobově hodnoceny jako nastolení diktatury proletariátu, socialistického vlastnictví výrobních prostředků a plánovitého řízení národního hospodářství. X. sjezd KSČ v roce 1956 konstatoval faktické vybudování materiální

<sup>20</sup> K tomu např. SLOVINSKÝ, A., GIRÁŠEK, J. *Československé finanční právo*. Bratislava: Obzor, 1979, s. 9–27.

<sup>21</sup> KOZLOV, G. A. a kol. *Politická ekonomie*. Praha: Svoboda, 1971, s. 664.

<sup>22</sup> ZAHÁLKA, V. *Peněžní fondy jako předmět finančně právní regulace*. Brno: UJEP, 1977.

<sup>23</sup> SPÁČIL, B. *Teorie finančního práva ČSSR*. Praha: Orbis, 1970, s. 37.

<sup>24</sup> TUČEK, M. a kol. *Socialistické finance*. Praha: Nakladatelství politické literatury, 1965, s. 6.

<sup>25</sup> Jak jej kritizuje např. ZAHÁLKA, V. *Teoretické otázky finančního práva a základní předpoklady jeho efektivnosti při řízení ekonomických procesů*. Brno: UJEP, 1982, s. 76.

základny socialismu a odstartoval přípravy na přechod od tzv. lidové demokracie k socialismu, což bylo stvrzeno přijetím další komunistické ústavy – Ústavy Československé socialistické republiky v roce 1960.<sup>26</sup> Tvorba ústavy byla plně v režii ÚV KSČ a řídila se zásadami vyhlášenými v referátu Antonína Novotného na zasedání ÚV KSČ v dubnu 1960.<sup>27</sup> V rámci ústavy již své místo nenašlo soukromé vlastnictví, které bylo považováno za okrajový jev, který s ohledem *na další rozvoj socialistických výrobních vztahů nevyžaduje ústavní regulaci*.<sup>28</sup>

Zvláštním momentem v evoluci československého finančního práva byla federalizace Československa v roce 1968, která vyústila v nutnost řešit kompetence mezi tři subjekty, federaci a dvě národní republiky. Ústavní zákon o československé federaci<sup>29</sup> tyto kompetence řešil buď jako působnost výlučnou každého z nich nebo jako působnost společnou federace a republik. V případě finančního práva se uplatnily časově obě možnosti, a to s ohledem na politické vize fungování federace, což bylo patrné například v určení působnosti v oblasti měny. Původně se jednalo o společnou působnost federace a republik (1969–1970), což se změnilo s nástupem normalizace a většimu příklonu k centralizaci a omezování federativních prvků, takže po novele zmíněného ústavního zákona měna připadla do působnosti federace. Každá z republik i federace měly vlastní rozpočet a vlastní rozpočtová pravidla, společná byla soustava daní a poplatků, přičemž tato složitost a nutná koordinace v rámci jednotného hospodářského a politického prostoru vedla k úvahám o vytvoření rozpočtového, resp. finančního kodexu (B. Spáčil), které se však nikdy nezrealizovaly.

Rozdělení působnosti mezi federaci a republiky z pohledu finančního práva bylo takové, že do výlučné působnosti federace patřily měna a federální státní hmotné rezervy.<sup>30</sup> Měnou se rozuměla zákonem stanovená soustava peněžních prostředků, která se používají v určitém státě. Do působnosti federace tak patřila nejen obecná úprava měny, ale také pravidla peněžního oběhu, měnový plán a platební styk. Za federální ústřední orgány státní správy v oblasti měny byly považovány Státní banka československá a federální

<sup>26</sup> Ústavní zákon č. 100/1960 Sb.

<sup>27</sup> Zásady nové ústavy Československé republiky a příprava voleb. Z referátu Antonína Novotného na zasedání ÚV KSČ 7. – 8. dubna 1960. Praha: Rudé právo, 17. 4. 1960.

<sup>28</sup> JIRÁSEK, J. *Výbudování základů socialismu a Ústava ČSSR z roku 1960*. In: ZDOBINSKÝ, S. a kol. *Československá ústava historie a současnost*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1989, s. 51.

<sup>29</sup> Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

<sup>30</sup> Čl. 7 odst. 1 písm. c) a d) Ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

ministerstvo financí.<sup>31</sup> Do společné působnosti federace a republik patřilo: plánování, finance, bankovníctví a cenové věci.<sup>32</sup> Ostatní oblasti byly pak ve výlučné působnosti republik.

Rozpočtové právo se opíralo o poměrně podrobnou konstitucionalizaci, kdy ústavní zákon o československé federaci dával základní rámec finančního hospodaření státu a republik. Za základ finančního hospodaření byl dán státní rozpočet federace a každá z republik se pak řídila vlastním rozpočtem. Státní rozpočet federace schvalovalo dvoukomorové Federální shromáždění a státní rozpočty republik pak jejich jednokomorové národní rady. Pro všechny rozpočty platila zásada publikace ve formě zákona. Státní rozpočty republik zahrnovaly finanční vztahy ve všech resortech s výjimkou činností financovaných ze státního rozpočtu federace. Zásada fiskálního federalizmu se neuplatňovala, naopak princip tzv. demokratického centralizmu byl uplatněn i v případě financování národních výborů (obce, okresy a kraje) byly vztahy k rozpočtům národních výborů součástí státního rozpočtu republiky. Příjmy státního rozpočtu federace tvořily taxativně určené daně a odvody hospodářských organizací řízených federálními orgány, příjmy federálních ministerstev a ostatních ústředních orgánů státní správy federace, příjmy rozpočtových organizací a odvody příspěvkových organizací zřízených a řízených orgány státní správy federace. Příjmem federace byla daň z obrátu<sup>33</sup>. Výdaje státních rozpočtů sledovaly rozdělení působnosti mezi federaci a subjekty federace. Ze státního rozpočtu federace se hradily výdaje na obranu, na činnost federálních orgánů, na vytváření hmotných státních rezerv federace a na dotace pro federální subjekty (organizace). Dále se financovaly cestou dotací a subvencí vybrané akce, pokud jejich rozsah a důležitost byl významný pro celou federaci. Přetrvávající rozdíly v ekonomice a životní úrovni mezi oběma republikami byly financovány redistribucí prostřednictvím státního rozpočtu federace. Další výdaje ze státního rozpočtu federace mohl určit federální zákon. Rozpočtové hospodaření se řídilo rozpočtovými pravidly, a to rozpočtovými pravidly federace<sup>34</sup> a rozpočtovými

31 ZDOBINSKÝ, S. a kol. *Československá ústava. Komentář*. Praha: Panorama, 1988, s. 239.

32 Čl. 8 odst. 1 písm. a) až d) Ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

33 Zákon č. 73/1952 Sb., o dani z obrátu.

34 Zákon č. 134/1970 Sb., o pravidlech státního rozpočtu československé federace a republik (rozpočtová pravidla).

pravidly přijatými národními radami republik.<sup>35</sup> Federace i republiky si mohly vytvářet vlastní účelové fondy napojené na příslušný státní rozpočet, přičemž se zřizovaly zákonem.

Ústavní zákon o československé federaci potvrdil pro daně a poplatky zásadu jejich zákonné regulace.<sup>36</sup> Přímo v tomto ústavní zákoně zakotvil, které daně jsou v působnosti federace a v případě nevyjmenovaných daní si formálně mohly republiky stanovit svým zákonem vlastní. Správa daní a poplatků patřila do působnosti republik. Rozpočtové určení daní se řídilo zákony národních rad,<sup>37</sup> pokud nebylo určeno přímo v daňových zákonech.

Československá federace byla jednotným celním územím a do působnosti federace patřilo celnictví, celní politika a vydávání celních tarifů. Pro jednání Federálního shromáždění ve věcech celnictví platil zákaz majorizace. Celnictví spadalo do působnosti federálního ministerstva zahraničního obchodu a Ústřední celní správa byla jeho zvláštní složkou. Ústřední celní správě podléhala republiková celní ředitelství, která pak řídila jednotlivé celní úřady. Fiskální role celnictví byla tak potlačena a hlavním účelem celnictví a celní politiky bylo zabezpečení zájmu Československa při dovozu, vývozu a tranzitu zboží, v podstatě ve shodě s plánovitým hospodařením.<sup>38</sup>

V porovnání se současným stavem byla konstitucionalizace finančního práva vzhledem k nutnosti vymezení působnosti mezi federací a republikami značně rozsáhlá.

## 1.4 Exitus socialistického finančního práva

Nástup Gorbačovy perestrojky<sup>39</sup> otrásl socialistickými financemi v základech nejen v tehdejší Sovětské svazu. Provázanost ekonomik a financí v rámci

<sup>35</sup> Zákon ČNR č. 60/1971 Sb., o pravidlech státního rozpočtu České socialistické republiky a o hospodaření s rozpočtovými prostředky (rozpočtová pravidla republiky) a zákon SNR č. 32/1971 Sb., o pravidlech státního rozpočtu Slovenské socialistické republiky a o hospodaření s rozpočtovými prostředky (rozpočtová pravidla).

<sup>36</sup> Čl. 12 odst. 1.

<sup>37</sup> Zákon ČNR č. 174/1982 Sb., o rozpočtovém určení výnosu a správě odvodů, důchodové daně a příspěvku na sociální zabezpečení. Obdobně pak na Slovensku zákon SNR č. 169/1982 Sb.

<sup>38</sup> K tomu srovnej ZDOBINSKÝ, S. a kol. *Československá ústava. Komentář*. Praha: Panorama, 1988, s. 254.

<sup>39</sup> K tomu např. GORBAČOV, M. S. *Prestarba a myslenie pre našu krajinu a pre celý svet*. Bratislava: Pravda, 1987.



Rady vzájemné hospodářské pomoci (RVHP), ovládané z Moskvy, zákonitě vedla k nutnosti přizpůsobit přinejmenším ekonomiku a finance reformním vizím, které hledaly cestu, jak se dostat z čím dál tím víc prohlubující se stagnace plánovitého hospodářství a jak obrovský geografický kolos stojící na vratkých nohou postavit na podstatně pevnější normálněji fungující základ, který by mohl využít rovněž obrovský potenciál nerostného bohatství, aniž by je pouze exportoval, jak zmobilizovat těž lidský potenciál, který byl čím dál víc frustrovaný rozdílem dostupnosti zboží a kupní síly vůbec mezi Západem a Východem. Byť existovala politická snaha vyrovnat životní úroveň v jednotlivých zemích východního bloku v rámci mechanismů RVHP, reálné výsledky byly přinejmenším diskutabilní. Plánovité rozvržení výroby mezi členskými státy, spojené s direktivním přenesením některých výrob z jednoho státu do druhého<sup>40</sup> představovalo někdy ukončení tradiční výroby se zkušenostmi předávanými generacemi, ale také vycházející z výsledků vědy a techniky financovaných ze státního rozpočtu toho kterého státu, bylo vnímáno jako určité parazitování chudších států na bohatších. Projekt vyrovnání životní úrovně se neseťkal v rozvinutějších státech s přílišným pochopením, pozitivně nebyl vnímán ani příliv nekvalifikované pracovní síly nejčastěji z asijských členských zemí<sup>41</sup> a Kuby. Hledání nových modelů kooperace a současně i určitá nedisciplinovanost v některých státech vedla k výrazným selháním plánovitého řízení ekonomiky a postupně i k politickým krizím s primárními požadavky na zvýšení mezd, čímž se roztočila na plné obrátky inflace přerůstající až v hyperinflaci.

Gorbačovova perestrojka jako koncepce nového hospodářského mechanismu byla schválena na červnovém plénu Ústředního výboru Komunistické strany Sovětského svazu. Za základní prvky mechanismu byly považovány:

- Přejít podniků na samofinancování (chozrasčot),
- Radikální přestavba centralizovaného řízení ekonomiky,
- Zásadní změny v plánování,
- Reforma tvorby cen, finančního a úvěrového mechanismu,
- Přestavba zahraničních ekonomických styků,

<sup>40</sup> K tomu srov. např. HŮLA, V. O hlavních úkolech rozvoje národního hospodářství v roce 1980. In: *Zasedání Ústředního výboru Komunistické strany Československa ve dnech 10. a 11. prosince 1979*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1979, s. 23 a násl.

<sup>41</sup> Zejména z Vietnamu a Mongolska.

- Utvoření nových organizačních struktur řízení,
- Všestranný rozvoj demokratických základů řízení,
- Rozsáhlé uplatňování zásad samosprávy.<sup>42</sup>

V různé podobě byly tyto body převzaty i do politických programů satelitních komunistických stran a tím i do vládních koncepcí reforem. V souladu s pojetím finančního práva jako nástroje realizace finanční politiky státu se zásadně začaly promítat i do reformy finančního práva.<sup>43</sup>

Snaha Gorbačovova vedení o spojení ekonomických reforem s politickým uvolněním označovaným za demokratizaci, otevřenost (glasnost'), se setkala s podporou u obyvatelstva, avšak s podstatně menším pochopením u starých stranických kádrů inklinujících k modelům tuhého řízení společnosti jen o málo brutálnější než v časech stalinismu. S nepochopením se setkala i podpora obnovení malého a středního podnikání, zvláště tam, kde proběhla bezmála stoprocentní nacionalizace a kolektivizace, jako na příklad v Československu a samotném SSSR. Naopak drobné podnikání, jakož i soukromé zemědělství bylo zachováno v Německé demokratické republice (NDR), Polsku a Maďarsku. V NDR byly u představitelů strany a státu větší obavy z demokratizace a glasnosti s ohledem na snahy občanů emigrovat do Spolkové republiky Německa. Rozhodnutí Gorbačova nezasahovat do vnitřních záležitostí jednotlivých států východního bloku<sup>44</sup> znamenalo likvidaci možnosti „požádat o bratrskou pomoc“ a spoléhat na případný zásah cizích vojsk, tedy vojsk Varšavské smlouvy, k odvrácení nepokojů a tzv. kontrarevoluce, jak tomu bylo v případě Československa v srpnu 1968, v Polsku<sup>45</sup> a Maďarsku<sup>46</sup> v roce 1956. Obava stranického a státního vedení v Československu z restaurace poměrů z doby Pražského jara vedla k tomu, že sovětské vzory z perestrojky byly aplikovány pouze jako kosmetické

<sup>42</sup> GORBAČOV, M. S. *Prestavba a myšlenie pre našu krajinu a pre celý svet*. Bratislava: Pravda 1987 s. 86.

<sup>43</sup> K tomu srovnej FERIANC, J., KOŠNÁR, J. a kol. *Prestavba hospodárskeho mechanizmu. Ciele, zámery a postup*. Bratislava: Alfa, 1988.

<sup>44</sup> MENCL, V. In: MENCL, V., HÁJEK, M., OTÁHAL, M., KADLECOVÁ, E. *Křížovatky 20. století. Světlo na bílá místa v nejnovějších dějinách*. Praha: Naše vojsko, 1990, s. 390.

<sup>45</sup> CZUBIŇSKI, A. *Historia Polski 1864–2001*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 2002, s. 249 a násl. KOSMAN, M. *Dějiny Polska*. Praha: Karolinium, 2011, s. 354.

<sup>46</sup> K tomu např. KONTLER, L. *Dějiny Maďarska*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2001, s. 394 a násl.

změny a československá verze pod označením „přestavba hospodářského mechanismu“ nezískala u obyvatelstva výraznější podporu, snad s výjimkou účasti zaměstnanců na řízení státních podniků jako nové formy organizací (právnických osob), která nahradila národní podniky.<sup>47</sup> Snahou bylo zvýšit produktivitu práce zainteresováním zaměstnanců, kteří formou podnikové samosprávy měli spolurozhodovat o směřování podniku spolu s volenými řediteli.<sup>48</sup> Vhodné kandidáty ovšem stále určoval orgán nadřízený stranické organizaci v podniku.<sup>49</sup> Tím se státní podniky formou svého řízení blížily družstvům a svým způsobem model kopíroval systém řízení hospodářství uplatňovaný v tehdejší Jugoslávii a nerealizovaný československý model Oty Šika z konce šedesátých let,<sup>50</sup> což stranické a státní vedení nemohly přiznat.<sup>51</sup> Větší pozornost obyvatelstvo věnovalo demokratizaci společenského života, kdy ve většině komunistických stran probíhal obrodný proces, který vzbuzoval určité reformní naděje, což ovšem neplatilo zejména pro komunistické strany v tehdejších Československu, NDR<sup>52</sup> a Rumunsku. Pro reformní československé komunisty byl přijatelný model Pražského jara, ale představa restaurace poměrů před rokem 1948 akceptovatelná nebyla.<sup>53</sup> Drobnou výjimkou bylo připuštění drobného soukromého podnikání. Postupná likvidace vedoucí úlohy komunistické strany započatá Gorbačovem proběhla v evropské části východního bloku v průběhu roku 1989, poslední odolávala ČSSR a Rumunsko. A bylo již jasné, že změny půjdou před rok 1948 a ve své podstatě demokratizace šla až před rok 1938. Zda by byly Gorbačovovy společensko-ekonomické reformy úspěšné, je poměrně složitou otázkou s nejasnou odpovědí. Bylo jasné, že východní blok se nezadržitelně rozpadne

47 Právní úprava byla obsažena v zákoně č. 88/1988 Sb., o státním podniku.

48 Kromě inspirací z fungování Titova samosprávného socializmu, k tomu viz např. KARDELJ, E. *Socijalistička demokratija u jugoslovenskoj praksi*. Beograd: Kultura, 1954, motivace k uplatnění samosprávy zaměstnanců v řízení státních podniků se objevovala i v postulátech polské Solidarity. K tomu viz např. BACZYŃSKI, J. *Rzeczpospolita samorzadna*. In: BACZYŃSKI, J a kol. *Revolucja Solidarności – Polska od sierpnia 1980 do grudnia 1981*. Warszawa: Polityka, 2005. č. 4, s. 86 a násl.

49 Viz § 27 odst. 2 zákona č. 88/1988 Sb., o státním podniku.

50 ŠIK, O. *Ekonomika a zájmy*. Praha: Svoboda, 1968.

51 BILÁK, V. *Paměti*. Praha: Cesty, 1991, s. 144.

52 K tomu např. WEBER, H. *Dějiny NDR*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2003, s. 283 a násl.

53 K tomu srov. např. PEŠKA, P. Některá ponaučení z historie československé ústavy, její smysl a perspektivy. In: ZDOBINSKÝ, S. a kol. *Československá ústava historie a současnost*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1989, s. 88.

a otevřený kontakt se Západem rozdrtil stagnující ekonomiku, což se projevilo ve většině států razantním propadem domácího produktu, inflací a nutnou devalvací měn, ale také ekonomickou emigrací. Centrálně řízená ekonomika včetně nástrojů její realizace přestala fungovat a na místo toho bylo třeba hledat nástroje, které pomohou vyřešit přechod na ekonomiku tržní, zastaví propad ekonomiky a postupně budou směřovat k zajištění hospodářského růstu a současně zajistí plnění funkcí státu, obnovu občanské společnosti, pluralitní demokracie a integraci do evropských struktur. Neúspěšný komunistický puč v Sovětském svazu, jeho rozpad v roce 1991 a odstavení Gorbačova a upevnění moci ruského prezidenta Jelcina vytvořily podivný prostor kooperace postsovětských oligarchů a na ně napojených nových businessmanů často se rekrutujících z původních nomenklaturních kádrů. Ti vedle vzrůstajícího ekonomického vlivu získávali také politický vliv, který formoval nové politické strany reprezentující jejich ekonomické a mocenské cíle. Sametové nadšení a humanitní uvažování disentu bylo záhy vystřídáno tvrdou realitou novokeynesiánského stříhu,<sup>54</sup> která však těžko odpovídala společenským poměrům a etice podnikání v západních demokraciích. Rychlý sled událostí na počátku devadesátých let, nevyzrálост společnosti, podnikatelská naivita, ale také odvržení určitých sociálních jistot jako nepatřičných do nových pořádků a nedořešení některých státoprávních otázek vedly k možnostem otevřených sociálních střetů a nebezpečí možných konfliktů, které by mohly destabilizovat křehkou demokratickou společnost, ale také samotný kontinent žijící v podstatě v sociálním smíru, prosperitě a míru. To vedlo mimo jiné k rozpadu československé federace, kde politické reprezentace obou subjektů federace nedokázaly dojít k smysluplnému kompromisu, resp. nalezení modelu funkční federace, která by byla odolná vůči změnám v politických garniturách a vůči vzrůstajícímu nacionalizmu a populizmu. Klidný rozchod v Československu nebyl vzorem pro řešení v rámci jugoslávské federace. Sociální problémy a boj o moc mezi mafiánskými klany znamenaly destabilizaci poměrů v Albánii, což vedlo až k ozbrojenému střetu.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> K tomu srovnej KLAUS, V. *Ekonomická věda a ekonomická reforma*. Praha: GENEX + Top Agency, 1991.

<sup>55</sup> K tomu např. HRADEČNÝ, P. Trnitá cesta k dnešku. In: HRADEČNÝ, P., HLADKÝ, L. (eds.). *Dějiny Albánie*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2008, s. 531 a násl.

Začátek devadesátých let je možné označit za přechodné období mezi centrálně řízenou ekonomikou a modelem tržního hospodářství, obdobím přechodu od totalitních režimů k liberálním demokraciím, což se promítlo i do základů právního řádu a výrazně do existence a podoby finančního práva. Finanční právo jako nástroj realizace socialistických financí a plánovitého hospodářství nemohlo ve své původní podobě dále existovat. Objevila se i tvrzení o konci jeho potřebnosti jako takového a že v tržní ekonomice nemá v podstatě ani smysl se jím samostatně zabývat, snad s výjimkou daní. Pokud bychom provedli inventuru obecné části finančního práva, která ani v době socialistických financí se nedočkala své kodifikace a byla tvořena inkorporací zobecněných principů, zásad, společných institutů a institucí účastných na realizaci socialistických financí, pak lze konstatovat, že zejména:

1. Byla odstraněna vedoucí úloha jedné strany a skončilo politické zasahování do tvorby finančního práva mimo vládu a parlament. Rovněž skončily politické ingerence do realizace finančního práva.
2. Hospodářství přestalo fungovat na základě státem stanoveného hospodářského plánu. Byl odstraněn model centrálně řízené ekonomiky.
3. Konstituovala se nezávislá centrální banka a nezávislá ústřední kontrola.
4. Spolu s obnovením územním samosprávy a tím i decentralizace veřejné správy byl zaveden fiskální federalismus jako základní princip fungování veřejných rozpočtů.
5. Došlo ke zrovnoprávnění forem vlastnictví a k změnám vlastnické struktury primárně nápravou křivd cestou restituce a dále pak ve formách malé a velké privatizace.
6. Likvidací systému národních výborů došlo mimo jiné k dekoncentraci finanční správy.
7. Byl zrušen devizový monopol státu.
8. S rozpadem československé federace došlo k vytvoření dočasné měnové unie a následně záhy k oddělení obou měn a plnému fungování dvou samostatných měnových autorit v obou nástupnických státech.
9. Bylo obnoveno členství v Mezinárodním měnovém fondu a dalších organizacích.
10. Správa cel a celnictví přešlo z resortu zahraničního obchodu pod resort financí.

11. Bylo zahájeno přibližování finančněprávní regulace západoevropským standardům s cílem v co nejkratší době se integrovat do evropských struktur – Evropských společenství. Dochází k postupné harmonizaci práva a naplňování přístupových podmínek.
12. Byla provedena daňová reforma a reforma sociálního zabezpečení.
13. Reformní představy z období označovaného jako přestavba hospodářského mechanismu vzhledem k politickému vývoji nebyly ve své podstatě realizovány a záhy i normativní akty přijaté v průběhu roku 1989 byly nahrazeny novou úpravou odpovídající hospodářskému a politickému směřování jak federace, tak obou nástupnických států.

## **1.5 Obecná část finančního práva v demokratickém právním státě**

I po třiceti letech od vzniku samostatné České republiky pro finanční právo platí, že existuje a plně obhájilo svoji existenci v podobě samostatného právního odvětví a relativně samostatného oboru právní vědy. Pro jeho vnitřní charakteristiku stále platí, že je právním odvětvím nekodifikovaným a komplexně asi nekodifikovatelným, přičemž určení obsahu jeho obecné části bude doktrinálním výsledkem, na kterém se bude podílet zejména judikatura správního soudnictví, ale také všeobecně akceptované výsledky finančněsprávní praxe. Takový stav je u všech inkorporovaných odvětví, derivátů správního právo, pro něž se toto stává již jejich obecným charakteristickým znakem.

Finanční právo nepodlehlo destrukci se zánikem centrálně řízené ekonomiky. Byť jeho existence jako samostatného odvětví není všeobecnou záležitostí v rámci unijního prostoru, pro právní vědu v České republice a ostatních státech, které prošly obdobným společenskopolitickým vývojem, je vnímáno jako relativně samostatná výšeć práva mající své jedinečné charakteristické rysy, které ji oddělují od jiných. Finanční právo je bezpochyby úzce vázáno na typ ekonomiky uplatněný v daném státě, jeho finanční politiku a mezinárodní vazby. Bude tomuto poplatné a bude jedním z nástrojů jejich realizace, ale zároveň bude představovat základní rámce, které mohou být měněny nikoliv politickou libovůlí, ale demokratickými legislativními mechanismy v souladu s ústavním pořádkem a mezinárodními závazky.

Rozmanitost a tím i složitost finančního práva je dána prostředím realizace veřejné finanční činnosti chápané jako specifické finanční činnosti specifických subjektů, kterými jsou stát a veřejná samospráva, a to při přímém a nepřímém nakládání s peněžní masou. Široká škála těchto činností a rozmanitost prostředí vyžaduje určitou elasticnost regulace s ohledem na nutnost rychlé reakce na vývoj ekonomiky jako celku tak, aby byla zajištěna cenová stabilita, dostatečná materiální základna pro fungování společnosti, tedy plnění funkcí státu a veřejné samosprávy, dostání mezinárodních závazků, současně byla překonávána stagnace a recese a byly vytvářeny podmínky pro hospodářský růst a sociální smír.

Složitost veřejné finanční činnosti je podhoubím složitosti systému právní regulace a příčinou neexistence kodifikované podoby finančního práva. Současně vnímání veřejné finanční činnosti jako celku je spojníkem všech dílčích jejích regulací a dává předpoklad pro společné pojetí regulace při její tvorbě i aplikaci. Konkrétněji je to patrné zvláště v současnosti, kdy nejen množství prostředků ve veřejných fondech dává záruky funkčnosti státu a veřejné samosprávy, ale také kvalita měny zaručuje potenci těchto fondů. Nelze tak přistupovat odděleně k úpravě daní, finančnímu hospodaření a měně a je třeba dbát na možné dopady regulací v celé škále veřejné finanční činnosti.

Obecná část odvětví představuje jeho nejstabilnější část a je základem jeho existence, zachování a dalšího rozvoje, a to bez ohledu na jeho kodifikaci nebo inkorporaci. Má-li obecnou část tvořit základní zásady, instituty, instituce a vůbec prvky, o které se opírá celé odvětví, pak je třeba jí věnovat náležitou pozornost. V roce 2014 se uskutečnila významná mezinárodní konference pořádaná brněnskou právnickou fakultou společně s Centrem informací a organizace výzkumu veřejných financí a daňového práva zemí Střední a Východní Evropy,<sup>56</sup> která se věnovala systému finančního práva a mimo jiné i jeho obecné části.<sup>57</sup> Zde byla v příspěvcích opakovaně zdůrazněna potřeba věnovat se obecné části finančního práva, jako základního východiska pro kvalitní normotvorbu a aplikační praxi. Zároveň ale bylo

<sup>56</sup> Dnes Mezinárodní centrum výzkumu veřejných financí a daňového práva.

<sup>57</sup> MRKÝVKA, P. (ed.). *System of financial law – General Part. Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.

zdůrazněno, že je to proces náročný a současně i snahy o kariérní atomizaci finančního práva vedou k celkové destabilizaci právních podmínek kvalitní realizace veřejné finanční činnosti.

V současnosti jsme bohužel svědky tendence k drobení ucelené úpravy, což je dáno z části implementací unijního práva, aniž by za to Evropská unie mohla, ale je to dáno přístupem garanta implementace, kdy vytrhává z ucelené úpravy určitou část a spolu s implementací vytváří novou zákonnou úpravu. Takový byl na příklad osud devizového zákona, který dnes v době zvýšené potřeby vnější ekonomické ochrany ucelená regulace chybí a inkorporované devizové právo se stává bezmála chaotickou změtí norem. Kvalita finančního práva obzvláště v případě daňového práva není zajištěna v procesu jeho tvorby náležitým projednáním v poradním orgánu vlády, tedy její legislativní radě, a snad s vidinou rychlého předložení sněmovně je dokonce navrhována cestou poslaneckého návrhu člena vlády. Takový přístup je přinejmenším zvláštní a v evropském kontextu poněkud neobvyklý.

Postuláty na obecnou část publikované v knize *Determinace a diverzifikace finančního práva*, stejně tak jako závěry z konference *Systém finančního práva* (2014), zůstávají stále platné a proto na ně je možné pouze odkázat.<sup>58</sup> Základní rámec právní úpravy veřejné finanční činnosti chybí a jeho absence v rámci ústavního pořádku, ale i třeba obyčejné obecné zákonné úpravy, se ukazuje jako stěžejní problém při vypuknutí kovidové a následně těžké mezinárodněpolitické krize, protože vše ve své podstatě selhalo.

---

<sup>58</sup> MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2012. MRKÝVKA, P. (ed.). *System of financial law – General Part. Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.



## 2 DIGITALIZACE DAŇOVÉ A CELNÍ SPRÁVY

Digitalizace je fenoménem dnešní doby, o tom není pochyb. Na kolik je toto téma aktuální, ukazují následující údaje, které plynou ze souhrnné zprávy o digitalizaci veřejné správy v ČR vydané Nejvyšším kontrolním úřadem (dále „souhrnná zpráva“).<sup>59</sup> Jak z této zprávy vyplývá, v uplynulých sedmi letech plynuly masivní investice do informační infrastruktury našeho státu, a ta si z hlediska technické vyspělosti vede velmi dobře. Výdaje organizačních složek státu a státních fondů na informační a komunikační technologie (dále „ICT“) činily od roku 2012 do roku 2018 částku 75 mld. Kč, přibližně dvě desítky miliard pak činily výdaje proplacené z EU fondů na rozvoj digitalizace veřejné správy.<sup>60</sup> Pro srovnání v roce 2020 investovali vládní instituce pouze do vybavení a softwaru přes 17 mld. Kč.<sup>61</sup> Ani uvedené množství investic, ale doposud nepomohlo k funkčnosti ICT do té míry, aby občané mohli běžné situace řešit především z pohodlí domova, kanceláře, případně odkudkoli z mobilního telefonu. Tato skutečnost byla znatelná zejména na počátku pandemie COVID-19, kdy finanční správa svou kontaktní činnost omezila na minimum. Pro nízkou míru prezentace možností využití ICT ve veřejné správě není také o digitalizaci ze strany občanů takový zájem. Dle souhrnné zprávy využilo v roce 2018 26 % fyzických osob pro komunikaci s úřady on-line služby. Statistiky týkající se datových schránek ukazují, že dobrovolně si ji zřídilo pouze 2 % fyzických nepodnikajících osob. Doplňme, že v roce 2018 se uskutečnilo 97 milionů transakcí prostřednictvím datových schránek, ale pouze 0,65 % z nich provedly nepodnikající fyzické osoby.

Se stále rychleji se vyvíjejícími komunikačními technologiemi vzrůstá potřeba větší digitalizace státní správy. Vzhledem k tomu, že daňové a celní řízení se vyznačuje řadou specifik, také vývoj digitalizace v této oblasti byl specifický. Správa cel a daní se vyznačuje významnou mírou práce s velkým objemem dat a informací jak o jednotlivých osobách, ať již fyzických či právnických,

<sup>59</sup> Souhrnná zpráva o digitalizaci veřejné správy v ČR. NKÚ [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/ostatni-publikace/zprava-o-digitalizaci-verejne-spravy.pdf>

<sup>60</sup> Ibid.

<sup>61</sup> Investice v ICT. Český statistický úřad [online]. [cit. 22. 9. 2022]. Dostupné z: [https://www.czso.cz/documents/10180/23180949/investice\\_do\\_ict\\_vybaveni\\_a\\_softwaru.xlsx/6f3908bf-8dbe-4f38-a6be-c3cc46393824?version=1.5](https://www.czso.cz/documents/10180/23180949/investice_do_ict_vybaveni_a_softwaru.xlsx/6f3908bf-8dbe-4f38-a6be-c3cc46393824?version=1.5)

tak o jejich majetku. Zde je kladen důraz na zachování povinnosti mlčenlivosti, která je zakotvena v § 9 odst. 1 a § 52 daňového řádu a jejíž porušení je sankcionováno vysokými pokutami. S rostoucí mírou digitalizace je proto nutné klást důraz také na bezpečnost kybernetickou.

V současné době se řízení vedená daňovou a celní správou řídí především procesně právními normami, a to konkrétně daňovým řádem a celním zákonem<sup>62</sup> a nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie. Cílem správy daní je správné zjištění a stanovení daně a zabezpečení úhrady této daně. K efektivnímu dosažení tohoto cíle je žádoucí, aby zejména komunikace daňových subjektů a třetích osob<sup>63</sup> se správcem daně byla rychlá, jednoduchá, bezpečná a efektivní. Komunikace se správcem daně a elektronizace daňové a celní správy může nabývat a nabývá mnoha podob. Nejedná se pouze o podání *sensu stricto*, ale také o komunikaci jako takovou a způsoby zahájení a ukončení jednotlivých daňových či celních řízení. Nejtypičtějším podáním je bezesporu podávání daňových tvrzení u daňové správy nebo jednotných správních dokladů a doprovodných dokladů u celní správy. Samotným podáním nejčastěji formulářových tvrzení je zahájeno řízení<sup>64</sup>, v rámci něhož komunikuje pověřená úřední osoba s příslušným podatelem různými způsoby, z nichž mnohé jsou dány zákonem (např. přednostní doručování právnické osobě do její datové schránky). Kromě formální komunikace jsou preferovány i různé způsoby neformální komunikace (e-mail apod.). Dále se kapitola věnuje vývoji digitalizace daňové a celní správy v České republice za současného zhodnocení efektivity jednotlivých změn.

Tak jak jsou jednotlivé státy různě vyspělé, tak i v oblasti digitalizace jsou mezi státy mnohdy významné rozdíly. V různé míře se projevuje individuální přístup jednotlivých vlád i postup společných iniciativ. Jednou ze společných iniciativ při správě daní je například Fórum daňové správy (Forum on tax administration). To bylo založeno v roce 2002 pod záštitou Organizace pro Hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD). V současnosti má 53 členů a zaměřuje se velkou měrou na digitalizaci daňové správy.<sup>65</sup>

62 Zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

63 Srov. ustanovení § 22 daňového řádu.

64 Viz např. ustanovení § 74 daňového řádu.

65 Fórum pro správu daní. *OECD* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/about/>

## 2.1 Od papíru k elektronickému podání

Počátky komunikace daňových subjektů a jejich zástupců s daňovou a celní správou se nesly v duchu „papíru“. Ačkoli si na analogovou formu podání mnoho daňových subjektů zvyklo, nesla tato forma komunikace s sebou mnohá úskalí. Mimo komplikované správy a značné administrativní zátěže spojené také s velkou časovou prodlevou spojenou s doručováním prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb, mohlo logicky docházet zejména k numerickým chybám. Takovou situaci lze snadno ilustrovat na formulářích pro daňové tvrzení. Tyto formuláře si daňový subjekt vyzvedl zpravidla na podatelně místně a věcně příslušného správce daně. Následné vyplnění pak probíhalo ručně, na psacím stroji. Docházelo tak k mnohým chybám v součtech, které musely být následně opravovány, v důsledku čehož byla často zahajována řízení (např. postup k odstranění pochybností). Na tuto situaci později zareagovaly soukromé subjekty, které začaly nabízet programy navazující na vedení účetnictví příslušného daňového subjektu, jejichž výstupy byly tiskové sestavy odpovídající předepsaným formulářům daňových tvrzení, kde již byly tyto chyby eliminovány. Stále ale bylo nutné vše následně osobně či prostřednictvím poskytovatele poštovních služeb doručit správci daně.

Správa daní a její digitalizovaná podoba se pojí zejména s projektem ADIS (Automatizovaný daňový informační systém). V roce 1991 vyhlásilo Ministerstvo financí ČR výběrové řízení pro automatizovanou podporu nové daňové správy. První verze systému byla nasazena již v březnu 1993.<sup>66</sup> To o jak významný krok šlo, ilustruje to, že finanční správa používá ADIS do dnes. Většina dalších nástrojů digitalizace ve finanční správě pak přímo vychází nebo je propojena právě s ADIS. Od roku 1997 je patrná také snaha o těsnější spolupráci mezi daňovou a celní správou.<sup>67</sup>

V 90. letech s postupem elektronizace vznikla potřeba identifikovat osoby, které konkrétní podání v elektronické podobě činní. To by jak usnadnilo rozvoj

<sup>66</sup> Automatizovaný daňový informační systém. *GIST* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.gist.cz/cz/software/adis>

<sup>67</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 113/1997 Sb., změna celního zákona, zákonů o nemocenském pojištění zaměstnanců, o nemocenské péči v ozbrojených silách, o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídávkách na děti z nemocenského pojištění.

elektronického obchodu, ale bez pochyby také komunikaci s úřady. Již v roce 2000 tak byla zákonem o elektronických podpisech<sup>68</sup> upravena situace ve vztahu k autenticitě elektronických dokumentů. Ačkoli zákon následně prošel změnami a v roce 2016 byl nahrazen zákonem o službách vytvářejících důvěru v elektronické transakce<sup>69</sup>, jedná se o důležitou právní úpravu. Významným institutem v elektronické autentizaci je totiž Zaručený elektronický podpis (dále „Zarep“). Zarep je ekvivalent pro ověřený podpis na papírovém dokumentu a slouží k identifikaci osoby a ověření totožnosti osoby, která jej vytvořila.<sup>70</sup>

Zarep, též uznávaný elektronický podpis zaručuje mimo identity osoby pro daný dokument také to, že s takto podepsaným dokumentem nebylo od podpisu manipulováno. Zaručený elektronický podpis označí dokument identifikátorem s kvalifikovaným certifikátem a dokument může být následně elektronicky odeslán. Aby nedocházelo k nelegitimnímu vydávání kvalifikovaných certifikátů, jsou k vydávání kvalifikovaného certifikátu akreditovány pouze vybrané společnosti. Platnost certifikátu je 12 měsíců a musí se každoročně obnovovat. Od roku 2014 je právní úprava elektronických podpisů upravena také evropským Nařízením eIDAS, což umožnilo zjednodušení uznávání elektronických podpisů také přeshraničně.<sup>71</sup>

Prvním významným projektem v oblasti elektronizace celní správy se stal elektronický systém NCTS (New Computerised Transit System), který byl spuštěn v roce 2002 a Česká republika se k němu připojila již před vstupem do Evropské unie. Jednalo se o elektronickou komunikaci mezi subjekty a státy pro společný režim tranzit. Do projektu byly zahrnuty jak členské státy Evropské unie, tak třetí země.<sup>72</sup> NCTS byl první krok k širšímu využití elektronické výměny celních prohlášení v Evropské unii.<sup>73</sup>

68 Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu).

69 Zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce.

70 Důvodová zpráva k zákonu č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu.

71 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES.

72 Sdělení komise radě a evropskému parlamentu: Implementace NCTS. *Komise EU* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003DC0125&from=EN>

73 Elektronická cla. *Komise EU* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/general-information-customs/electronic-customs\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs_en)

Bezesporu přelomový okamžik pro daňovou správu nastal v listopadu 2002, kdy byla na Internetu Ministerstva Financí České republiky zprovozněna aplikace Podání daňového příznání na elektronické sestavě s doručením datové zprávy neopatřené Zarep.<sup>74</sup> Tato aplikace byla součástí softwarového řešení ADIS. Následně došlo v roce 2003 k rozšíření služeb poskytovaných široké veřejnosti v oblasti elektronického zpracování písemností pro podání daňového příznání k některým daním a obecné podání písemností pro daňovou správu s možností doručení prostřednictvím datové zprávy opatřené Zarep včetně podání, která jsou odesílána uživatelem přímo z komerčních programů (např. účetních), vyhovujících stanoveným podmínkám MF (dále „EPO“).<sup>75</sup> Daňové subjekty začaly využívat EPO pozvolna, během roku 2003 bylo pomocí EPO učiněno 7 018 podání (jak s využitím Zarep, tak ostatní podání). K významnému nárůstu využití EPO začalo docházet ke konci prvního desetiletí fungování této aplikace, když bylo v roce 2013 prostřednictvím této aplikace učiněno 2 054 309 podání.<sup>76</sup> Možnost podání se Zarep je po celou dobu fungování EPO častější. Je nutné zmínit, že v případě podání bez Zarep bylo nutné toto podání následně kvalifikovaně potvrdit. Tato podmínka pro podání učiněné nekvalifikovanou formou platí do dnešní doby.

EPO lze považovat za průlom v elektronizaci, a to především z pohledu daňových subjektů. V porovnání s předchozí nutností činit podání pouze v analogové formě se podání prostřednictvím aplikace EPO stalo pohodlnější alternativou zejména v případě podání „na poslední chvíli“, tedy těsně před termínem pro podání příslušného tvrzení. Ve své době se jednalo o významný krok kupředu. I ve svých počátcích bylo totiž EPO intuitivní a provádělo kontrolu úplnosti zadaných údajů. Jako většina významných změn v moderní společnosti také EPO začaly daňové subjekty využívat

<sup>74</sup> Informace o činnosti daňové správy České republiky za rok 2002. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/CinnostDS2002.pdf>

<sup>75</sup> Informace o činnosti daňové správy České republiky za rok 2003. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/CinnostDS2003.pdf>

<sup>76</sup> Počty podání EPO 2003–2013. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane-elektronicky/danovy-portal/pocty-podani-epo/pocty-podani-epo-2003-2008>

postupně, až si k němu našly cestu. Navzdory tomu, že v dnešní době existuje větší množství možností podání, využívá mnoho daňových subjektů EPO i nadále.

Se vstupem České republiky do Evropské unie začala 1. května 2004 také platit povinnost společností k vykazování Intrastatu. Intrastat je statistický výkaz sledující pohyb zboží s nadlimitní hodnotou mezi členskými státy Evropské unie. Toto vykazování bylo upraveno podzákoným předpisem<sup>77</sup>. Správou a kontrolou Intrastatu je pověřena celní správa, a to v současnosti nařízením vlády k provedení některých ustanovení celního zákona v oblasti statistiky<sup>78</sup>. Příslušnému celnímu úřadu se také výkaz Intrastat podává. Intrastat je vnímán jako jeden ze tří kontrolních pilířů obchodu v Evropské unii (vedle souhrnného hlášení a daňového přiznání k dani z přidané hodnoty). Mnozí autoři je považují za nepopulární.<sup>79</sup>

V souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie a implementace příslušných unijních předpisů do právního řádu České republiky vznikla potřeba změnit software finanční správy. Systém VIES (VAT Information Exchange System), který zajišťuje administrativní spolupráci v oblasti DPH v rámci Evropské unie je nadstavbou systému ADIS, využívá jeho data a zabezpečuje předávání informací o DPH zejména mezi jednotlivými členskými státy Evropské unie.<sup>80</sup> Právě přístup k informacím o DPH umožnil správcům daně přístup k relevantním údajům o pořízení a dodání zboží, které do té doby nebylo možné jednoduše kontrolovat. Od roku 2010 se systémem VIES vztahuje také na poskytnutí služeb s místem plnění v jiném členském státě. Hlavním smyslem systému VEIS je zamezit daňovým únikům a podvodům v rámci jednotného vnitřního trhu Evropské unie díky přesné výměně informací. Bylo tak umožněno, aby správce daně disponoval aktuálními daty o obchodních transakcích uskutečněných mezi zeměmi z Evropské

<sup>77</sup> Vyhláška č. 201/2005 Sb., o statistice vyváženého a dováženého zboží a způsobu sdělování údajů o obchodu mezi Českou republikou a ostatními členskými státy Evropských společenství.

<sup>78</sup> Nařízení vlády č. 244/2016 Sb., k provedení některých ustanovení celního zákona v oblasti statistiky.

<sup>79</sup> ZDRAŽIL, V. Neoblíbená vykazovací povinnost související s obchodem zboží v rámci EU. INTRASTAT CZ. Otestujme se v jeho vykazování!. *Daňová a hospodářská kartotéka*. 2020, č. 12, s. 25.

<sup>80</sup> Daňová agenda. *Unipro*g [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.uniproprog.cz/kompetence/danova-agenda>

unie, která jsou zásadní pro posouzení daňových povinností či osvobození od daně z přidané hodnoty. Aby mohl systém VIES fungovat, bylo nutné zavést novou povinnost zasílání souhrnných hlášení o uskutečnění dodání zboží v rámci intrakomunitárního dodání zboží) a od roku 2010 i předmětných služeb.<sup>81</sup> To se nejprve týkalo pouze intrakomunitárního dodání zboží, ale následně bylo rozšířeno také na služby. Souhrnné hlášení se podává v návaznosti na podané příznání k dani z přidané hodnoty za příslušné zdaňovací období a umožňuje tak ověřit správnost plátcem daně z přidané hodnoty vykázané daňové povinnosti. Kontrolu správnosti vykázaných údajů napříč jednotlivými zeměmi Evropské Unie usnadňuje právě aplikace VIES v rámci ADIS.<sup>82</sup> Od roku 2010 je pak dána jediná možnost podání souhrnného hlášení, a to povinně elektronicky.<sup>83</sup>

Znatelný nárůst objemu vykazovaných daňových povinností nepeněžitě i peněžitě povahy vyvolal další znatelný posun v digitalizaci daňové správy, kterým byl projekt Daňového portálu. Ten byl zpřístupněn od 3. července 2006.<sup>84</sup> Daňový portál byl zaveden za účelem usnadnění komunikace se správcem daně. Významným je projekt zejména díky plnění funkce Daňové informační schránky. Přístup do daňové informační schránky měla již od počátku fyzická osoba, která byla sama daňovým subjektem nebo která byla oprávněna za daňový subjekt nebo jeho jménem jednat. Velmi zásadní a do dnešní doby podceňovanou funkcionalitou je možnost nahlížet na osobní daňové účty daňových subjektů. Zde je možné nahlížet na stavy a obraty na daňových účtech. Pokud daňové subjekty nahlížení do daňové informační schránky využívaly, měly přehled o plnění svých povinností a mohou tak zabránit například nabíhání sankcí nebo propadnutí přeplatku ve prospěch státu

<sup>81</sup> Informace o činnosti daňové správy České republiky za rok 2009. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: [https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace\\_o\\_cinnosti09.pdf](https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti09.pdf)

<sup>82</sup> Výsledky činnosti územních finančních orgánů za rok 2005. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/CinnostDS2005.pdf>

<sup>83</sup> Podávání souhrnného hlášení od roku 2010 a dále. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/dane/dan-z-pridane-hodnoty/informace-stanoviska-a-sdeleni/souhrnna-hlaseni/zmeny-v-oblasti-dph-pri-podavani-souhrnn-638>

<sup>84</sup> Informace o činnosti daňové správy České republiky za rok 2006. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/CinnostDS2006.pdf>

(po 6 letech v souladu s § 64 odst. 6 zákona o správě daní a poplatků). Právě přehled o uhrazených a neuhraných daňových povinnostech je pro daňové poplatníky zcela zásadní. Je zřejmé, že ačkoli informace v daňové informační schránce byly a jsou pouze informačního charakteru, mohou poskytnout daňovým subjektům velmi užitečné informace. V roce 2007 pak došlo k rozšíření funkcionalit daňové informační schránky o Osobní daňový kalendář, Přehled písemností, Detailní informace ze stavů a obrátů osobních daňových účtů.<sup>85</sup>

Daňová informační schránka se tak bez pochyby stala nejdůležitějším elektronickým nástrojem, který mohou daňové subjekty využívat při správě daní. Od roku 2007 zůstala daňová informační schránka v téměř původní podobě. Až v roce 2021 se dočkala komplexní „proměny“ v podobě nového portálu MOJE daně, jak bude uvedeno dále. Rok 2007 byl přelomovým také s ohledem na nárůst elektronických podání o 145 %.<sup>86</sup>

V roce 2008 bylo rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady č. 70/2008/ES ze dne 15. ledna 2008, o bezpapírovém prostředí pro celnictví a obchod, stanoveno zavedení elektronických celních systému pro výměnu informací. Česká republika ale již tou dobou byla součástí projektu NCTS a tak pouze současný systém rozšířila o nové parametry. Snahy Evropské unie v této oblasti byly spojeny s iniciativou E-customs jehož cílem je elektronizace a modernizace elektronických celních systémů.<sup>87</sup>

Dalším velkým krokem v elektronické komunikaci daňových subjektů se správci daně a obecně občanů se státní správou bylo zavedení datových schránek. Ty do českého právního řádu zavedl zákon o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.<sup>88</sup> Datová schránka je povinná pro právnické osoby zapsané v obchodním rejstříku a orgány státní správy. Fyzické osoby si datovou schránku mohou zřídit zejména dobrovolně. Ale například advokáti a daňoví poradci mají povinnost zřídit si datovou

<sup>85</sup> Informace o činnosti daňové správy České republiky za rok 2007. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: [https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace\\_o\\_cinnosti07.pdf](https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti07.pdf)

<sup>86</sup> Ibid.

<sup>87</sup> Zavedení eCustoms – elektronické a harmonizované celnictví v EU. *Celní správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/clo/e-customs/Stranky/default.aspx>

<sup>88</sup> Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.



schránku a komunikovat v rámci své profese prostřednictvím jí. Novinkou od 1. ledna 2023 je povinná datová schránka také pro podnikající fyzické osoby a také některé další právnické osoby (např. spolky). Daňová i celní správa má povinnost zasílat dokumenty subjektům datovou schránkou v případě, že ji mají zřízenou.

K doručení písemnosti dochází v okamžiku, kdy dojde k přihlášení příslušné osoby do datové schránky. Aby nedocházelo k obstrukcím při doručování, byla zavedena tzv. fikce doručení. Fikce doručení znamená, že v případě, že se daný subjekt nepřihlásí do daňové schránky do deseti dnů ode dne dodání předmětného dokumentu do datové schránky adresáta, nastupuje právní fikce doručení a předmětný dokument se uplynutím této lhůty považuje za doručený.<sup>89</sup>

Zavedení datové schránky mělo pro daňovou a celní správu bez pochyby pozitivní efekt, a to zejména zrychlení a tím i zefektivnění správních řízení. Komunikace prostřednictvím datové schránky je jednoduchá, rychlá a efektivnější než ostatní možné způsoby doručování.

V roce 2011 nabyl účinnosti daňový řád, který upravuje daňový proces čímž nahradil zákon o správě daní a poplatků, který byl účinný od roku 1993. Daňový řád lze oproti zákonu o správě daní a poplatků považovat za téměř jinou právní úpravu, protože je v něm mnoho změn. Jednou z nich byla také změna ve způsobu doručování písemností, kdy jedním ze základních a primárních způsobů je až doposud doručování elektronicky do datové schránky. Doručování do datové schránky a jeho povinné rozšíření i na další osoby mimo právnických než bude rozvedeno dále.

V rámci boje proti podvodům na DPH bylo od 1. ledna 2016 v České republice zavedeno Kontrolní hlášení DPH, podávané pouze elektronicky. Toto hlášení, doplňující údaje uvedené v daňovém přiznání k dani z přidané hodnoty, bylo hlavním nástrojem v boji proti daňovým únikům.

Rok 2016 byl významný také zavedením elektronické evidence služeb (dále „EET“). K tomu došlo zákonem o evidenci tržeb.<sup>90</sup> Různí autoři se k EET

<sup>89</sup> RŮCKLOVÁ, K. Fikce doručení do datové schránky. *Právní prostor* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/procesni-pravo/h-fikce-doruceni-do-datove-schranky>

<sup>90</sup> Zákon č. 112/2016 Sb. o evidenci tržeb.

vyjadřovali během let různě a je to tedy spíše téma kontroverzní.<sup>91</sup> Možnými problémy návrhu zákona o EET se zabýval mimo jiné i Radvan a Kappel<sup>92</sup>. Vzhledem k zaměření této kapitoly je třeba zejména vyzdvihnout rozsah informací, které se elektronicky zasílaly orgánům finanční správy. Spuštění tak rozsáhlého projektu nemělo do té doby v České republice obdobu. Množství dat zpracovaných a odesílaných je náročné na zpracování. S automatizovaným propojením jednotlivých oblastí ovšem vzrostla také efektivita daňových řízení. Finanční správa pak shledala tuto efektivitu zejména v lepší komparaci dat.<sup>93</sup> Později bylo EET (1. a 2. vlna) nejprve pozastaveno až do 31. prosince 2022 a to s odkazem na dopady pandemie COVID-19 a nakonec od 1. ledna 2023 zcela zrušeno.<sup>94</sup>

## 2.2 Současnost

V posledních letech se finanční správa věnovala po technické stránce zejména upravení a nastavení funkcionalit aplikací EET, které ale bylo následně zrušeno. Velký důraz kladla finanční správa zejména na realizaci projektu MOJE daně a Nového daňového informačního systému (nDIS). Dalším pro finanční správu významným projektem bylo spuštění aplikace elektronických dražeb. Elektronizace finanční správy je čím dál více důležité téma, a proto rozvoj v této oblasti má stoupající tendenci.

Celní správa v roce 2019 úspěšně spustila projekt cPortál. Ten měl za cíl sjednotit elektronickou komunikaci s využitím elektronických formulářů. Tento projekt si mimo sjednocení kladl za cíl vytvořit prostředí s výrazně proklientským přístupem.

<sup>91</sup> SUŠÁNKOVÁ, M. Elektronická evidence tržeb podruhé. *DAUC.CZ*. 2017, roč. 2017, č. 1.

<sup>92</sup> RADVAN, M. Elektronická evidence tržeb v České republice. *LEXONOMICA*. 2015, roč. 7, č. 2, s. 155.

<sup>93</sup> Zpráva o činnosti Finanční správy ČR a Celní správy ČR za rok 2017. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/dane/danove-a-celni-statistiky/zpravy-o-cinnosti-financni-a-celni-sprav/2017>

<sup>94</sup> Zrušení elektronické evidence tržeb od 1.1.2023. *Finanční správa* [online]. [cit. 22. 1. 2023]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/financni-sprava/media-a-verejnost/tiskove-zpravy-gfr/tiskove-zpravy-2022/zruseni-elektronicke-evidence-trzeb-od>. SEMERÁD P., RÓGALEWICZ V., BARTÁK M. Using Electronic Record of Sales to Support Fair Budgetary Allocations across Czech Municipalities. *GeoScape*. 2023, roč. 17, č. 1, s. 47–57.

Stav využívání elektronických prostředků v komunikaci s celní správou v roce 2019 ilustruje také podíl elektronicky podaných daňových tvrzení na celkovém počtu podaných daňových tvrzení, která činil 65,58 % a podíl elektronicky podaných celních prohlášení na celkovém počtu podaných celních prohlášení 98,83 %.<sup>95</sup>

Co se týká legislativního základu pro možný další rozvoj digitalizace veřejné správy, tak poměrnou novinkou, a přitom stěžejným zákonem je tzv. digitální ústava<sup>96</sup>, účinná od 1. února 2020. Ta upravuje právo fyzických a právnických osob na poskytnutí digitálních služeb orgány veřejné moci, při výkonu jejich působnosti, právo fyzických a právnických osob činit digitální úkony, povinnost orgánů veřejné moci poskytovat digitální služby a přijímat digitální úkony a některá další práva a povinnosti související s poskytováním digitálních služeb.<sup>97</sup>

Cestou k modernizaci a digitalizaci daňové správy je novela daňového řádu, jež nabyla účinnosti 1. ledna 2021. Slibovaná elektronizace finanční správy je významným krokem k modernizaci celého systému využívaného daňovými subjekty.<sup>98</sup> Víze změn byla jasná, a to usnadnit občanům komunikaci se správcem daně, snížit administrativní náročnost této komunikace. V praxi se jedná o zavedení portálu nazvaného Online finanční úřad (dříve se hovořilo o pojmenování celého portálu MOJE daně)<sup>99</sup>, který je rozšířením již dostupné služby daňové informační schránky. Nově tak byla nejprve prozatím přístupná stará daňová informační schránka vedle nové, nazvané DIS+, aby měli uživatelé čas si na nový formát zvyknout. Portál byl oficiálně spuštěn 28. února 2021.

Nový portál představuje staré funkcionality společně s novými. Do budoucna se počítá s dalším rozšířením a také dalšími jazykovými mutacemi portálu.

<sup>95</sup> Zpráva o činnosti Finanční správy ČR a Celní správy ČR za rok 2019. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/dane/danove-a-celni-statistiky/zpravy-o-cinnosti-financni-a-celni-sprav/2019>

<sup>96</sup> Zákon č. 12/2020 Sb. Zákon o právu na digitální služby.

<sup>97</sup> Zákon je poměrně novy vyhlášen byl dne 17. ledna 2020 ve Sbírce zákonů v částce 5 pod číslem 12/2020.

<sup>98</sup> Portál *Moje daně* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://adisspr.mfcr.cz/pmd/home>

<sup>99</sup> Ministerstvo finance uvádělo, že význam označení MOJE daně, je skrytý v prvních slabikách slov „MODerní“ a „JEdnoduché“, a takové má být i výsledné řešení.

Do budoucna by tak měl portál nabízet kromě informací i možnost aktivní a pasivní komunikace se správcem daně, tedy například možnost podávat daňová přiznání prostřednictvím online formulářů, které budou umožňovat určitou míru předvyplnění údajů daňových subjektů. To je již do určité míry možné nyní přes propojení na EPO. Komunikace by ovšem měla fungovat i v opačném směru, tedy od správce daně k daňovému subjektu, ve smyslu doručování písemností.<sup>100</sup>

Jednou ze zpřístupněných funkcionalit je také nahlížení na názvy písemností ve veřejné části spisu. Zde jistě existuje prostor pro budoucí řešení celého nahlížení do spisu distanční formou. Nyní ale tato varianta není na pořadu dne, před implementací tak rozsáhlého řešení, by totiž celé spisy musely být převedeny do elektronické podoby, a to sebou nese značnou administrativní zátěž. Dalším potenciálním problémem může být kybernetická bezpečnost takového řešení.

Lze tedy očekávat, že v budoucnu bude komunikace s daňovou správou na bázi podobné elektronickému bankovníctví, prostřednictvím kterého bude možné nejen hradit své daňové povinnosti, ale také vyřizovat veškeré písemnosti a komunikaci se správcem daně. To by znamenalo velké zjednodušení a krok k přehlednosti daňových procesů a řízení. Jako vždy před implementací nové platformy s takto rozšířenými funkcionalitami oproti původní DIS, je do budoucna důležité především to, jak se autoři práce na novém systému zhostí a nakolik se mu podaří všechny funkcionality přivést k životu, aby práci opravdu usnadnili. Další otázkou je pak časový horizont, v jakém se podaří jednotlivé funkcionality zpřístupnit.

S novelou daňového řádu přišla mimo zavedení platformy Online finančního úřadu, také nová možnost zahájení daňové kontroly a to Oznámením o zahájení daňové kontroly doručeným do datové schránky daňového subjektu (§ 85 a násl. daňového řádu). Stejným způsobem je možné daňovou kontrolu rozšířit nebo zúžit. Tento postup má nejen bránit obstrukcím při sjednání termínu fyzického zahájení daňové kontroly.

<sup>100</sup> WÁGNER DUDOVÁ, A., HOMA, T. Novela daňového řádu v legislativním procesu. *DReport* [online]. Praha, 23. 9. 2019 [cit. 22. 9. 2022]. Dostupné z: <https://www.dreport.cz/blog/novela-danoveho-radu-v-legislativnim-procesu/>

Poslední neméně důležitou změnou související s digitalizací finanční správy je zvýhodnění daňových subjektů, které podají daňové přiznání v elektronické podobě. Novela daňového řádu jim v takovém případě prodlužuje lhůtu pro podání přiznání o měsíc. Tento krok je motivační, nelze však zatím predikovat množství daňových subjektů, které této možnosti využijí.

Další současnou převratnou novinkou je projekt bankovní identity. Který významně rozšiřuje možnosti právnických a fyzických osob v České republice. Bankovní identita je využitelná jak v soukromém, tak veřejném sektoru. Je založena na principu využití přístupových údajů do elektronického bankovníctví a také pro přístup k jiným službám. Potenciál vícefaktorového ověřování identity je možná budoucí identifikace v online prostředí. Není proto divu, že s účinností k 1. lednu 2021 vstoupil tento soukromoprávní aspekt pro identifikaci a autentizaci v platnost.

Z pohledu daňové a celní správy přináší bankovní identita snadnější přístup ke službám e-governmentu. V praxi tak bude moci docházet k přihlašování do EPO či na jiné portály finanční správy skrze bankovní identitu. Tím odpadne velké množství administrativní zátěže a potenciálních rizik s přihlašováním různými identifikačními údaji na různých místech v online prostředí.<sup>101</sup>

Využívání bankovní identity je v praxi bezplatné.<sup>102</sup> To, zda bude banka tyto služby elektronické identifikace poskytovat, záleží pouze na jejím uvážení. V současnosti tak bankovní identitu umožňují využívat pouze některé bankovní domy.

Bankovní identita je pro oblast digitalizace velkým krokem. Na druhou stranu však i bankovní identita sebou nese možné právní i faktické problémy. Jako možné rizikové stránky bankovní identity se jeví ochrana osobních údajů a následná odpovědnost v případě úniku dat.<sup>103</sup>

Nejaktuálnější změnou je pak výše uvedené rozšíření povinnosti využívat datové schránky pro další osoby (např. živnostníci nebo spolky). Od 1. ledna

<sup>101</sup> Projekt bankovní identity a jeho vývoj. *Bankovní identita* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://bankovni-identita.cz/o-projektu/>

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> KOLBENHAYEROVÁ, K. Bankovní identita. In: *Cofola 2020: Sborník příspěvků mladých právníků, doktorandů a právních vědců*. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 1109–1119. ISBN 978-80-210-9670-7.

2023 byla datová schránka těmto osobám zřízena a mají povinnost ji dále využívat v komunikaci s úřady. Jedná se tak o podstatný krok k tomu, aby komunikace s finanční správou do budoucna probíhala téměř ve všech případech (až na fyzické osoby) elektronicky.

### 2.3 Efektivita současné digitalizace finanční a celní správy České republiky

Při posuzování efektivit digitalizace, je nezbytné porovnávat nejen podíl elektronických podání v závislosti na počtu daňových subjektů, ale také na náklady s tím spojené. Aby měly náklady vypovídající hodnotu je nutné je posuzovat v delším časovém horizontu.

V roce 2019 bylo na DPFO elektronicky podáno přes 314 000 daňových přiznání. Toto číslo je poměrně nízké, protože celkově bylo podáno přes 2 252 028 daňových přiznání k dani z příjmů fyzických osob, což svědčí o tom, že fyzické osoby stále dávají přednost podání daňového přiznání osobně na podatelnu příslušného správce daně nebo pomocí poskytovatele poštovních služeb. U daně z příjmů právnických osob je nárůst podání v roce 2019 elektronicky přes EPO o 2 % a datovou schránkou o 3 %. Celkově mezi lety 2018 a 2019 vzrostl počet podání datovou schránkou o 6 % a přes EPO o 4 %.<sup>104</sup>

Celní správa na základě uspokojivé digitalizace a přechodu na elektronickou komunikaci postupně ruší některé pracoviště. Konkrétně v roce 2020 došlo na základě vyhlášky vlády ke zrušení 10 pracovišť celní správy.<sup>105</sup> Podíl ročních nákladů na ICT na celkových nákladech celní správy se pohyboval mezi lety 2015–2019 kolem 8 %. Vzhledem k tomu, jakou úsporu v podobě zrušených pracovišť a nadbytečné administrativy ICT řešení celní správě přinášejí, mají investice do ICT smysl.<sup>106</sup>

<sup>104</sup> Informace o činnosti daňové správy České republiky za rok 2019. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: [https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-financni-sprava-cr/Informace\\_o\\_cinnosti\\_FS\\_CR\\_za\\_rok\\_2019.pdf](https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-financni-sprava-cr/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2019.pdf)

<sup>105</sup> Změna vyhlášky o územních pracovištích celních úřadů. *Celní správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/aktuality/Stranky/zmena-vyhlasky-o-uzemnich-pracovistich-celnich-uradu.aspx>

<sup>106</sup> Zpráva o činnosti Finanční správy ČR a Celní správy ČR za rok 2019. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/dane/danove-a-celni-statistiky/zpravy-o-cinnosti-financni-a-celni-sprav/2019>

## 2.4 Budoucí vývoj digitalizace v České republice

Budoucnost lze vždy pouze odhadovat. Je jisté, že dojde k rozšíření funkcionalit DIS+. Ideálním stavem by bylo, kdyby opravdu za pár let připomínala elektronické bankovníctví, tak jak predikují vedoucí představitelé finanční správy. Možných variant, co vše by měla DIS+ umět je mnoho, v některých oblastech ale tyto představy nutně narazí na realitu technické proveditelnosti.

Vizí budoucnosti by pak byla bezkontaktní finanční správa s možností online nahlížení do spisu. Elektronická forma nahlížení do spisu je možná již nyní a je často zástupci daňových subjektů využívána. Rozšíření DIS o další funkcionality sebou ponese mnoho otázek, zejména pak prokazování seznámení s obsahem konkrétních písemností apod. Čím dál větší váhu pak bude s největší pravděpodobností mít také emailová komunikace. Nedá se ale očekávat, že by kvůli nedostatečné identifikaci a autentifikaci odesílatele byla emailová komunikace někdy více než neformální komunikací.

Výzvou do budoucna bude motivace fyzických osob k využívání elektronických podání daňových příznání. Již nyní je z dat finanční správy zřejmé, že právě tato oblast nyní zasluhuje nejvíce pozornosti. Určitě bude na místě vyhodnotit efekt, který přinese prodloužení lhůty pro daňové příznání v případě elektronického podání.

Závěrem je potřeba upozornit také na ochranu dat a osobních údajů. Ve chvíli, kdy celní či daňové správě je předáváno velké množství citlivých údajů, je nutné se ujisti, že nedojde k jejich úniku. Kyberzločinci stále hledají nové a nové příležitosti, jak citlivá data zneužít. Tomuto tématu se již věnuje také odborná veřejnost (Radvan).<sup>107</sup> Výzvou budoucnosti pro českou daňovou i celní správu bude co nejvíce zabezpečit data před jejich zneužitím. V tomto ohledu bude nutné věnovat část nákladů na vývoj a údržbu ITC také na zajištění bezpečnosti systémů a dat.

<sup>107</sup> RADVAN M. Guest Editor's Note on Digitalization in Law. *BRICS Law Journal*. 2020, roč. 7, č. 2, s. 5–9. DOI: <https://doi.org/10.21684/2412-2343-2020-7-2-5-9>





### 3 DAŇOVÉ PRÁVO HMOTNÉ

Daňové právo patří bezesporu mezi nejvýznamnější pododvětví finančního práva. Brněnská finančněprávní škola jej řadí do fiskální části finančního práva, přičemž zakladatel a hlavní představitel brněnské školy Mrkývka v této souvislosti uvádí tři základní složky fiskální části finančního práva: právo rozpočtové, právo veřejných výdajů a právo veřejných příjmů.<sup>108</sup> Podle Mrkývky jsou spory o akceptaci právní úpravy daňových příjmů jako samostatného odvětví práva zbytečné a kontraproduktivní.<sup>109</sup> Jakkoliv je třeba souhlasit s argumentací o jednoznačné provázanosti daňového práva na právo rozpočtové<sup>110</sup> a s potřebou komplexního přístupu k veřejné finanční činnosti, k její právní regulaci, k legislativě i aplikační praxi, doktríně i didaktice, Radvan zastává názor, že specifika odvětvotvorných kritérií<sup>111</sup> jsou natolik zřetelná, že by mělo být daňové právo považováno za samostatné právní odvětví.<sup>112</sup> Obdobně vnímá postavení daňového práva v systému práva nejen právní věda ve státech západní Evropy, USA a v dalších vyspělých zemích, ale též mnohé osobnosti ze středoevropského regionu, např. Mastalski,<sup>113</sup> Kosikowski,<sup>114</sup> Eteľ,<sup>115</sup> Nykiel,<sup>116</sup> Popławski,<sup>117</sup> Babčák,<sup>118</sup> Bujňáková<sup>119</sup> atd.

<sup>108</sup> MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 157–182.

<sup>109</sup> *Ibid.*, s. 167.

<sup>110</sup> MARKOVÁ, H., BOHÁČ. R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007, s. 46. BAKEŠ, M., KOTÁB, P. Předmět a systém finančního práva. In: BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2012.

<sup>111</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 34–35.

<sup>112</sup> RADVAN, M. Tax Law as an Independent Branch of Law in Central and Eastern European Countries. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*. 2014, roč. 12, č. 4. DOI: <http://www.doi.org/10.4335/12.4.813-827> (2014)

<sup>113</sup> MASTALSKI, R. *Wprowadzenie do prawa podatkowego*. Warszawa: C. H. Beck, 1995.

<sup>114</sup> KOSIKOWSKI, C. *System prawa finansowego*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer, 2010.

<sup>115</sup> ETEĽ. L. a kol. *System prawa finansowego – Tom 3 – Prawo daninowe*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer, 2010.

<sup>116</sup> NYKIEL, W. a kol. *Polskie prawo podatkowe*. 2. vyd. Warszawa: Difin, 2013.

<sup>117</sup> POPLAWSKI, M. *Introduction to Polish Tax Law*. Białystok: Temida 2, 2011.

<sup>118</sup> BABČÁK, V. *Dane a daňové právo na Slovensku*. Košice: Aprilla, 2008.

<sup>119</sup> BUJŇÁKOVÁ, M. Tax Law and Its Status Within a Legal System. In: RADVAN, M., GLINIECKA, J., SOWIŃSKI, T., MRKÝVKA, P. *The Financial Law towards Challenges in the XXI Century*. Brno: Masarykova univerzita, 2017. DOI: <http://www.doi.org/10.5817/CZ.MUNI.P210-8516-2017>

Jako přesnější pro vymezení právní regulace v oblasti veřejných příjmů se jeví pojem berní právo, jak jej definovali významní prvorepublikoví představitelé finančního práva Čakrt<sup>120</sup> či Matura<sup>121</sup> a jak jej použil ve svém díle v Polsku Etel<sup>122</sup> a v České republice autorský kolektiv pod vedením Radvana.<sup>123</sup> Berní právo jakožto daňové právo *sensu lato* tak zahrnuje nejen daně v užším slova smyslu (příjmy veřejných rozpočtů označené jako daň), ale i další příjmy veřejných rozpočtů (daně v širším slova smyslu, tj. berně). Zákonodárce obvykle volí pro označení berní termíny jako poplatek, clo, dávka, odvod, úhrada, příspěvek, pojistné, mýtné, mostné apod., pravděpodobně proto, že nejsou v porovnání s výrazem daň tak negativně vnímány voliči. Ve shodě s Boháčem<sup>124</sup> je však možné konstatovat, že všechny berně mají buď daňový, nebo poplatkový charakter. Tedy jedná se o platby buď pravidelné bez poskytnutí ekvivalentního protiplnění (daně *sensu stricto*), anebo o nepravidelné platby, za které je obvykle poskytováno odpovídající ekvivalentní plnění (poplatky). Pro účely dalšího textu jsou pojmy berní právo a daňové právo považovány za synonyma, není-li výslovně uvedeno jinak.

Daňové právo je úzce provázáno nejen s dalšími právními odvětvími,<sup>125</sup> ale též s mimoprávními vědními disciplínami. Nepochybný je vztah k makroekonomii i k mikroekonomii, právní regulaci ovlivňují též psychologické a sociologické aspekty, filozofické přístupy a technologické aspekty. Svoji nezadatelnou roli sehrává i politologie, neboť jsou to právě politici, kteří při schvalování daňových zákonů do nich promítají svůj politický názor. Bohužel, právě politici jsou jedinými právními laiky v celé široké oblasti tvorby, interpretace a aplikace nejen daňového práva: návrh daňového zákona je připravován experty na Ministerstvu financí, připomínkovanán na úrovni

<sup>120</sup> ČAKRT, K. *Základní pojmy obecného finančního práva – kritická studie*. Praha-Bрно: Orbis, 1934, s. 6–7.

<sup>121</sup> MATURA, A. *Změnitelnost právních aktů berních*. Bratislava: Hospodárstvo a právo, 1937, s. 23–30.

<sup>122</sup> ETEL, L. a kol. *System prawa finansowego – Tom 3 – Prawo daninowe*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer, 2010.

<sup>123</sup> RADVAN, M. a kol. *Finanční právo a finanční správa – Berní právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2008.

<sup>124</sup> BOHÁČ, R. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2013.

<sup>125</sup> RADVAN, M. Tax Law as an Independent Branch of Law in Central and Eastern European Countries. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*. 2014, roč. 12, č. 4, s. 818–821.

samotného ministerstva a dalšími připomínkovými místy včetně profesní samosprávy, diskutován na odborných legislativních komisích i „velkou“ Legislativní radou vlády. Následně je, mnohdy výrazně, návrh měněn právními laiky – členy vlády a parlamentu, aby byl následně aplikován v praxi daňovými poplatníky za asistence erudovaných advokátů a daňových poradců a interpretován též pracovníky finanční správy a soudci.

Nejen s ohledem na autoaplikaci daňového práva<sup>126</sup> by měly být na všech úrovních legislativního procesu respektovány základní principy tvorby daňového práva, jak o nich píše Nykiel and Sęk,<sup>127</sup> Mastalski,<sup>128</sup> Eteł,<sup>129</sup> Gomulowicz a Malecki,<sup>130</sup> Brzeziński<sup>131</sup> v Polsku, Babčák<sup>132</sup> na Slovensku, Mrkývka<sup>133</sup> v České republice, nebo Thuronyi.<sup>134</sup> Principy zahrnují jak veřejný zájem, tak individuální zájmy daňových subjektů a dalších adresátů daňověprávních norem. Ačkoliv mnohé principy nemají normativní charakter, umožňují formulovat postuláty fungování daňového systému.<sup>135</sup>

Daně mají tři základní funkce: fiskální, regulační a stimulační. Vedle nich můžeme vypočítat i další funkce, které v ekonomice napomáhají veřejným financím. Do této skupiny řadí Široký funkce alokační, (re)distribuční a stabilizační.<sup>136</sup> Fiskální funkce je nepochybně tou stěžejní, další funkce definované Širokým na ni navazují. Funkce regulační a stimulační dnes mnohdy slouží jako zdůvodnění (omluva, výmluva) pro nové daně či jejich zvyšování.

<sup>126</sup> MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 70–75.

<sup>127</sup> NYKIEL, W., SĘK, M. Standards, Trends and Challenges of National Tax Legislation. In: NYKIEL, W., SĘK, M. (eds.). *Tax Legislation. Standards, Trends and Challenges*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.

<sup>128</sup> MASTALSKI, R. *Wprowadzenie do prawa podatkowego*. Warszawa: C. H. Beck, 1995.

<sup>129</sup> ETEŁ, L. a kol. *System prawa finansowego – Tom 3 – Prawo daninowe*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer, 2010.

<sup>130</sup> GOMUŁOWICZ, A., MAŁECKI, J. *Podatki i prawo podatkowe*. Warszawa: LexisNexis, 2010.

<sup>131</sup> BRZEZIŃSKI, B. *Wprowadzenie do prawa podatkowego*. Toruń: Dom organizatora, 2008. BRZEZIŃSKI, B. *Zasady tworzenia prawa finansowego (próba sformulowania)*. *Państwo i Prawo*. 2014, roč. 41, č. 5.

<sup>132</sup> BABČÁK, V. *Dane a daňové právo na Slovensku*. Bratislava: Epos, 2022.

<sup>133</sup> MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2012.

<sup>134</sup> THURONYI, V. (ed.). *Tax Law Design and Drafting*. Washington: International Monetary Fund, 1996.

<sup>135</sup> ETEŁ, L. *System podatkowy (zarys wykladu)*. Sedlce: WSFiZ, 2002, s. 47.

<sup>136</sup> ŠIROKÝ, J. *Daňová teorie – s praktickou aplikací*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 12–13.

Komunistický daňový systém však regulační funkce daní využíval o poznání více a ekonomika byla ovlivňována využíváním daní pro politické účely.<sup>137</sup> Například komunistický režim obecně nepodporoval soukromé podnikání, což se projevovalo ve vysokých sazbách důchodových daní. S ohledem na konstrukci daňové sazby složené z několika druhů byla dokonce v zákoně stanovena maximální sazba daně z příjmů ve výši 85 % příjmu. Také bezúplatné příjmy podléhaly vysokému zdanění. V oblasti korporátních daní, kde byla většina podniků vlastněna státem, nahrazovaly vysoké daně podíly na zisku; takřka 90 % příjmů veřejných rozpočtů bylo tvořeno právě korporátní daní. Majetkové daně byly obecně nízké, ale v případě soukromých vlastníků toto pravidlo neplatilo, aby byla omezena ekonomická síla nestátních vlastníků. Cenová politika v socialistickém Československu byla aplikována využíváním vysokého počtu sazeb daně z obratu (až 1 800 různých sazeb).<sup>138</sup> Na druhé straně byla podporována rodinná politika v podobě daňových úlev, zatímco svobodní lidé a osoby bez vyživovací povinnosti k jiné osobě byly povinny platit příplatky k dani.

Zásada *nullum tributum sine lege* nebyla v období socialistického Československa dodržována. Nebyla ani součástí Ústavy Československé socialistické republiky. Nicméně ústavní zákon o československé federaci jakožto část ústavy v širším slova smyslu tuto zásadu obsahoval a dále stanovoval principy přijímání daňových zákonů na úrovni federace a jednotlivých států.

Po sametové revoluci v listopadu 1989 bylo pro ekonomiku a ekonomický vývoj podstatné výrazně proměnit mj. též daňový systém. Nová politická reprezentace se přiklonila k pomalejšímu tempu transformace v dané oblasti, snad též s vědomím možného rozdělení Československa na dva samostatné státy. Jak je patrné z dalšího textu, změny v období demokratického Československa tak nebyly až na výjimky strukturální, naopak samostatná Česká republika si dala do vínku zcela nový daňový systém, který je považován za jednu z nejvýznamnějších daňových reforem v celosvětovém hledisku.<sup>139</sup>

<sup>137</sup> Srov. též RADVAN, M., JÁNOŠÍKOVÁ, P., BOHÁČ, R. Chapter 12: Czech Republic. In: ESSERS, P. (ed.). *History and Taxation*. Amsterdam: IBFD, 2022, s. 221–241.

<sup>138</sup> KUBÁTOVÁ, K. *Daňová teorie – úvod do problematiky*. 2. vyd. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2009, s. 15.

<sup>139</sup> RADVAN, M. *Taxation in Democratic Czechoslovakia and the Independent Czech Republic*. *Intertax*. Alphen aan den Rijn: Kluwer law International, 2021, roč. 49, č. 8–9, s. 725–728. ISSN 0165-2826.

### 3.1 Období demokratického Československa – recepce daňového systému

Po pádu komunistického režimu bylo podstatné obnovování demokratických hodnot a návrat k právnímu státu. S tím souvisela i nezbytnost dodržovat zásadu *nullum tributum sine lege*. Jak již bylo uvedeno výše, zásada nebyla součástí Ústavy, ale ústavního zákona o československé federaci. Od února 1992 byla zásada dokonce paralelně upravena i ústavním zákonem, kterým se uvozuje Listina základních práv a svobod.<sup>140</sup> Samotná socialistická ústava *sensu lato* zůstala v platnosti, byť byla mnohokrát novelizována, neboť bylo třeba vytvořit ústavní rámec pro přechod z centrálně plánované ekonomiky k ekonomice tržní.

Jakkoliv došlo již v roce 1989 k dílčím změnám zejména v oblasti korporátních daní, a to i v souvislosti s motivováním zahraničních subjektů podnikat na území Československa, bylo nezbytné připravit zásadní daňovou reformu a vytvořit nový daňový systém. Ten stávající totiž trpěl mnohými nedostatky a deformacemi, byl nespravedlivý, neefektivní a neprůhledný. Velmi přehledně shrnuje tyto nedostatky Kubátová, když definuje znaky daňových systémů v centrálně plánovaných ekonomikách. Vytýká mj. diferencovanost ve vztahu k různým subjektům, která se projevovala v odlišném zdanění státních podniků a zemědělských družstev, živnostníků, zaměstnanců atd. Daně nepůsobily na subjekty neutrálně, naopak potlačovaly tržní prvky. V konstrukci daní (typicky daně z obrátu) se uplatňovala cenová politika. Dalším znakem byl převažující význam daní placených státními podniky a zavádění kriteriálních odvodů (z používání jmění, z pracovních sil, z přírodních zdrojů), jimiž stát působil na chování podniků, a velmi nízké majetkové daně obecně v porovnání s nadměrnými majetkovými daněmi ukládanými soukromým subjektům s cílem podlomit hospodářskou sílu nestátních subjektů.<sup>141</sup>

Při porovnání s dnešním systémem daní vybíraných na území České republiky je patrné, že daně z období socialismu, vybírané i nadále po roce 1989, byly jednak velmi vysoké (až 55 %), jednak značně diferencované.

<sup>140</sup> NECKÁŘ, J. *Nullum tributum sine lege*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015.

<sup>141</sup> KUBÁTOVÁ, K. *Daňová teorie – úvod do problematiky*. 2. vyd. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2009, s. 15.

Například příjmy fyzických osob podléhaly třem daním: dani ze mzdy, dani z příjmů z literární a umělecké činnosti a dani z příjmů obyvatelstva. Dále platily fyzické osoby domovní daň. Příjmy právnických osob byly zdaňovány také třemi daněmi: odvody, důchodovou daní nebo zemědělskou daní, a to podle typu podniku. Všechny tři daně se vztahovaly jednak na zisk, jednak na objem mezd; ve druhé části bychom mohli mluvit o předchůdci pojistného na sociální zabezpečení. Zemědělské podniky platily dále zemědělskou daň z pozemku. Vcelku kuriózní je fakt, že mezi subjekty důchodové daně byly řazeny též fyzické osoby zapsané v podnikovém registru (mj. osoby provozující zahraniční obchod).

S ohledem na budoucí konstrukci transferových daní a poplatkového systému je vhodné doplnit, že vedle daní a odvodů byly vybírány také poplatky, a to na celostátní úrovni (správní, soudní a notářské poplatky) a na úrovni lokální (místní poplatky).<sup>142</sup> Mezi notářské poplatky patřil také poplatek ze dědictví a poplatek z darování.

Cílem daňové reformy bylo podle Kubátové odstranit veškeré výše uvedené nedostatky a vytvořit systém daní odpovídající tržnímu prostředí, který by respektoval zásady spravedlnosti, jednoduchosti a efektivnosti. Mezi další cíle patřilo omezení přerozdělování mezi subjekty, snížení daňové kvóty, snížení daní placených podniky a posílení daní nepřímých a daní placených jednotlivci, zavedení daně z přidané hodnoty a jednotné daně z příjmů fyzických osob, osamostatnění příspěvků na sociální zabezpečení apod.<sup>143</sup> Grůň doplňuje též další cíle, mj. vytvoření vztahu mezi daňovými výnosy a hrubým domácím produktem, spravedlivé konkurenční prostředí, podporu zahraničních investic a obecnou otevřenost evropským a mezinárodním trhům, pružnost a účinnost daňového systému a snížení sociálních kritérií v oblasti daní.<sup>144</sup>

Protože reformu nebylo možné připravit v krátkém časovém okamžiku, většina daňověprávních předpisů z období socialistického Československa zůstala účinná i po revoluci. Nicméně, v průběhu roku 1990 docházelo

<sup>142</sup> KARFÍKOVÁ, M. Daně a poplatky v Československu v letech 1945–1992. In: STARÝ, M. a kol. *Dějiny daní a poplatků*. Praha: Havlíček Brain Team, 2009, s. 204–206.

<sup>143</sup> KUBÁTOVÁ, K. *Daňová teorie – úvod do problematiky*. 2. vyd. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2009, s. 15.

<sup>144</sup> GRŮŇ, L. *Dějiny daní, poplatkov a cla*. Bratislava: Holoprint, 2000, s. 91.

k jejich novelizaci, a to právě s ohledem na cíle připravované reformy. Tak například daň z obrátu jako nejvýznamnější z daní uvalených na podniky se výrazně proměnila tím, že byly zavedeny pouze čtyři sazby daně, a to právě s výhledem za zavedení daně z přidané hodnoty. Vedle těchto sazeb však existovaly i další, násobně vyšší sazby pro vybrané komodity (alkoholické výrobky, tabákové výrobky, pohonné hmoty, káva a čaj, motorová vozidla, zlato atd.), opět s vidinou přeměny na selektivní spotřební daně (akcízy).

Jedinou zcela novou daní v období transformace mezi lety 1989 a 1992 tak byla daň z příjmů obyvatelstva, účinná od ledna 1991. Tato nová regulace zejména znamenala, že všechny příjmy fyzických osob podléhaly jediné dani, s výjimkou příjmů fyzických osob zapsaných v podnikovém registru. Sazba daně zůstala v porovnání s dnešním stavem stále vysoká: progresivní sazba se pohybovala v rozmezí 15 až 55 %.

### 3.2 Vznik České republiky – nejvýznamnější reforma daní

Zatímco období demokratického Československa v letech 1989 až 1992 nebylo z pohledu daňového práva příliš zajímavé, neboť bylo věnováno až na výjimky spíše přípravě daňové reformy, vznik samostatné České republiky 1. ledna 1993 je spojen s komplexní daňovou reformou. Je však spíše historickou náhodou, že se daňové reformy připravované pro Československo s předpokládanou účinností od ledna 1993 časově setkaly s rozpadem federativního státu a vznikem dvou samostatných států. Rozhodnutí o tom, kdy by měly být reformy účinné, totiž padlo již v červnu 1990.<sup>145</sup>

První zákon, který byl součástí daňové reformy, byl schválen Federálním shromážděním v dubnu 1992, tedy v době, kdy nebylo zřejmé, že by od ledna 1993 mohly vzniknout samostatná Česká republika a samostatná Slovenská republika. Toto rozhodnutí bylo oznámeno až 26. srpna 1992 po setkání českého premiéra Klause a slovenského premiéra Mečiara v Brně. Zákon o soustavě daní<sup>146</sup> vymezil systém daní v Československu a některými autory je dokonce označován jako daňová ústava.<sup>147</sup> Kromě daně z přidané hodnoty

<sup>145</sup> Srov. RADVAN, M. Taxation in Democratic Czechoslovakia and the Independent Czech Republic. *Intertax*. 2021, roč. 49, č. 8, s. 725–728.

<sup>146</sup> Zákon č. 212/1992 Sb., o soustavě daní.

<sup>147</sup> BUJŇÁKOVÁ, M. a kol. *Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 30.

včetně daně při dovozu, spotřebních daní (z uhlovodíkových paliv a maziv, z lihu a destilátů, z piva, z vína, z tabáku a tabákových výrobků), daní z příjmů (fyzických osob, právnických osob), daně z nemovitostí, daně silniční, daně z dědictví a darování, daně z převodu nemovitostí a daní k ochraně životního prostředí nesměly být vybírány žádné další daně.<sup>148</sup> Je přitom zajímavé, že daně k ochraně životního prostředí, minimálně v podobě daní *sensu stricto*, v České republice nikdy zavedeny nebyly.<sup>149</sup>

Protože bylo Československo stále federativní republikou, obsahoval zákon o soustavě daní důležité pravidlo, že daň z přidané hodnoty, selektivní spotřební daně a důchodové daně jsou federálními daněmi, které mají být regulovány zákony Federálního shromáždění (v případě daní z příjmů pouze okruh poplatníků, předmět daně a základ daně a výchozí daňovou sazbu). Specificky byla upravena daňová povinnost u daně z nemovitostí (podle polohy nemovitosti) a u silniční daně (podle sídla či bydliště poplatníka). Ačkoliv tedy Federální shromáždění schválilo zákony o dani z přidané hodnoty, spotřebních daních a o daních z příjmů, tyto zákony nikdy nenabývaly účinnosti; veškeré daňové zákony pro samostatnou Českou republiku byly schváleny Českou národní radou v roce 1992 a nabývaly účinnosti 1. ledna 1993. Samotný zákon o soustavě daní zůstal účinný pro Českou republiku i po 1. lednu 1993 díky recepčnímu ústavnímu zákonu, nicméně stal se obsoletním: nebyl důvod ani pro specifickou legislativní daňovou proceduru na federální a národní úrovni, ani pro stanovení seznamu všech daní. Zásada *nullum tributum sine lege*, nově vyjádřená v Listině základních práv a svobod, je dodržena, pokud je daň stanovena zákonem, aniž by bylo třeba dalšího právního předpisu obsahujícího jednotlivé daně.<sup>150</sup> Zákon o soustavě daní byl zrušen k 1. lednu 2004.

<sup>148</sup> ŠIROKÝ, J. *Daňová teorie – s praktickou aplikací*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 45. HRUBÁ SMRŽOVÁ, P. K vývoji bernictví na území České republiky. In: HRUBÁ SMRŽOVÁ, P., MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 285. JÁNOŠÍKOVÁ, P. The Tax System in the Czech Republic and its Transformation in the 20th and 21st Century. In: RADVAN, M. (ed.). *System of Financial Law: System of Tax Law: Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 105.

<sup>149</sup> Energetické daně zavedené v roce 2008 (daň ze zemního plynu a některých dalších plynů, daň z pevných paliv a daň z elektřiny) není možné svým charakterem považovat za ekologické daně. Ostatně většina daňových zákonů obsahuje konstrukční prvky k ochraně životního prostředí. Také poplatkový systém obsahuje mnoho poplatků k ochraně životního prostředí, nicméně zákonodárce při konstrukci zákona o soustavě daní jistě neměl na mysli poplatky jako daně *sensu lato*.

<sup>150</sup> RADVAN, M. *Čzech Tax Law*. 4. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 13.



Nový daňový systém byl postaven na dvou skupinách daní: přímých a nepřímých. V oblasti přímých daní mají největší význam daně důchodové: daň z příjmů fyzických osob a daň z příjmů právnických osob. Pro obě daně byla zvolena společná úprava v jediném zákoně, a to zejména z důvodu mnoha společných konstrukčních prvků (definice příjmů a výdajů, odpisy, slevy na dani, zálohy atd.). V případě novelizací je tak zajištěno, že úprava zůstane, pokud je to žádoucí, pro obě daně shodná, za předpokladu, že by parlament neschválil novelizace v rámci jedné či druhé důchodové daně.

V oblasti zdanění příjmů fyzických osob došlo zejména ke koncentraci všech původních daní, které se vztahovaly na příjmy fyzických osob, do jediné daně z příjmů fyzických osob. Došlo k oddělení pojistného od daňových povinností. Byly přitom určeny způsoby stanovení dílčích základů daně podle druhu příjmů, které byly předmětem daně (příjmy ze závislé činnosti a funkční požitky, příjmy z podnikání a z jiné samostatné výdělečné činnosti, příjmy z kapitálového majetku, příjmy z pronájmu a ostatní příjmy). Ačkoliv došlo v průběhu dalších let k dílčím změnám v terminologii, rozdělení příjmů do těchto kategorií zůstalo zachováno až dodnes. To platí též pro základ daně, který je součtem dílčích základů daně. Zatímco v roce 1992 však obecně platilo, že všechny dílčí základy jsou určeny jako rozdíl mezi příjmy a výdaji (včetně dílčího základu daně ze závislé činnosti, kde bylo za výdaj považováno pojistné na sociální a zdravotní pojištění placené zaměstnancem), v dalších letech byla konstrukce dílčích základů daně měněna, především co se týče dílčího základu daně ze závislé činnosti. Každý poplatník měl nárok na nezdanitelné minimum; další nezdanitelné části základu daně zohledňovaly sociální aspekty u poplatníka (vyživované děti, zdravotní postižení, studium apod.). Sazba daně byla procentní progresivní, v rozmezí 15 až 47 %. Výše sazeb daně a pojistného přitom neměla převyšovat původní výši daňových povinností.

Také v oblasti zdanění příjmů právnických osob došlo ke sjednocení všech existujících daní do jediné daně z příjmů právnických osob. Rovněž u této daně byla sazba v porovnání s dnešním stavem vysoká – 45 % bez ohledu na výši základu daně.

Další skupina přímých daní – pravidelné majetkové nemovitostní daně – byla též unifikována do jediné daně z nemovitostí. Bez ohledu na osobu či právní formu vlastníka (nebo jiného poplatníka) byla daň z nemovitostí rozdělena

na daň z pozemků a daň ze staveb. Obecně se vycházelo z jednotkového základu daně, který byl jen výjimečně v případě některých pozemků modifikován v základ hodnotový. Hodnota pro daňové účely však byla diametrálně odlišná od reálné hodnoty pozemku. Sazby daně byly velmi nízké. Zajímavostí byla skutečnost, že zatímco byla daň spravována finančními úřady, celý její výnos směřoval do obecních rozpočtů.

Systém majetkových daní doplňovaly dřívější notářské poplatky, nově daň dědická, daň darovací a daň z převodu nemovitostí. Přibyla zcela nová daň silniční, jejímž předmětem byla motorová vozidla zdaňovaná na základě obsahu motoru (osobní auta), nebo kombinace hmotnosti a počtu náprav (nákladní auta a další motorová vozidla).

Nejvýznamnější nepřímou daní byla zcela nová daň z přidané hodnoty, která nahradila stávající daň z obratu. Svoji konstrukcí vycházela z právní regulace daně z přidané hodnoty na úrovni Evropské unie s vizí, že se Česká republika brzy stane členským státem Unie. Základní sazba daně byla nastavena na 22 %, snižovaná na 5 %. Vedle univerzální spotřební daně bylo zavedeno pět nových selektivních spotřebních daní (akcízů): daň z uhlovodíkových paliv a maziv, daň z lihu a lihovin, daň z piva, daň z vína a daň z tabákových výrobků. Také tyto akcízy již vycházely z právní regulace na úrovni Evropské unie.

Daňový systém byl doplněn systémem poplatků místních, správních, soudních a ostatních.

Česká daňová reforma účinná od 1. ledna 1993 je jednou z nejkompexnějších reforem daňového systému na světě. O její kvalitě svědčí též fakt, že i přes četné novelizace jsou mnohé daňové zákony stále účinné. Oblast daňového práva je však nesmírně živá. Musí reagovat nejen na ekonomický vývoj doma i ve světě, ale je též výrazně ovlivňována názory a ambicemi politických reprezentací. Nejvíce patrné je to pravděpodobně na posunu (či neposunu) daňových sazeb, když procentní sazby jsou často snižovány nejen z objektivních důvodů (například jako reakce na pokles sazeb v dalších zemích jako součást daňově-konkurenčního boje), ale též jako politický kalkul. Například horní limit sazby daně z příjmů fyzických osob se snížil až na 32 % v roce 2007, obdobně sazba daně z příjmů právnických osob v roce 2007 činila 24 % a od roku 2010 se drží na 19 %. Naopak v případě fixních sazeb dochází často k zakonzervování jejich výše bez ohledu na inflaci

či růst mezd. Typickým příkladem jsou sazby daně z nemovitostí či silniční daně a mnohé místní poplatky.

### **3.3 Reforma nepřímých daní v souvislosti se vstupem do Evropské unie**

Daňové právo v letech 1993 až 2003 neprodělalo žádnou větší strukturální změnu. Nicméně se vstupem České republiky do Evropské unie k 1. květnu 2004 bylo potřeba harmonizovat daňový systém v souladu s požadavky směrnic. Na evropské úrovni byly v dané době s výjimkou sazeb již dokončeny harmonizace nepřímých daní, a to jak univerzální spotřební daně z přidané hodnoty, tak selektivních spotřebních daní na vybrané komodity (akcízy). Také dosavadní národní regulace se v průběhu doby přizpůsobovala evropským předpisům, a tak k datu vstupu České republiky do Evropské unie nedošlo k dramatickým změnám. Přesto bylo rozhodnuto připravit zcela nové právní předpisy pro oblast nepřímých daní, které by zřehlednily a lépe systematizovaly stávající právní regulaci a odstranily některé dílčí odlišnosti uplatňování daně z přidané hodnoty a akcízy oproti směrnicím.

Nově přijatá právní regulace daně z přidané hodnoty byla plně harmonizována v souladu s předpisy Evropské unie, s výjimkou několika ustanovení, u nichž Česká republika v přístupových jednáních uspěla se žádostí o přechodné období. Konkrétně se jednalo o trvalou výjimku týkající se snížení výše obratu pro povinnou registraci na 35 000 € (cca 1 000 000 Kč) a dočasnou možnost uplatňovat i nadále (do konce roku 2007) sníženou sazbu u dodávek tepla a u stavebních prací a objektů pro bydlení. Oproti původnímu zákonu o dani z přidané hodnoty došlo k převedení některých výrobků, služeb, staveb a stavebních prací ze snížené do základní sazby daně (nově 19 %), neboť podle směrnic nebylo nadále možné v těchto případech uplatňovat sníženou sazbu daně. Další změny se týkaly postupu při uplatnění odpočtu a vracení daně, byly doplněny zvláštní způsoby uplatňování daně pro cestovní kanceláře, použité zboží, umělecká díla, sběratelské předměty a starožitnosti a investiční zlato. Upravena byla také pravidla pro přechodnou úpravu zdanění mezi členskými státy Evropské unie.

Právní regulace selektivních spotřebních daní doznala novým zákonem úplné harmonizace s evropským právem. Naprosto nově byl upraven režim

podmíněného osvobození od daně (režim pohybu zboží pod daňovým dohledem) a s tím související institut daňového skladu, byl zaveden institut oprávněného příjemce, došlo k úpravě terminologie. Sazby akcíů byly dorovnány na minimální sazby daně směrnicemi, s výjimkou cigaret, pro něž byla dojednána dočasná výjimka. Trvalá výjimka byla schválena pro úpravu pěstelského pálení. Dále bylo dohodnuto, že skupina energetických daní bude do českého daňového systému implementována až s účinností od 1. ledna 2008.

### 3.4 Daňová reforma 2008 – „Topolánkův baťoh“

Po vstupu České republiky do Evropské unie pochopitelně docházelo k dalším novelizacím daňových zákonů, zejména v souvislosti s potřebou implementovat nové evropské směrnice do národního právního řádu. Přesto je třeba uvést i některé dílčí změny, ke kterým došlo v letech 2004 až 2007 v právní regulaci daně z příjmů fyzických osob. V roce 2005 se nezdaniitelná část základu daně na vyživované dítě přeměnila na daňové zvýhodnění na vyživované dítě, které fungovalo jako sleva na dani. Výsledná daň tak mohla mít jak kladnou hodnotu (tzv. daňová povinnost), tak hodnotu zápornou v podobě daňového bonusu za předpokladu, že daňové zvýhodnění převyšovalo vypočtenou daň. Daňový bonus je poplatníkovi vyplácen. Tato anomálie přetrvává v právní regulaci daně z příjmů fyzických osob dodnes.<sup>151</sup> Hned v dalším roce byly mezi slevy na dani převedeny i další nezdanitelné části základu daně (na poplatníka, na invaliditu, na studenta atd.). Zatímco po uplatnění slev na dani nemohla daňová povinnost klesnout pod nulu, daňové zvýhodnění na vyživované dítě mohlo být i nadále slevou na dani anebo daňovým bonusem.

Jedno z nejvýraznějších snížení daně z příjmů fyzických osob v historii České republiky znamenal institut společného zdanění manželů. Byl zaveden v roce 2005 a v českém právním řádu vydržel jen tři roky. Výhodnost společného zdanění byla založena mimo jiné na progresivní sazbě daně. Obecně v případě rozdílné výše příjmů manželů ten s vyššími příjmy podléhal vysoké sazbě daně, avšak při využití společného zdanění manželů se příjmy obou manželů

<sup>151</sup> PÍCHOVÁ, R. Analýza vývoje daně z příjmů fyzických osob v ČR. *Mladá věda / Young Science*. 2017, roč. 5, č. 1, s. 80–81.

sečetly, aby se následně rozdělily na polovinu a každý z manželů zdaňoval jen polovinu, pochopitelně za využití nižší sazby daně. Přitom rodina nepřišla ani o daňovou slevu na manželku (manžela), pokud byly splněny podmínky pro její uplatnění. Jedinou podmínkou pro společné zdanění manželů tak byla výživa alespoň jednoho dítěte. Daňová reforma účinná od 1. ledna 2008 společné zdanění manželů zrušila s argumentem, že při zavedení lineární sazby daně ztrácí smysl. S tím však není možné beze zbytku souhlasit, s ohledem na možné uplatnění nezdanitelných částí základu daně či slev na dani u toho z manželů s velmi nízkými či nulovými příjmy.

Daňová reforma účinná pro rok 2008 a následující, přijatá v podobě zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů<sup>152</sup> a označovaná často také jako „Topolánkův baťoh“, však přinesla mnohé další změny v daňovém právu. Byla postavena na snížení přímých daní a zvýšení daní nepřímých. Jak již bylo naznačeno výše, došlo ke zrušení daňových pásem u daně z příjmů fyzických osob (12 až 32 %) a k sjednocení daňové sazby na 15 %. Politická reprezentace toto pokládala za spravedlivý princip zdanění. Nicméně s jedinou nízkou sazbou daně by došlo k výraznému propadu příjmů veřejných fondů, a proto bylo třeba upravit též další konstrukční prvky daně. Jako dílčí základ daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti se využila tzv. superhrubá mzda, tedy hrubá mzda zvýšená o sociální a zdravotní pojištění placené zaměstnavatelem. Zatímco dříve byl dílčí základ daně ve výši 87,5 % hrubé mzdy (hrubá mzda snížená o sociální a zdravotní pojištění placené zaměstnancem), nově to bylo 135 % hrubé mzdy. Podnikatelé pak nemohli do daňové uznatelných výdajů zahrnout pojistné na sociální a zdravotní pojištění a tím se i jim zvýšil dílčí základ daně z příjmů fyzických osob z podnikání. Aby bylo zajištěno, že se daně sníží všem, výrazně se zvýšily slevy na dani a daňové zvýhodnění na dítě. V konečném důsledku se tak podařilo dosáhnout cíle, aby všichni občané platili nižší daně, avšak výrazněji se to projevilo pouze u vysoko- a nízkopříjmových poplatníků. Je nezbytné doplnit, že celý koncept superhrubé mzdy vznikl jako reakce na předvolební politické sliby o zavedení „rovné“ daně ve výši 15 %. Aby byl tento závazek dodržen, bylo nutné výrazně pozměnit mnohé další konstrukční prvky, včetně v porovnání se světem naprosto ojedinělého institutu superhrubé mzdy.

<sup>152</sup> Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.

Mezi další změny v oblasti osobní důchodové daně patřilo například zrušení minimálního základu daně pro podnikající fyzické osoby nebo prodloužení časového testu v případě příjmů z prodeje cenných papírů z šesti měsíců na pět let.

V oblasti korporátní důchodové daně bylo nejvíce viditelnou změnou postupné snižování sazby daně z 24 % v roce 2007 na 19 % v roce 2010. Dále došlo k rozšíření osvobození také na dividendy přijaté od společností se sídlem mimo Evropskou unii a nově bylo zavedeno osvobození od daně z příjmů právnických osob u kapitálových výnosů z prodeje akcií a podílů dceřiných společností, byť s dílčími omezujícími podmínkami. Byl zrušen limit pro pořizovací ceny osobních automobilů, ale doba jejich odepisování byla prodloužena na pět let.

U daně z nemovitostí došlo k posílení role obcí: nově bylo možné obecně závaznou vyhláškou od daně osvobodit zemědělské pozemky s výjimkou zahrad, minimální výše koeficientu polohové renty byla stanovena na 1,0 a zejména obce dostaly oprávnění zavádět místní koeficient násobící výslednou daň až pětkrát. Od daně dědické byly nově osvobozeny osoby zařazené do II. skupiny (vzdálenější příbuzní a osoby žijící ve společné domácnosti), od daně darovací bylo osvobozeno bezúplatné nabytí majetku, pokud k němu došlo mezi osobami zařazenými v I. a II. skupině. Bezúplatné zřízení věcného břemene ve prospěch dárce při darování nemovitosti bylo vyňato z předmětu daně z převodu nemovitostí a zařazeno do předmětu daně darovací.

Změn doznala i regulace daní nepřímých. Nejvýraznější bylo zvýšení snížené sazby daně z přidané hodnoty z 5 % na 9 % (v roce 2010 dokonce 10 %, přičemž základní sazba daně vzrostla na 20 %). Zdražení tak dopadlo především na potraviny, vodné, stočné, hromadnou dopravu, kulturní a sportovní akce, bytovou výstavbu atd. Kapitálově nebo jinak spojené právnické osoby, v praxi zejména pak finanční skupiny, dostaly novou možnost skupinové registrace k dani z přidané hodnoty. Zvýšení selektivních spotřebních daní se dotklo zejména tabákových výrobků.

S ohledem na končící výjimku z evropského práva bylo třeba od 1. ledna 2008 zavést také nové selektivní spotřební daně ze zemního a některých dalších plynů, z pevných paliv a z elektřiny. Jakkoliv byly připraveny tři samostatné zákony týkající se těchto daní a Ministerstvo financí ještě při projednávání v komisích

Legislativní rady vlády odmítalo jejich spojení do jediného zákona či zařazení do existujícího zákona o spotřebních daních, nakonec se tyto daně staly zcela nekoncepčně třemi částmi zákona o stabilizaci veřejných rozpočtů, a to dokonce s číslováním paragrafů ve všech částech od paragrafů 1. Terminologicky se pro tyto nové daně užívá pojmu „ekologické daně“, který je však nepřesný; lépe se hodí výraz „energetické daně“. S ohledem na charakter daně z minerálních olejů, která je též svou povahou energetická, je však vhodnější tři nové daně označovat stejně jako další akcízy, tedy selektivní spotřební daně.

Reforma zavedla také nové zdravotnické poplatky: za návštěvu u lékaře, za položky na receptu, za pobyt v nemocnici a za návštěvu pohotovosti.

V konečném důsledku je třeba hodnotit daňovou reformu označovanou jako „Topolánkův bat’oh“ za nekoncepční a nedostatečně propracovanou, a to zejména s ohledem na nestandardní využití superhrubé mzdy jako dílčího základu daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a na systematické řazení nových „energetických daní“. Reforma byla více naplněním předvolebních slibů než kvalitativním posunem v oblasti daňového práva hmotného. Ostatně ekonomická nevhodnost lineární procentní sazby daně z příjmů fyzických osob se záhy projevila a od zdaňovacího období 2013 jsme se v České republice vrátili k progresivní sazbě daně, byť skrytě označované jako solidární zvýšení daně. Také sazba daně z přidané hodnoty v roce 2013 vzrostla: základní se zvýšila na 21 %, snížená ze 14 % na 15 %.

### **3.5 Reforma civilního práva 2014 a (ne)související reforma zejména transferových daní**

Dne 1. ledna 2014 nabyl účinnosti nový občanský zákoník. Tato změna se přímo i nepřímo dotkla též oblasti daňového práva, které je pochopitelně s civilním právem úzce provázáno, zejména co se terminologie týče. Vedle terminologických změn však přinesla reforma civilního práva též mnohé nové instituty, které bylo nutné inkorporovat též do práva daňového.<sup>153</sup> Typickým příkladem je svěřenský fond, který se nově objevil jako daňový

<sup>153</sup> ŚWIEĆCH-KUJAWSKA, K. Institutions of Civil Law within Tax Law on the Example of the Material Scope of Inheritance and Gift Tax. In: RADVAN, M. (ed.). *System of Financial Law: System of Tax Law: Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.

subjekt v nepřímých, důchodových i majetkových daních. Návrat k superfi-  
ciálnímu principu nutně ovlivnil zdanění nemovitých věcí, podobě jako právo  
stavby. Ne všechny změny však nutně souvisely s reformou civilního práva.

Jednou z nejpodstatnějších změn je často uváděné zrušení daně dědické a daně  
darovací. Přesnější by však bylo konstatování, že zrušen byl zákon o dani  
dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí a daně dědická a darovací  
byly integrovány do daní důchodových. Příjmy z dědění a darování byly vypu-  
štěny z výčtu příjmů, které nejsou předmětem daní z příjmů, čímž se staly před-  
mětem daní z příjmů. Faktické nezdanění dědictví a darů zůstalo zachováno,  
ba dokonce bylo rozšířeno: bezúplatné příjmy z nabytí dědictví nebo odkazu  
jsou osvobozeny jak od daně z příjmů fyzických osob, tak od daně z příjmů  
právnických osob, ostatní bezúplatné příjmy jsou osvobozeny od daně z příjmů  
fyzických osob, pokud jde o osoby dříve zařazené v I. a II. skupině.

Transferová daň na úplatné převody nemovitých věcí zůstala zachována,  
ale pod novým názvem daň z nabytí nemovitých věcí a s upravenými kon-  
strukčními prvky. Nově byl definován poplatník daně, byť cesta k tomu byla  
poměrně trnitá: vládní návrh zákona předpokládal, že dojde ke sjednocení  
osoby poplatníka daně na nabyvatele. Senátoři však nesouhlasili a v případě  
běžných transakcí (kupní a směnné smlouvy) se vrátili k původní úpravě,  
kdy poplatníkem daně je převodce a ručitelem je nabyvatel. Smluvní strany  
dostaly možnost zvolit si za poplatníka nabyvatele. Taková definice poplat-  
níka však byla matoucí s ohledem na název daně, název zákona i vymezení  
předmětu zdanění. Nevyhovující úprava byla nahrazena až od 1. listopadu  
2016, a to návratem k původnímu vládnímu návrhu zákona; poplatníkem byl  
pouze nabyvatel. Pochvalně by se dalo naopak hovořit o nových způsobech  
stanovení základu daně z nabytí nemovitých věcí, když byl výrazně snížen  
počet případů, kdy bylo nutné zpracování znaleckého posudku, či o redukci  
osvobození od daně.

### **3.6 Změny daňového práva v (ne)souvislosti s COVID-19 a v době pocovidové**

V období po roce 2014 docházelo i nadále k menším změnám v daňových  
předpisech. Příkladem může být zavedení diferenciací daňového zvýhod-  
nění na první, druhé a třetí a další dítě u daně z příjmů fyzických osob nebo



zavedení dvou snížených sazeb daně z přidané hodnoty (10 % a 15 %) v roce 2015. Objevily se dokonce i nové daně, a to zejména jako reakce na obcházení stávajících daňověprávních norem. Nahrazování klasických tabákových výrobků surovým tabákem, který má primárně jiný účel než ke kouření, bylo vyřešeno v roce 2015 novou daní ze surového tabáku. Příklon kuřáků k elektronickým cigaretám a s tím související nižší výnos daně z tabákových výrobků znamenal v roce 2019 zavedení daně ze zahříváných tabákových výrobků. V souvislosti s novou regulací hazardních her a s problémy spojenými s hracími automaty byla v roce 2017 zavedena daň z hazardních her.

Změny v daňových zákonech způsobila také pandemie v souvislosti s výskytem koronaviru SARS-CoV-2 (COVID-19). V oblasti důchodových daní byla zavedena možnost uplatnění daňové ztráty zpětně za dvě předcházející období až do výše 30 milionů Kč a možnost uplatnění „očekávané“ daňové ztráty za první zdaňovací období poplatníka, které skončilo ode dne 30. června 2020, ve stejné výši. U daně z přidané hodnoty došlo k přesunutí vybraných služeb (ubytovací služby,<sup>154</sup> vstup na kulturní a sportovní události a do kulturních a sportovních zařízení, služby lázní a saun, doprava lyžařskými vleky apod.) ze základní do snížené sazby daně. O 25 % byly sníženy sazby silniční daně s výjimkou osobních automobilů. Obce dostaly možnost osvobodit obecně závaznou vyhláškou od daně z nemovitých věcí všechny nemovitosti z důvodu mimořádné události na maximálně pět let.

Vláda a zákonodárce však prosadili i další spíše politické záměry, přičemž se vymluvili i na pandemii.<sup>155</sup> Typickým příkladem je zrušení daně z nabytí nemovitých věcí, a to dokonce zpětně i pro transfery, kdy byl vklad práva do katastru nemovitostí proveden v prosinci 2019 a později, tedy před prvními případy nemoci COVID-19.<sup>156</sup> Naprosto proti všem zvyklostem

<sup>154</sup> SEMERÁD, P., RADVAN, M., SEMERÁDOVÁ, L. Tax Fraud in Accommodation Services during the COVID-19 Pandemic in the Czech Republic. *Analyses and Studies of CASP*. 2021, roč. 11, č. 1, s. 23–31.

<sup>155</sup> Šrov. RADVAN, M., SVOBODOVÁ, T. Reformy daňového práva v (ne)souvislosti s Covid-19. *Studia Iuridica Cassoviensia*. 2021, roč. 9., č. 2, s. 69–84. DOI: <http://www.doi.org/10.33542/SIC2021-2-06>

<sup>156</sup> RADVAN, M., PAPAVALILEVSKÁ, S. Abolition of Tax on Acquisition of Immovable Property: A Tool to Suppress the Negative Consequences of Covid-19 or a Politicum? *Public Governance, Administration and Finances*. 2020, roč. 5, č. 2, s. 45–57. BOHÁČ, R. Labutí píseň daně z nabytí nemovitých věcí. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2022, roč. 68, č. 4, s. 7–14.

co se týče legislativního procesu pak předseda vlády coby poslanec prosadil pozměňovací návrh k vládnímu návrhu zákona, kterým zrušil superhrubou mzdu coby základ daně z příjmů fyzických osob ze závislé činnosti a solidární zvýšení daně nahradil druhým pásmem daňové sazby ve výši 23 %. Opoziční pozměňovací návrh pak navýšil základní slevu na dani o 3 000 Kč pro rok 2021, respektive o 6 000 Kč pro další roky. Kombinace obou těchto návrhů tak znamená další výrazný propad daňových příjmů, vedle snížení daňových výnosů způsobených samotnou pandemií. Vedle těchto mediálně přitažlivých změn tak zcela zapadly i tak významné nové instituty jako je paušální daň pro osoby samostatně výdělečně činné, zrušení odpisování nehmotného majetku, zvýšení hranice pro odpisování hmotného majetku a mimořádné odpisy, zrušení zastropování daňového bonusu, stravovací paušál nebo snížení limitu pro uplatnění odpočtu úroků z hypotéky.

K dalším změnám pak došlo ve větších či menších souvislostech s ruskou agresí na Ukrajině, následnou energetickou krizí a potřebou reagovat na rychle rostoucí deficit veřejných fondů. Mj. bylo prodlouženo dočasné zvýšení maximální výše odčitatelných položek od základu daně z příjmů v případě dobročinných darů. Byla zavedena nová sleva na dani z příjmů pro věřitele za zastavenou exekuci. Větší změny jsou pak spojeny s rokem 2023. V oblasti DPH se po 18 letech zvýšil roční limit pro povinnou registraci k DPH na 2 miliony Kč. V této souvislosti se zvýšila i hranice příjmů ze samostatné činnosti pro vstup do paušálního režimu daně z příjmů fyzických osob. Protože by bylo rozpětí již velmi široké, nově jsou zavedena tři pásma odvozená od výše příjmů a uplatnitelného výdajového paušálu. Retroaktivně s účinností již pro rok 2022 byla z velké části zrušena silniční daň u osobních automobilů, autobusů a nákladních aut do 12 tun. U ostatních vozidel (nákladní automobily, tahače a přívěsy) byly sníženy roční sazby na úroveň minimálních sazeb dle směrnice Eurovignette a došlo ke zjednodušení jejich danění, mj. zrušením povinnosti platit čtvrtletní zálohy.

Od roku 2023 je zavedena nová windfall tax (daň z neočekávaných zisků). Její konstrukce vychází z nařízení Evropské unie. Jedná se o mimořádnou dočasnou daň pro období 2023 až 2025, které podléhají výhradně vysoce ziskové společnosti, a to pouze z oblastí výroby a obchodu s energiemi, bankovníctví, petrolejářství a těžby a zpracování fosilních paliv. Jedná se o jistou

formu surcharge tax (daňové přírážky) k běžné dani z příjmů právnických osob: přírážka ve výši 60 % je aplikována na nadměrný zisk těchto společností stanovený jako rozdíl mezi základem daně v letech 2023 až 2025 a průměrem základů daně za poslední 4 roky (tj. 2018 až 2021) navýšeným o 20 %.<sup>157</sup>

### 3.7 Daňové právo hmotné *de lege ferenda*

Z mnoha příkladů uvedených výše, typicky pak ve věci zrušení superhrubé mzdy je patrné, že nejslabším článkem legislativního procesu v oblasti daňového práva jsou více či méně laické zásahy zákonodárců, a to i s ohledem na lhůty spojené se schvalováním daňových zákonů a zákona o státním rozpočtu. Aby byly každoroční daňové balíčky schváleny včas a nabyly účinnosti před 1. lednem dalšího roku, musí je Ministerstvo financí předložit nejpozději do konce května. Pak následuje projednání v komisích Legislativní rady vlády a na samotné Legislativní radě vlády, na vládě a v obou komorách parlamentu. Naopak zákon o státním rozpočtu je předkládán obvykle až v srpnu, neboť je diskutován pouze na vládě a v Poslanecké sněmovně. Není nijak zaručeno, že daňové příjmy, se kterými počítá návrh rozpočtu, budou v podobě daňových zákonů skutečně schváleny v předpokládané a nezbytné výši v rámci daňového balíčku. Je jen na odpovědnosti zákonodárců (vládních i opozičních poslanců a senátorů), aby byly presumované příjmy rozpočtu adekvátně promítnuty též do daňových zákonů.<sup>158</sup> Nesmí docházet ke zneužívání celospolečenské situace (pandemie, ekonomická krize apod.) či změn jiných právních předpisů (například reforma civilního práva) k nesmyslnému snižování daní k jedinému cíli, kterým je být zvolen.

Je nepochybné, že i do budoucna budou nutné časté novelizace daňových zákonů, a to s ohledem na potřebu implementovat do národního práva evropské směrnice,<sup>159</sup> bojovat s novými formami daňových úniků a obcházení daňověprávních norem, reagovat na technický a technologický vývoj, judikaturu soudů atd. Další změny jistě způsobí rychle rostoucí strukturální deficit veřejných fondů. Je třeba mít na paměti také fakt, že daně jsou

<sup>157</sup> WEISS, T. Mimořádná daň z neočekávaných zisků bude platit od 1. ledna 2023. *Ministerstvo financí ČR* [online] [cit. 27. 7. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2022/mimoradna-dan-z-neocekavanych-zisku-bude-48951/>

<sup>158</sup> RUŠKOWSKI, E. *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Białystok, Temida 2, 2018, s. 176.

<sup>159</sup> KOSIKOWSKI, C. *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*. Bydgoszcz: Branta, 2008, s. 179.

politicum, a proto se v jejich právní regulaci budou vždy promítat též ideologické aspekty politických stran a hnutí.

Úvahy o zavedení digitální daně<sup>160</sup> byly překonány společným přístupem členských států Inkluzivního rámce pro BEPS k minimálnímu efektivnímu zdanění velkých nadnárodních korporací. V praxi v České republice se to projeví přijetím zákona o dorovnávacích daních s účinností od roku 2024. Návrh zákona je transpoziční úpravou směrnice Rady (EU) 2022/2523 ze dne 14. prosince 2022 o zajištění globální minimální úrovně zdanění nadnárodních skupin podniků a velkých vnitrostátních skupin v Unii. Cílem zaváděných dorovnávacích daní je zajistit minimální efektivní úroveň zdanění velkých nadnárodních skupin a velkých vnitrostátních skupin, které mají roční výnosy 750 mil. € nebo více, ve dvou ze čtyř předchozích účetních období předcházejících zdaňovacímu období. Úroveň minimálního efektivního zdanění je v souladu se směrnicí stanovena ve výši 15 %.<sup>161</sup>

Velmi pravděpodobná je implementace ekologických prvků do všech daní, paradoxně však nikoliv do daně silniční, kde by se dalo očekávat nahrazení stávajících způsobů stanovení základu daně (kombinace hmotnosti a počtu náprav) prvky více zohledňujícími ekologický provoz (množství vypouštěných emisí); silniční daň se stala jen nutným zlem souvisejícím s dodržením směrnice Eurovignette.

S ohledem na pravidla rozpočtové odpovědnosti bude nutné postupné zvyšování daňové kvóty, neboť populismus zákonodárců v posledních letech v kombinaci s covidovou, energetickou a hospodářskou krizí znamenal výrazný pokles daňových příjmů v porovnání s rostoucími výdaji veřejných fondů. V dlouhodobém horizontu se dá očekávat zejména nárůst sazeb nepřímých selektivních spotřebních daní, možná i zcela nové akcízy (například na výrobky obsahující cukr). Další možnosti zvýšení daní skýtají nemovitostní daň a s ohledem na rostoucí význam fiskálního federalismu<sup>162</sup> také

<sup>160</sup> RADVAN, M. Guest Editor's Note on Digitalization in Law. *BRICS Law Journal*. 2020, roč. 7, č. 2. DOI: <http://www.doi.org/10.21684/2412-2343-2020-7-2-5-9>

<sup>161</sup> Předkládací zpráva k návrhu zákona o dorovnávacích daních.

<sup>162</sup> PAŘÍZKOVÁ, I. The Budgetary Process of Territorial Self-Governing Units in the Czech Republic. In: RADVAN, M., GLINIECKA, J., SOWINSKI, T., MRKÝVKA, P. *The Financial Law towards Challenges in the XXI Century*. Brno: Masarykova univerzita, 2017. DOI: <http://www.doi.org/10.5817/CZ.MUNI.P210-8516-2017>

další místní daně.<sup>163</sup> Je pravděpodobné navýšení daně z nemovitých věcí, a to formou změny základu daně z jednotkového na hodnotový.<sup>164</sup> Dá se uvažovat i o obnovení transferové daně, o navýšení výnosů z daně silniční.<sup>165</sup> Jednoznačně bude třeba uvažovat o změnách v pojistném, kdy zejména pojistné na sociální pojištění je v porovnání jak s osobními důchodovými daněmi, tak s ostatními státy neúměrně vysoké. Výrazně doporučující je znovuoobnovení EET, v tomto případě snad ne kvůli vyšším daňovým výnosům, ale kvůli narovnání ekonomického prostředí a bojem s daňovými úniky.

Některé z těchto návrhů jsou promítnuty v tzv. konsolidačním balíčku pro rok 2024.<sup>166</sup> Je třeba kvitovat omezování a rušení daňových výjimek u všech daní, snížení prahu pro další pásmo progresu u daně z příjmů fyzických osob, zvýšení daní *sensu lato* za dobývání nerostů, zvýšení daně z hazardních her a některých selektivních spotřebních daní (z lihu, z tabákových výrobků). Za sporné je možné považovat možné zavedení nenulové sazby daně z tichých vín, změny v oblasti sazeb DPH, strukturální změny u daně z nemovitých věcí, zvýšení daně z příjmů právnických osob či daňovou podporu elektromobility. Bude zajímavé sledovat a následně vyhodnocovat efektivitu přijatých změn a věřit, že bude nastolen trend, který bude znamenat nejen vyšší výnosy pro veřejné fondy, ale také snížení administrativní zátěže jak na straně poplatníků, tak i správců daně.

Z obecného daňověprávního hlediska není možné očekávat kodifikaci v oblasti daňového práva. Byť historie ukazuje, že takové cesty voleny byly (Englišův zákon o přímých daních z roku 1927 obsahoval materiální

<sup>163</sup> ROMÁNOVÁ, A., RADVAN, M., SCHWEIGL, J. Constitutional Aspects of Local Taxes in the Slovak Republic and in the Czech Republic. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 2019, roč. 17, č. 3. DOI: <http://www.doi.org/10.4335/17.3.591-616>(2019). RADVAN, M., MRKÝVKA, P., SCHWEIGL, J. Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Czech Legislation. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 2018, roč. 16, č. 4. DOI: <http://www.doi.org/10.4335/16.4.895-906>(2018)

<sup>164</sup> YOUNGMAN, J. *A Good Tax*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2017, s. 1–16. McCLUSKEY, W., FRANZSEN, R., BAHL, R. Challenges, Prospects and Recommendations. In: FRANZSEN, R., McCLUSKEY, W. *Property Tax in Africa: Status, Challenges, and Prospects*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2017, s. 551. RADVAN, M. Municipal Charges on Communal Waste: Do They Compete with the Immovable Property Tax? *Journal of Financial Management of Property and Construction*. 2019, roč. 24, č. 1. DOI: <http://www.doi.org/10.1108/JFMPC-02-2018-0007>

<sup>165</sup> Ačkoliv stávající vláda se v případě silniční daně vydala přesně opačným směrem.

<sup>166</sup> Text je sepisován v červenci 2023.

i formální právo přímých daní včetně trestního práva daňového a správy daní<sup>167</sup>), dnešní situace je diametrálně odlišná: existuje více daní, správa daní je složitější a komplikovanější, hmotněprávní regulace je ovlivňována mnoha faktory včetně technologických atd.

Z hlediska konstitucionalizace daňového práva se nabízí zakotvit do Ústavy legisvakanci lhůtu pro daňové předpisy, aby bylo zamezeno situacím, kdy zákon nabývá platnosti na samém konci roku a záhy k 1. lednu se stává účinným. Jak již však bylo vysvětleno výše, pravidla schvalování státního rozpočtu a daňověprávních norem jsou natolik rozdílná, že by to byla spíše komplikace. Cestou je osobní odpovědnost každého zákonodárce. Nicméně minimálně jedno nové pravidlo by mělo být součástí Ústavy: měla by existovat minimálně proklamace, že každý je povinen platit daně za účelem zajištění veřejných potřeb.

Je nepochybné, že se finanční právo atomizuje,<sup>168</sup> přičemž daňové právo je natolik specifické svým předmětem regulace, metodou právní regulace, svým systémem,<sup>169</sup> že by si zasloužilo být samostatným právním odvětvím. Je však třeba vnímat i fakt, že prozatím nedošlo minimálně v České republice ke společenské akceptaci daňového práva jako samostatného odvětví práva.

<sup>167</sup> MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 176.

<sup>168</sup> BABČÁK, V. Tax Law Creation as a Result of Partial Atomization of Financial Law in Slovakia. In: RADVAN, M. (ed.). *System of Financial Law: System of Tax Law: Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.

<sup>169</sup> RADVAN, M. System of Tax Law. In: RADVAN, M. (ed.). *System of Financial Law: System of Tax Law: Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.

## 4 DAŇOVÝ PROCES

Zásadní vývoj v České republice zaznamenal v posledních třiceti letech i proces správy daní a poplatků. Ruku v ruce se společenskými a ekonomickými změnami nezbytně muselo dojít k reformě procesních předpisů, které před Sametovou revolucí sice existovaly, ale jejich použití bylo z povahy věci poměrně omezené na vybrané subjekty, kterým bylo umožněno podnikání či jiné pobírání zdanitelných příjmů.

Pro pochopení zásadních změn právní regulace daňového procesu je nezbytné odlišit tři hlavní časová období. Prvním je období do rozpadu České a Slovenské Federativní Republiky, následuje období účinnosti zákona o správě daní a poplatků<sup>170</sup> a konečně návazné období účinnosti daňového řádu.<sup>171</sup> Tato období, jak bude pojednáno níže, se od sebe liší jak roztržitostí právních norem (nebo naopak existencí jednoho obecného procesního předpisu spolu se speciální úpravou v jiných předpisech), dále ale také samotným pojetím některých institutů. Nelze však odhlédnout i od toho, že postupnými novelizacemi docházelo (a z principu bude i v budoucnu docházet) v jednotlivých obdobích ke změnám přístupu k vybraným problémům, ať již se jedná o lhůty, koncepci kontrolních postupů při správě daní a dalším.

Daňový proces zaujímá v rámci právního řádu i samotného finančního práva specifické postavení, jelikož právě díky procesním normám „oživá“ daňové právo hmotné, dochází k výběru daní a poplatků, jsou plněny veřejné rozpočty a i další subodvětví finančního práva jsou tedy na existenci a správné funkci a funkčnosti procesních předpisů v berní oblasti více či méně závislé.

Na tomto místě je ještě ale nutné poukázat na to, že proces správy daní a poplatků musí respektovat základní ústavní mantinely stanovené ústavou. Procesní předpisy je tedy nutné vykládat ve smyslu principů právního státu, zásady enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí a vždy v rámci celého daňového procesu je nutné dodržovat princip *nullum tributum sine lege*. Jakkoliv by se mohlo zdát, že požadavek zákonného ukládání daní a poplatků dopadá pouze na daňové právo hmotné, tak jeho aplikace je zcela neopominutelná

<sup>170</sup> Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

<sup>171</sup> Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

i v oblasti daňového práva procesního – pouze daň či poplatek stanovené procesně v souladu se zákonem mohou ústavně konformním způsobem zasáhnout do vlastnického práva daného subjektu a jen tak může dojít k zákonnému stanovení a vybrání daně.

V tomto ohledu je vhodné poukázat na to, že pravidlo *nullum tributum sine lege* bylo v československém právním řádu výslovně obsaženo již od roku 1968,<sup>172</sup> následně duplicitně také v rámci Listiny základních práv a svobod<sup>173</sup> a konečně od vzniku samostatné České republiky je uvedené pravidlo součástí ústavního pořádku v rámci Listiny základních práv a svobod.<sup>174</sup> Z pohledu textu i svého obsahu jde o zakotvení v zásadě nezměněné a lze tedy konstatovat, že ani změna státního zřízení neměla na požadavek zákonného procesu ukládání daní vliv; je ale na místě hned doplnit, že zcela zásadních změn doznala samotná zákonná úprava daňového procesu.

#### 4.1 Období do konce roku 1992

V rámci poměrně časově krátkého období od listopadu 1989 do zániku československé federace na samém konci roku 1992 byla právní úprava procesu správy daní rozříštěná mezi několik právních předpisů, což nebylo dlouhodobě udržitelné.

V roce 1962 byla zrušena vyhláška ministra financí, kterou bylo upraveno řízení ve věcech daňových,<sup>175</sup> která upravovala podstatnou část procesních institutů v souladu s právně-historickým vývojem na našem území. Uvedená vyhláška byla nahrazena vyhláškou ministerstva financí o řízení ve věcech daní a poplatků,<sup>176</sup> která však přejala pouze část dřívější úpravy a zavedla rozříštěnost procesních předpisů – nově tak bylo nutné procesní normy

<sup>172</sup> „Daně a poplatky možno ukládat jen na základě zákona.“ Čl. 12 Ústavního zákona č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

<sup>173</sup> Čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, jež byla přijata Ústavním zákonem č. 23/1991 Sb., kterým se uvozuje LISTINA ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako ústavní zákon Federálního shromáždění České a Slovenské Federativní Republiky.

<sup>174</sup> Čl. 11 odst. 5 Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.

<sup>175</sup> Vyhláška ministra financí č. 162/1953 Ú.l., kterou se upravuje řízení ve věcech daňových a vydávají se společné předpisy k provedení daňových zákonů (účinná od 8. 6. 1953 do 27. 2. 1962).

<sup>176</sup> Vyhláška ministerstva financí č. 16/1962 Sb., o řízení ve věcech daní a poplatků.



vyhledávat a aplikovat v různých právních předpisech, a to v pořadí daňový předpis, nová vyhláška, správní řád.<sup>177</sup>

Výsledkem tohoto právního stavu bylo, že „některé právní instituty (např. odvolání, daňová kontrola) jsou ve vztahu k téže věci upraveny několikanásobně, přitom některé se překrývají nebo i vyvracejí (např. vztahuje-li se na určitou daň vyhláška č. 16/1962 Sb., odvolání nemá odkladný účinek, pokud se tato vyhláška na určitou daň nevztahuje, má odvolání podle správního řádu odkladný účinek), některé právní instituty naproti tomu chybí (např. má-li subjekt zaplatit státní příjem přímo na základě právního předpisu bez zvláštního rozhodnutí státního orgánu, chybí právní podklad, na základě něhož by bylo možno daň uložit vykonatelným rozhodnutím, pokud by subjekt státní příjem nezaplatil).“<sup>178</sup>

Je zřejmé, že uvedený právní stav a odlišné přístupy a následky v týchž procesních situacích nebyly pro adresáty norem zcela jasné. Přesto nelze konstatovat, že by samotná úprava byla po Sametové revoluci v nové společenské situaci neaplikovatelná, o čemž ostatně hovoří o to, že v této podobě byly předpisy účinné až do konce roku 1992, tj. více jak 3 roky po změně poměrů.

Za zmínku stojí, že vyhláška ministerstva financí o řízení ve věcech daní a poplatků vymezovala smysl a účel daňového procesu, což v následujících obdobích výslovně v právním předpise upraveno nebylo a dosud není. Daňový proces byl vymezen jako věc vztahu uvědomělého poplatníka ke společnosti, který se děje za nejširší účasti občanstva, jež se podílí v řízení směřujícím ke správnému stanovení a vybrání daní na správě státu. Současně byla stanovena povinnost Národním výborům vychovávat občany k dobrovolnému plnění jejich daňových povinností i v řízení ve věcech daní a poplatků.<sup>179</sup>

Z uvedeného je patrné, že základní principy daňového procesu byly i v minulosti totožné – primárnost dobrovolnosti před vynucením splnění daňové povinnosti, cílem bylo správné stanovení a vybrání daně apod. Ve vztahu k vymezenému smyslu a cíli daňového procesu pak lze doporučit, aby obdobné zakotvení daní vůči společnosti bylo zavedeno i v dnešní době, nejlépe přímo do samotné Ústavy České republiky. Tímto vymezením

<sup>177</sup> Nejdříve Nařízení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení, následně po nabytí účinnosti zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).

<sup>178</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků – LIT33670CZ.

<sup>179</sup> § 1 odst. 1 Vyhláška ministerstva financí č. 16/1962 Sb., o řízení ve věcech daní a poplatků.

by totiž došlo k ústavnímu zakotvení jak samotné účasti jednotlivce na plnění veřejných rozpočtů, tak i k upravení základního výkladového východiska pro samotný daňový proces.

V souvislosti se změnou procesních předpisů je na místě ještě poukázat na zásadní změny, které nastaly v rámci funkčního a organizačního pojetí správy daní. K 1. lednu 1991 byly zřízeny finanční úřady jakožto prvoinstanční orgány daňové správy. Tyto finanční úřady vznikly z dosavadních okresních finančních správ a dále byly zřízeny ve vybraných městech jednotlivých okresů, čímž došlo k navýšení počtu z 87 na 218.<sup>180</sup> Soustava územních finančních orgánů byla tvořena dvěma stupni, kdy prvoinstanční správce daně byl podřízen finančnímu ředitelství. Finančních ředitelství bylo zřízeno celkem 8,<sup>181</sup> a to v krajských městech.<sup>182</sup>

Jak je z výše uvedeného patrné, tehdejší stav právních předpisů nebyl dlouhodobě udržitelný, a tak již v květnu 1992 byl přijat nový procesní předpis – zákon o správě daní a poplatků,<sup>183</sup> který měl vstoupit v účinnost 1. 1. 1993. S ohledem na rozdělení České a Slovenské Federativní Republiky k uvedenému datu se tento zákon byl v rámci recepce federálních zákonů<sup>184</sup> stal na dobu téměř dvou desítek let stěžejním procesním právním předpisem v oblasti správy daní.

## 4.2 Období účinnosti zákona o správě daní a poplatků

Zákon o správě daní a poplatků nabyt účinnosti 1. ledna 1993, již od vzniku samostatné České republiky tak byl daňový proces upraven tímto právním předpisem a dřívější procesní normy již nebylo možné aplikovat. Za zmínku však v tomto ohledu stojí, že zákon o správě daní a poplatků byl poprvé novelizován ještě v době plynutí legisvakance lhůty,<sup>185</sup> kdy došlo k poměrně

<sup>180</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků – LIT33670CZ.

<sup>181</sup> Vyhláška č. 588/1990 Sb.

Vyhláška ministerstva financí České republiky, kterou se stanoví sídla a územní působnost finančních ředitelství a zřizují se finanční úřady a stanoví jejich územní působnost

<sup>182</sup> Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.

<sup>183</sup> Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

<sup>184</sup> Čl. 1 odst. 1 Ústavního zákona č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky.

<sup>185</sup> Zákon č. 35/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, zákon České národní rady č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, a zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

rozsáhlým novelizacím v rámci celého textu zákona a v účinnost tak vstoupil zákon ve znění uvedené novely.

Nový zákon byl postaven na principu zajištění rychlého a správného stanovení daňové povinnosti konkrétním daňovým subjektům a návazně na to na včasném vybrání takto stanovené povinnosti nebo záloh na ni. Zákon stanovoval procesní rovnost daňových subjektů (avšak nikoliv rovnost v rámci daňověprávního vztahu mezi správcem daně a daňovým subjektem, kde již od počátku měl správce daně nadřazené postavení) a ochranu jejich oprávněných zájmů.<sup>186</sup>

Nově došlo k zakotvení některých základních zásad správy daní jakožto obecných principů, jež je nutné dodržovat při aplikaci konkrétních dílčích institutů v rámci správy daně u jednotlivého subjektu. Za zmínku v tomto ohledu stojí zakotvení zásady nevěřejnosti daňového řízení se související povinností zachovávat mlčenlivost o všem, co se v řízení nebo v souvislosti s ním jakákoliv osoba s výjimkou daňového subjektu (v jehož věci je vedeno řízení) dozvěděly, přičemž této povinnosti mohou být zproštěny jen za podmínek stanovených zákonem.<sup>187</sup> Současně zcela nově byla zakotvena zásada materiální pravdy, podle níž je rozhodující vždy „*skutečný obsah právního úkonu nebo jiné skutečnosti rozhodné pro stanovení či vybrání daně, pokud je zastřeny stavem formálně právním a liší se od něho*“.<sup>188</sup>

Oproti tehdejší dosavadní procesní úpravě však došlo k mnoha dalším věcným změnám a výslovné právní úpravě v určitých situacích.

Podrobněji a konkrétněji byly upraveny práva a povinnosti daňových subjektů a současně rozložení důkazního břemene. Z pohledu stanovení daně bylo nově umožněno sjednání daně, přesně byl vymezen postup pro vyměření daně včetně dodatečného vyměření včetně souvisejících lhůt. V rámci odvolacího řízení byly podrobně stanoveny náležitosti odvolání, lhůta pro jeho podání včetně práva na zpětvzetí odvolání a vzhledem k dosavadnímu nejednotnému přístupu bylo jasně stanoveno, že odvolání nemá odkladný účinek.<sup>189</sup>

<sup>186</sup> Československá daňová reforma (VII.) – LIT1962CZ.

<sup>187</sup> § 2 odst. 5 zákona o správě daní a poplatků.

<sup>188</sup> § 2 odst. 7 zákona o správě daní a poplatků.

<sup>189</sup> § 48 odst. 10 zákona o správě daní a poplatků.

Zákon zakotvil prekluzivní lhůtu pro vyměření daně a vedle toho promlčecí lhůtu pro vymáhání daňových nedoplatků. Zatím co tedy vyměření daně nebylo možné po uplynutí stanovené lhůty přímo ze zákona, v případě existence daňových nedoplatků se k uplynutí lhůty přihlíželo výlučně na uplatnění námitky promlčení a pouze v namítnutém rozsahu.

Jakkoliv možná takto s odstupem doby se může některá část právní úpravy jevit jako archaická, rozhodně nelze považovat právní úpravu danou zákonem o správě daní a poplatků za nevyhovující podmínkám právního státu. Samozřejmě ne všechny instituty či aplikace konkrétních ustanovení v praxi byla bezproblémová, to je však zcela přirozené, a i v současné době (tj. v době účinnosti nového procesního předpisu) existují spory ohledně ústavnosti právní úpravy nebo jejího výkladu.

Ačkoliv byl zákon o správě daní a poplatků relativně mnohokrát novelizován,<sup>190</sup> mnohé principy v něm obsažené byly přejaty i do nové procesní úpravy a platí tak dodnes. Na druhou stranu je nutné zmínit zásadní milníky, ke kterým v oblasti daňového procesu za dobu účinnosti zákona o správě daní a poplatků došlo a které měly zásadní dopad na celý proces správy daní a poplatků. Není na místě se zabývat jednotlivými dílčími problémy či změnami, které vyvstaly v návaznosti na vyhodnocení dosavadních postupů či závěry soudního přezkumu, ale zásadní koncepční problémy nastaly tři – vymezení lhůty pro stanovení daně a otázka zákonnosti daňových kontrol (jako následek judikatury Ústavního soudu) a přiznání odkladného účinku podaného odvolání.

#### 4.2.1 Když 3+1 = 3 aneb změny lhůty pro vyměření daně

Základní prekluzivní lhůta pro vyměření daně byla od přijetí zákona o správě daní a poplatků koncipována jako lhůta, podle níž „*daň vyměřit ani doměřit či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání nebo hlášení nebo v němž vznikla daňová povinnost, aniž by zde současně byla povinnost daňové přiznání nebo hlášení podat*“.<sup>191</sup>

<sup>190</sup> Od přijetí zákona o správě daní a poplatků do dne jeho účinnosti došlo k 67 novelizacím s postupně rozloženou účinností. Srov. znění zákona ve verzích dle časových období účinného znění dostupné z: <https://www.zakonyprolidi.cz/cs/1992-337/znění-0/historie>

<sup>191</sup> § 47 zákona o správě daní a poplatků.

Až do konce roku 2008 bylo toto znění zákona vykládáno podle pravidla „3+1“, tedy že lhůta činí 3 roky plus dobu, po kterou plyne zdaňovací období v němž vzniká povinnost podat příslušné daňové přiznání.<sup>192</sup> S tímto výkladem však nesouhlasil Ústavní soud, když rozhodl o tom, že „tato lhůta je vyložena extenzivně, neboť zákonný pojem ‚konec zdaňovacího období, v němž vznikla povinnost podat daňové přiznání‘ se v rozporu s racionálním výkladem neodvíjí ode dne 31. 12. 1998, nýbrž až ode dne 31. 12. 1999, kdy prostředkem k extenzivnímu výkladu je lhůta k podání daňového přiznání, tj. den 31. 3. 1999. Tímto výkladem je výslovná tříletá lhůta prodloužena na lhůtu čtyřletou. Přitom již ke dni 31. 12. je zřejmé, zda příjmy za kalendářní rok překročily zákonem určenou hranici, při jejímž překonání vzniká povinnost podat daňové přiznání. [...] Názor Nejvyššího správního soudu, podle něhož by mohlo dojít k absurdním situacím, pokud by byla lhůta počítána jinak než od 31. 3., neboť do té doby nemůže správce daně činit kroky k jejímu vyměření, dává vzniknout absurditě jiné: složitým výkladem prodlužuje jasně stanovenou tříletou lhůtu na lhůtu čtyřletou. Výsledkem je prodloužení nejistoty daňového subjektu, ačkoli soud tvrdí opak.“<sup>193</sup>

Uvedený náleží Ústavního soudu měl v praxi poměrně zásadní dopady, jelikož došlo *de facto* ke zkrácení lhůty pro stanovení daně ve všech daňových řízeních a vzhledem k prekluzivnosti lhůty bylo povinností orgánů finanční správy tyto závěry respektovat a pokud již došlo k překročení lhůty pro vyměření daně, tak řízení zastavit. Poměrně široce se řešila i otázka (ne)zákonosti již pravomocně vyměřených daní, které ale byly pravomocně stanoveny také až po uplynutí lhůty pro vyměření daně. V tomto ohledu však bylo řešení poměrně jednoduché a nový výklad do té doby nezměněného ustanovení zákona se aplikoval výhradně na dosud probíhající řízení.

Praktickým výsledkem citovaného náleží Ústavního soudu tak byla aplikace lhůty pro vyměření daně v rozsahu „3+0“, kdy tedy lhůta byla stanovena jako tříletá a počala plynout okamžikem skončení zdaňovacího období. Tento závěr byl akceptován jak daňovými subjekty (kterým to ve většině případů nevadilo, neboť to omezovalo možnost vyměření/doměření daně v případě daňových kontrol a obdobných situacích), tak i orgány finanční správy.

<sup>192</sup> Pro ilustraci lhůta pro vyměření daně v případě daně z příjmů fyzických osob za zdaňovací období roku 1998 končila dnem 31. 12. 2003 – v roce 1999 vznikla povinnost podat daňové přiznání ve lhůtě do 31. 3., resp. 30. 6. (rok 1999 tedy představoval „+1“) a následně lhůta plynula další tři roky.

<sup>193</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>

Na novou situaci zareagoval i zákonodárce a novelou<sup>194</sup> zákona o správě daní a poplatků bylo znění zákona novelizováno na následující: „*Pokud tento nebo zvláštní zákon nestanoví jinak, nelze daň vyměřit ani doměřit, či přiznat nárok na daňový odpočet po uplynutí tří let od konce zdaňovacího období, v němž vznikla daňová povinnost, nebo do tří let od vzniku daňové povinnosti u těch daní, které nemají zdaňovací období.*“

Na první pohled by se mohlo jevit, že problém se lhůtou pro vyměření daně byl nesporně odstraněn, a i bez znalosti judikatury muselo být adresátům právní normy jasné, jak je lhůta pro vyměření daně vymezena. Z pohledu otázky 3+1 a 3+0 tomu tak zcela jistě bylo, současně však uvedená novela při jazykovém výkladu znemožnila vyměření daní po dobu 3 let v situaci, kdy je daň vyměřována bez zdaňovacího období. V případě daně dědické, daně darovací a daně z převodu nemovitosti<sup>195</sup> totiž dle textu zákona platilo, že daň nelze vyměřit ani doměřit, či přiznat nárok na daňový odpočet do tří let od vzniku daňové povinnosti. Výklad zákona po novele byl výrazně ztížen i skutečností, že návrh novely neobsahoval důvodovou zprávu. Aplikace v tomto směru však byla odmítnuta, a i přes novelu zákona byly daně, jež nemají zdaňovací období, vyměřovány ve standardní tříleté lhůtě počítané od vzniku daňové povinnosti.

#### 4.2.2 Daňová kontrola

Druhým zásadním náleznem Ústavního soudu bylo posouzení oprávněnosti provedení namátkové daňové kontroly bez existence důvodných pochybností o správnosti vyměřené daně. Ústavní soud dospěl k závěru, že „*použití daňové kontroly nemůže být zcela svévolné, nýbrž je třeba vyžadovat existenci správcem daně formulovaných důvodů k jejímu zabavení, tj. existenci konkrétních pochybností či podezření, že daňovým subjektem původně příznaná a správcem daně vyměřená (byť i jen konkludentně) daň je nižší, než by měla být. Šlo by o realizaci svévole, kdyby správce daně mohl*

<sup>194</sup> Zákon č. 304/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů (někdy označováno jako „Doktorova novela“ po navrhovateli poslanci Martinu Doktorovi).

<sup>195</sup> Viz právní úprava zákona č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.

*provádět daňovou kontrolu kdykoliv a bezdůvodně u libovolných daňových subjektů, resp. v případech, kdy sám uzná za vhodné a takříkajíc, na zkušku’“<sup>196</sup>*

Uvedený závěr byl samozřejmě velmi vřele přijat daňovými subjekty, jelikož v podstatě zamezoval správci daně provádět daňové kontroly bez existence důvodných pochybností či podezření na nezákonné jednání daňových subjektů. Na druhou stranu však tento nález Ústavního soudu nebyl přijat jak orgány finanční správy, tak i správními soudy, kdy postupně byly vyargumentovány důvody vždy v příslušném řešeném případě, které odůvodňovaly výše citovaný závěr neaplikovat.

Sám Ústavní soud rozkolísanosti právní úpravy učinil přítrž Stanoviskem pléna Ústavního soudu, kdy rozhodl o ústavně konformní interpretaci předmětného ustanovení zákona o správě daní a poplatků tak, že *„daňové řízení a jednotlivá dílčí oprávnění svěřená správci daně v průběhu daňového řízení se ocitají mezi veřejným zájmem na stanovení a výběru daní na straně jedné a ochranou autonomní sféry jednotlivce na straně druhé. Je povinností správce daně při uplatňování jednotlivých procesních institutů, tedy i při provádění daňové kontroly, 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. Za porušení těchto principů a realizaci pravomoci v rozporu s čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod nelze považovat bez dalšího postup správce daně, který zabývá daňovou kontrolu ve smyslu § 16 zákona č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, bez konkrétními skutečnostmi podloženého podezření, že daňový subjekt nesplnil řádně daňovou povinnost.“<sup>197</sup>*

V odůvodnění pak soud poukázala na obecný význam termínu kontroly s tím, že bylo připuštěno i provádění namátkových daňových kontrol bez existence důvodných pochybností o správnosti vyměřené daně, takové kontroly však nemohou být šikanózní či svévolný.

Tímto stanoviskem tak skončily spory ohledně zákonitosti zahájených daňových kontrol a návazně i zákonnosti doměřené daně. V tomto ohledu je vhodné konstatovat, že právě možnost provedení namátkové kontroly

<sup>196</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I.ÚS 1835/07. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>

<sup>197</sup> Stanovisko Pléna Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. Pl.ÚS-st. 33/11. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz>

je jednou ze součástí správy daní a tento přístup je zachován až do dnešní doby. Na druhou stranu ale postupem času (v době účinnosti daňového řádu, jak bude pojednáno níže) byly nastaveny rozdílné důsledky daňových kontrol zahájených při existenci důvodných pochybností o správnosti stanovené daně a bez nich.

### 4.2.3 Povinnost úhrady nepravomocně vyměřené daně

Třetí zcela zásadní změnou v procesu správy daní bylo přiznání odkladného účinku odvolání proti dodatečným platebním výměrům vydaným na základě výsledku daňové kontroly,<sup>198</sup> a to s účinností k 1. 1. 2010. Až po tomto datu tedy daňové subjekty nebyly povinny hradit doměřenou daň před nabytím právní moci dodatečného platebního výměru, tedy konečného rozhodnutí ve věci. Před novelou zákona platilo, že závěry daňové kontroly promítnuté do rozhodnutí o doměření daně (dodatečného platebního výměru) znamenaly povinnost úhrady doměřené daně, a i pokud následně bylo odvolání vyhověno, tak v mezidobí byl daňový subjekt daňovým dlužníkem.

Tuto věcnou změnu lze hodnotit ze dvou úhlů pohledu. Prvním je pohled daňových subjektů, kterým se ulehčila ekonomická situace do té míry, že jim vznikla povinnost úhrady později (případně vůbec), současně je však nutné poukázat na to, že sankce za pozdní úhradu vznikala po celou dobu prodlení s úhradou. Druhým úhlem pohledu je však dopad na veřejné rozpočty. Tímto zcela nesporně nastal výpadek inkasa veřejných rozpočtů, jelikož doměřené daně (jež by před novelou byly splatné a do značné míry byly uhrazeny) daňové subjekty uhradily až později.

Vedle těchto vlivů lze však v odložení úhrady doměřené daně spatřovat i procesní aspekty vztahující se k jednotlivým daňovým řízením. V původní právní úpravě byly daňové subjekty motivovány k prokázání jimi tvrzených skutečností, a tedy unesení důkazního břemene již v průběhu daňové kontroly, jelikož neunesení důkazního břemene pro ně znamenalo povinnost úhrady doměřené daně. Takto doměřená daň sice mohla být následně v odvolacím řízení zrušena, avšak to nic neměnilo na povinnost její (byť dočasně) úhrady.

<sup>198</sup> Čl. I bod 4 zákona č. č. 304/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.



Po novele, a ostatně i po rekodifikaci daňového procesu i nyní, ale daňové subjekty velmi často rozloží důkazní prostředky, důkazy či vůbec samotnou argumentaci mezi daňovou kontrolu a odvolací řízení. To v konečném důsledku zpřehledňuje samotné daňové řízení nutností vypořádat se v odvolacím řízení se zcela jinou či často alespoň významně změněným skutkovým stavem a argumentací.

### 4.3 Daňový řád

Právní úprava obsažená v zákoně o správě daní a poplatků postupem času i díky poměrně častým novelizacím vyvolaným požadavky podnikatelské sféry či v souvislosti se změnami jiných právních předpisů přestala být přehledná, v mnoha případech byly jednotlivé instituty významně formovány právními závěry soudů a adresátům zákona (tj. všem daňovým subjektům) přestal být zákon srozumitelný. Vzhledem k tomu, že je to právě základní daňový procesní předpis, který by měl drtivé většině daňových subjektů dát možnost zorientovat se ve svých povinnostech v oblasti daní, bylo nutné přistoupit k rekodifikaci daňového procesu.

Již v roce 2000 bylo uloženo ministrovi financí<sup>199</sup> připravit nový procesní předpis pro oblast správy daní, postupně tak byly vedeny legislativní práce a v roce 2009 byl přijat daňový řád,<sup>200</sup> který si kladl za cíl odstranit zásadní nedostatky dosavadní právní úpravy – terminologickou nejednotnost, neprovázanost, nejednoznačnost mnoha ustanovení umožňujících více výkladů apod.<sup>201</sup> Tím mělo být dosaženo zvýšení právní jistoty a snížení množství soudních řízení.

Nový zákon věcně převzal jednotlivé instituty ze zákona o správě daní a poplatků, tyto však upravil nově, přehledněji a systematictěji. Za výrazný posun lze označit podrobnost a rozsáhlost úpravy daňové exekuce, kdy původní úprava byla obsažena ve dvou ustanoveních, daňový řád pak tuto problematiku řeší v téměř 60 ustanoveních.<sup>202</sup> Za zmínku stojí také zpřesnění

<sup>199</sup> Usnesení vlády č. 592 ze dne 14. 6. 2000 k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů a o změně některých dalších zákonů. *Vláda ČR* [online]. [http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni\\_webtest.nsf/WebGovRes/6567F3D0671A2774C12571B6006FEFEA?OpenDocument](http://kormoran.vlada.cz/usneseni/usneseni_webtest.nsf/WebGovRes/6567F3D0671A2774C12571B6006FEFEA?OpenDocument)

<sup>200</sup> Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

<sup>201</sup> Důvodová zpráva k návrhu daňového řádu. 19. 11. 2008, s. 4. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=52503>

<sup>202</sup> Srov. § 73 a § 73 zákona o správě daní a poplatků a § 175 až § 232 daňového řádu.

a významnější procesní ukotvení kontrolních postupů při správě daní. Současně je na místě poukázat na to, že i daňový řád setrval na principu lhůty pro stanovení daně v délce tří let počítaných ale nově od konce lhůty pro podání řádného daňového přiznání a dále také na tom, že doměřená daň je splatná v náhradní lhůtě splatnosti až po nabytí právní moci rozhodnutí o stanovení daně (dodatečného platebního výměru).

Daňový řád rozhodně nepředstavoval reformu procesu správy daní ve smyslu „nezůstal kámen na kameni“, naopak lze konstatovat, že díky totožným východiskům a principům bylo možné pokračovat v započatých řízeních bez výraznějších problémů a do značné míry i právní východiska obsažená v judikátech správních soudů jsou aplikovatelná po změně právní úpravy.

Přechodná ustanovení byla koncipována tak, že od účinnosti daňového řádu se postupuje podle tohoto předpisu i v případech, kdy řízení a postupy byly zahájeny podle dřívější právní úpravy. Zachovány zůstaly právní úkony a zejména rozhodnutí a jejich účinky ve správě daní, obdobně pak bylo přistoupeno v otázce posouzení běhu lhůt.<sup>203</sup>

S účinností k 1. lednu 2011 tak vstoupil daňový řád v účinnost a správa daní byla regulována krom speciálních ustanovení obsažených v jednotlivých daňových zákonech právě tímto obecným právním předpisem.

V souvislosti s aplikací daňového řádu v praxi nastaly situace, kdy bylo nutné jednotlivé instituty náležitým způsobem vyložit a přizpůsobit jejich uplatňování. Nejvýraznějším problémem se stalo používání zajišťovacích příkazů, které orgány finanční správy hojně využívaly v boji proti daňovým podvodům. Postupem času však zejména vlivem právních závěrů Nejvyššího správního soudu došlo k vyložení platných podmínek pro vydávání rozhodnutí o zajištění daně, přičemž v nemalém počtu případů došlo k rozhodnutí o nezákonnosti zajištěné daně a návazné nutnosti vyplatit daňovým subjektům příslušné úroky. Některé subjekty pak následkem postupů správce daně dokonce ukončily svoji činnost. Z pohledu právní úpravy však lze zdůraznit, že právní úprava nedoznala v tomto ohledu změn a šlo pouze o změnu výkladu zákona.

<sup>203</sup> Srov. § 264 daňového řádu.

Z pohledu trvalosti nového zákona lze konstatovat, že oproti zákonu o správě daní a poplatků dochází k novelizaci méně často,<sup>204</sup> přičemž věcně se jedná převážně o terminologické úpravy, drobné věcné změny nebo změny vyvolané přijetím jiného zákona. Výjimku v tomto ohledu tvořila snad jen novela,<sup>205</sup> jež zcela změnila právní úpravu registračního řízení, dále koncepční změny úpravy sankcí vyvolané judikaturou Nejvyššího správního soudu<sup>206</sup> a zmínit je také vhodné výslovné zakotvení zásady zákazu zneužití práva jako jedné ze základních zásad správy daní.<sup>207</sup> Samostatně je pak vhodné poukázat na „výroční“ novelu daňového řádu.

### 4.3.1 Výroční novela daňového řádu

V den desátého výročí účinnosti daňového řádu nabyla účinnosti rozsáhlá novela<sup>208</sup> daňového řádu, jež kromě terminologických změn zasáhla a významně změnila hned několik oblastí daňového procesu – kromě jiných se jedná o právní úpravu daňové informační schránky, dále formulářová podání, kontrolní postupy, placení daní a zcela nově jsou upraveny sankce a náhrady při správě daní.

Touto novelou byla vyřešena velká skupina problémů, která se v praxi vyskytovala a činila potíže při správě daní, přičemž by ale nemělo dojít k významnějším zásahům do práv daňových subjektů. Například v případě koncepčních změn u daňové kontroly je kladen důraz na formalizované písemné zahájení a ukončení daňové kontroly, nově tak v podstatě může proběhnout celá daňová kontrola, aniž se správce daně a kontrolovaný daňový subjekt setká. Dosavadní úprava umožňující zahájit daňovou kontrolu pouze sepisem protokolu o zahájení daňové kontroly<sup>209</sup> byla v případě nekontaktních daňových subjektů zásadním problémem, nově i v takovém případě lze zahájit a konečně i ukončit daňovou kontrolu a případně doměřit daň.

<sup>204</sup> Do konce roku 2020 došlo jen k 15 novelizacím.

<sup>205</sup> Zákon č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů.

<sup>206</sup> Srov. kapitolu Daňové sankce.

<sup>207</sup> § 8 odst. 4 daňového řádu zavedené zákonem č. 80/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.

<sup>208</sup> Zákon č. 283/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>209</sup> Z povahy věci tedy za nezbytné osobní účasti daňového subjektu či právního zástupce.

V případě úpravy formulářových podání jde o reakci na judikaturu Ústavního soudu,<sup>210</sup> kterým konstatoval povinnost zákonného vymezení formulářových podání namísto jejich vymezení podzákoným předpisem.

V rámci inkasního řízení je zavedena možnost zálohy na daňový odpočet, tedy svým způsobem částečné stanovení daně v případě, kdy správce daně prověřuje pouze část uplatněného nároku na daňový odpočet. Dosavadní právní úprava toto výslovně neumožňovala a novela tak reaguje na právní závěry nálezu Ústavního soudu, který takovou aplikaci přesto dovodil.<sup>211</sup>

Výroční novela však řešila i dílčí problémy vyvstalé v rámci praxe, například výslovně vyřešila spor o přípustnost prodloužení lhůty k vyjádření se ke skutečnostem zjištěným v odvolacím řízení.<sup>212</sup> Ačkoliv soudní závěry uvedenou lhůtu jasně posoudily jakožto lhůtu správcovskou, jež je přípustné prodloužit, finanční správa (Odvolací finanční ředitelství) setrvala proti tomuto závěru brojila s tím, že se jedná o lhůtu, s níž je spojen zánik práva a jež tedy není přípustné prodloužit. Novelou tak bylo prodloužení výslovně umožněno a další sporný bod (na kterém však bylo možné i vyhrát spor o zákonnost rozhodnutí<sup>213</sup>) daňového procesu byl odstraněn.

#### 4.4 Daňový proces *de lege ferenda*

Jakkoliv by bylo možné právní úpravu daňového procesu posuzovat z různých stran a v různých aspektech, výše uvedené představuje základní shrnutí celého vývoje právní úpravy. Po výroční novele daňového řádu se jeví, že by největší problémy praxe měly (či mohly) být odstraněny.

Samozřejmě nelze tvrdit, že znění zákona je bezproblémové, nesporně i nadále bude docházet k soudním sporům a návazným nutným novelám upřesňujícím jednotlivé procesní instituty, práva a povinnosti a další body daňověprávního vztahu. Opomenout nelze ani vliv evropského práva, jehož vliv bude nesporně postupem času vzrůstat, a tedy i správa harmonizovaných daní bude muset respektovat dané souvislosti.

<sup>210</sup> Nález Ústavního soudu č. 337/2019 Sb. ze dne 12. 11. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 19/17, ve věci návrhu na zrušení § 72 odst. 1 a 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění zákona č. 458/2011 Sb.

<sup>211</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2019 sp. zn. II. ÚS 819/18.

<sup>212</sup> § 115 odst. 2 daňového řádu.

<sup>213</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 1. 2021, č. j. 7 Afs 149/2020-33.

Na druhou stranu by bylo na místě se začít zabývat rozsáhlejšími systémovými změnami daňového procesu, v úvahu například připadá zavedení koncentrace řízení po vzoru některých západních zemí. V současné době totiž daňovému subjektu nic nebrání v tom, aby správnost na základě autoaplikace stanovené daně prokázal kdykoliv v průběhu daňového řízení (tj. v průběhu řízení nalézacího i odvolacího) a dokonce k tomu může používat zcela odlišnou<sup>214</sup> argumentaci. Nezřídka tak například odvolací orgán stojí před zcela novou argumentací a odlišnými důkazními prostředky než správce daně prvního stupně.

Bez ohledu na to, jakou cestou se právní úprava vydá a jak se zákonodárce rozhodne proces správy daní a poplatků upravit, je nutné vždy dodržovat princip spravedlivého daňového procesu jako nezbytného předpokladu ústavně konformního stanovení a vybrání daně.

---

<sup>214</sup> Za podmínky, že se vzájemně nevylučují.



## 5 DAŇOVÉ SANKCE

Daňové sankce jsou neodmyslitelnou součástí správy daní a jejich vývoj do podoby, jak ji známe dnes, byl podmíněn nejen rozvojem právní úpravy správy daní jako takové, ale i jinými mimoprávními vlivy, jako jsou politické změny, měnící se požadavky moderní doby, rostoucí význam sociální politiky, právních principů jako je přiměřenost či spravedlnost a mnoho dalších celospolečenských změn, zejména sociálních, právních, hospodářských a ekonomických. Při pojednávání o vývoji daňových sankcí lze sledovat mnoho rovin, jejichž podrobné zkoumání si vyžaduje obšírnější prostor. V této kapitole bude pozornost věnována stěžejním atributům daňových sankcí – zejména vývoji jejich systematizace, právní úpravy, teoretickým aspektům finančněprávní odpovědnosti a opomenuty nebudou také nejdůležitější změny v pojetí daňových sankcí v kontextu společenském a právním.

V současnosti jsou daňové sankce uceleně zakotveny v právním systému v rámci finančního, resp. daňového práva<sup>215</sup> v podobě jednotlivých norem sankčního charakteru obsahujících značné množství procesněprávních pravidel jejich správy.<sup>216</sup> Výběr daní však přirozeně provází lidstvo již od starověkých dob. Jedna z prvních sankcí za nedodržení daňových povinností se objevila již v římském právu a byl jí, kromě pokut i tělesný trest či smrt.<sup>217</sup> Později, s rozšířením peněz, se typickými staly pokuty peněžité<sup>218</sup> a jejich tvrdost se v Evropě graduálně snižovala spolu s rostoucím důrazem na uplatňování principu právního státu, zásady přiměřenosti a dalších zásad správního trestání.

Ke sjednocení moderní právní úpravy daňových sankcí, resp. celé správy daní dochází u nás až v období absolutismu, a později také zejména v období první republiky provedenou zákonem o přímých daních.<sup>219</sup> V rámci trestního řízení zavládla zásada oficiality a upustilo se od inkvizičního charakteru středověkého trestání.<sup>220</sup> Tento zákon upravoval sankcionování osob povinných k dani velmi

<sup>215</sup> Daňové sankce v širším slova smyslu upravují i správněprávní a trestněprávní normy.

<sup>216</sup> Základem právní úpravy daňových sankcí jsou také normy hmotněprávní, upravující vznik či výši daňových sankcí.

<sup>217</sup> STARÝ, M. a kol. *Dějiny daní a poplatků*. Praha: Havlíček Brain Team, 2009, s. 35.

<sup>218</sup> *Ibid.*

<sup>219</sup> Zákon č. 76/1927 Sb., o přímých daních.

<sup>220</sup> STARÝ, M. a kol. *Dějiny daní a poplatků*. Praha: Havlíček Brain Team, 2009, s. 132.

podrobně a již v této době se uplatňovaly sankce za pozdní podání daňového přiznání nebo podání nesprávného daňového přiznání, kdy hrozila přírůžka ve výši 10 % konečné částky vyměřené daně nebo za pozdní úhradu také úroky z prodlení ve výši 10 % z nezaplacené daně.<sup>221</sup> Trestní ustanovení byla přísná a mimo peněžitých trestů hrozil i trest odnětí svobody, který v trestním nálezu mohly uložit i finanční úřady.<sup>222,223</sup> Někdejším trestem této doby bylo také uveřejnění neplátce v časopise (§ 199 zákona o přímých daních). Už v prvorepublikových zákonech se tak používá pojem „trestní právo daňové“, s cílem směřujícím převážně k zajištění splnění daňové povinnosti vůči státu, přičemž trestní nálezy vydávaly a o trestních trestech rozhodovaly finanční úřady. Až později v poválečné době se začalo schylovat k oddělení trestních sankcí ukládaných výhradně trestními soudy a administrativních sankcí udělovaných národními výbory za porušení daňových povinností v rámci správního práva. V době socialismu se objevují právní úpravy penále jako sankce za opožděné platby a sankce zvyšování daní za pozdní podání uplatňované národními výbory (vyhláška o řízení ve věcech daní a poplatků<sup>224</sup>). Trestné činy krácení daně pojal výlučně trestní zákoník oproti prvorepublikové úpravě. V porovnání se současnou právní úpravou tato vyhláška ovšem obsahovala kusou úpravu daňových sankcí, které byly spíše roztržštěny do různých zákonů upravující jednotlivé daně (např. § 14 zákona o dani z obratu<sup>225</sup>). Pokud sankce dle vyhlášky nebyly dostačující, zákon upravující přestupek „porušení kázně ve finančním hospodářství“ (§ 14 zákona o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku<sup>226</sup>), doplňoval výše zmíněnou vyhlášku dalšími sankcemi (§ 26 tamtéž) a v závažnějším případě připadaly v úvahu též sankce za trestný čin dle trestního zákona (§ 148 trestního zákona<sup>227</sup>).

221 KOLÁŘÍK, J. *Nové přímé daně v Československu*. Praha: Sfinx, 1927, s. 176.

222 *Ibid.*, s. 179.

223 Daňové sankce měly převážně trestní charakter, kdy nesprávný údaj v přiznání, či opomenutí mohlo dle míry závažnosti zakládat trestný čin krácení daně (§ 185 zákona č. 76/1927). Samozřejmě se rozlišovalo zavinění, ale i samotná nedbalost (neznalost zákona) mohla být trestným činem, ovšem s nižšími sankčními následky, jimiž byla větší nou peněžitá pokuta (K § 188 nařízení č. 175/1927 Sb., kterým se provádí zákon ze dne 15. 6. 1927, č. 76 Sb. z. a n., o přímých daních). Objevovaly se také přestupky (rozhodovaly okresní soudy dle trestního zákona), například nesprávná výpověď, porušení mlčenlivosti, i za ty však hrozilo i vězení (K 198, *ibid.*).

224 Vyhláška 16/1962 Sb., o řízení ve věcech daní a poplatků.

225 Zákon č. 73/1952 Sb., o dani z obratu.

226 Zákon č. 60/1961 Sb., o úkolech národních výborů při zajišťování socialistického pořádku.

227 Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon.



V roce 1992 nabyl účinnosti zákon o správě daní a poplatků, který byl prvním uceleným předpisem obsahující první podobu daňových sankcí, jak je známe dnes a komplexně upravoval celou materii správy daní. Již od prvních novelizací obsahoval typické daňové sankce jako je penále, pokutu za porušení nepeněžitě povinnosti, úrok z přeplatku (nově byl pokutován i správce daně<sup>228</sup>), a pokutu za porušení mlčenlivosti. Po roce 1989 společenské a politické změny vyžadovaly i nový přístup v oblasti sankcionování daňových poplatníků a zásadní vliv získaly také zásady správy daní. Akcent na spravedlnost, přiměřenost a vstřícný přístup správce daně se tak začal promítat do legislativního řešení a samotného ukládání sankcí. Nelze opomenout, že dnes obzvláště stojí odpovědnostní vztahy na zásadách a principech - zákonnosti, ekonomie, enumerativnosti veřejných pretenzí, *ne bis in idem*, prevence, *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*, ekonomie, efektivity a právní jistoty.<sup>229</sup> Začlenění daňových sankcí do jednoho zákona<sup>230</sup> konvenuje zásadám prevence a právní jistoty, především proto, že už jen přehledný katalog sankcí odrazuje od protiprávního jednání.<sup>231</sup> Zákon o správě daní a poplatků a také současný daňový řád však svými častými změnami sankčních právních norem zásadám prevence a právní jistoty příliš nepřispíval. Legislativní změny byly ovšem zčásti odpovědí na různé problémy, které tehdejší zákon vyvolával i přes svoji komplexní úpravu v oblasti daňových sankcí. Tak například legislativní zkratka „daň“ podle zákona nezahrnovala příslušenství daně. Odpověď na otázku, zda se na správu příslušenství daně použije výhradně správní řád nebo i ustanovení zákona o správě daní a poplatků nebyla jednoznačná.<sup>232</sup> Analogicky a s využitím systematického výkladu se musela například dovozovat i povinnost zachovávat mlčenlivost v řízení o příslušenstvích, kdy správce daně měl pouze povinnost zachovávat mlčenlivost v řízeních o „daní“.<sup>233</sup> Zákon upravoval, mimo jiné, pokutu

<sup>228</sup> Postih úředníků znal již zákon č. 76/1927 Sb., o přímých daních, ovšem tyto sankce neplnily funkci kompenzace daňovým poplatníkům.

<sup>229</sup> ŘEZNÍČKOVÁ, K. Obecná východiska odpovědnosti za delikt a přestupek ve finančním právu. In: FRUMANOVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 264.

<sup>230</sup> Specifické sankce obsahovaly i jednotlivé daňové zákony – např. zákon č. 588/1992 Sb. o dani z přidané hodnoty. Ovšem základní katalog sankcí byl upraven v procesním předpise.

<sup>231</sup> ŘEZNÍČKOVÁ, K. Obecná východiska odpovědnosti za delikt a přestupek ve finančním právu. In: FRUMANOVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 265.

<sup>232</sup> KINDL, M. a kol. *Zákon o správě daní a poplatků. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 26.

<sup>233</sup> KINDL, M. a kol. *Zákon o správě daní a poplatků. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 171.

postihující nesplnění nepeněžitých povinností (§ 37 zákona o správě daní a poplatků), zvýšení daně (§ 68 zákona o správě daní a poplatků) sloužící k postižení pozdně podaného přiznání či penále (§ 63 zákona o správě daní a poplatků) – „předchůdce“ dnešního úroku z prodlení. Další sankcí, která již dnes v žádném daňovém zákoně nemá obdoby, bylo pozastavení činnosti podnikání, také na uvážení správce daně (§ 38 zákona o správě daní a poplatků). Po roce 2007<sup>234</sup> se penále (§ 63 zákona o správě daní a poplatků) rozdělilo na penále a úrok z prodlení. Upustilo se tedy od toho, že penále se nešťastně počítalo z nedoplatku podle trvání daňového řízení a zavedla se nová úprava penále a úrok z prodlení.

V roce 2009 daňový řád, za účelem větší přehlednosti právní úpravy, systematicky sjednotil veškeré sankce do samostatné hlavy. Vymezil pojem daň, pod který zahrnul i příslušenství a vyřešil tak procesní problémy minulého zákona. Sankce jsou dnes rozděleny na sankce postihující nesplnění nepeněžitých povinností (sankce za porušení mlčenlivosti, pořádková pokuta, pokuta za opožděné tvrzení daně) a na sankce postihující nesplnění peněžitých povinností (penále, úrok z prodlení). Dále tento zákon rozšířil sankcionování správce daně (úrok z vratitelného přeplatku a úrok z nesprávně stanovené daně<sup>235</sup>). Od roku 2015 se do daňového řádu vrátil institut individuálního promíjení sankcí za účelem vyloučení případů nepřiměřené tvrdosti, což bylo dalším vstřícným krokem pro daňové subjekty. S rozvojem moderních technologií vznikají také nové povinnosti při správě daní a tomu odpovídá i požadavek na zavádění nových sankcí. Příkladem může být sankce za nedodržení elektronické formy podání. Od roku 2021 by zaveden nový sankční systém a došlo k ještě podrobnějšímu rozpracování sankčních norem v daňovém řádu, a především k revizi jejich systematického rozdělení. Sankce jsou tímto nově rozčleněny do tří kategorií – sankce trestního charakteru, reparační úroky a kompenzační úroky.<sup>236</sup> Nově se tedy vyzdvihují rozdíly mezi funkcemi jednotlivých druhů sankcí, které se mohou přiklánět více k represivnímu charakteru a jindy spíše ke kompenzační funkci.

<sup>234</sup> Novela daňového řádu provedená zákonem č. 230/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony, ve znění účinném od 1. 6. 2006 do 31. 12. 2010.

<sup>235</sup> Původní úrok z neoprávněného jednání daně.

<sup>236</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 283/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Analýzou historického vývoje právní úpravy lze vypočítat určité tendence pojetí daňových sankcí v průběhu let. Lze snad s jistotou tvrdit, že daňové sankce mají nezastupitelnou roli jako nástroj pro vynucení daňových povinností. V daňovém procesu, který je primárně založen na autoaplikaci zákonů ustanovení, je jejich potřebnost ještě více zřejmá. Vývoj daňových sankcí a stejně tak pojetí odpovědnosti za tyto delikty determinovalo samotné pojetí finančního práva, které se postupně od správního práva oddělilo do samostatného právního odvětví. Ještě před rokem 1992 nebylo finanční právo od správního práva razantně odděleno, a proto se daňové sankce vyskytovaly v normách správního práva trestního. Je pravdou, že sankce správního a daňového práva jsou v obou případech ukládány v rámci činnosti veřejné správy a je složité je drakonicky oddělovat. Dnes se již však finanční právo svým předmětem oproti správnímu natolik vymezuje, že sankce mají svůj odlišný charakter a lze je zařadit do finančního práva trestního. V současnosti jsou daňové sankce obsaženy zejména v normách finančněprávních, resp. daňověprávních. Pokud ovšem nahlédneme na daňové sankce v širším smyslu, zjistíme, že mimo finančního práva trestního jsou sankční normy upravující porušení daňových povinností také součástí práva trestního.

Výše uvedený vývoj daňového práva v oblasti sankcí má také za následek změnu v označení porušení norem daňového práva, které se v teorii neoznačují jako správní delikty či přestupky, jako tomu bylo dříve, ale jako platební delikty, které nejsou správními delikty v pravém slova smyslu.<sup>237</sup> Lze si všimnout i postupného vývoje, kdy před přijetím nového přestupkového zákona v roce 2016 a před účinností daňového řádu se porušení daňověprávních povinností označovalo za jiný správní delikt, u kterých se použití správního řádu výslovně nevylučovalo.<sup>238</sup> Jak již bylo naznačeno výše, před rokem 1992 bylo správní trestání daňových deliktů dokonce přímo předpokládáno. Dnes se správní řád aplikuje pouze u přestupku porušení povinnosti mlčenlivosti, jehož především hmotněprávní ustanovení obsahuje daňový řád a u přestupků podle zákona o účetnictví.<sup>239</sup> Zda vztah daňového řádu ke správnímu právu v oblasti daňových sankcí podstoupí další vývoj, se dá patrně očekávat s ohledem na dynamický vývoj finančního práva trestního. Z teoretického hlediska

<sup>237</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 250/2016 Sb. o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>238</sup> KINDL, M. a kol. *Zákon o správě daní a poplatků. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2002, s. 270.

<sup>239</sup> Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.

rovněž chybí sjednocující označení porušení povinností daňověprávních<sup>240</sup>, a otázkou bude, zda si teorie vystačí s pojmem správního práva „platební delikt“ i do budoucna.

V současnosti lze tedy rozlišovat tři oblasti porušení povinností spojených s daňovým právem: porušení povinností v rovině trestněprávní, v rovině daňových zákonů a v rovině správního práva.<sup>241</sup> Třetí jsou považovány za přestupky a postupuje se při jejich ukládání podle zákona o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich,<sup>242</sup> např. porušení povinnosti mlčenlivosti (§ 246 daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů). První zmíněná oblast není součástí finančního práva trestního, ale trestního práva. Sankční normy, které jsou finančněprávního charakteru se pak uplatňují pouze u porušení povinností v rovině daňových zákonů.

Pokud se zaměříme přímo na jednotlivé sankce ukládané v daňovém řízení, můžeme vyzorovat, že jejich výše a další procesní pravidla jejich ukládání se v průběhu let nezanedbatelně mění. Od roku 2020<sup>243</sup> například došlo ke změně systémového pojetí sankcí, především s důrazem na kompenzační a reparační funkci u úroků z daňového odpočtu či z posečkané částky, kdy primárně nejde o porušení povinnosti a důraz na represivní charakter těchto sankcí se postupně snižuje. Otázkou do budoucna zůstává, zda právě tyto sankce lze za sankce vůbec ještě považovat.<sup>244</sup> Současné pojetí funkce daňových sankcí není již tak důrazně soustředěno na represivní funkci jako tomu bylo dříve, ale spíše na předcházení složitosti a na zajištění správného běhu daňového procesu, tedy hlavně na funkci preventivní a satisfakční. Dnes se také razantně promítají do procesu správy daní, a tedy i ukládání a nastavení sankcí právní principy a zásady. Po vstupu České republiky do Evropské unie se rovněž promítl do právní úpravy vliv komunitárního práva, kdy jedním z takových případů byla sporná otázka o tom, zda není souběhem daňové

<sup>240</sup> ŘEZNÍČKOVÁ, K. Obecná východiska odpovědnosti za delikt a přestupek ve finančním právu. In: FRUMANOVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 266.

<sup>241</sup> VESELÁ, L. Porušení povinností v jednotlivých pododvětvích finančního práva. In: FRUMANOVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017, s. 279.

<sup>242</sup> Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.

<sup>243</sup> Zákon č. 283/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

<sup>244</sup> Sankce do výše tržní úrovně úroků nemusí být považováno za skutečnou sankci – má kompenzační funkci a často nedochází k porušení primární povinnosti.

(penále) a trestněprávní sankce porušena zásada *ne bis in idem*. V současnosti se judikatura přiklání k názoru, že daňové a trestní řízení může proběhnout, pokud budou splněny podmínky věcné a časové souvislosti, s to především zohlednění daňové sankce v trestním řízení.<sup>245</sup> V návaznosti na vývoj judikatury a značnou pozornost odborné literatury na tuto problematiku, není od věci se domnívat, že penále dozná dalších změn.

Povaha sankcí se změnila také z hlediska ukládání sankcí, které bylo dříve mnohem více ponecháno na uvážení správce daně, oproti tomu v současnosti většina sankcí vzniká ze zákona. Mohlo by se zdát, že mnohem více tato skutečnost přispívá právní jistotě a předchází diskriminaci poplatníků při porušení stejných povinností, ostatně paradoxně může vyvolávat v některých případech i nepřiměřenou tvrdost. Přesto lze zdůraznit, že výše pokut je odvislá od výše daňové povinnosti, ovšem ne vždy tomu tak je, a ne vždy je tato skutečnost jediná relevantní. Částečně legislativním řešením je institut individuálního promíjení pokut. Tvrdost daňových sankcí lze řešit i jinými způsoby – například zakotvením podmínky obligatorního vydání výzvy k nápravě před uložením sankce za nedodržení elektronické formy podání.<sup>246</sup>

Výše daňových sankcí se také v průběhu let mění, jak dokazuje četnost novel daňových zákonů. Lze vypožorovat, že tvrdost sankcí se postupně snižuje a v mnoha ohledech se daňovým poplatníkům vychází vstříc. Jako příklad uveďme vývoj úroku z daňového odpočtu<sup>247</sup>, zmírnění sankce za nedodržení elektronické formy, zavedení lhůty, od které se počítá úrok, který náleží daňovému subjektu po uplynutí přesně stanovené lhůty po zahájení postupu správce daně.<sup>248</sup> Nejen tedy zjednodušení postupů při správě příslušenství daně, ale i snižující se tvrdost sankcí je možné považovat za trend posledních let.

<sup>245</sup> Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. 15 Tdo 832/2016.

<sup>246</sup> § 247a odst. 4 daňového řádu, ve znění pozdějších předpisů. Dříve pokuta vznikala ex lege za nedodržení elektronické formy podání a v praxi se ukázala jako příliš tvrdá vzhledem k tomu, že elektronizace ve správě daní je teprve v zárodku. Nově se tedy pokuta ukládá (nejen v poloviční výši, jako tomu bylo dříve), ale také až po vydání výzvy k nápravě formy podání, na kterou daňový subjekt nereaguje.

<sup>247</sup> Srovnej § 254a daňového řádu, ve znění zákona 283/2020 Sb., kterým se mění zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Oproti minulému znění se zvýšil úrok o dva procentní body.

<sup>248</sup> Zákon č. 267/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zamyšlením pro budoucí vývoj daňových sankcí by mohlo představovat upuštění od sankcí jako takových. Lze si představit pojmout sankce obecně jako negativní následky v širším smyslu (např. právo ztratit výhodu přiznanou zákonem).<sup>249</sup> Může se to zprvu zdát přínosné pouze z teoretického hlediska, ovšem vnímat sankce jako nikoliv pouze peněžité a jiné tresty, může být revolučním krokem při koncipování daňových zákonů a při správě daní. Využití negativních ekonomických následků nebo ztráty jiných výhod jako sankcí v oblasti daňových sankcí si vyžaduje zodpovězení mnoha otázek. Tak například, zda je efektivní uplatnit sankce s větším důrazem na represivní funkci anebo spíše s daňovými subjekty navázat klientský vztah a volit velmi nízké sankce s jinými případnými negativními následky. Finanční právo trestní tak do budoucna z tohoto pohledu pravděpodobně nabídne mnoho odpovědí ohledně nastavení daňových sankcí a jejich vlivu na daňovou morálku daňových subjektů. Příkladem využití takového přístupu může být právě zmírnění již několikrát zmíněné sankce za nedodržení elektronické formy a místo toho, umožnění prodloužení lhůty k podání daňového tvrzení, pokud bude elektronická forma dodržena.<sup>250</sup> V praxi by tohle mohlo činit pouze problém při vytvoření přehledu o katalogu sankcí, neboť koncept sankcí jako negativních následků bude těžké uchopit nejen pro daňové subjekty, kteří by nemusely zprvu jednoduše spojit negativní následek a konkrétní porušení povinnosti a hrozí tak oslabení preventivní funkce.

Obecně lze také vyzorovat koncentraci většiny daňových sankcí do jednoho zákona, což jistě přispěje přehlednosti daňových sankcí. Na druhou stranu se zaváděním nových institutů a s nimi i nových povinností (např. kontrolní hlášení, souhrnné hlášení) bude nevyhnutelné pro zákonodárce některé speciální sankce pro tyto účely ponechat roztržštěné v jednotlivých daňových zákonech. Na druhou stranu se může vývoj ubírat i k částečnému zobecnění a zjednodušení daňových sankcí. Nicméně i přes to všechno lze očekávat, že se více vymezí a vyprofiluje finanční právo trestní, soustředěné na sankční normy (nejen daňového práva).

<sup>249</sup> V odborných publikacích se na negativní následky v souvislosti se sankcemi také poukazuje. Viz například POPLAWSKI, M. Legal Sanctions in Tax Law. In: POPLAWSKI, M., ŠRAMKOVÁ, D. a kol. *Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*. Brno: Masarykova univerzita, 2008, s. 379–380.

<sup>250</sup> Srovnej § 136 odst. 2 daňového řádu.

## 6 SOUDNÍ PŘEZKUM FINANČNĚPRÁVNÍCH AKTŮ (FINANČNÍ PRÁVO SOUDNÍ)

Soudní kontrola veřejné správy představuje jednu z právních záruk zákonosti ve veřejné správě a zároveň vyjadřuje ústavně zaručené právo na soudní ochranu.<sup>251</sup> Stát a ostatní subjekty veřejného práva<sup>252</sup> pak vystupují ve finančněprávních vztazích zpravidla v nadřazené pozici vůči ostatním subjektům, kterým ukládají práva a povinnosti, nebo o jejich právech a povinnostech autoritativně rozhodují či do nich jinak vstupují.<sup>253</sup> Proto se soudní kontrola ve výše uvedeném smyslu vztahuje také na jejich (finančněprávní) akty. Samotný soudní přezkum pak nelze vnímat pouze ve významu poskytnutí individuální ochrany veřejným subjektivním právům konkrétních osob, ale zároveň jako jeden ze zásadních zdrojů pro studium finančního práva. Judikatura zejména vrcholných soudů totiž vzhledem k její dostupnosti pro širokou veřejnost patří ke stěžejním pramenům pro toto studium. To se týká zejména oblasti daní, kde s ohledem na zákonem uloženou povinnost mlčenlivosti správce daně by jinak bylo možné získat pouze kusé informace o reálné správní praxi a otázkách, které se stávají nejčastěji předmětem sporu.

Soudní přezkum finančněprávních aktů v České republice během posledních třiceti let prodělal poměrně zásadní vývoj, kdy bylo v roce 1989 třeba začít v podstatě od nuly. Evoluci soudního přezkumu finančněprávních aktů tak lze spatřovat ve třech oblastech. Tou první je samotná organizace správního soudnictví v České republice, tedy zavedení a postupná modifikace systému, který soudní přezkum vůbec umožňuje. Druhou oblastí je převzetí závazků, které vyplývají z členství České republiky v Evropské unii. Tou třetí a poslední je vliv samotné judikatury, tedy určité stanovení či zpřesnění mezi soudního přezkumu samotnou rozhodovací činností soudů. Jelikož publikace pojednává o určitém vývoji, je užitečné zabývat se také současným stavem přezkumu finančněprávních aktů, a to na základě dostupných statistických dat, která mají určitou vypovídací hodnotu stran průměrné délky řízení a úrovně právní jistoty.

<sup>251</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 329.

<sup>252</sup> Lze hovořit například o obcích, krajích, České národní bance a různých příspěvkových organizacích státu.

<sup>253</sup> Srov. KYNCL, L. a kol. *Metoda a ekonomické limity regulace ve finančním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 2013, s. 36.

## 6.1 Zavedení správního soudnictví v České republice

Správní soudnictví a soudní přezkum správních aktů obecně nemá na území České republiky dlouhou tradici. V období let 1918–1948 bylo správní soudnictví v Československu vykonáváno výhradně Nejvyšším správním soudem se sídlem v Praze. Ten byl zřízen zákonem o nejvyšším správním soudě a o řešení některých kompetenčních konfliktů,<sup>254</sup> a do značné míry navázal na činnost Správního soudního dvora ve Vídni. Do jeho kompetence tak patřila zejména ochrana subjektivních veřejných práv v podobě přezkumu zákonnosti aktů vydaných orgány veřejné moci.<sup>255</sup> Po únorovém převratu v roce 1948 však Nejvyšší správní soud fakticky přestal vykonávat jakoukoli činnost a správní soudnictví bylo rovněž *de iure* z československého právního řádu postupně vymazáno ústavním zákonem o soudech a prokuratuře,<sup>256</sup> a na něj navazujícím zákonem o prokuratuře,<sup>257</sup> kterým byly zrušeny všechny právní předpisy o správním soudu.<sup>258</sup> Daný vývoj tak logicky souvisel s nástupem totalitního režimu, který již ze své podstaty neměl žádný zájem na garanci soudní ochrany proti zásahům veřejné moci.

Obnova správního soudnictví se tedy mohla a musela uskutečnit až po pádu komunistického režimu v roce 1989. Jednalo se o období, kdy bylo nutné rychle vyřešit řadu otázek souvisejících s přechodem na demokratické státní zřízení. Fakticky k tomu došlo novelou,<sup>259</sup> kterou byla do občanského soudního řádu vložena část pátá nazvaná Správní soudnictví a kterou byla do (tehdy) československého právního řádu zavedena možnost soudního přezkumu rozhodnutí orgánů veřejné správy. Věcně příslušnými k projednání žaloby v těchto věcech byly zpravidla krajské soudy. Ve věcech rozhodnutí ústředních orgánů byla založena věcná příslušnost nejvyšších soudů, přičemž ve věcech přestupků a dalších zákonem stanovených případech rozhodovaly okresní soudy.<sup>260</sup> Po rozpadu

<sup>254</sup> Zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení některých kompetenčních konfliktů.

<sup>255</sup> SCHELLE, K. *Organizace československého státu v meziválečném období (1918–1938)*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006, s. 417.

<sup>256</sup> Ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře.

<sup>257</sup> Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.

<sup>258</sup> ZAHRADNÍKOVÁ, R. *Organizace justičního systému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007, s. 89–90.

<sup>259</sup> Zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád.

<sup>260</sup> Viz bod 111 zákona č. 519/1991 Sb., kterým byl novelizován § 246 občanského soudního řádu.



České a Slovenské Federativní republiky nahradily činnost nejvyšších soudů v přezkumu rozhodnutí ústředních orgánů vrchní soudy. Jednalo se tedy o model, kdy byla soudní kontrola veřejné správy plně svěřena do rukou obecných soudů.<sup>261</sup> Proti rozhodnutí soudů pak nebylo přípustné uplatnění řádných ani mimořádných opravných prostředků. Z pozdějšího vývoje je však zřejmé, že popsaný model měl být pouze jistým provizoriem. Již Ústava České republiky z roku 1993<sup>262</sup> totiž ve svém článku 91 předpokládala jako jeden z článků soudní soustavy také existenci Nejvyššího správního soudu. K jeho zřízení však po dobu dalších deseti let nedošlo.

Uvedené provizorium trvalo ve víceméně nezměněné podobě dalších deset let, což si vyžádalo až zásah Ústavního soudu. Ten na základě několika návrhů plenárním nálezem ze dne 27. 6. 2001, Pl. ÚS 16/99, publikovaným ve Sbírce zákonů pod č. 276/2011, zrušil celou část pátou občanského soudního řádu, a to s odložením vykonatelnosti zrušujícího výroku až do 31. 12. 2002. Ústavní soud dle svých slov již opakovaně upozorňoval na významné deficiency stávající právní úpravy, mezi něž patřilo zejména to, že nebylo možné využít soudní ochranu proti zásahům orgánů veřejné správy, které nebyly rozhodnutími, jakož i to, že u soudu nebylo možné brojit proti jejich nečinnosti. Zároveň soud považoval za nepřijatelné, že v soudním řízení podléhaly přezkumu rozhodnutí jen po právní stránce, takže si soudy nemohly učinit vlastní úsudek o skutkovém stavu a ve věci nemohly provádět vlastní dokazování.<sup>263</sup> Rovněž výčet osob, které byly oprávněny podat žalobu proti rozhodnutí orgánu veřejné správy, nezahrnoval všechny subjekty potenciálně dotčené takovým rozhodnutím. Zejména tyto důvody pak Ústavní soud vedly k závěru, že správní soudnictví podle části páté občanského soudního řádu jako celek není schopné garantovat záruku spravedlivého procesu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně základních práv a svobod.

Za pozornost však rovněž stojí další část odůvodnění odkazovaného nálezu. V něm Ústavní soud považoval za protiústavní, že dosavadní uspořádání správního soudnictví ignoruje právě ten fakt, že čl. 91 Ústavy předpokládá jako její součást existenci Nejvyššího správního soudu. Ústavní soud se tak

<sup>261</sup> PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2007, s. 331.

<sup>262</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

<sup>263</sup> Pravidlo, podle kterého se ve správním soudnictví dokazování neprovádí, bylo obsaženo v § 250i odst. 1 občanského soudního řádu ve znění účinném až do 31. 12. 2002.

pohoršoval zejména nad tím, že je v mnoha případech nucen nahrazovat jeho činnost, a to mimo jiné ve sjednocování judikatury nižších soudů a aplikaci „jednoduchého“ práva. Nedostatek mechanismu sjednocení judikatury pak považoval za základní deficit současné úpravy, neboť tak dle jeho slov nebylo možné vytvářet dostatečný tlak na kultivaci veřejné správy. Obzvláště hodný pozornosti je argument Ústavního soudu, že dosavadní model správního soudnictví vytvářel nerovnost mezi státem na straně jedné a právníckými a fyzickými osobami na straně druhé, neboť stát (resp. správní orgány) neměl žádnou možnost bránit se proti někdy diametrálnímu rozhodování správních soudů, tedy neměl možnost vyvolat posouzení judikatury správních soudů vrcholným soudním orgánem v případě, kdy byl přesvědčen o její nezákonnosti. V tomto ohledu se skutečně celá veřejná správa dostávala do poměrně schizofrenní situace, neboť totožné právní otázky posuzovaly různé krajské soudy nezřídka diametrálně odlišně. Vytvoření jednotné a ustálené správní praxe je totiž v podstatě nemožné, pokud je při konečném posouzení zákonnosti konkrétního rozhodnutí významným faktorem to, zda se soudní přezkum uskuteční v Praze, nebo například v Ostravě.

Výše uvedený zásah Ústavního soudu významně urychlil legislativní práce na nové úpravě správního soudnictví, které byly završeny nabytím účinnosti soudního řádu správního<sup>264</sup> dne 1. 1. 2003. Tím byla především zakotvena věcná příslušnost krajských soudů k projednávání všech typů žalob. Rozšířena pak byla i paleta žalobních typů, kdy nově bylo možné žalobou brojit proti nezákonnému zásahu správního orgánu<sup>265</sup> a proti jeho nečinnosti.<sup>266</sup> Oba typy jsou žalob jsou pak využívány rovněž při soudním přezkumu postupů orgánů finanční správy.<sup>267</sup> Především však došlo ke zřízení Nejvyššího správního soudu se sídlem v Brně, který zahájil svou činnost na počátku roku 2003.<sup>268</sup> Do jeho

<sup>264</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.

<sup>265</sup> Viz § 82 a násl. soudního řádu správního.

<sup>266</sup> Viz § 79 a násl. soudního řádu správního.

<sup>267</sup> Nezákonným zásahem může být například zahájení a provádění daňové kontroly (viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110). Nečinnost pak může být spatřována například i v provádění neúčelných a dlouhotrvajících úkonů v odvolacím řízení ve věci registraci k dani (viz např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 3. 2021, č. j. 2 Afs 87/2019-26).

<sup>268</sup> Zajímavostí může být, že až do roku 2006, kdy se přesunul na svou nynější adresu na Moravském náměstí, sídlil Nejvyšší správní soud v pronajatých prostorách na Masarykově ulici v Brně, tedy tam, kde v současnosti sídlí Odvolací finanční ředitelství. Ještě v dnešní době tak lze na některých položkách v inventáři nalézt nálepku s inventarizačním číslem Nejvyššího správního soudu.

působnosti pak spadá rozhodování o kasačních stížnostech jako mimořádnému opravnému prostředku proti rozsudkům krajských soudů a sjednocování judikatury, která je především vedlejším produktem této činnosti. V současnosti tedy na území České republiky probíhá soudní přezkum finančněprávních aktů senáty v rámci správních úseků krajských soudů a Nejvyšším správním soudem v režimu obecného správního soudnictví. Neexistuje tedy speciální soustava soudů či senátů, do jejichž pravomoci by náleželo rozhodování ve věcech finančního práva, nebo alespoň některého z jeho pododvětví, tedy zejména práva daňového. I s takovými systémy se lze setkat, a to například i v podobě, kdy si obecné soudy do jisté míry konkurují se specializovanými daňovými soudy.<sup>269</sup>

### 6.1.1 Kolegia Nejvyššího správního soudu

Jak bylo uvedeno již výše, v České republice neexistuje systém speciálních soudů, které by se zabývaly otázkami specifické právní výšece, tedy například právem finančním. V nedávné minulosti k tomu však bylo v určité omezené míře nakročeno prostřednictvím kolegií Nejvyššího správního soudu, kam měli být jednotliví soudci zařazeni podle hlavních úseků své činnosti.<sup>270</sup> Usnesením pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 4. 2004 byla ke dni 1. 5. 2004 zřízena celkem dvě kolegia, a to finančně-správní a sociálně-správní. V rámci soudního přezkumu finančněprávních aktů tak plnilo zásadní úlohu finančně-správní kolegium, do jehož působnosti spadalo rozhodování případů a sjednocování judikatury ve věcech, které jsou tradičně předmětem zkoumání finančního práva.<sup>271</sup> Důvody pro zřízení právě těchto kolegií pak byly formulovány v usnesení pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2006, kdy se mělo jednat o první krok ke specializaci jednotlivých senátů Nejvyššího správního soudu za účelem rychlejšího, kvalitnějšího a efektivnějšího projednávání a rozhodování věcí. Samotná specializace přitom měla zajistit vysokou odbornou kvalitu při zachování rychlosti

<sup>269</sup> S tímto fenoménem se lze setkat například ve Spojených státech amerických. Blíže viz např. HOWARD, R. M. Comparing the Decision Making of Specialized Courts and General Courts: An Exploration of Tax Decisions. *Justice System Journal*. 2005, č. 2, s. 135–145.

<sup>270</sup> Viz § 15 odst. 1 soudního řádu správního.

<sup>271</sup> Věcné vymezení působnosti finančně-správního kolegia bylo v usnesení vymezeno agendami daní, poplatků, cel, účetnictví, ochrany zahraničních investic, cen, cenných papírů, kolektivního investování, penzijních fondů a penzijního připojištění, pojišťovnictví, ochrany hospodářské soutěže a veřejných zakázek, puncovníctví a loterií a jiných podobných her.

rozhodování a měla vést k rovnoměrnějšímu zatížení obou kolegií typově složitější agendou.

Usnesením pléna Nejvyššího správního soudu ze dne 27.11.2013, č. j. S 4/2013-2/3, však byla obě kolegia ke dni 1.1.2014 zrušena. Z odůvodnění zmíněného usnesení je zřejmé, že předseda Nejvyššího správního soudu spatřoval pravomoc pléna ke zrušení kolegií ve skutečnosti, že zákon svěřuje plénu pravomoc rozhodnout o počtu kolegií. Výkladem tak dovedl, že tato pravomoc nezahrnuje diskreci pouze v otázce, v jakém počtu budou kolegia zřízena, ale rovněž v otázce, zda budou vůbec nějaká kolegia zřízena.<sup>272</sup> Nelze se však zcela ubránit myšlence, že inspirace pro tuto argumentaci pochází ze seriálu Simpsonovi.<sup>273</sup> Jako hlavní důvody zrušení kolegií pak byly uváděny jejich nerovnoměrné zatížení příchozí agendou, nevykonávání funkcí v oblasti sjednocování judikatury v podobě přijímání stanovisek, jakož i nedůvodnost štěpení početně relativně malého soudu. Zejména poslední z uvedených důvodů významně souvisel s profilem ideálního soudce Nejvyššího správního soudu, u kterého mělo být upřednostněno celistvé a průřezové myšlení napříč celým (bezrozporným) právním řádem, a nikoli tedy poměrně úzká specializace.<sup>274</sup>

Na problém se však lze dívat i z jiného pohledu. Se zrušením kolegií nebyla spojena žádná zásadní generační obměnou soudců. Ve své podstatě tak došlo k rozdělení veškeré agendy mezi stávající soudce, kteří se nějakých deset let v rámci kolegií víceméně specializovali na určitou oblast. Lze se domnívat, že je pak do jisté míry naivní předpokládat, že se všichni soudci budou se stejným zaujetím a odbornou erudicí věnovat všem agendám.<sup>275</sup> Na jednu stranu

<sup>272</sup> Shodně viz KÜHN, Z., KOCOUREK, T. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 101.

<sup>273</sup> Ve třetí epizodě jedenácté série se Líza při exkurzi do vydavatelství novin dozví, že kvůli ochraně životního prostředí obsahují každé noviny určité procento recyklovaného papíru. Na její dotaz, o kolik procent se přesně jedná, je jí ovšem řečeno, že nula. A že nula je přeci také procento. Viz „The Simpsons“ Guess Who’s Coming to Criticize Dinner? (TV Episode 1999). *Internet Movie Database* [online]. [cit. 2. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.imdb.com/title/tt0701102/characters/nm0810379>

<sup>274</sup> V bodě 9 zmíněného usnesení je tento požadavek formulován pregnančně tak, že by soudce měl vědět o všem něco a o něčem všechno.

<sup>275</sup> Právě přezkum aktů orgánů veřejné správy přináší neuvěřitelnou rozmanitost a složitost jednotlivých řešených agend, tedy od problematiky sociálního zabezpečení, přes daně, hospodářskou soutěž, pravidla provozu na pozemních komunikacích, až po životní prostředí, stavební řízení, problematiku služebních poměrů a azylů.

je tak zajištěna jistá pluralita názorů na rozhodované otázky, na stranu druhou je však odmítnutím specializace podstatně ztíženo zachování jednotnosti a určité kontinuity rozhodování. Právě činnost Nejvyššího správního soudu před zrušením kolegií se však vyznačovala zásadní důležitostí. S ohledem na určitou mladost současného modelu správního soudnictví bylo potřeba sjednotit celou řadu otázek, a to zejména při výkladu ustanovení o řízení před soudem a před správními orgány. Novou výzvu představovalo i přijetí daňového řádu,<sup>276</sup> který s účinností od 1. 1. 2011 nahradil do té doby platnou právní úpravu daňového řízení. Rovněž nový správní řád<sup>277</sup> byl schválen a nabyl účinnosti až po ustavení Nejvyššího správního soudu. Těchto výzev se Nejvyšší správní soud zhostil se ctí, tedy k jeho fungování před zrušením kolegií nebylo možné mít zásadní výhrady. Proto lze považovat činnost Nejvyššího správního soudu v období před zrušením kolegií za jeho zlatý věk.

Ustanovení soudního řádu správního, která předpokládají zařazení jednotlivých soudců Nejvyššího správního soudu do kolegií, jakož i činnost jednotlivých kolegií a jejich předsedů, se tak stala *de facto* obsoletními. Zánik finančně-správního kolegia pak znamenal, že již formálně neexistuje žádný útvar jakéhokoli soudu ani konkrétní soudce, který by se z hlediska organizace práce soudů specializoval na finanční právo. Samotná povaha finančně-právní agendy tak již nemá v množině agend řešených ve správním soudnictví napříč celou soudní soustavou v podstatě žádný vliv na určení zákonného soudu či soudce příslušného k jejímu vyřizování. Zrušení kolegií Nejvyššího správního soudu proto lze považovat za uzavření v podstatě jediné etapy relativní samostatnosti finančního práva soudního v České republice, což lze považovat za ztrátu pro finanční právo.

## 6.2 Vstup České republiky do Evropské unie

Dne 1. 5. 2004 se stala Česká republika členským státem Evropské unie. Snad je příznačné, že k tomu došlo nedlouho po konstituování správního soudnictví v nynější podobě, tedy rok po nabytí účinnosti soudního řádu správního a vzniku Nejvyššího správního soudu a zároveň ve stejný den,

<sup>276</sup> Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.

<sup>277</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

kdy došlo ke zřízení kolegií Nejvyššího správního soudu. Unijní právo<sup>278</sup> se tak stalo nedílnou součástí právního řádu České republiky. To s sebou však přineslo nové výzvy rovněž v přezkumu finančněprávních aktů soudy. Právo Evropské unie totiž vstupuje snad do všech myslitelných oblastí veřejného života, přičemž finanční právo lze označit za jedno z nejpostiženějších odvětví. To se týká jak problematiky daní, kdy existuje mimo jiné společný systém daně z přidané hodnoty<sup>279</sup>, pravidla pro zdanění při přeshraničních přeměnách právnických osob<sup>280</sup> a zdanění úroků a licenčních poplatků<sup>281</sup>, ale například i cel, měnového práva, veřejného bankovního práva, insolvenční, veřejné podpory, pravidel kapitálového trhu a mnoha dalších oblastí.

Pro výklad práva Evropské unie nejen v oblasti finančního práva má zásadní význam role Soudního dvora Evropské unie. To je dáno zejména tím, že evropským právem užívané pojmy zpravidla (přes jejich jazykovou podobnost) nemusí mít totožný význam, v jakém je užívají předpisy jednotlivých členských států. Jeho výklad proto musí být autonomní, tedy aplikovatelný ve všech členských státech stejným způsobem.<sup>282</sup> Provedení takového výkladu spadá do pravomoci SDEU, která je vymezena čl. 267 (konsolidovaného znění) Smlouvy o fungování Evropské unie. Vystane-li otázka výkladu práva Evropské unie před soudem členského státu, může tento soud, považuje-li rozhodnutí o této otázce za nezbytné k vynesení svého rozsudku (jedná se tedy o předběžnou otázku, kterou je nutné vyřešit ještě předtím, než dojde k rozhodnutí merita sporu), požádat SDEU o rozhodnutí o této otázce. Vystane-li taková otázka při jednání před soudem členského státu, jehož rozhodnutí nelze napadnout opravnými prostředky podle vnitrostátního

<sup>278</sup> Do 1. 12. 2009 se hovořilo o právu komunitárním nebo o právu Společenství. Po nabytí platnosti Lisabonské smlouvy a souvisejícímu zániku Evropských společenství, jejichž právním nástupcem se stala Evropská unie, se již hovoří o právu unijním. Pro zachování přehlednosti textu však užívám termínu právo Evropské unie bez ohledu na období, kterého se konkrétní pasáž týká.

<sup>279</sup> Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. 11. 2006, o společném systému daně z přidané hodnoty.

<sup>280</sup> Směrnice Rady 2009/133/ES ze dne 19. 10. 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.

<sup>281</sup> Směrnice Rady 2003/49/ES ze dne 3. 6. 2003, o společném systému zdanění úroků a licenčních poplatků mezi přidruženými společnostmi z různých členských států.

<sup>282</sup> TÝČ, V. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. Praha: Leges, 2010, s. 150.

práva, je tento soud dokonce povinen se na SDEU obrátit. Uvedené pravidlo platí zejména pro Nejvyšší soud České republiky, Nejvyšší správní soud a Ústavní soud. Povinnost položit předběžnou neplatí pouze tehdy, pokud je výklad práva Evropské unie jasný a nečiní interpretační problémy (*acte clair*), nebo pokud již byl vyložen judikaturou SDEU (*acte éclairé*).<sup>283</sup>

Co se týče samotného mechanismu položení předběžné otázky, tu upravuje Jednací řád Soudního dvora, především pak jeho článek 94. Podle něj musí být v žádosti o rozhodnutí předběžné otázky obsaženo stručné vyličení předmětu sporu, jakož i rozhodných skutečností, na které je předběžná otázka založena, dále znění vnitrostátních předpisů, jejichž použití přichází v projednávané věci v úvahu včetně příslušné vnitrostátní judikatury, a konečně uvedení důvodů, na základě kterých má předkládající soud pochybnosti o výkladu nebo platnosti určitých ustanovení práva Unie, jakož i vztah, který spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými ve sporu v původním řízení. Díky Krajskému soudu v Ostravě pak je dána možnost analyzovat i to, jak by položení předběžné otázky vypadat nemělo. Tomu se totiž při formulaci předběžné otázky týkající se výkladu ustanovení Listiny základních práv Evropské unie ve vztahu k daňovému řízení ve věci daně z přidané hodnoty podařilo opomenout všechny výše zmiňované náležitosti, které jsou vyžadovány pro její zodpovězení ze strany Soudního dvora Evropské unie. Jeho žádost proto byla usnesením Soudního dvora Evropské unie ze dne 19. 11. 2019 ve věci C520/19 shledána zjevně nepřijatelnou.

Ke konci března 2021 podal Nejvyšší správní soud k Soudnímu dvoru Evropské unie celkem 38 předběžných otázek.<sup>284</sup> Nejvyšší správní soud lze v tomto ohledu bezpochyby označit za neaktivnější, neboť všechny ostatní soudy v České republice podaly dohromady celkem 40 předběžných otázek, a to včetně Nejvyššího soudu České republiky, který jich podal 10.<sup>285</sup> Do jisté míry nelichotivě tak vyznívá skutečnost, že český Ústavní soud se na Soudní dvůr Evropské unie neobrátil ještě ani jednou. To je dáno pravděpodobně tím,

<sup>283</sup> TÝČ, V. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. Praha: Leges, 2010, s. 156–157.

<sup>284</sup> Předběžné otázky podané NSS. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 4. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Predbezne-otazky-podane-NSS/art/533?menu=254>

<sup>285</sup> Předběžné otázky podané ostatními soudy. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Predbezne-otazky-podane-ostatnimi-soudy/art/534?menu=255>

že Ústavní soud zastává doktrínu, podle které kritérium ústavnosti na kritériu souladu s unijním právem v zásadě nezávislé, přičemž ochrana ústavnosti spadá do působnosti Ústavního soudu.<sup>286</sup> V tomto ohledu se však lze do jisté míry podívat i nad případem, kdy Ústavní soud rozhodl ve věci nesporné části nároku na odpočet daně, přičemž nevyčkal rozhodnutí Soudního dvora Evropské unie o předběžné otázce položené Nejvyšším správním soudem v obdobné věci.<sup>287</sup> Při bližším zkoumání skladby předběžných otázek položených Nejvyšším správním soudem lze zjistit, že celkem 21 z nich bylo podáno v souvislosti se soudním přezkumem finančněprávních aktů, především pak práva daňového. To zřejmě souvisí se skutečností, že harmonizace nepřímých daní na úrovni Evropské unie je vnímána jako jeden z hlavních nástrojů pro naplňování hlavního cíle evropské integrace, tedy rozvoj obchodu mezi členskými státy bez nadbytečné administrativní zátěže.<sup>288</sup> Právě předběžné otázky mající nějaký vztah k nepřímým daním totiž tvoří více než třetinu Nejvyšším správním soudem položených předběžných otázek.<sup>289</sup>

Položení předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie však lze považovat toliko za špičku ledovce při aplikaci práva Evropské unie českými soudy při řešení otázek práva Evropské unie. Nejvyšší správní soud má například lety propracovanou judikaturu týkající se možnosti odepření odpočtu daně

<sup>286</sup> Viz například nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2018, sp. zn. I. ÚS 1434/17.

<sup>287</sup> Ústavní soud v nálezu ze dne 22. 2. 2019, sp. zn. II. ÚS 819/18, vyšel z premisy, že nárok na odpočet daně z přidané hodnoty je majetkovým právem, přičemž zadržování celého nadměrného odpočtu po dobu jeho prověřování správcem daně, ačkoli existuje jeho oddělitelná část, u které není sporu, že ji daňový subjekt uplatnil oprávněně, představuje protiústavní zásah do práva vlastnit majetek ve smyslu čl. 11 odst. 1 Listiny základních práva a svobod. Ústavní soud však již do svých úvah nepromítl to, že nadměrný odpočet je majetkovým právem konstruovaným právem Evropské unie, pročež nelze na výklad unijního práva rezignovat. V tomto ohledu však Soudní dvůr Evropské unie rozsudkem ze dne 14. 5. 2020, ve věci *AGROBET CZ*, C446/18, nakonec rozhodl způsobem, který je s právním názorem Ústavního soudu na posouzení věci samé v souladu.

<sup>288</sup> ŠRAMKOVÁ, D., KUČERA, L. The Influence of the European Union on the Administration of Indirect Taxes in the Czech Republic. In: RADVAN, M. (ed.). *System of financial law: system of tax law: conference proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 365.

<sup>289</sup> Ohledně výkladu právních předpisů upravujících společný systém daně z přidané hodnoty se Nejvyšší správní soud obrátil na Soudní dvůr Evropské unie celkem devětkrát, ve věci spotřebních daní tak učinil celkem třikrát. V současnosti asi nejžhavěji očekávanou odpověď na předběžnou otázku položenou Nejvyšším správním soudem usnesením ze dne 11. 3. 2020, č. j. 1 Afs 334/2017-54, která se týká možnosti odepření odpočtu daně z přidané hodnoty za předpokladu, že daňový subjekt neprokáže, že mu zdanitelné plnění bylo poskytnuto konkrétní osobou povinnou k dani. Řízení ve věci je u Soudního dvora Evropské unie vedeno jako věc C-154/20.



z přidané hodnoty v důsledku účasti na daňovém podvodu, která navazuje na závěry vypracované judikaturou Soudního dvora Evropské unie.<sup>290</sup> V tomto ohledu je podstatné, že související otázky zpravidla nejsou výslovně upraveny právem jednotlivých členských států ani primárními či sekundárními předpisy unijního práva, ale mají základ pouze v judikatuře Soudního dvora Evropské unie.<sup>291</sup> Nejvyšší správní soud se pak nezdráhá ani aplikace přímého účinku směrnice Evropské unie při posuzování otázek daňového práva,<sup>292</sup> a to někdy i na základě poměrně neortodoxní koncepce.<sup>293</sup> Je pak vhodné připomenout, že do oblasti finančního práva může zasáhnout unijní právo rovněž v případech, kdy jsou předmětem jeho regulace otázky s finančním právem na první pohled nesouvisející.<sup>294</sup>

Vstup České republiky do Evropské unie tak klade na soudce významné nároky stran identifikace a výkladu aplikovatelného práva, a to zejména v oblasti finančního práva. V tomto ohledu se lze ztotožnit s názorem, že unijní právo značnou měrou prostupuje v podstatě všechny podobory

<sup>290</sup> Z mnohých viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 15/2008-100, ze dne 30. 7. 2010, č. j. 8 Afs 14/2010-195, ze dne 31. 7. 2013, č. j. 1 Afs 58/2013-34, ze dne 18. 6. 2015, č. j. 9 Afs 10/2015-25, ze dne 28. 1. 2016, č. j. 4 Afs 233/2015-47, ze dne 21. 3. 2018, č. j. 1 Afs 427/2017-48, nebo ze dne 25. 5. 2020, č. j. 4 Afs 460/2019-67.

<sup>291</sup> Pravidlo, podle kterého jsou daňové orgány a soudy povinny odepřít nárok na odpočet z důvodu účasti plátce daně na podvodu na daní z přidané hodnoty i v případě neexistence vnitrostátních právních předpisů, které by takové odmítnutí stanovily, vyslovil Soudní dvůr Evropské unie například v rozsudku ze dne 18. 12. 2014 ve spojených věcech *Italmoda a další*, C-131/13, C-163/13 a C-164/13.

<sup>292</sup> Viz například rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne rozsudku ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 Afs 53/2009-63.

<sup>293</sup> V tomto ohledu lze odkázat na rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 7. 2020, č. j. 1 Afs 445/2019-47, ve kterém Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o nutnosti neaplikovat platné a účinné ustanovení § 254a daňového řádu pro jím spatřovaný rozpor s unijním právem, přičemž tuto otázku považoval za *acte clair*. Problém, který však lze v odkazovaném rozsudku spatřovat, spočívá v tom, že unijní právo neobsahuje dostatečně konkrétní pravidlo pro určení sazby úroku ze zadržovaného odpočtu. Nejvyšší správní soud proto namísto zákonného ustanovení aplikoval pravidlo vytvořené vlastní judikaturou.

<sup>294</sup> Skvělým příkladem může být úprava povolenek na emise skleníkových plynů, jejichž určitý počet měl být podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. 10. 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, přidělen bezúplatně. Zavedení daně darovací z těchto emisních povolenek tak představovalo v podstatě obejití unijního práva, což mělo za následek nutnost uplatnění přímého účinku směrnice v daňovém řízení týkající se daně darovací. Případ je popsán v rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 26. 2. 2015 ve věci *ŠKO-ENERGO*, C-43/14, a v navazujícím rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 7. 2015, č. j. 1 Afs 6/2013-184.

finančního práva a bez znalosti předpisů Evropské unie a klíčové judikatury se v dnešní době již při jeho studiu nelze obejít.<sup>295</sup> To pak nepochybně platí rovněž pro jeho aplikaci. Na stranu druhou však lze rovněž vnímat reálný přínos českých soudů v objasnění otázek souvisejících s výkladem práva Evropské unie, a to zejména prostřednictvím pokládání předběžných otázek Soudnímu dvoru Evropské unie. Právě s ohledem na výše uvedené lze považovat vstup České republiky do Evropské unie mimo jiné za zásadní milník evoluce finančního práva soudního.

### 6.3 Vývoj soudního přezkumu v judikatuře

Jak bylo vyloženo v předchozích částech této kapitoly, nacházíme se v situaci, kdy je vytvořen v podstatě stabilní systém soudního přezkumu aktů orgánů veřejné správy, tedy i finančněprávních aktů. Tento systém je v důsledku zásahu Ústavního soudu alespoň teoreticky postaven na principu plné jurisdikce, tedy možnosti soudů ve správním soudnictví posoudit nejen soulad napadeného aktu se zákonem, ale rovněž po skutkové stránce.<sup>296</sup> Významnou úlohu v tomto systému plní Nejvyšší správní soud, který prostřednictvím rozhodování o kasačních stížnostech proti rozsudkům krajských soudů představuje také sjednotitele judikatury. Významnou roli pak hraje také právo Evropské unie, kterým je v podstatě celé finanční právo prostoupeno. Jsou tedy vytvořeny všechny předpoklady pro ustálenou rozhodovací činnost soudů, tedy tvorbu judikatury. V současnosti již existují stovky a možná

<sup>295</sup> KARFÍKOVÁ, M. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 75.

<sup>296</sup> Nejvyšší správní soud vyložil princip plné jurisdikce v rozsudku ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99, publ. pod č. 1275/2007 Sb., spíše restriktivně, a to následujícím způsobem: „... soud při svém rozhodování nesmí být omezen ve skutkových otázkách jen tím, co zde nalezl správní orgán, a to ani co do rozsahu provedených důkazů, ani jejich obsahu a hodnocení ze známých hledisek závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Soud tedy zcela samostatně a nezávisle hodnotí správnost a úplnost skutkových zjištění učiněných správním orgánem a zjistí-li přitom skutkové či (procesně) právní deficity, může reagovat jednak tím, že uloží správnímu orgánu jejich odstranění, nabrzení či doplnění nebo tak učini sám. Tato činnost soudu je nezbytným předpokladem pro bezvadný právní přezkum napadeného rozhodnutí, neboť jen správně a úplně zjištěný skutkový stav v řízení bez procesních vad může být podkladem pro právní posouzení věci. Není však cílem soudního přezkumu ve správním soudnictví nabrzoovat činnost správního orgánu. Východiskem přístupu soudu pro rozhodnutí, zda a do jaké míry případně dokazování provádět, bude posouzení důvodnosti podané žaloby z hlediska uplatněných žalobních námitek. Soudní přezkum správních rozhodnutí nelze vnímat jako „odvolací řízení“ v plné apelaci, proto také důkazní aktivita soudu bude vždy činností doplňkovou, nikoliv dominantní.“

snad i tisíce významných rozhodnutí Ústavního soudu, Nejvyššího správního soudu a dalších soudů, které byly vydány ve věcech přezkumu finančněprávních aktů a které i nyní formují správní praxi. Ty se však zpravidla týkají specifických otázek, které nelze v relativně krátkém textu postihnout, ani poskytnout výčet těch nejzásadnějších. Proto lze považovat za užitečnější se v dalším textu zabývat otázkami významu judikatury a určitým specifickým soudního přezkumu. Již z předchozího textu je patrné, že soudní přezkum finančněprávních aktů nevykazuje zásadní rozdíly oproti přezkumu jiných aktů orgánu veřejné správy. Existují však i zajímavé odchylky.

V dnešní době je již považováno za nesporné, že zejména ustálená judikatura vrcholných soudů má (alespoň v materiálním smyslu) normativní účinky, což je podpořeno i zněním § 13 občanského zákoníku, podle kterého každý, kdo se domáhá právní ochrany, může důvodně očekávat, že jeho právní případ bude rozhodnut obdobně jako jiný právní případ, který již byl rozhodnut a který se s jeho právním případem shoduje v podstatných znacích; byl-li právní případ rozhodnut jinak, má každý, kdo se domáhá právní ochrany, právo na přesvědčivé vysvětlení důvodu této odchylky. Platí tedy nepsané pravidlo, podle kterého v případě, kdy soudce zjistí aplikovatelnost závěrů obsažených v judikatuře zejména vrcholných soudů, musí právní názor vyslovený v judikatuře použít, nebo přesvědčivě vyložit, proč je dosavadní judikatura nesprávná.<sup>297</sup> Nejvyšší správní soud ve své judikatuře dokonce formuloval pravidla, na základě kterých se může krajský soud od jím dříve vyslovených závěrů odchýlit.<sup>298</sup> Obdobná pravidla pak Nejvyšší správní soud formuloval také ve vztahu ke správním orgánům.<sup>299</sup> Tato pravidla mají zásadní význam zejména proto, že judikatura soudů dosud není v České republice (resp. v pojetí kontinentálního psaného práva) považována za formální pramen práva. S určitou nadsázkou lze říci, že se stále jedná o právní názory několika

<sup>297</sup> BOBEK, M. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2013, s. 113.

<sup>298</sup> Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347, se může krajský soud odchýlit od dosavadní judikatury Nejvyššího správního soudu k určité otázce, jestliže není v dané věci přímo zavázán právním názorem kasačního soudu (§ 110 odst. 3 soudního řádu správního – dále „s. ř. s.“) a jestliže svůj odlišný právní názor podepře komplexní, racionální a transparentní konkurující argumentací.

<sup>299</sup> Zajímavé je, že tak učinil v případech, které se týkaly daňového řízení. Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 11. 2016, č. j. 2 Afs 165/2016-26, publ. pod č. 3501/2017 Sb. NSS, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 2 Afs 15/2017-23.

lidí, které byly vysloveny při posuzování konkrétních případů. Nelze proto trvat na jejich zobecnění ve formě abstraktní právní normy a tu zakonzervovat až do doby, než její tvůrce sám změni názor. Neexistence takových pravidel alespoň v implicitní podobě by tak znamenala v podstatě konec právního diskursu.

Jednou ze zásadních otázek, které bylo třeba vyřešit v rámci mezí soudního přezkumu finančněprávních aktů, bylo uplatnění kompetenčních výluk, tedy identifikace takových rozhodnutí, které soudnímu přezkumu nepodléhají.<sup>300</sup> To mělo zásadní význam zejména pro posouzení, zda soudnímu přezkumu podléhají různá rozhodnutí vydávaná ve věcech zajištění daní, především pak zajišťovacích příkazů a rozhodnutí o zřízení zástavního práva. Ta totiž byla dlouho považována za rozhodnutí předběžné povahy, která soudnímu přezkumu nepodléhají.<sup>301</sup> Zásadní judikatura, která tento soudní přezkum připouští, se tak formovala až v závěru první dekády jednadvacátého století.<sup>302</sup> To je pak pozoruhodné zejména s ohledem na skutečnost, že související instituty zajištění daní existovaly v určité podobě již od počátku účinnosti zákona o správě daní a poplatků.<sup>303</sup> Zejména u zajišťovacích příkazů je pak v dnešní době v podstatě nepředstavitelné, že by soudnímu přezkumu nepodléhaly, a to zejména s ohledem na razanci, s jakou vstupují do práv jejich adresátů. Možnost jejich soudního přezkumu však byla dovozena judikaturou až na konci roku 2009.<sup>304</sup>

Jaký vliv vlastně má uplatnění principu plné jurisdikce na přezkum finančněprávních aktů, tedy zejména těch daňových? Lze dospět k závěru, že ne příliš velkou. To je dáno i tím, že obsahem správního spisu, který přináležel

<sup>300</sup> Viz § 70 soudního řádu správního.

<sup>301</sup> S tímto závěrem se svého času ztotožnil i Ústavní soud například v jeho usnesení ze dne 5. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 374/05.

<sup>302</sup> V tomto ohledu byl zásadní rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006-54, který vymezil podstatu rozhodnutí předběžné povahy následovně: „*O rozhodnutí předběžné povahy, na které dopadá vyluka podle § 70 písm. b) s. ř. s., se jedná, pokud ve vztahu ke 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.*“

<sup>303</sup> Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.

<sup>304</sup> Stalo se tak rozsudkem rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 9 Afs 13/2008-90.

k žalobou napadenému rozhodnutí, se v soudním řízení dokazování neprovádí, ale soud z něj bez dalšího vychází.<sup>305</sup> Zjistí-li tedy soud například to, že správní orgán neprovedl pro věc zásadní důkaz, zpravidla nebude provádět dokazování v řízení o žalobě, ale rozhodnutí pro tuto žalobcem vytýkanou vadu zruší a vrátí mu věc k dalšímu řízení. Zatímco v jiných oblastech finančního práva to nelze označit za obvyklé, nalézací daňové řízení je především nalézání práva, a nikoli tedy jeho vytváření cestou konstitutivních rozhodnutí.<sup>306</sup> Správní soudnictví je však postaveno na kasačním principu, který umožňuje správnímu soudu rozhodnutí pouze zrušit, nebo žalobu zamítnout. Nejvyšší správní soud pak chápe tento princip dosti široce, a to v tom významu, že správní soud nemůže nahrazovat argumentaci správního orgánu argumentací vlastní, která by mohla potvrdit správnost napadeného rozhodnutí. Chápe ji tedy jako zákaz nápravy nezákonných rozhodnutí.<sup>307</sup> Ten dle Nejvyššího správního soudu platí i v případech, kdy je žalobou napadené rozhodnutí nepřezkoumatelné proto, že se správní orgán nezabýval odvolacími námitkami, které však nemohly mít na zákonnost odvoláním napadeného rozhodnutí žádný vliv, protože byly založeny na posouzení prejudikovaných právních otázek.<sup>308</sup> Tyto závěry však podstatně zužují zmíněný princip plné jurisdikce a jsou do jisté míry obtížně slučitelné se závěrem, že pokud daňový subjekt nějakou námitku neuplatnil již v odvolacím řízení, ačkoli tak učinit mohl, není to na překážku tomu, aby ji poprvé uplatnil až v žalobě<sup>309</sup>, který jej naopak vnímá v původně zamýšleném rozsahu.

<sup>305</sup> Viz například rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56, ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117, nebo ze dne 29. 6. 2011, č. j. 7 As 68/2011-75.

<sup>306</sup> K povaze rozhodnutí o stanovení daně se vyjádřil rovněž Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 22. 3. 2011, č. j. 5 Afs 35/2009-265, kde k tomu uvádí následující (zvýraznění doplněno): „*Platební výměr na daň, stejně jako platební výměr, kterým se sdělí daňovému dlužníku předpis penále, nemají v rovině samotného hmotného práva daňového účinky konstitutivní, nýbrž zásadně toliko deklaratorní (specifickou povahu zde má sjednání daně a svým způsobem i stanovení daně podle pomůček, u nichž nelze o čistě deklaratorní povaze rozhodnutí hovořit). Platebními výměry se konstatuje povaha a výše primární či – v případě penále – sekundární daňové povinnosti k určitému dni, jež však již vznikla přímo ze zákona, nezávisle na vydání platebního výměru. Ten má význam především v tom, že za splnění předepsaných podmínek mění daňovou povinnost z „pouhé“ povinnosti podle hmotného práva v exekuční titul.“*

<sup>307</sup> KÚHN, Z., KOCOUREK, T. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 642.

<sup>308</sup> Viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 10. 2020, č. j. 1 Afs 68/2020-31.

<sup>309</sup> Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, sp. zn. 7 Afs 54/2007, publ. pod č. 1742/2009 Sb. NSS.

Při samotném soudním přezkumu finančněprávních aktů pak může být významné i to, podle jakého právního předpisu bylo postupováno při jeho vydání. Daňový řád totiž neobsahuje ustanovení obdobné § 90 odst. 1 písm. b) správního řádu, na základě kterého by mohl odvolací orgán postupující podle daňového řádu zrušit rozhodnutí o stanovení daně a věc vrátit prvostupňovému správci daně k dalšímu řízení. Podle § 116 odst. 1 daňového řádu má odvolací orgán v odvolacím řízení pravomoc a) napadené rozhodnutí změnit, b) napadené rozhodnutí zrušit a zastavit řízení, nebo c) odvolání zamítnout a napadené rozhodnutí potvrdit. Podle § 116 odst. 3 daňového řádu sice odvolací orgán může vrátit věc k rozhodnutí s odůvodněním a pokyny pro další řízení správci daně prvního stupně, který je právním názorem odvolacího orgánu vázán, avšak to pouze za situace, kdy jsou u správce daně prvního stupně splněny podmínky pro rozhodnutí podle § 113 odst. 1 daňového řádu, tj. pokud jsou dány podmínky pro vydání autoremedurního rozhodnutí (částecného či úplného), nebo pokud bylo odvolání nepřijatelné nebo bylo podáno po lhůtě. Ani v takovém případě však nedochází ke zrušení platebních výměrů odvolacím orgánem. Bylo proto nutné vyřešit otázku, zda a za jakých podmínek může krajský soud rozsudkem podle § 78 odst. 3 s. ř. s. zrušit kromě rozhodnutí o odvolání také prvostupňové rozhodnutí vydané podle daňového řádu. Tato otázka stála na posouzení, zda může správní soud „uvrhnout“ správce daně do jiné situace, než do jaké by se dostal v případě rozhodování odvolacího orgánu. Judikatura se ustálila na závěru, že takový postup možný není.<sup>310</sup> Pokud je tak rozhodnutí vydané podle daňového řádu (zejména platební výměr) zrušeno, nemůže být vydáno znovu a daňové řízení

<sup>310</sup> K tomuto závěru dospěl již za účinnosti zákona o správě daní a poplatků rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 Aps 2/2008-76, podle kterého: „přezkoumává-li soud rozhodnutí odvolacího správního orgánu v daňovém řízení a shledá-li důvody k jeho zrušení, může zrušit zároveň i platební výměr vydaný správcem daně prvního stupně tehdy, pokud neměl být vůbec vydán nebo pokud předchozí daňové řízení trpělo takovými vadami, že v něm nelze dále pokračovat.“ Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu pak v navazujícím usnesení ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007 – 75, publ.pod č. 1865/2009 Sb. NSS, vyslovil, že „Rozhodnutím odvolacího orgánu o odvolání proti platebnímu výměru daňové řízení končí. Vady odvoláním napadeného rozhodnutí či postupu správce daně prvního stupně v řízení, které vydání rozhodnutí předcházelo, musí být odstraněny v rámci odvolacího řízení. Je vyloučeno, aby po zrušení platebního výměru správce daně prvního stupně pokračoval v daňovém řízení a o dani znovu rozhodl.“

tím končí.<sup>311</sup> Výše uvedené závěry tedy ve své podstatě znamenají, že daňové řízení tvoří jeden celek, přičemž rozhodující je až pravomocné rozhodnutí o stanovení daně.<sup>312</sup> Odvolací daňové řízení podle daňového řádu je konstruováno na plně apelačním principu, pročež i vady v řízení před správcem daně musí být odstraněny v rámci odvolacího řízení. To musí v zásadě respektovat i soudní přezkum těchto aktů.

V rámci soudního přezkumu (nejen) finančněprávních aktů je pak zajímavá i koncepce přípustnosti podání kasační stížnosti. Pokud je totiž zrušeno žalobou napadené rozhodnutí a věc je vrácena žalovanému orgánu k dalšímu řízení, ten je zásadně vázán právním názorem soudu, a to i ve vztahu k posouzení žalobních námitek, které byly soudem posouzeny jako nedůvodné.<sup>313</sup> Svým právním názorem je pak vázán i samotný soud, neboť s jeho rozhodnutím je spojena překážka věci rozhodnuté.<sup>314</sup> Bylo proto otázkou, zda může žalobce podat kasační stížnost proti rozsudku, kterým krajský soud sice vyhověl jeho návrhu na zrušení žalobou napadeného rozhodnutí, ale zároveň formuloval právní názor, který je pro něj zásadně nežádoucí. Tato otázka nabývá na významu zejména za situace, kdy je žalobou napadené rozhodnutí postaveno na posouzení několika právních či skutkových otázek.<sup>315</sup> Taková kasační stížnost byla i při vědomí Nejvyššího správního soudu o shora

<sup>311</sup> Citovaná usnesení se stala základem ustálené rozhodovací praxe Nejvyššího správního soudu při řešení této a souvisejících právní otázek (viz např. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 7. 12. 2011, sp. zn. 1 Afs 64/2011, ze dne 19. 3. 2014, sp. zn. 1 Afs 5/2014, ze dne 5. 8. 2016, sp. zn. 4 Afs 91/2016, nebo ze dne 16. 11. 2016, č. j. 7 Afs 178/2016-18, nebo ze dne 18. 3. 2021, č. j. 6 Afs 339/2020-34). Uvedený výčet ustálené judikatury však bohužel svědčí o tom, že se i přes její existenci v průběhu let opakovaně stává předmětem sporu.

<sup>312</sup> K totožným závěrům viz také rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 3. 2018, č. j. 5 Afs 124/2017-28.

<sup>313</sup> KÜHN, Z., KOCOUREK, T. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 655.

<sup>314</sup> BOBEK, M. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2013, s. 104–106.

<sup>315</sup> To lze demonstrovat na příkladu daňového řízení, kdy je daňovému subjektu odepřen nárok na odpočet daně z přidané hodnoty z důvodu jeho účasti na daňovém podvodu. To předpokládá prokázání tří skutečností, a to že daň z přidané hodnoty nebyla odvedena v důsledku spáchání daňového podvodu, dále že daňový subjekt o tomto podvodu věděl, nebo alespoň mohl a měl vědět, a konečně že nečinil přiměřená opatření, kterými by své účasti na daňovém podvodu zamezil. Rozsudek, kterým krajský soud aprobejme závěry vztahující se k prvním dvěma skutečnostem, avšak zruší žalobou napadené rozhodnutí proto, že správce daně správce daně neprovedl daňovým subjektem navržený důkaz, je tak pro daňový subjekt principiálně nevýhodný.

naznačených problémech shledána nepřipustnou, neboť ve své podstatě představuje polemiku s odůvodněním zrušujícího rozsudku, a nikoli tedy jeho výrokem.<sup>316</sup> Podstatné tedy je, že závazný právní názor není součástí výroku rozhodnutí. V tomto ohledu je ale extrémně zajímavé, že pro správní orgány platí v podstatě opačné pravidlo. Ty jsou v případě, že považují závazný právní názor krajského soudu za nezákonný, povinny podat kasační stížnost, a to i kdyby se v podstatě ztotožnily s některým z důvodů, pro které bylo jejich rozhodnutí zrušeno. Jinak by totiž nebylo možné závazný právní názor zvrátit.<sup>317</sup>

Konečně jednou ze zásadních otázek, které musel Nejvyšší správní soud ve vztahu k přezkumu finančněprávních aktů řešit, je vztah daňového práva a insolvenčního řízení. Daňové pohledávky se totiž do insolvenčního řízení přihlašují standardně přihláškou a uspokojují se podle zásady poměrného uspokojení věřitelů z majetkové podstaty.<sup>318</sup> Otázkou proto bylo to, zda se v případě soudního řízení ve správním soudnictví, jehož předmětem je přezkoumání zákonnosti rozhodnutí o stanovení daně, mají aplikovat ustanovení § 140a, § 140b a § 140c insolvenčního zákona, která výrazně omezují či zapovídají vedení soudního řízení o pohledávkách a jiných právech týkajících se majetkové podstaty. Tento právní problém byl postaven na dvou protichůdných premisách. Tou první bylo, že správní soudnictví nemůže žádným způsobem svým rozhodnutím ovlivnit rozsah majetku, který má být v rámci insolvenčního řízení určen k uspokojení věřitelů, aniž by ho k tomu nějak opravňovalo insolvenční právo. Na druhou stranu by však samotný fakt zahájení insolvenčního řízení či prohlášení konkursu nemělo bez dalšího výrazně snížit standard ochrany práv dlužníka před nezákonným jednáním veřejné správy.<sup>319</sup> Nejvyšší správní soud se v tomto ohledu přiklonil k rozšíření soudní ochrany, neboť opačný závěr by dle jeho názoru v rozporu

<sup>316</sup> Viz usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41.

<sup>317</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 8. 2016, č. j. 9 As 201/2015-34.

<sup>318</sup> Výjimku tvoří daňové pohledávky, které jsou ve smyslu § 168 odst. 2 písm. e) zákona č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), pohledávkami za majetkovou podstatou.

<sup>319</sup> K popisu tohoto dilematu viz ŠIMKA, K. Paralelní vesmíry, aneb správní soudnictví v dotyku s insolvenční. *Bulletin advokacie* [online]. 2019, s. 52 [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <http://dspace5.zcu.cz/handle/11025/34932>



s požadavky na soudní kontrolu veřejné správy, které jsou zakotveny v čl. 36 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod. Dlužník by tak byl dle Nejvyššího správního soudu pod vlivem specifík insolvenčního řízení připraven o možnost domáhat se autoritativního konstatování nezákonnosti postupu veřejné správy vůči jeho osobě a získání patřičné satisfakce.<sup>320</sup> S tímto závěrem se lze ztotožnit, avšak praxe ukazuje, že přináší další interpretační problémy stran účastenství v daňovém řízení a soudním řízení správním.<sup>321</sup>

## 6.4 Délka soudního řízení a míra právní jistoty

V době vzniku této publikace je tomu již třicet let od vzniku samostatné České republiky a bezmála dvacet let od ustavení systému správního soudnictví v nynější podobě. Nacházíme se tedy v určitém bodu historie, kdy na stranu jednu u nás správní soudnictví či soudní přezkum finančněprávních aktů dosud nemá dlouhou tradici, avšak na stranu druhou máme zavedený systém, který již dvě desítky let nějakým způsobem funguje. To je však s ohledem na změny způsobené přechodem z totalitního režimu na demokratické státní zřízení společným rysem podstatné části uspořádání veřejné moci, finanční správu z toho nevyjímaje. Závěr této kapitoly je proto vhodné věnovat úvaze o tom, co je možné v současnosti od soudního přezkumu finančněprávních aktů očekávat, a to zejména z hlediska délky řízení a právní jistoty sporných stran.

Průměrná délka soudního řízení správního v roce 2019 u krajských soudů v České republice byla 486 dnů.<sup>322</sup> Samotný průměr je ale dost ošidný. Pokud totiž jde o dva případy, z nichž jeden je rozhodnut během 72 dnů a druhý je rozhodnut za 900 dnů, vyjde z toho průměrná délka řízení právě 486 dnů. Mnohem zajímavější je hodnota mediánu, který značí, že 50 % sledované množiny je vyšší než udávaná hodnota a 50 % je nižší. Hodnota mediánu celkové délky soudního řízení v České republice v roce 2019 byla 391 dnů,

<sup>320</sup> Viz rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 7. 2018, č. j. 4 As 149/2017-121.

<sup>321</sup> FELDEK, M., KOUKALOVÁ, K. Vybrané otázky vztahu insolvenčního řízení a správního soudnictví. *Expertní příspěvky* [online]. DAUČ, 2019, č. 3. Dostupné z: <https://www.dauc.cz/clanky/7873/vybrane-otazky-vztahu-insolvenčního-řízení-a-správního-soudnictví>

<sup>322</sup> MINISTERSTVO SPRÁVEDLNOSTI. České soudnictví 2019: Výroční statistická zpráva. *Justice.cz* [online]. 2020, s. 113 [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>

tedy přibližně rok a tři měsíce. Existují pak samozřejmě obrovské rozdíly mezi jednotlivými soudy, kdy například hodnota mediánu délky soudního řízení u Krajského soudu v Brně byla více než trojnásobná než u Krajského soudu v Českých Budějovicích.<sup>323</sup> Zajímavá je pak i hodnota devadesátého percentilu, která značí, že 90 % případů je rozhodnuta dříve, než uvádí tato hodnota, a 10 % později. Tato hodnota se pohybovala v roce 2019 na úrovni 1 043 dnů, tedy bezmála tři let. Uvedená statistika pak nijak nerozlišuje řešenou agendu. Jsou do ní tedy zahrnuty jak soudní přezkumy ve věci dopravních přestupků, tak složité daňové kauzy. Lze však realisticky předpokládat, že v průměru trvá soudní přezkum finančněprávního aktu<sup>324</sup> více než jeden rok a méně než tři roky.<sup>325</sup>

Co se stane, když krajský soud ve věci rozhodne a jeho rozhodnutí je napadeno kasační stížností? Pokud předpokládáme, že Nejvyšší správní soud rozhodne ve věci v průměru přibližně za půl roku<sup>326</sup>, pak lze dospět k závěru, že v roce 2019 posuzoval případy, kde byla žaloba podána nejčastěji v letech 2016 až 2018 a v roce 2020 nejčastěji případy z let 2017 až 2019. Ze statistik Nejvyššího správního soudu vyplývá, že v roce 2020 rozhodl v případech celkem 3 785 kasačních stížností, přičemž z tohoto počtu v celkem 2 318 případech rozhodoval rozsudkem, tedy na základě meritorního posouzení případu.<sup>327</sup> Pakliže zadáme do vyhledavače rozhodnutí Nejvyššího správního soudu dotaz na jeho rozsudky, kterými byl zrušen rozsudek krajského soudu v období od 1. 1. 2020 do 31. 12. 2020, zjistíme, že z celkové počtu meritorních rozhodnutí Nejvyšší správní soud rozhodl celkem v 718 případech

<sup>323</sup> MINISTERSTVO SPRAVEDLNOSTI. České soudnictví 2019: Výroční statistická zpráva. *Justice.cz* [online]. 2020, s. 113 [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>

<sup>324</sup> Resp. rozhodnutí, protože žaloby na ochranu před nečinností a nezákonnými zásahy jsou podle § 56 odst. 3 soudního řádu správního projednávány přednostně.

<sup>325</sup> To však v žádném případě nenaznačuje, že by řízení před správními orgány nutně bylo kratší. Složitější daňová kontrola, jejíž součástí může být například mezinárodní dožádání, se může snadno protáhnout i na několik let. Případně odvolací řízení proti rozhodnutí o stanovení daně v takových případech pak zpravidla rovněž nebývá záležitostí na několik měsíců.

<sup>326</sup> V odpovědi na žádost o informace Nejvyšší správní soud uvedl, že v roce 2018 činila průměrná délka řízení o kasační stížnosti 178 dnů. Viz Informace poskytnutá dne 26. února 2019. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/Informace-poskytnuta-dne-26-unora-2019/art/22655?tre\\_id=210](http://www.nssoud.cz/Informace-poskytnuta-dne-26-unora-2019/art/22655?tre_id=210)

<sup>327</sup> Rok 2020. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 30. 3. 2021]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNewAll&data=1&stato\\_id=4&year=2020&menu=190](http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?cls=StatistikaNewAll&data=1&stato_id=4&year=2020&menu=190)

zrušujícím rozsudkem. To představuje zhruba 31 % všech rozsudků o kasačních stížnostech ve sledovaném období. V rámci soudního přezkumu individuálních finančněprávních aktů je podstatná rejstříková značka Afs, která značí řízení o kasačních stížnostech ve věcech cel, daní, poplatků a ostatních daňových řízení, jakož i ve věcech týkajících se rozpočtových pravidel a dotací.<sup>328</sup> V dané oblasti pak Nejvyšší správní soud rozhodl rozsudkem 512 případů, z toho zrušujícím rozsudkem celkem 175 případů. Ve stejném sledovaném období tedy bylo úspěšných asi 34 % kasačních stížností směřujících proti rozsudkům krajských soudů v těchto věcech.<sup>329</sup> Nelze tedy soudit, že se jedná o stav, který by se nějak zásadně vymykal trendu posledních let. V roce 2019 rozhodl Nejvyšší správní soud pod rejstříkovou značkou Afs meritorně celkem 626 případů, přičemž zrušujícím rozsudkem rozhodl v celkem 148, což odpovídá 24 %, a v roce 2018 z celkem 506 rozsudků jich bylo zrušujících celkem 150, tedy přibližně 30 %.

Výše uvedené může znamenat dvě věci. Buď se právní názor krajských soudů a Nejvyššího správního soudu na posouzení otázek podstatných pro rozhodnutí ve věci často významně liší, nebo je pro krajské soudy rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu do značné míry nepředvídatelná. V úvahu samozřejmě přichází také kombinace výše uvedených faktorů, jakož i to, že se v řízení o žalobách často dopouštějí procesní pochybení. To v současnosti ovlivňuje přibližně čtvrtinu až třetinu případů, což nepochybně není málo. Výše uvedené je však nutné uvést do kontextu činnosti samotných správních orgánů. Ředitelka Generálního finančního ředitelství při svém nedávném vystoupení na půdě Senátu Parlamentu České republiky uvedla, že ze statistik vyplývá průměrná úspěšnost Finanční správy České republiky v soudních sporech před krajskými soudy v rozmezí 50–60 %.<sup>330</sup>

<sup>328</sup> Rejstříkové značky. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 30. 3. 2021]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art\\_id=588](http://www.nssoud.cz/main.aspx?cls=art&art_id=588)

<sup>329</sup> Uvedené členění přitom nerozlišuje, zda byla kasační stížnost podána žalobcem nebo žalovaným orgánem, ani to, zda bylo současně s rozsudkem krajského soudu zrušeno žalobou napadené rozhodnutí. Do dat rovněž nejsou zahrnuty kasační stížnosti ve věci nezákonných zásahů a nečinnosti, o nichž je často řízení vedeno pod rejstříkovou značkou As.

<sup>330</sup> Těsnopisecká zpráva z 22. veřejného slyšení Senátu 22. veřejné slyšení Senátu na téma „Kontrolní postupy finanční správy“ konaného dne 23.09.2020. *Senát Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 30. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/96335/80799>

To však bohužel znamená, že celých 40–50 % žalobních sporů u krajských soudů prohrává. To pro celkovou právní jistotu rozhodně není dobrá zpráva. Rozmezí 40–50 % prohraných sporů totiž z laického pohledu připomíná spíše očekávaný výsledek hodu mincí, než výsledek předvídaného střetu správní praxe a soudního přezkumu.<sup>331</sup> Otázkou však je, do jaké míry lze takový výsledek považovat za selhání Finanční správy České republiky, pokud v případě napadení rozsudku krajského soudu kasační stížností čtvrtina až třetina z nich jako nezákonná neobstojí v dalším přezkumu Nejvyšším správním soudem. Částečně lze jistě přikládat váhu tomu, že právní úprava se zejména v oblasti daní a daňového procesu rychle mění a soudy jsou, jak bylo demonstrováno výše, schopny poskytovat zpětnou vazbu správní praxi jen s určitým zpožděním. Na druhou stranu lze podle spatřovat v popsanych datech docela významný prvek právní nejistoty. Ten se projevuje jak v nejistotě správních orgánů ohledně výsledku soudního sporu, tak v nejistotě samotných krajských soudů, zda jejich rozhodnutí obstojí v řízení o kasační stížnosti. A někde mezi těmito mlýnskými kameny se pohybuje žalobce, tedy ten, o jehož právech a povinnostech bylo žalobou napadeným rozhodnutím rozhodnuto. Z hlediska soudního přezkumu finančněprávních aktů lze proto nevětší výzvu do budoucna spatřovat právě v odstranění či alespoň zmírnění této právní nejistoty.

<sup>331</sup> Ačkoli by čistě ze statistického hlediska mohl takový způsob řešení sporů vypadat lákavě, a to zvláště ve srovnání s vyhlídkou na několik let soudních sporů, možnost jeho implementace bohužel naráží na specifika správního soudnictví. Je-li zrušeno rozhodnutí odvolacího orgánu, věc je mu vrácena k dalšímu řízení, ve kterém zpravidla dojde k odstranění vytýkaných vad a je vydáno nové rozhodnutí, které je rovněž možné napadnout žalobou. V případě sporů ve věci daní je možné celý proces opakovat i několikrát, neboť limitujícím faktorem je v tomto ohledu pouze objektivní desetiletá lhůta pro stanovení daně podle § 148 odst. 5 daňového řádu. Například v rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 5. 2019, č. j. 9 Afs 44/2018-38, je popsán z hlediska výše doměřené daně relativně bagatelní případ, který doputoval k řízení o kasační stížnosti již po druhém neúspěchu Odvolacího finančního ředitelství.

## 7 BOJ S DAŇOVÝMI ÚNIKY

Jednou z neaktuálnějších otázek vědy o daňovém právu jsou daňové úniky a boj proti tomuto společensky nežádoucímu fenoménu.<sup>332</sup> Je proto podstatné neopomenout tuto problematiku a na tomto místě alespoň ve stručnosti nastínit dynamiku pravidel chování v dané oblasti, které představují jakousi reflexi na rychle měnící se společenské vztahy. Rozmach úniků na daních vedl tvůrce standardů nejen na národní úrovni, ale i na té mezinárodní (zvláště evropské) k přijímání různých pravidel ve snaze předcházet či zamezit daňovým únikům.<sup>333</sup> Vlivem globalizace, rozvoje mezinárodního obchodu i technologického pokroku jsou praktiky, kterými dochází k vyhýbání se daňovým povinnostem, stále sofistikovanější, což značným způsobem ztěžuje jejich odhalování.

Úniky na daních jsou velmi akutním problémem nejen při nepřímých daních, ale obdobně i při přímých daních.<sup>334</sup> Rozpočtově-právní následky jsou enormní,<sup>335</sup> přičemž je nezbytné vyjasnit zejména rozsah daňových úniků na DPH a daní z příjmů. Pokud jde o mezeru na DPH v rámci Evropské unie a jejích členských států, tak lze poukázat v tomto ohledu na dokument Evropské komise označen jako „*Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States*“,<sup>336</sup> který se vydává každoročně a zachycuje stav na území

<sup>332</sup> BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava: EPOS, 2019, s. 127–138.

<sup>333</sup> Jedním z problematických aspektů zkoumané problematiky je využívání terminologie. Jde o negativum, které je příznačné nejen pro širší veřejnost, ale obdobně se vyskytuje ve vědecké obci. Na označení stejného jevu (daňových úniků) se používají různé pojmy bez zohlednění jejich obsahové náplně. Daňový únik, daňový podvod, vyhýbání se daňovým povinnostem, daňová optimalizace a další jiné pojmy jsou častokrát používány v synonymickém významu, ale i přesto, že mezi některými označeními jsou velmi tenké hranice, nelze je ztotožňovat a zaměňovat. Na tyto skutečnosti musí věda o daňovém právu poukázat a zaujmout ve vztahu k nim kritický postoj ve snaze o zkvalitňování daňově-právní úpravy. V tomto ohledu lze negativně hodnotit i normotvornou činnost institucí Evropské unie (zejména Evropský parlament a Komise), které využívají také různé pojmosloví ve svých aktech a nejde v tomto případě jen o nedůsledný překlad příslušných ustanovení. Pro účely této monografické publikace používáme prioritně pojem daňový únik jako nejobecnější pojem, který zastřešuje praktiky jak legální, tak v rozporu s právem.

<sup>334</sup> Podle některých odhadů jsou daňové úniky v rámci vyspělých států Evropské unie v rozmezí 10–30 % celkové nakumulovaných daní.

<sup>335</sup> Blíže viz ŠTRKOLEC, M. *Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, s. 24.

<sup>336</sup> Jde v podstatě o studiu založenou na ekonometrické metodě při odhalování rozdílu mezi celkově očekávanými příjmy na DPH a skutečně vybranou DPH.

Evropské unie 2 roky zpětně, tj. předmětná studie analyzuje stav za rok 2018. Důvodem, proč studie byla zveřejněna o něco později v roce 2020 bylo to, že ta už predikuje výpadky na této nepřímé dani i za rok 2020 v kontextu globální pandemie COVID-19. V roce 2018 byla mezera na DPH napříč celou Evropskou unií ve výši 140,042 miliard €. Mezera na DPH by měla klesat i v roce 2019, ovšem předpokládá se, že v roce 2020 v důsledku pandemie COVID-19 bude mezera zase stoupat, a to až na úroveň 164 miliard €, což je vskutku alarmující číslo.<sup>337</sup>

Obecně lze konstatovat, že medián mezery na DPH v roce 2018 byl na úrovni 9,2 % a až v 21 členských státech Evropské unie bylo možné vidět klesající tendence.<sup>338</sup> Naopak, u některých zemí došlo k nárůstu mezery na DPH (nejvíce Lucembursko (+2,5 %), Litva (+0,8 %) a Rakousko (+0,5 %)).<sup>339</sup> U většiny států však lze konstatovat, že situace je relativně stabilizovaná a nedochází k zásadním at' pozitivním nebo negativním výkyvům. Evropská komise uvádí jako nejčastější příčiny mezery na DPH jednak nelegální daňové úniky (samostatně se zmiňuje o daňových podvodech), insolvence a bankrotы společností, špatná správa daní (tzv. maladministration), ale i legální daňové úniky (tj. daňová optimalizace).

V podmínkách České republiky byla mezera na DPH za rok 2018 přibližně na stejné úrovni jako v roce 2017, a to cca 12 % (oproti 11,9 % v roce 2017). Došlo tedy k minimálnímu nárůstu mezery na DPH, přičemž se předpokládá, že v roce 2019 by měla být mezera na DPH ve výši 10,8 % a tudíž mělo by dojít k určitému poklesu. Otázkou však je, jaký stav bude v roce 2020, protože už jak jsme i výše uvedli, tak v globálu v rámci Evropské unie se předpokládá nárůst mezery na DPH. V absolutních číslech dosáhla mezera na DPH v roce 2018 částku 56,079 milionu Kč.<sup>340</sup>

<sup>337</sup> Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. *Evropská komise* [online]. [cit. 1. 4. 2021]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_20\\_1579/IP\\_20\\_1579\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_1579/IP_20_1579_EN.pdf)

<sup>338</sup> Najsignifikantnější to bylo Maďarsku (-5,1 %), Lotyšsku (-4,4 %) a v Polsku (-4,3 %).

<sup>339</sup> Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. *Evropská komise* [online]. [cit. 1. 4. 2021]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_20\\_1579/IP\\_20\\_1579\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_1579/IP_20_1579_EN.pdf)

<sup>340</sup> Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. *Evropská komise* [online]. [cit. 1. 4. 2021]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_20\\_1579/IP\\_20\\_1579\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_1579/IP_20_1579_EN.pdf)

Kromě úniků na DPH jsou velmi frekventované praktiky, kterými dochází k únikům na dani z příjmů, ať už legálním nebo nelegálním způsobem. Uvedená problematika souvisí s existencí daňových rájů a narušováním základů daně a přesuny zisků právě do zemí, které lze tímto způsobem označit. V zásadě lze souhlasit s výrokem: „*Daňové ráje nejčastěji využívají ti, kteří vlastní bohatství.*“<sup>341</sup>

Zajímavou je v tomto směru studia nazvaná „*Global Wealth Report*“ z roku 2017, kterou vypracoval Credit Suisse Research Institute. Podle údajů v předmětné studii dosáhlo celkové světové bohatství v roce 2017 až hodnotu 280 trilionů USD.<sup>342</sup> Předpokládá se, že světové bohatství bude nadále růst. S tím souvisí i nárůst objemu světového bohatství v daňových rájích, resp. rájích bez daní,<sup>343</sup> což ovlivňuje i rozsah daňových úniků zejména na korporátní dani.<sup>344</sup> O existenci daňových úniků v oblasti přímých daní svědčí i velké daňové kauzy jako např. Starbucks, McDonald, Amazon a jiné.<sup>345</sup> V případě úniků na přímých daních je však kvantifikace složitější v porovnání s těmi, které vznikají v oblasti nepřímých daní.

<sup>341</sup> OLEXOVÁ, C. Odhad objemu svetového bohatstva v daňových rajoch. In: BABČÁK, V., POPOVIČ, A., ROMÁNOVÁ, A. (eds.). *II. SLOVENSKO – ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Daňové ráje a zneužívání daňového systému*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 194.

<sup>342</sup> Global Wealth Report 2017. *Credit Suisse Research Institute* [online]. [cit. 1. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.credit-suisse.com/corporate/en/articles/news-and-expertise/global-wealth-report-2017-201711.html>

<sup>343</sup> K existenci rájů bez daní blíže viz ČERVENÁ, K., ROMÁNOVÁ, A. Existencia daňových rajov (vybrané aspekty). In: BABČÁK, V., POPOVIČ, A., ROMÁNOVÁ, A. (eds.). *II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Daňové ráje a zneužívání daňového systému*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 129–146, nebo také BUJNÁKOVÁ, M. Daňové ráje, sú v Európe akceptovateľné alebo ich treba združiť? In: BABČÁK, V., POPOVIČ, A., ROMÁNOVÁ, A. (eds.). *II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Daňové ráje a zneužívání daňového systému*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 105–116.

<sup>344</sup> Nelze přesně určit objem světového bohatství v daňových rájích. Jde tu jen o odhady, které se různí v závislosti na použité metody, kterými jsou jednak odhad vycházející z nezaznamenaných kapitálových toků, model akumulovaného bohatství v daňových rájích, model offshore investičního portfolia a analýza aktiv privátního bankovníctví (blíže viz OLEXOVÁ, C. Odhad objemu svetového bohatstva v daňových rajoch. In: BABČÁK, V., POPOVIČ, A., ROMÁNOVÁ, A. (eds.). *II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Daňové ráje a zneužívání daňového systému*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 196–198).

<sup>345</sup> Blíže viz BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky a daňové podvody a právne možnosti ich predchádzania (inštitútmi daňového, obchodného a trestného práva)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 472.

S ohledem na výše uvedené skutečnosti je možné usuzovat, že zkoumaná problematika je velmi aktuální v té ekonomické rovině, ale jedním dechem lze dodat, že situace je podobná i po právní stránce a jednotlivé státy, ale také mezinárodní organizace si uvědomují skutečnost, jaké rozpočtové následky mají daňové úniky, a proto jsou nuceny přijímat různá pravidla ve snaze předcházet těmto praktikám, či alespoň omezit jejich. Současná podoba potlačování daňových úniků je výsledkem určité evoluce v rámci daňového práva. Výjimkou v tomto směru není ani Česká republika, na jejíž právo (i v kontextu práva Evropské unie) je v dalším textu orientována primární pozornost. Boj proti daňovým únikům v podmínkách České republiky má v současnosti zcela odlišnou podobu oproti té v roce 1989. S určitou dávkou zobečnění a nepřesnosti by bylo možné z časového hlediska rozdělit tuto problematiku do dvou historických období, a to jednak převážně unilaterální (národní) boj proti únikům na daních (do roku 2013), který se následně přetransformoval na koordinovaný mezinárodní, resp. evropský boj proti daňovým únikům (od roku 2013 až do současnosti). Pro účely této kapitoly bude věnována pozornost každému z těchto období s následným poukazem na další tendence a nasměrování tohoto nelehkého boje v oblasti přímého a nepřímého zdanění.

## **7.1 Převážně unilaterální nástroje boje proti daňovým únikům (1989–2013)**

Prvním preferovaným obdobím ve vývoji boje proti daňovým únikům v České republice je období od roku 1989 do roku 2013. Už jak bylo uvedeno výše, tak pro toto období je charakteristické přijímání převážně unilaterálních (národních) opatření v boji proti daňovým únikům, a to i navzdory skutečnosti, že v roce 2004 se stala Česká republika součástí mezinárodního integračního seskupení regionálního charakteru, kterým je Evropská unie. V uvedeném období však byly přijímány na evropské úrovni spíše akty, které neměly komplexnější charakter ve vztahu k řešení uvedené problematiky.

Nástroje přijímané v boji proti daňovým únikům se však netýkaly jen výlučně daňového práva, ale i ostatních právních odvětví. Je to dáno tím, že daňové úniky nelze zkoumat izolovaně jen s ohledem na daňově-právní úpravu, ale významné jsou v tomto směru i normy trestního práva, neboť ve velké



části případů nabývají praktiky takovou intenzitu protispolečenského jednání, že tím dochází k naplnění některé ze skutkových podstat trestných činů daňových. Po 17. listopadu roku 1989 nastaly výrazné změny ve společnosti v rámci tehdejší České a Slovenské federativní republiky. Důležitým krokem v dalším vývoji bylo odstranění všech relikvů totalitního režimu a vytvořit základy pro uplatňování demokracie a humanismu. To se dotklo i zmiňované trestněprávní úpravy, která měla (mimo jiné) i reagovat na změny, které nastaly v společenských vztazích tvořících předmět právní úpravy. Jelikož trestní politika je věcí toho kterého státu, tak je přirozené, že jde o unilaterální opatření.

Některé změny se týkaly dřívějšího trestního zákona<sup>346</sup>. Novelizace z roku 1990 a roku 1991<sup>347</sup> se týkaly jednak otázky definice škody v rámci ustanovení § 89 odst. 14 trestního zákona a nastaly změny pokud jde o trestní sazby, což se dotklo i trestných činů daňových. Další významná novelizace byla přijata v roce 1993,<sup>348</sup> kterou došlo k přejmenování ustanovení § 148 trestního zákona označeného jako „*zkrácení daně*“ na „*zkrácení daně, poplatku a podobné dávky*“. Kromě toho předmětná novela se dotkla trestných sazeb. Nejrozsáhlejší novelizací z pohledu problematiky trestných činů daňových byla ta z roku 1997.<sup>349</sup> Obdobně jako novelizací z roku 1993 došlo ke změně názvu § 148 na „*zkrácení daně, poplatku a podobné povinné platby*“ (dříve „*zkrácení daně, poplatku a podobné dávky*“). Zvláště důležitým však bylo včlenění nového odstavce do dotčeného ustanovení, na jehož základě bylo již možné postihovat i pachatele, který vylákal z příslušného rozpočtu daňovou výhodu. Pro dřívější právní úpravu bylo charakteristické právní vakuum v dané otázce. V uvedených případech se aplikovalo ustanovení § 250 trestního zákona upravující trestný čin podvodu.<sup>350</sup> To, že téma daňových úniků byla skutečně aktuální koncem minulého tisíciletí, zdůrazňuje i zavádění nových skutkových podstat zmiňovanou, nejrozsáhlejší novelizací. Konkrétně šlo o § 147 upravující neodvedení daně, pojistného na sociální zabezpečení, na zdravotní

<sup>346</sup> Zákon č. 140/1961 Sb., Trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>347</sup> Konkrétně se jednalo o zákon č. 175/1990 Sb. a zákon č. 557/1991 Sb.

<sup>348</sup> Novelizace se zrealizovala zákonem č. 290/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní zákon a zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

<sup>349</sup> Provedená byla přijetím zákona č. 253/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje trestní zákon a zákon České národní rady č. 200/1990 Sb., o přestupcích.

<sup>350</sup> Blíže viz KOCINA, J. *Daňové trestné činy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014, s. 54.

pojištění a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, dále § 147 upravující ustanovení o účinné lítosti a také nesplnění oznamovací povinnosti v daňovém řízení podle § 148b trestního zákona. Zajímavou skutečností je i to, že dotčená ustanovení platily v České republice v jejich nezměněné podobě až do konce roku 2009, tedy do konce účinnosti trestního zákona.

V roce 2009 byl přijat nový hmotněprávní kodex, a to trestní zákoník<sup>351</sup>. Trestní zákoník nabyl účinnosti od 1. ledna roku 2010 a platí až do současnosti. Z hlediska systematického byl trestní zákoník podroben několika změnám a dotklo se to i trestných činů daňových, které se tradičně řadí mezi hospodářské trestné činy, a které byly posunuty z druhé hlavy do hlavy šesté v rámci zvláštní části trestního zákoníku. Co do podstaty však jednotlivé skutkové podstaty trestných činů daňových zůstaly nedotčeny. Uvedenou skutečnost lze hodnotit pozitivně i s ohledem na relativně turbulentní předchozí vývoj trestněprávní úpravy, při které je žádoucí určitá míra stability i vzhledem k právní jistotě jednotlivců.

Kromě opatření přímo implementovaných v trestním zákoníku lze zmínit i určité speciální trestně-procesní nástroje v boji proti kriminalitě (včetně té daňové), mezi které patří institut Daňové kobry. Čeští legislativci našli inspiraci, pokud jde o Daňovou kobru, u sousední Slovenské republiky. Daňová kobra v podstatě představuje označení Útvaru odhalování korupce a finanční kriminality, Generálního finančního ředitelství a Generálního ředitelství cel. Předmětný trestněprocesní institut začal fungovat od roku 2014 a po personální stránce ho tvoří specialisté na oblast daní a cla. Kromě centrální úrovně však nelze opomenout regionální kobry fungující od roku 2015 a jeví se jako relativně dobrý nástroj v boji proti daňovým únikům.

Kromě trestněprávních opatření v boji proti daňovým únikům bude pozornost v dalším textu zvláště věnována tím daňově-právním, kterým je věnována centrální pozornost. Ty měly v převážné většině případů unilaterální charakter, i když už v tomto období (tedy do roku 2013) byly přijímány na úrovni Evropské unie některé akty harmonizující oblast správy daní, včetně boje

<sup>351</sup> Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále „Trestní zákoník“).

a koordinace boje proti daňovým únikům.<sup>352</sup> Daňové nástroje v boji proti daňovým únikům jsou pro účely této kapitoly členěny na obecné a speciální. Obecné unilaterálně nástroje v boji proti únikům na daních se vyvíjely v rámci ustanovení zákona o správě daní a poplatků a vývoj následně pokračoval v rámci znění aktuálně platného daňového řádu. V uvedeném případě jde zejména o zjišťovací a ověřovací procesní postupy, které směřují k naplnění hlavního účelu správy daní a má se jimi zároveň předejít, či omezit rozsah praktik, kterými dochází k vyhýbání se placení daní.

Mezi tyto postupy patří vyhledávací činnost správce daně, místní šetření, postup k odstranění pochybností a konečně daňová kontrola. Pokud hovoříme o jejich historickém vývoji musíme konstatovat, že podstata jednotlivých procesních postupů zůstala zachována, pokud porovnáváme znění zákona o správě daní a poplatků a aktuálního daňového řádu. Změna však nastala z hlediska systematického, což však nemá žádný vliv na efektivitu nebo případnou neefektivitu dotčených opatření. Kromě zmíněných kontrolní a ověřovacích postupů za obecné daňové nástroje v boji proti daňovým únikům lze považovat v určitém slova smyslu represivní instituty sankčního charakteru, mezi které lze řadit jednak penále a úroky z prodlení.<sup>353</sup> Tyto tradiční nástroje boje proti daňovým únikům se ukázaly v průběhu historického vývoje jako málo efektivní, protože i přes jejich existenci a uplatňování v daňové praxi docházelo nadále k enormním únikům na daních.

Stejně rozvíjející se daňové právo trestní a zpřísňující se ustanovení trestních kodexů nebyly pro jednotlivé subjekty dostatečně odstrašující na to, aby upustily od takových jednání, ba naopak, přispělo to k jejich větší sofistikovanosti v zájmu těžšího odhalení takových praktik. Proto se začaly legislativci zamýšlet nad touto otázkou, což vedlo k přijímání speciálních nástrojů v boji proti daňovým únikům.

Speciální nástroje boje proti únikům na daních mají svůj právní základ v rámci ustanovení zvláštních předpisů (např. centrální evidence účtů, elektronická

<sup>352</sup> Jde o několik sekundární právní akty ve smyslu čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie, které však nemají z našeho pohledu přelomový charakter vzhledem k tomu, že řeší určité parciální otázky a postrádají u nich komplexnější charakter. Příkladem takového aktu je např. nařízení č. 904/2010/EU o správní spolupráci a boji proti podvodům v oblasti DPH.

<sup>353</sup> I trestní sankce lze považovat za represivní nástroje v boji proti daňovým únikům.

evidence tržeb a registrační pokladny apod.) a byly přijímány (ve většině případů) i v období po roce 2013, a sice v době, kdy se již v České republice začali realizovat opatření společného a koordinovaného postupu států na mezinárodní a evropské úrovni v boji proti daňovým únikům. Zde jde však nadále o unilaterální nástroje, jejichž přijímání nebylo doprovázeno iniciativou většího seskupení států.

## 7.2 Společný a koordinovaný postup v boji proti daňovým únikům (2013–současnost)

Další vývoj byl značným způsobem ovlivněn i hospodářskou a finanční krizí v letech 2008 a 2009.<sup>354</sup> Ta byla hybným momentem a motivací pro Organizaci pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (dále „OECD“) k přijetí určitých opatření v oblasti boje proti daňovým únikům, což vyvrcholilo přijetím akčního plánu BEPS (z angl. slov *Base Erosion and Profit Shifting*) právě v roce 2013, který lze považovat z hlediska boje proti daňovým únikům za zlomový. Stále více platí, že světová ekonomika je s postupem času více propojena a dochází k odstraňování překážek pohybu kapitálu. Tento jev se označuje jako postupná liberalizace,<sup>355</sup> což má výrazný vliv na aktivity nadnárodních korporací a jejich praktiky směřující k vyhýbání se daňovým povinnostem.

Rok 2013, tedy jak už bylo nastíněno, vedl představitelů zemí OECD a G20 k přípravě akčního plánu BEPS.<sup>356</sup> Právě BEPS se stalo klíčovým bodem programu a jednání ministrů financí a lídrů G20. Jak někteří autoři uvádějí, tak jde v tomto případě o jedno z největších úsilí v historii *global governance*.<sup>357</sup> OECD tedy patří prvenství ve snaze o společný a koordinovaný boj proti tomuto společensky nepřijatelnému fenoménu a intenzivním způsobem se účastní v rámci něj.<sup>358</sup>

Tento počín ze strany OECD a G20 lze hodnotit pozitivně ve srovnání s předšlým obdobím, pro které byl boj proti daňovým únikům převážně věc

<sup>354</sup> Období hospodářské a finanční krize bylo poznamenáno přijímáním množství nepopulárních opatření, kterým se nevyhnula i Česká republika i v daňové oblasti.

<sup>355</sup> Blíže viz DICKEN, P. *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*. Thousand Oaks: SAGE Publishing, 2015, s. 648.

<sup>356</sup> HASLEHNER, W. a kol. *Reconstructing the treaty network – the EU law perspective (EU report IFA Congress 2020)*. Rotterdam. International Fiscal Association (IFA), 2020, s. 55.

<sup>357</sup> PROCHÁZKA, P. Implementace směrnic EU týkajících se akčního plánu BEPS v Česku a dalších zemích střední Evropy. *Současná Evropa*. 2018, č. 2, s. 37.

<sup>358</sup> NERUDOVIČ, D. *Harmonizace daňových systémů zemí Evropské unie*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 36.

národních států a byl adresován unilaterálními opatřeními, protože v kontextu globalizace, či fenoménů, které s sebou přináší digitální ekonomika, se vnitrostátní právní úpravy stávají málo flexibilními, nereflektujícími na tyto změny a stejně začaly vznikat markantní mezery mezi jednotlivými daňovými systémy.

Akční plán BEPS byl vypracován primárně za účelem koordinovaného a komplexního postupu při řešení eroze základů daně a přesunu zisků. Oficiálně byl předmětný akční plán představen 19.–20. července roku 2013 v Moskvě. V současnosti lze mít pochybnosti i o flexibilitě samotného BEPS, které vznikalo v době, kdy nebylo možné předpokládat všechny otázky spjaté právě s digitální (průmyslovou) revolucí 4.0.

Cílem akčního plánu BEPS nemělo být omezení daňové suverenity zainteresovaných států a vytvářet překážky daňové konkurence, ale zajistit zdanění příjmů a zisků z nich plynoucích z ekonomických aktivit v určitém státě jeho rezidenty.<sup>359</sup> OECD zároveň uvádí, že zisk by se měl zdaňovat tam, kde se uskutečňuje hospodářská činnost a kde dochází ke generování zisku.<sup>360</sup>

Otázkou však zůstává, zda OECD měla mandát k vytvoření akčního plánu BEPS a v teorii se objevují ve vztahu k nastolené otázce různé názory.<sup>361</sup> Nehledě na diskusi ve vztahu k uvedené otázce, na implementačních procesech participovaly tak státy, které jsou členy OECD, jakož i nečlenské státy. Po obsahové stránce zahrnuje akční plán BEPS 15 aktivit.<sup>362</sup> Konkrétně se jedná o tyto aktivity:

- řešení daňových problémů digitální ekonomiky,
- neutralizace daňových účinků dosahovaných pomocí hybridních instrumentů,

<sup>359</sup> DURAJKA, B. BEPS/ATAP. Daňové plánovanie – GAME OVER. *asocfink.sk* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: [http://asocfink.sk/wp-content/uploads/2016/09/Durajka\\_BEPS\\_oct2016SDB\\_dan%CC%8Cove%CC%81-pla%CC%81novanie\\_ver\\_BA\\_SAF.pdf](http://asocfink.sk/wp-content/uploads/2016/09/Durajka_BEPS_oct2016SDB_dan%CC%8Cove%CC%81-pla%CC%81novanie_ver_BA_SAF.pdf)

<sup>360</sup> OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Explanatory Statement. *OECD/G20* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.oecd.org/ctp/beps-explanatory-statement-2015.pdf>

<sup>361</sup> Blíže viz BĀBĀĀK, V. Zamyslenie sa nad problĀmom dvojiteho nezdanenia. In: TOMĀŠKOVĀ, E., CZUDEK, D., VALDHANS, J. (eds.). *Dny prĀva 2018. Āst V. – Interakce prĀva a ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 2019, s. 22.

<sup>362</sup> JednotlivĀ aktivity neunikly pozornosti vĀdeckĀ obci, kterĀ jim vĀnovala zvlĀstnĀ pozornost (blĀže viz MORENO, A. B. GAARs and Treaties: From the Guiding Principle to the Principal Purpose Test. What Have We Gained from BEPS Action 6? *INTERTAX*. 2017, Ā. 6 & 7, s. 432–446. nebo takĀ SILVESTRI, A. Holding Companies in the BEPS Era. *INTERTAX*. 2017, Ā. 6 & 7, s. 482–488).

- posílení CFC pravidel
- omezování snižování základu daně prostřednictvím úrokových nákladů a jiných finančních nákladů,
- efektivnější postihování škodlivých daňových praktik zohlednit jejich transparentnost a podstatu,
- zamezení zneužívání smluv o zamezení dvojího zdanění,
- zamezení umělého obcházení stálých provozoven,
- zajištění převodních cen nehmotného majetku tak, aby bylo v souladu s vytvářením hodnot,
- zajištění převodních cen rizika a kapitálu tak, aby bylo v souladu s vytvářením hodnot,
- zajištění převodních cen jiných vysoce rizikových transakcí tak, aby bylo v souladu s vytvářením hodnot,
- zavedení metody pro sběr a analýzu informací o škodlivém snižování základů daně a opatření na jeho postižení,
- požadování od daňových subjektů, aby odhalili své agresivní daňové plánování,
- prověřování a vyžadování transferové dokumentace,
- zefektivnění mechanismu řešení sporů,
- vyvinutí mnohostranného nástroje.<sup>363</sup>

Tyto aktivity měly být implementovány do vnitrostátního právního řádu v časovém horizontu od září 2014 do prosince 2015. Plnění výše zmíněných rozličných aktivit realizovali spolu delegáti ve více pracovních skupinách, které byly pod vedením Výboru OECD pro daňové záležitosti.<sup>364</sup> OECD měla informační povinnost ve vztahu ke skupině G20, a to v podobě ad hoc zpráv o pokroku. Úroveň implementace měla být posuzována zejména slučitelností vnitrostátní právní úpravy s minimálním standardem, a to prostřednictvím hodnocení ostatními státy, co se označuje jako tzv. *peer review*.

Jelikož akty OECD nemají závazný charakter, tak i jejich reflexe v rámci právních řádů (včetně České republiky) byla sporná a nepřispívaly k této

<sup>363</sup> STIERANKA, J., SABAYOVÁ, M., ŠIMONOVÁ, J. *Daňové úniky a daňová kriminalita v SR*. Bratislava: EPOS, 2016, s. 312–313.

<sup>364</sup> Blíže viz NERUDOVA, D. *Harmonizace daňových systémů zemí Evropské unie*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 36.

skutečnosti i prezentovány pochybnosti ohledně mandátu OECD, o kterém jsme se zmínili výše v textu. I samotné Ministerstvo financí ČR poukazuje na to, že jde v tomto případě o iniciativu mající charakter doporučení a spíše zdůrazňuje význam aktivit Evropské komise z roku 2016,<sup>365</sup> kdy státy již nestály před otázkou, zda uvedené opatření implementují, ale před otázkou, jak je implementují.<sup>366</sup> Obdobně se tyto evropské iniciativy označují jako implementace OECD BEPS.

Specifikem je však to, že všechny dosud přijaté iniciativy na mezinárodní a evropské úrovni komplexnějšího charakteru se týkaly oblasti přímého zdanění, a to konkrétně dani z příjmů právnických osob. Tuto skutečnost hodnotíme velmi negativně, neboť právě na DPH dochází k enormním výpadkům rozpočtových příjmů napříč většiny států v rámci Evropské unie. Teprve v rámci dalšího vývoje se prokazuje jako vcelku reálná komplexnější reformace systému DPH, která bude objasněna v závěru této podkapitoly.

Reakci<sup>367</sup> Evropské unie k akčnímu plánu OECD BEPS byl Balík boje proti daňovým únikům označovaný také jako ATAP (z angl. slov *Anti Tax Avoidance Package*). Ten byl představen Evropskou komisí dne 28. ledna 2016 a lze jej charakterizovat jako „... soubor legislativních a nelegislativních iniciativ EU, jehož cílem je posílit pravidla proti vyhýbání se daňovým povinnostem ze strany právnických osob a dosáhnout spravedlivější, jednodušší a efektivnější zdanění příjmů právnických osob v EU.“<sup>368</sup> Cíl v podstatě koresponduje tomu zamýšlenému při OECD BEPS.

Balík ATAP sestával z několika opatření, přičemž nosným aktem se stala směrnice Rady (EU) 2016/1164 ze dne 12. 7. 2016, kterou se stanoví pravidla proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, které mají přímý vliv na fungování vnitřního trhu označována jako směrnice ATAD I (z angl. slov

<sup>365</sup> Blíže viz Mezinárodní iniciativy proti vyhýbání se daňovým povinnostem v oblasti přímých daní. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/mezinarodni-spoluprace/aktuality/2016/mezinarodni-iniciativy-proti-vyhybani-se-24656>

<sup>366</sup> Při směrnicích je ve smyslu čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie možnost uvážení při volbě metod a forem, jak dosáhnout účel.

<sup>367</sup> Autor Dourado v této souvislosti hovoří spíše o odpovědi na OECD BEPS (blíže viz DOURADO, A. P. The EU Anti Tax Avoidance Package: Moving Ahead of BEPS. *INTERTAX*. 2017, č. 7, s. 440–446.).

<sup>368</sup> Balíček opatření proti vyhýbání se daňovým povinnostem. *Evropská komise* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/anti-tax-avoidance-package/>

*Anti Tax Avoidance Directive*). Dalšími opatřeními přijatými v rámci předmětného balíčku byly sdělení týkající se balíčku proti vyhýbání se daňovým povinnostem, doporučení o provádění opatření proti zneužívání daňových smluv, směrnice o revizi administrativní spolupráce a sdělení o vnější strategii pro účinné zdanění. Jde tedy o pět opatření, resp. nástrojů, kterými se mají naplnit zmíněné ambiciózní cíle.

Prvním opatřením balíku ATAP je sdělení týkající se balíčku proti vyhýbání se daňovým povinnostem. Uvedené sdělení nepředstavuje žádný z aktů ve smyslu čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie a nemá právní závaznost. Jde tu jen o jakési vysvětlení ekonomických, ale i politických důvodů, které vedly Komisi k přijetí balíčku ATAP.

Další složkou balíku ATAP je doporučení o provádění opatření proti zneužívání daňových smluv. To je v současnosti velmi aktuální otázkou, které se věnuje dostatečná pozornost, čemuž odpovídají i publikace vědecké obce. Ve srovnání se zmiňovaným sdělením už jde o právní akt ve smyslu čl. 288 Smlouvy o fungování Evropské unie. Toto doporučení „... poskytuje poradenství o tom, jak posílit své daňové smlouvy proti zneužití na agresivní daňové plánování, a to způsobem, který je v souladu s právem EU.“<sup>369</sup>

Směrnice o revizi administrativní spolupráce směřuje ke daňovým orgánům jednotlivých členských států Evropské unie. Jejím cílem je v podstatě zavést do praktického života výměnu určitých klíčových informací mezi zmíněnými daňovými orgány o nadnárodních společnostech, čímž by se mělo zabránit vyhýbání se daňovým povinnostem v ne zanedbatelném rozsahu.

V rámci oznámení o vnější strategii pro účinné zdanění se navrhuje koordinace opatření přijímaných na úrovni členských států Evropské unie proti vnějším rizikům, které se týkají daňových povinností a zároveň směřuje k prosazení „mezinárodní řádné správy v daňové oblasti“. Nejde tu však o právní akt, ale pouze o nezávazný projev ve vztahu k členským státům Evropské unie.

Nejznámějším a nejdůležitějším právním aktem přijatým v rámci balíčku ATAP byla směrnice ATAD I. Negativně však lze hodnotit to, že směrnice

<sup>369</sup> Balíček opatření proti vyhýbání se daňovým povinnostem. *Evropská komise* [online]. [cit. 21.3.2021]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/anti-tax-avoidance-package/>



ATAD I byla v relativně krátkém čase novelizována směrnicí Rady (EU) 2017/952 ze dne 29. 5. 2017, kterou se mění směrnice (EU) 2016/1164, pokud jde o hybridní nesoulady se třetími zeměmi (označovaná také jako ATAD II). Jde o nepromyšlený krok ze strany unijního zákonodárce a nepřispívá ke stabilitě již tak velmi dynamicky se rozvíjejícího daňového práva. Směrnice ATAD I obsahuje 5 základních opatření proti vyhýbání se daňovým povinnostem, a to:

- pravidlo pro omezení odpočitatelnosti úroků (tzv. interest stripping rule),
- zdanění při odchodu (tzv. exit tax),
- obecné pravidlo proti zneužívání daňového režimu (tzv. GAAR z angl. slov *General Anti Abuse Rule*),
- pravidlo pro ovládané zahraniční společnosti (tzv. CFC rule z angl. slov *Control Foreign Company*), a
- hybridní nesoulady, resp. pravidla proti hybridním nesouladem (tzv. hybrid mismatches arrangements).

Předmětné nástroje se musely přetavit i v rámci vnitrostátních právních úprav a výjimkou nebylo ani české daňové zákonodárství. Ve smyslu základního implementačního pravidla bylo nezbytné přijmout určitou reflexi v rámci národních právních řádů do 31. prosince 2018 s účinností od 1. ledna 2019. Z uvedeného pravidla existují výjimky, a to pokud jde o exit tax (tam byla implementační doba stanovena až do 31. prosince 2019) a rovněž v případě pravidel doplněných směrnicí ATAD II (zde platila v zásadě implementační doba do 31. prosince 2019 s výjimkou reverzních hybridních nesouladů, při kterých je implementace možná až do konce roku 2021).

Jelikož v zásadě u většiny pravidel (s výjimkou výše zmíněných reverzních hybridních nesouladů) uplynula implementační doba, je možné hodnotit metody a formy využity českým zákonodárcem na zachování účelu sledovaného směrnicí ATAD I a ATAD II. V podstatě každé jedno ze zmíněných opatření by bylo možné podrobit výzkumu ze tří rovin, a to evropské, národní a judikatorní, přičemž na tomto místě bude pozornost zaměřena na národní rovinu, tzn. jakou podobu mají jednotlivé nástroje v právním řádu České republiky.

### 7.3 Post-ATAD boj proti daňovým únikům v České republice

Český právní řád již pamatuje na všechny ATAD pravidla, přičemž novelizace se nedotkly jen zákona o daních z příjmů,<sup>370</sup> ale rovněž daňového řádu (pokud jde o pravidlo GAAR). Jednotlivé novelizace byly přijímány s různým časovým odstupem, přičemž u všech pravidel byla zachována implementační doba stanovená směrnicí ATAD I a II.

Pravidla v boji proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem mohou ve svém komplexu přispět k zamezení únikům na daních v oblasti korporátní daně. Existují však určité odchylky v porovnání s tím, co předepisovala směrnice ATAD I ve znění směrnice ATAD II a stejně vyvstává otázka zachování nebo nezachování minimálního standardu ve smyslu čl. 3 směrnice ATAD I. Proto v dalším textu je poukázáno jen na určité anomálie české právní úpravy a také na potenciální následky s tím spojené. U většiny pravidel v podstatě neměla česká legislativa žádnou historickou zkušenost.

Pravidla o omezení zahrnutí úroků se zakládají na ustanovení limitu pro maximální výši úroků z úvěrů a půjček, účtovanou v nákladech, zahrnovanou do daňových výdajů, pokud jsou úvěry a půjčky vypláceny mezi závislými právníckými osobami.<sup>371</sup> Právě zde se otevírala při implementaci možnost stanovení přísnějších hranic pro uplatnění dotčeného opatření. Český zákonodárce se přiklonil však k úpravě de minimis a zachoval standard předpokládaný směrnicí ATAD I, tedy na úrovni 30 % EBITDA. Mimo jiné se v České republice může uplatnit i další limit, a to na úrovni 80 mil. Kč. Tato částka je v podstatě vyjádřením čl. 4 odst. 3 písm. a) směrnice ATAD I s tím, že ten stanoví možnost přiznat nárok na odpočet nákladů na výpůjčních nepřesahující částku 3 mil. €. Samozřejmě, disproporce mohou nastat v důsledku změn referenčního směnného kurzu české koruny k měně euro. Tak se tento limit může posunout i nad hranici 3 mil. €, což už bude pravidlo mírnější.

Odlíšná limitace uznatelnosti zahrnutí úroků a nákladů na něj vynaložených není správným řešením. Vznikají zde velké rozdíly mezi právními úpravami jednotlivých členských států Evropské unie, což má, resp. může mít retardační

<sup>370</sup> Zákona č. 586/1992 Sb., o daní z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>371</sup> Blíže viz POPOVIČ, A. a kol. *Iniciativy EÚ pri predchádzaní daňovým únikom a daňovým podvodom a ich implementácia do vnútroštátneho právneho poriadku*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 154.

následky na aktivity subjektů na jejich území, protože se tak vytvářejí neodůvodněné rozdíly a mírnější nastavení hranic zvýhodňuje tak subjekty, na které se uvedené pravidlo vztahuje. I to může směřovat následně k aktivitám, které lze označit za vyhýbání se daňovým povinnostem.

Směrnice ATAD I umožňovala zároveň poměrně široký rozsah pro úvahu národních parlamentů v otázce ustanovení výjimek zpod uplatňování tohoto nástroje. Český zákonodárce nevyužil možnost implementace všech výjimek zpod uplatňování omezení zahrnutí úroků. Příkladem toho je i případ nepřiznání výluky v případě financování dlouhodobých projektů veřejné infrastruktury. To lze hodnotit pozitivně, protože i široká míra posuzovací pravomoci v této oblasti může vytvořit větší okruh subjektů, které se budou nacházet mimo působnosti tohoto pravidla, čímž nepřeje subjekty v těch státech, na které se výjimky nevztahují.

Exit tax je instrumentem, který se vyvíjel na pozadí vcelku turbulentní judikatury Soudního dvora Evropské unie, a jehož podstata tkví ve zdanění nerealizovaných zisků v čase přesunu rezidence poplatníka z jednoho členského státu do jiného členského státu nebo třetí země. Jde tu jen o zdůraznění silících tendencí zdaňovat příjmy tam, kde se zisky a hodnota vytvářejí.<sup>372</sup> Formy, ve kterých se implementoval tento nástroj do vnitrostátních právních řádů, jsou neméně zajímavé. České znění zdanění odchodu se neodchyluje zásadním způsobem od znění, které je obsaženo ve směrnici ATAD I. Je však otázkou, zda byl ze strany zákonodárce zachován aplikační rozsah požadovaný evropskou legislativou, co se jeví sporným.

Zdanění odchodu se aplikuje ve smyslu čl. 5 směrnice ATAD I v případě, že poplatník převádí aktiva ze svého ústředí do své stálé provozovny v jiném členském státě nebo ve třetí zemi, přičemž členský stát, ve kterém se nachází ústředí, už nemá právo zdanit převedeny aktiva z důvodu převodu, dále pokud poplatník převádí aktiva ze své stálé provozovny v členském státě do svého ústředí nebo do jiné stálé provozovny v jiném členském státě nebo ve třetí zemi, přičemž členský stát, ve kterém se nachází stálá provozovna, už nemá právo zdanit převedeny aktiva z důvodu převodu, pokud poplatník převádí svou daňovou rezidenci do jiného členského státu nebo třetí země

<sup>372</sup> BONK, F. Inštitút zdanenia pri odchode ako nástroj boja proti daňovým únikom v Európskej únii. *Justičná revue*. 2018, č. 4, s. 466–484.

s výjimkou těch aktiv, které zůstávají skutečně spojeny se stálou provozovnou v prvním státě a konečně pokud poplatník převádí podnikatelskou činnost vykonávanou jeho stálou provozovnou z jednoho členského státu do jiného členského státu nebo třetí země, přičemž členský stát, ve kterém se nachází stálá provozovna, už nemá právo zdanit převedená aktiva z důvodu převodu.

V důvodové zprávě k novele zákona o dani z příjmů, kterým byla daň z odchodu do právního řádu zavedena, se vysvětluje, z jakých důvodů v rámci aplikačního rozsahu exit tax, byl opomenut přesun aktiv a podnikatelské činnosti do zahraničí. Předkladatel návrhu zákona, kterým se novelizoval zákon o dani z příjmů, uvedl, že přesun aktiv tedy subsumoval pod přesun majetku poplatníka. Lze však dospět k závěru, že to není úplně správné, protože tím není zdůrazněno, že i při přesunu části majetku – aktiv se daň z odchodu bude aplikovat. Pokud jde o absenci další situace, tj. přesunu podnikatelské činnosti, tak argumentuje se tím, že na danou situaci se už vztahuje přesun majetku ze stálé provozovny z České republiky do zahraničí, protože při přesunu podnikatelské činnosti ze stálé provozovny dochází fakticky k jejímu zániku. I v tomto případě nelze souhlasit, protože stálá provozovna může provádět několik činností. Pokud by však došlo k přesunu části (dokonce i hlavní) podnikatelské činnosti, nebylo by možné takový přesun zdanit podle platné právní úpravy.

Vzhledem k výše uvedené skutečnosti a nastíněnému spornému aplikačnímu rozsahu znění české daně z odchodu, které zvolil zákonodárce, lze mít důvodné pochybnosti, zda došlo alespoň k zachování minimálního standardu ochrany požadovaného unijním zákonodárcem ve smyslu čl. 3 směrnice ATAD I. Na straně druhé lze kladně hodnotit to, že právní úprava nepůsobí nepromyšleně a došlo ke zřejmému propojení na již existující instituty daňového práva (zvláště pokud mluvíme o otázce návaznosti na obecnou úpravu odkladu daně).

Institutem s relativně širokou judikatorní základní je obecné pravidlo proti zneužívání, které adresuje jednání mající charakter zneužití práva v oblasti zdanění.<sup>373</sup> I přesto, že GAAR nemělo po dlouhou dobu explicitní vyjádření

<sup>373</sup> Blíže viz PRIEVOZNÍKOVÁ, K. Implementácia zákazu zneužitia práva do daňového poriadku. In: BABČÁK, V. ROMÁNOVÁ, A., VOJNÍKOVÁ, I. (eds.). *Daňové právo vs. daňové podoby a daňové úniky. Nekonferenčný zborník vedeckých prác. II. diel.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 161–168.

v daňovém zákonodárství,<sup>374</sup> tak pokud bude nahlíženo na danou problematiku přes optiku rozhodovací činnosti tuzemských soudů,<sup>375</sup> ale i Soudního dvora Evropské unie, není pochyb o existenci předmětného zákazové pravidla i v období před implementací směrnice ATAD I. Zajímavostí je i to, že český zákonodárce ponechal bez odezvy doporučení Komise ze dne 6. 12. 2012 v souvislosti s agresivním daňovým plánováním, které obsahovalo i doporučení ve vztahu k členským státům Evropské unie přijmout zákonné GAAR. I přes skutečnost, že český právní řád již postihoval určité úkony, které měly charakter zneužití práva, prostřednictvím zásady neformálnosti, tak lze dospět k názoru, že zákonné GAAR je v tomto směru mnohem precizněji. Na straně druhé jde o významný nástroj v rukou daňových autorit, který může vést dokonce k jevu, který je označován za zneužití práva státem, který je reprezentován v daném případě konkrétním správcem daně.

České znění zákonného GAAR je přísnější ve srovnání s tím, co bylo potřebné pro splnění ujednání závazku, protože stačí, jestliže převažujícím (nikoli hlavním) účelem nějaké transakce je získání daňového zvýhodnění v rozporu se smyslem a účelem daňově-právního předpisu. I tato skutečnost může vést k situacím, které byly popsány výše, a ke ztížení postavení daňového subjektu v procesu dokazování při správě daní. Nepromyšlenou aplikací zákonného obecného pravidla proti zneužívání tak může docházet k popírání práv a právem chráněných zájmů daňových subjektů (např. práva na odpočet DPH). V tomto směru tedy jde spíše o výzvu směrem k příslušným daňovým autoritám k důslednému uplatňování zákonem daného instrumentária, a to navzdory skutečnosti, že je respektováno to, že jsou to právě fiskální zájmy státu, které jsou nadřazené a preferované.

Posledními ATAD nástroji v boji proti daňovým únikům jsou pravidlo pro kontrolované zahraniční společnosti a pravidlo o hybridních nesouladech. „*CFC pravidla jsou specifickým instrumentem proti zneužívání daňového systému,*

<sup>374</sup> LANDGRÁF, R. Obecné pravidlo proti zneužívání daňového režimu: jak jej chápat, aplikovat a co přinese nového? *e-Bulletin Komory daňových poradců ČR*. 2018, č. 8, s. 30 a násl.

<sup>375</sup> Lze přitom poukázat na rozhodovací činnost Nejvyššího správního soudu České republiky (např. Rozsudek Nejvyššího správního soudu České republiky sp. zn. 9 Afs 57/2015-120), který vychází jednak z Knappovy doktríny zneužití práva a rovněž z judikatury Soudního dvora Evropské unie (blíže viz RADVAN, M., MRKÝVKA, P. a kol. *Důchodové daně*. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 57. ISBN 978-80-210-8395-0.).

„který má v souladu s cílem směrnice bránit přesunem zisků do jurisdikcí s nízkou úrovní zdanění.“<sup>376</sup> Pravidla proti hybridním nesouladem zase cílí na odstraňování případů, kdy dochází ke vzniku úniků na daních v důsledku rozdílů v právní kvalifikaci finančních nástrojů nebo subjektů při interakci alespoň dvou daňových jurisdikcí.<sup>377</sup> Dotčená pravidla však nevykazují výraznější zvláštnosti oproti obecné úpravě obsažené ve směrnici ATAD I a směrnici ATAD II a proto lze konstatovat, že jejich právní úprava v České republice má povahu de minimis.

## 7.4 Možné scénáře dalšího vývoje boje proti daňovým únikům v oblasti přímého zdanění

Evropský boj proti rozmáhajícím se únikům na daních je velmi intenzivní, což vyústilo až do přijetí balíku ATAP. Nelze konstatovat, že jde o završení snažení se v předmětné oblasti. Směrnice ATAD I a II, které byly přijaty jako součást balíčku ATAP, mají být jen jakousi předzvěstí toho, že orgány Evropské unie mají v plánu harmonizovat i oblast korporátního zdanění a přivodit tak obdobný stav, který je v současnosti v oblasti nepřímých daní (to se netýká pouze DPH, ale i jednotlivých spotřebních daní). Na to, že boj proti daňovým únikům v rámci Evropské unie neskočil konsensem při směrnicích ATAD I a II, poukazuje i Nouwen.<sup>378</sup> Přichází v úvahu tedy několik scénářů dalšího vývoje, které jsou analyzovány zvláště v následujícím textu.

### 7.4.1 Scénář č. 1: zachování současného stavu (status quo)

Nejméně pravděpodobným scénářem je zachování současného právního stavu. Daňové úniky na jednotlivých daních (zejména DPH i daň z příjmů) dosahují nadále enormní rozsah, což vnímá i veřejnost. Právě proto lze dospět k názoru, že politické elity budou nuceny i pod tlakem veřejného

<sup>376</sup> Blíže viz POPOVIČ, A. a kol. *Iniciativy EÚ pri predchádzaní daňovým únikom a daňovým podvodom a ich implementácia do vnútroštátneho právneho poriadku*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018, s. 154.

<sup>377</sup> K hybridním nesouladem blíže viz HUBA, P., SÁBO, J., ŠTRKOLEC, M. *Medzinárodné daňové úniky a metódy ich predchádzania*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016, s. 67–80.

<sup>378</sup> NOUWEN, M.F. The European Code of Conduct Group Becomes Increasingly Important in the Fight Against Tax Avoidance: More openness and Transparency is Necessary. *INTERTAX*. 2017, č. 2, s. 138–149.

mínění řešit uvedenou otázku, co je bude vést k naplnění některého z dalších scénářů, příp. jejich kombinace. Otázkou však je, zda zde bude skutečně zájem vyřešit tuto velmi aktuální otázku nebo půjde jen manifestaci tohoto zájmu směrem navenek, za současné další existence mezer a nástrojů, které umožňují vyhýbání se daňovým povinnostem v jiných formách. Tento stav, resp. scénář, jak už i daňová praxe prokazuje, by nebylo možné hodnotit jinak než negativně, což není jen problémem České republiky, ale i jiných členských států napříč Evropskou unií s určitými světlými výjimkami v oblasti skandinávského poloostrova.

#### 7.4.2 Scénář č. 2: zmnožování právních aktů v boji proti daňovým únikům

Jedním negativem současné daňové legislativy je její nízká kvalita a roztržštěnost. Z toho plyne několik problémů v oblasti právní jistoty adresátů daňověprávních norem, (ne)přehlednost a (ne)stabilita daňového práva, dále (ne)efektivnost působení daňověprávních norem, či neujasněná a zbytečně účelově využívána terminologie ustálená v daňovém zákonodárství apod. Jde tu o jeden z okruhů otázek, které stojí před vědou o daňovém právu, se kterou se musí její členové vypořádat.

Aktuální stav právní úpravy v oblasti boje proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem, už jak bylo více místech této kapitoly zdůrazňováno, není lichotivý a tato oblast se vyznačuje vnitřní nesourodostí a neprůhledností. V jednoduchosti řečeno, lze v ní identifikovat všechna negativa, které je nezbytné eliminovat i v zájmu účinnosti předmětných pravidel.

Úkolem vědy o daňovém právu je to, aby poukazovala na tyto nedostatky v zájmu toho, aby se tato těžko přehledná spleť aktů (nejen vnitrostátních, ale i evropských) přetransformovala na „sít“, která se bude vyznačovat záměrností, vnitřní účelovou harmonií a důslednou orientací na cíl, který se dotčenou právní úpravou sleduje.

Jde však o otázku, která se pravděpodobně nevyřeší v nadcházejících letech. I z tohoto důvodu se jeví tento druhý v pořadí scénář za nejpravděpodobnější a lze očekávat, že nadále bude docházet k zmnožování právní úpravy, a to i v oblasti boje proti praktikám vyhýbání se daňovým povinnostem.

Konečně, k této skutečnosti svědčí i to, že ani směrnice ATAD I, která měla být „vlajkovou lodí“ v tomto „boji“, neobsahovala komplexní úpravu všech pravidel, což si vyžádalo vzápětí její novelizaci směrnicí ATAD II.

I vyšší načrtnuté skutečnosti vedou nejen vědeckou, ale i širší veřejnost k úvahám o skutečném zájmu řešení uvedeného problému, který nelze bagatelizovat. Tyto skutečnosti ovlivňují daňovou morálku společnosti, což je přirozené, protože právě ti běžní poplatníci „doplácejí“ na nadnárodní společnosti, které stojí za politickými stranami tvořícími daňově – právní úpravu a vytvářejí tak prostor na jednání, kterými dochází k vyhýbání se placení daní.

### 7.4.3 Scénář č. 3: harmonizace korporátního zdanění

Pokud jde o harmonizaci korporátního zdanění, tak to je již po delší dobu předmětem diskusí na unijní úrovni, jejichž výsledkem byl jednak návrh směrnice o zavedení společného základu daně z příjmů právnických osob (označovaný také jako „CCTB“ z angl. slov *Common Corporate Tax Base*) a rovněž návrh směrnice o zavedení společného konsolidovaného základu daně z příjmů právnických osob (označovaný také jako „CCCTB“ z angl. slov *Common Consolidated Corporate Tax Base*). Záměrem unijního zákonodárce bylo to, aby se vytvořením jednotného souboru pravidel pro výpočet základu daně z příjmů přispělo ke snížení administrativních nákladů pro jednotlivé podniky a přispět k jejich právní jistotě. Dalším ze záměrů byl i boj proti agresivnímu daňovému plánování a tím zajistit i spravedlivější hospodářskou soutěž.

Za krok směřující k tomu lze označit právě směrnici ATAD I a II v rámci balíčku ATAP. Jelikož postoj členských států Evropské unie je ve vztahu v dané otázce zdrženlivý, což je přirozené, a ty se nechtějí vzdát své daňové suverenity, jako projevu státnosti, rezonují v teorii ohlasy, zda se směrnicí ATAD I a II neměl vytvořit pouze prostor pro přijetí budoucí úpravy harmonizující korporátní daň. Aktuálně však lze pocít'ovat, že utichla aktivita Evropské unie v dané oblasti.

Lze však zastávat názor, že Evropská unie, obdobně jako i OECD, určitě neutlumila svou aktivitu v boji proti daňovým únikům, avšak v období celosvětové pandemie šíření nebezpečné nakažlivé lidské choroby COVID-19 a zdravotních, sociálních, ekonomických a jiných následků, se tato otázka dostala do mírného pozadí. Lze však předpokládat, že v poměrně krátké



době se tyto mezinárodní subjekty vrátí k otázce řešení tohoto problému, protože kompenzační mechanismy v důsledku pandemie je třeba financovat z určitých zdrojů a ty daňové jsou vždy těmi rozpočtově nejvýznamnějšími.

S tím souvisí i zdanění digitálních služeb, které nepřispívá k vytváření spravedlivého a efektivního daňového systému napříč všemi členskými státy Evropské unie, protože najdou se i takové státy, které se snaží uvedenou situaci (alespoň dočasně) řešit unilaterálními způsoby zdanění. Tento fenomén posiluje efekt narušování základů daně a přesunu zisků. Pokud mluvíme o harmonizaci korporátního zdanění v rámci Evropské unie, tak digitální zdanění je s ním spojena nádoba a stejně jde o oblast, kde se nacházejí potenciální daňové příjmy, které mohou řešit následky pandemie onemocnění COVID-19.

Návrhy prezentovány na půdě Evropské unie však nebyly ze strany potřebné části členských států akceptovány a dosud nebyla vůle přijmout unijní úpravu daně z digitálních služeb, resp. její modifikaci (ať už adresující určité konkrétní digitální služby nebo jen na digitální reklamu). Právě v post COVID-19 světě tak patrně nabere tato otázka na aktuálnosti a členské státy přehodnotí své postoje ve vztahu k této problematice a budou potlačeny obavy ze ztráty daňové suverenity.

## 7.5 Předpokládaný vývoj boje proti daňovým únikům v oblasti DPH

Z výše uvedených částí této kapitoly je zřejmé, že ze strany Evropské unie byla doposud věnována pozornost zejména boji proti daňovým únikům v oblasti korporátního zdanění. Jde o specifickou situaci, neboť právě DPH představuje pravděpodobně tu nejproblematictější daň vůbec. Jednotlivé státy (včetně České republiky) vědomy si tuto skutečnost přijaly několik opatření v boji proti únikům na DPH, ale ty se nejeví jako efektivní vzhledem k velmi pomalu klesající tendence mezery na DPH.

Systém DPH je budován z unijní úrovně, přičemž základ je tvořen směrnici Rady 2006/112/ES o společném systému DPH. Ta je výsledkem dlouhodobého snažení, protože první směrnice o DPH pocházela z roku 1967.

*„Původním cílem její zavedení bylo zrušit daně z obrátu, které narušovaly hospodářskou*

*soutěž a brzdily volný pohyb zboží, jakož i odstranění daňových kontrol a formalit na vnitrostátních hranicích.*<sup>379</sup> Výpadky příjmů z DPH nejsou problémem jen pro státní rozpočty, ale trpí tím i rozpočet Evropské unie, protože část DPH se odvádí ve prospěch tohoto mezinárodního integračního seskupení.

I s ohledem na to byl tento systém nesčetněkrát reformovaný, ale tyto změny nepřinesly zatím kýžený efekt. Před námi stojí výzvy spjaté s globální, mobilní a digitální ekonomikou. Nynější, roztržštěný systém DPH vytváří příležitosti pro daňové úniky. Samozřejmě, Evropská unie je v dané oblasti iniciativní a přináší několik řešení pro eliminaci daňových úniků. Některé z těchto nástrojů jsou obsaženy i v navrhované reformě systému DPH, který lze považovat za velmi reálný a v brzké době budou iniciativy adresující úniky na DPH ubírat tímto směrem.

Dne 4. října 2017 Evropská komise představila svůj plán týkající se reformování systému DPH, který označila za „konečný“, resp. „definitivní“. Cílem této reformy je přispět k efektivnímu využívání všech výhod ze strany evropských podnikatelů a zvýšit jejich konkurenceschopnost na světových trzích. Jako sekundární cíl lze určitě označit předcházení a omezení rozsahu úniků na DPH.

Komise ve svých dokumentech hovoří o 4 základních zásadách reformy systému DPH, což však není správně (s ohledem na charakteristické znaky zásad, ale zejména vysokou míru abstrakce), a proto by bylo vhodné spíše používat pojem zásadní opatření. Mezi navrhovaná zásadní opatření patří:

1. *boj proti podvodům* – podvodná jednání by měla být eliminována tím, že DPH se bude vztahovat i na přeshraniční obchod, který představuje za současného stavu jednu z výjimek a je tedy osvobozen od DPH,
2. *jednotné kontaktní místo* – vytvoření jednotného kontaktního místa má zjednodušit ze strany daňových subjektů plnění jejich nepeněžních povinností (např. podávání daňových přiznání), ale i plnění vlastní daňové povinnosti,
3. *větší konzistentnost* – má se uplatňovat zásada zdanění v zemi určení, která se uplatňuje za současného stavu např. při elektronických službách,

<sup>379</sup> Evropská komise navrhla zásadní reformu systému DPH v EU. *Evropská komise* [online]. [cit. 28. 3. 2021]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP\\_17\\_3443](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_17_3443)

4. *méně byrokracie* – tato zásada se týká zejména pravidel fakturace, které by se měly značně zjednodušit.

Iniciativy ze strany Evropské komise v oblasti reformování systému DPH neutichají, ovšem čas ukáže, zda ve skutečnosti půjde o definitivní řešení bez potřeby dalších změn. Oblast DPH je v podstatě jednou z mála oblastí práva Evropské unie, která má určité třetí plochy se zásadami, na nichž se zakládá jednotný vnitřní trh. Další opatření tak musí být přijímána velmi citlivě a musí se brát zřetel i na primární právo Evropské unie a obecné právní zásady.

I přesto, že jsou někteří akademici ve vztahu ke navrhované legislativní změně zdrženlivější, nová legislativa by měla přispět k vylepšení zastaralého systému DPH a k efektivnější mezinárodní pomoci a spolupráci při správě daní, která je nezbytná a žádoucí i v kontextu rozvíjejícího se mezinárodního obchodu. Navrhovaná reforma sebou přináší několik nástrojů, které mají ambici, ale i potenciál dosáhnout stanovený účel.

Současně však reforma systému DPH nepředstavuje „revoluci“, ale jde zde spíše o postupnou evoluci systému, který je již budovaný třetí desetiletí. Také některá načrtnutá pravidla, resp. nástroje, nepředstavují jakési novum. Lze poukázat na konkrétních příkladech jako je princip státu původu, či vytvoření jednotného kontaktního místa, které již známe, avšak v mírně odlišné podobě.

Princip státu původu představuje princip, na kterém byl systém DPH od jeho počátku budován. I když po dlouhou dobu se tento stav označoval jako za „přechodný“, ukázalo se, že jeho nahrazení principem státu určení (který se v některých případech uplatňuje) by způsobilo větší komplikace než přínosy. Také institut jednotného kontaktního místa je právním řádům členských států znám, avšak ne v takové komplexní podobě, jak to navrhuje předmětná reforma.

Reforma DPH se zvykne označovat také jako „definitivní“, či „konečná“, ale je příliš brzy označovat uvedené legislativní změny takovými přívlastky a až praxe ukáže, zda si nevytnutí další. Další změny budou nezbytné, protože dynamika jakou se vyznačují společenské vztahy, které jsou předmětem daňového práva, akceleruje právě i v kontextu jevů, které přináší digitální ekonomika a nyní lze jen těžko předvídat, co další přinese.



## 8 FISKÁLNÍ POLITIKA

Fiskální politika jakožto jedna z klíčových hospodářských politik doznala v průběhu let mnohých změn. Za fiskální politiku jako takovou je sice odpovědná celá vláda, ústředním resortem, k němuž se upíná pozornost, je zde však Ministerstvo financí. Fiskální politika je tak zosobňovaná s postavou ministra financí. Ne nadarmo se hned po volbách objevují spekulace nad jmény předsedy vlády následované možnými jmény ministrů financí. Na rozdíl od méně prestižních resortů je ministru financí věnována i náležitá mediální pozornost a řada politiků, ekonomů či právníků může tento post právem považovat za vrchol své kariéry, případně předstupeň postu ministerského předsedy.

I když se fiskální politika nejčastěji spojuje s problematikou daní a státních výdajů, díky svému rozsahu se promítá do všech ostatních resortů. Jak uvádí Karfíková a Marková, implementace fiskální politiky vyžaduje dostatečné zdroje.<sup>380</sup> Vzhledem k tomu, že záměrem této publikace není zkoumání veškerých souvislostí fiskální politiky, bude tato část zaměřena primárně na změny, ke kterým od vzniku České republiky docházelo v oblasti státního rozpočtu. Rovněž jsou zde naznačeny vývojové tendence, jež mají ve svém důsledku dopad na celou ekonomiku.

### 8.1 Teoretické vymezení fiskální politiky

Teoretické vymezení fiskální politiky není jednoduché. Obecně se zde mísí pohled ekonomů a právníků. Řadu definic nalezneme právě v odborných publikacích ekonomického zaměření. Fiskální politiku tak můžeme definovat jako záměrnou „činnost státu využívající zejména státního rozpočtu k regulaci peněžních vztahů mezi státem a ostatními ekonomickými subjekty s cílem stabilizovat makroekonomický vývoj“.<sup>381</sup> Ekonomové zejména zdůrazňují její funkce, mezi které patří funkce stabilizační (tj. pomáhat ekonomice v rovnoměrném růstu

<sup>380</sup> KARFÍKOVÁ, M., MARKOVÁ, H. New Trends in the Development of the Tax System and Their Impact on the Budgetary System of the Czech Republic. In: MRKÝVKA, P. a kol. *The Financial Law Towards Challenges of the XXI Century: conference proceedings*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020, 1063 s.

<sup>381</sup> PEKOVÁ, J. *Veřejné finance: úvod do problematiky*. 3. vyd. Praha: ASPI, 2005, s. 89–165, s. 396. ISBN 80-7357-049-1.

ovšem s akceptovatelnou mírou inflace, nezaměstnanosti a stavu platební bilance), funkce alokační (tj. kvantita a kvalita nabízených veřejných statků) a funkce distribuční (tj. prostřednictvím důchodů zamezit chudobě).<sup>382</sup>

Finanční právo pohlíží na fiskální politiku z hlediska potřeby optimalizovat fiskální regulace s cílem vytvořit kvalitní normativní právní akt a odpovídající další zákonnou úpravu.<sup>383</sup> Fiskální normy je možné definovat jako permanentní meze fiskální politiky stanovené formou povoleného fiskálního výsledku. Nejčastěji se jedná o poměr deficitu daného rozpočtu a hrubého domácího produktu či poměr dluhu a hrubého domácího produktu. Fiskální normy vyplývají z finančního práva Evropské unie, přičemž stanovují limity stanovených ukazatelů.<sup>384</sup> Fiskální normy je možné členit do několika skupin podle určitých hledisek (územní působnost, okruh adresátů, čas, předmět regulace, zákaz určitých finančních činností a následky porušení). Jedná se o značně komplikovaný systém norem, neboť kromě domácích požadavků se zohledňují závazky plynoucí z členství v Evropské unii a mezinárodních smluv. U norem je patrná rovněž různá hierarchická forma. Kromě zákonů je zde možné se setkat ještě se soft-law (např. doporučeními, metodickými pokyny).

Regulace zabývající se fiskální politikou vytváří systémový normativní celek, který upravuje příjmovou stránku veřejných rozpočtů, jejich rozdělování, přerozdělování a také i konečně užití veřejných prostředků. Za fiskální právo je pak možné označit soubor norem, který je v rámci vědy finančního práva zařazen do fiskální části finančního práva. Mezi tyto soubory norem se řadí organizační normy, finančně-technické normy, normy regulující závazkové vztahy a normy řešící odpovědnost.<sup>385</sup>

<sup>382</sup> SLANÝ, A. a kol. *Makroekonomická analýza a hospodářská politika*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 86–142, s. 138. ISBN 8071797383.

<sup>383</sup> MRKÝVKA, P. *Determinace a diferenciacie finančného práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 34.

<sup>384</sup> NIZIOŁ, K. Konstrukcja optymalnej reguły fiskalnej dotyczącej deficytu i długu publicznego (aspekty prawno-ekonomiczne). In: GLINIECKA, J., DRYWA, A., JUCHNIEWICZ, E., SOWIŃSKY, T. (eds.). *Praktyczne i teoretyczne problemy prawa finansowego wobec wyzwań XXI wieku – The Practical and Theoretical Problems of Financial Law Towards Challenges of the XXI Century*. Warszawa: CeDeWu, 2017, s. 72.

<sup>385</sup> MRKÝVKA, P., BLAŽEK, J., TOMÁŠKOVÁ, E., SCHWEIGL, J. a kol. *Výbrané právní otázky fiskální odpovědnosti státu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020, 229 s., s. 6, Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Edice Scientia, sv. č. 700. ISBN 978-80-210-9771-1.

Cílem regulace zabývající se fiskální politikou by měla být optimalizace fiskální politiky (a to s ohledem na ekonomický, sociální, politický, technologický a environmentální vývoj a případné výkyvy v těchto oblastech).<sup>386</sup> Jedině takovouto stabilní fiskální politiku je možné považovat za zodpovědnou, plnící společenské poslání, a dlouhodobě udržitelnou.

## 8.2 Právní aspekty fiskální politiky

K nejdůležitějším zákonům v oblasti fiskální politiky se primárně řadí zákony o státním rozpočtu. Tyto jsou doplněny zákony o vydání státních dluhopisů a státním dluhopisovém programu. Nejnověji upravuje fiskální politiku zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

### 8.2.1 Zákony o státním rozpočtu

V 90. letech 20. století převládal konzervativní postoj představitelů ministrů financí a veřejnosti v pohledu na státní pokladnu. Cílem tedy bylo udržení vyrovnaného státního rozpočtu. V tomto duchu byly navrhovány a schvalovány jednotlivé zákony o státním rozpočtu České republiky. V § 1 v prvním odstavci se uváděly celkové příjmy a celkové výdaje státního rozpočtu. Jako příklad lze uvést zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 1997<sup>387</sup>: „*Celkové příjmy státního rozpočtu České republiky na rok 1997 (dále jen státní rozpočet) se stanoví částkou 549 100 000 000 Kč, celkové výdaje státního rozpočtu se stanoví částkou 549 100 000 000 Kč*“. Do příjmů státního rozpočtu se promítala i část výnosů z privatizace, tudíž snaha o udržení vyrovnaného státního rozpočtu byla snadněji dosažitelná. Změna se objevila v zákoně o státním rozpočtu České republiky na rok 1999.<sup>388</sup> V tomto zákoně se prvně celkové příjmy státního rozpočtu nerovnal celkovým výdajům státního rozpočtu a byl navržený schodek ve výši 31 015 000 000 Kč. Došlo tak k faktickému opuštění konzervativního pohledu na veřejné finance a příklonu ke keynesiánské teorii, jak bylo alespoň v prvních letech plánovaných deficitů státního rozpočtu mnohými ekonomy usuzováno. Tato domněnka se však stala mylnou, neboť plánované deficity veřejných financí pokračovaly nejen v dobách ekonomického

<sup>386</sup> MRKÝVKA, P., BLAŽEK, J., TOMÁŠKOVÁ, E., SCHWEIGL, J. a kol. *Vybrané právní otázky fiskální odpovědnosti státu*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020.

<sup>387</sup> Zákon č. 315/1996 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1997.

<sup>388</sup> Zákon č. 22/1999 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1999.

útlumu, ale rovněž i v dobách ekonomického růstu a již nikdy od té doby nebyl státní rozpočet plánovaný jako vyrovnaný, případně přebytkový.

V 90. letech 20. století bylo součástí zákona o státním rozpočtu rovněž ustanovení omezující nakládání s veřejnými prostředky. Toto ustanovení umožňovalo vládě či případně ministru financí upravit závazné ukazatele státního rozpočtu v souladu s organizačními či metodickými změnami, nicméně je zavazovalo k tomu, že tato opatření nesmí vést ke zhoršení výsledného salda státního rozpočtu. V zákoně o státním rozpočtu na rok 1993 se toto ustanovení objevuje v § 3<sup>389</sup>, v zákoně o státním rozpočtu na rok 1994 se nachází v § 5<sup>390</sup>, v zákoně o státním rozpočtu na rok 1995 jej nalezneme v § 8<sup>391</sup>, v zákoně o státním rozpočtu na rok 1996<sup>392</sup> a v dalších letech pak opět v § 3. V zákoně o státním rozpočtu na rok 2001<sup>393</sup> a následujících letech se pak již toto ustanovení neobjevuje.

Rovněž přímo v zákoně o státním rozpočtu České republiky na rok 1994<sup>394</sup> se prvně objevilo ustanovení o tom, že Ministerstvo financí může v průběhu daného rozpočtového období emitovat státní dluhopisy, které jsou splatné v daném roce. Vždy zde byl uvedený i celkový rozsah emise těchto státních dluhopisů. V zákoně o státním rozpočtu České republiky na rok 1994 je v § 7 konkrétně uvedeno: „*Ministerstvo financí může vydat v průběhu roku 1994 státní dluhopisy v rozsahu 16 234 000 000 Kč na úhradu jistin státního dluhu splatných v roce 1994.*“ Jak je patrné, je zde přesně stanovený i účel, nač mají být finanční prostředky získané emisí použity. Toto ustanovení bylo uvedeno v zákoně o státním rozpočtu na rok 1995<sup>395</sup> v § 10, v dalších letech pak v § 4. Rovněž i zde byl stanovený účel, na který mají být takto získané prostředky použity.

Mohlo by se zdát, že toto ustanovení je na první pohled v každém ze zákonů o státním rozpočtu stejné a liší se pouze číslem paragrafu, pod kterým je umístěno. Přesto je zde možné nalézt drobné odlišnosti, které však mají zajímavé konsekvence. Ještě v zákoně o státním rozpočtu České republiky

<sup>389</sup> Zákon č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1993.

<sup>390</sup> Zákon č. 331/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1994.

<sup>391</sup> Zákon č. 268/1994 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1995.

<sup>392</sup> Zákon č. 305/1995 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1996.

<sup>393</sup> Zákon č. 10/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1993.

<sup>394</sup> Zákon č. 331/1993 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1994.

<sup>395</sup> Zákon č. 268/1994 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1995.



na rok 1995<sup>396</sup> je uvedena stejná formulace jako v předešlém roce, liší se pouze výše částky: „*Ministerstvo financí může vydat v průběhu roku 1995 státní dluhopisy v rozsahu 38 222 000 000 Kč na úhradu jistín státního dluhu splatných v roce 1995.*“ O rok později v zákoně o státním rozpočtu České republiky na rok 1996<sup>397</sup> je uvedeno následující: „*Ministerstvo financí může vydat v průběhu roku 1996 státní dluhopisy v rozsahu 40 000 000 000 Kč na úhradu jistín státního dluhu.*“ Jak vidno, formulace, že uvedené dluhopisy mají být splatné v roce, ve kterém byly emitovány, v textu chybí. Stejně tak je informace o splatnosti emitovaných dluhopisů v daném roce vynechána i v zákoně o státním rozpočtu České republiky na rok 1997.<sup>398</sup>

Jak lze z výše uvedeného vyvodit, do roku 1995 včetně byly emitovány státní pokladniční poukázky, jejichž doba splatnosti činila několik týdnů. Všechny tyto státní pokladniční poukázky však musely být splaceny v průběhu roku, v němž byly emitovány. V roce 1996 a 1997 jsou již emitovány krátkodobé státní dluhopisy. Další změna přichází v zákoně o státním rozpočtu České republiky na rok 1998.<sup>399</sup> K výše uvedenému ustanovení je přidán ještě další odstavec, který se váže ke krytí schodku státního rozpočtu za rok 1997. Zde má opět Ministerstvo financí možnost krýt tento schodek emisí státních dluhopisů, přičemž tyto dluhopisy jsou splatné do konce roku 1998. Zajímavé je, že u státních dluhopisů emitovaných z důvodu krytí schodku státního rozpočtu za rok 1997 je časový horizont stanovený, u emisí státních dluhopisů roce 1998 není tento limit stanovený. Nutno ovšem podotknout, že v roce 1997 vykázalo národní hospodářství propad, na kterém se podílelo hned několik příčin. Rozpadla se vláda, Českou republiku zasáhly povodně a dostavil se celosvětový útlum ekonomiky způsobený asijskou finanční krizí. Taktéž bankovní sektor České republiky se potýkal s pádem několika bank a kampeliček.

Znění § 4 odst. 1 zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 1999<sup>400</sup> zůstává na první pohled stejné jako v zákoně o státním rozpočtu České republiky na rok 1998. Mění se pouze rok a částka, kterou může Ministerstvo

<sup>396</sup> Zákon č. 268/1994 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1995.

<sup>397</sup> Zákon č. 305/1995 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1996.

<sup>398</sup> Zákon č. 315/1996 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1997.

<sup>399</sup> Zákon č. 348/1997 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1998.

<sup>400</sup> Zákon č. 22/1999 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1999.

financí jako státní dluhopisy emitovat (mimořádně, tato je dvojnásobná oproti roku 1998). U odst. 2 se pak uvádí: „*Ministerstvo financí může řešit úbradu případného schodku státního rozpočtu České republiky za rok 1998 vydáním státních dluhopisů. Tyto dluhopisy jsou splatné do konce roku 2000.*“ A zde je oproti předchozímu roku patrný další posun. Emitované dluhopisy z roku 1998 jsou splatné nikoliv v rámci aktuálního roku, ale již do konce roku následujícího. Postupně tak dochází k emisi státních dluhopisů s delší dobou splatnosti.

Oproti předchozím létům se však v § 1 objevuje odst. 2, který uvádí, že schodek státního rozpočtu České republiky za rok 1999 bude uhrazen v rámci zvláštního zákona o státním dluhopisovém programu, přičemž do té doby, než bude tento zákon přijatý, je možné emitovat státní dluhopisy splatné do konce roku 2001, tedy nejpozději do dvou následujících let.

V zákoně upravující státní rozpočet na rok 2000<sup>401</sup> zákonodárci uvádějí celkové příjmy, výdaje a výši schodku státního rozpočtu, s tím, že k úhradě budou emitovány státní dluhopisy dle zvláštního právního předpisu. Žádné detailnější informace vztahující se k tomu, na jaký účel mohou být tyto státní dluhopisy použity a rovněž termín, do kdy budou tyto dluhopisy splaceny, již není zmíněný. Drobnou změnu nabídl zákon o státním rozpočtu České republiky na rok 2001.<sup>402</sup> V tomto zákoně je uvedeno, že schodek státního rozpočtu bude vypořádaný jak emisí státních dluhopisů (cca 80 %), tak změnou stavů na účtech státních finančních aktiv (cca 20 %). V tomto duchu se pak nesou i zákony o státním rozpočtu na následující roky. Občas je u vypořádání emise státních dluhopisů také uvedeno, že v určité výši budou použity dlouhodobé úvěry. Hlavním zdrojem krytí schodku státního rozpočtu však nadále zůstává emise státních dluhopisů.

Další změna se objevila u zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2020.<sup>403</sup> Zde již není zmíněno, z jakých zdrojů bude schodek státního rozpočtu vypořádaný. Konkrétně je v § 1 odst. 1 uvedeno: „*Schodek státního rozpočtu ve výši 50000000000 Kč a snížení stavu na účtech státních finančních aktiv o 18873830871 Kč budou pokryty změnou stavu státního dluhu o 481126169129 Kč.*“ Ačkoliv se v tomto zákoně jedná o schodek státního rozpočtu ve výši

<sup>401</sup> Zákon č. 58/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2000.

<sup>402</sup> Zákon č. 491/2000 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2001.

<sup>403</sup> Zákon č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020.

500 mld. Kč (stejně tak i u zákona o státním rozpočtu na rok 2021<sup>404</sup>, a při zohlednění navrženého schodku státního rozpočtu za rok 2022 ve výši 280 mld. Kč., lze v tomto období hovořit o celkově vůbec nejvyšších deficitech státního rozpočtu, které kdy byly v rámci státního rozpočtu ČR navrženy), není žádná bližší informace v této souvislosti zveřejněna. Jedná se o skutečně minimalistickou verzi, která kdy byla v této souvislosti uvedena.

Celkově lze tedy konstatovat, že od doby vzniku samostatné České republiky došlo v rámci znění zákona o státním rozpočtu k několika zásadním změnám, které můžeme chronologicky sumarizovat do tří etap. První etapa je ohraničena léty 1993 až 1998. Pro toto období je charakteristické, že státní rozpočet byl navrhovaný jako vyrovnaný. Druhá etapa se datuje od roku 1999 do roku 2019, kdy je státní rozpočet pravidelně navrhovaný jako deficitní, přičemž je uváděno, jakými konkrétními prostředky bude tento deficit vypořádaný. Nová etapa se začíná datovat od roku 2020, kdy nadále je v jednotlivých letech navrhovaný státní rozpočet jako deficitní, přičemž informace o vypořádání deficitu státního rozpočtu dosáhly minimalistické úrovně.

## 8.2.2 Zákony o vydání státních dluhopisů a státním dluhopisovém programu

Za dobu existence České republiky bylo schváleno na 45 zákonů vztahujících se k vydání státních dluhopisů či ke státnímu dluhopisovému programu. První zákon tohoto charakteru nalezneme již v roce 1993 po rozdělení Československa, poslední byl schválený v roce 2014. Tyto zákony obsahují pouze několik málo paragrafů, ve kterých je zejména zmíněna celková výše emitovaných dluhopisů a datum splatnosti těchto dluhopisů. Jak již bylo naznačeno výše, tyto zákony o státních dluhopisových programech doplňují zákony o státním rozpočtu a na významu nabývají zejména v letech, kdy je schvalovaný návrh státního rozpočtu jako schodkový.

V zákoně o vydání státních dluhopisů ke krytí schodku státního rozpočtu České republiky za rok 1992 a ke krytí schodku některých závazků České republiky souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní

<sup>404</sup> Zákon č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021.

Republiky<sup>405</sup> je v § 1 odst. 1 uvedeno, že se jednalo se o emisi státních dluhopisů ve výši 16,8 mld. Kč. V odst. 2 je stanoveno, že tyto dluhopisy jsou splatné do deseti let ode dne nabytí účinnosti zákona. Dalším v řadě byl až zákon o vydání státních dluhopisů na financování opatření k odstranění následků po povodních v roce 1997.<sup>406</sup> V této souvislosti byly emitovány dluhopisy ve výši 5 mld. Kč s tím, že doba splatnosti těchto dluhopisů je 15 let. V tom samém roce byly vydány ještě dluhopisy na úhradu schodku státního rozpočtu za rok 1996 ve výši 1,56 mld. Kč opět se splatností 15 let. V roce 1998 byl schválený zákon o vydání státních dluhopisů na úhradu schodku státního rozpočtu na rok 1997<sup>407</sup> ve výši 15,7 mld. Kč s dobou splatnosti 15 let. V roce 1999 byl schválený zákon o státním dluhopisovém programu na financování důsledků kosovské krize.<sup>408</sup> Pro tento účel byly emitovány státní dluhopisy v celkové výši 2 mld. Kč, přičemž jejich splatnost měla být do 15 let od účinnosti daného zákona. V rámci tohoto zákona v části druhé jsou pak stanoveny změny zákona o dluhopisech. Podle tohoto znění jsou státní dluhopisy vydávány v rámci státních dluhopisových programů. Dále bylo na základě tohoto zákona umožněno vydávat různé druhy dluhopisů s různými emisními podmínkami (viz § 2).

Rok 1999 lze vnímat jako hraniční rok, kdy dochází z přechodu jedné etapy emise státních dluhopisů do druhé. Tato první etapa je charakteristická tím, že objem emise státních dluhopisů činil pouze několik miliard korun, navíc termín pro finální splacení závazků vyplývajících z emisí dluhopisů byl max. 15 let. Jak však již bylo naznačeno, rok 1999 představuje předěl a v průběhu tohoto roku dochází k přechodu do další etapy, kdy mimo již výše zmíněného zákona byly schváleny ještě další zákony vztahující se k dluhopisovému programu. Jedná se o zákon o státních dluhopisových programech na úhradu

<sup>405</sup> Zákon č. 172/1993 Sb., o vydání státních dluhopisů ke krytí schodku státního rozpočtu České republiky za rok 1992 a ke krytí schodku některých závazků České republiky souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky.

<sup>406</sup> Zákon č. 162/1997 Sb., o vydání státních dluhopisů na financování opatření k odstranění následků povodní v roce 1997.

<sup>407</sup> Zákon č. 328/1998 Sb., o vydání státních dluhopisů na úhradu schodku státního rozpočtu za rok 1997.

<sup>408</sup> Zákon č. 165/1999 Sb., o státním dluhopisovém programu na financování řešení důsledků kosovské krize a o změně zákona č. 530/1990 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů, a změně zákona č. 328/1998 Sb., o vydání státních dluhopisů na úhradu schodku státního rozpočtu za rok 1997.

jistin státního dluhu splatných v roce 2000 a schodku státního rozpočtu České republiky za rok 1999 převyšujícího rozpočtovaný schodek.<sup>409</sup> V § 1, který se váže k úhradě jistin státního dluhu spatných v roce 2000, byla emise státních dluhopisů ve výši 71 mld. Kč a doba splatnosti veškerých závazků plynoucích z této emise stanovena na 35 let. V § 2, který se váže ke schodku státního rozpočtu ČR za rok 1999 převyšujícího rozpočtovaný schodek, není výše emise uvedena, doba splatnosti veškerých závazků plynoucích z této emise je pak stanovena na 2 roky. Tento zákon nabyl platnosti 16. prosince 1999, účinnosti pak 1. ledna 2000. O den později (tedy 17. prosince 1999) vešel v platnost a současně v účinnost zákon o státním dluhopisovém programu na úhradu schodku státního rozpočtu na rok 1998 a o změně zákona č. 530/1990 Sb. o dluhopisech a zákona č. 22/1999 Sb. o státním rozpočtu České republiky na rok 1999.<sup>410</sup> V rámci tohoto zákona byl rozsah státního dluhopisového programu změněn na 29,3 mld. Kč s tím, že splatnost veškerých závazků je 15 let od nabytí účinnosti tohoto zákona.

V roce 2000 byly schváleny další čtyři zákony o dluhopisovém programu. Jednalo se o státní dluhopisový program zaměřený na úhradu ztráty Konsolidační banky Praha s velikostí emise 14 mld. Kč a splatností veškerých závazků uplynutím 25 let.<sup>411</sup> Druhý se vztahoval k dluhopisovému programu zaměřenému na úhradu rozpočtovaného schodku státního rozpočtu ČR za rok 2000 ve výši emise 35 mld. Kč a splatností veškerých závazků uplynutím 20 let.<sup>412</sup> Třetí byl zacílený na dluhopisový program na částečnou náhradu škod zemědělským subjektům postiženým suchem v roce 2020 ve výši emise 5 mld. Kč a splatností veškerých závazků uplynutím 2 let.<sup>413</sup> Poslední se vázal k dluhopisovému programu na úhradu schodku státního

<sup>409</sup> Zákon č. 342/1999 Sb., o státních dluhopisových programech na úhradu jistin státního dluhu splatných v roce 2000 a schodku státního rozpočtu České republiky za rok 1999 převyšujícího rozpočtovaný schodek.

<sup>410</sup> Zákon č. 362/1999 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu schodku státního rozpočtu za rok 1998 a o změně zákona č. 530/1990 Sb., o dluhopisech, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 22/1999 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 1999.

<sup>411</sup> Zákon č. 20/2000 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu ztráty Konsolidační banky Praha, státního peněžního ústavu, za rok 1998.

<sup>412</sup> Zákon č. 148/2000 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2000.

<sup>413</sup> Zákon č. 407/2000 Sb., o státním dluhopisovém programu na částečnou náhradu škod zemědělským subjektům postiženým suchem v roce 2000.

rozpočtu ČR za rok 1999 a úhradu jistin státního dluhu splatných v letech 2000 a 2001. V § 1 tohoto zákona váží se ke schodku státního rozpočtu ČR za rok 1999 je uvedena emise 29,6 mld. Kč a splatnost veškerých závazků uplynutím 20 let. V § 2 vážících se k úhradě jistin státního dluhu splatných v letech 2000 a 2001 je pak již uváděna částka 82 mld. Kč a splatnost veškerých závazků 40 let.<sup>414</sup>

V roce 2001 nastavený trend dále pokračoval. Jednalo se o státní dluhopisový program na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen ve výši 6 mld. Kč a splatnosti veškerých závazků uplynutím 20 let.<sup>415</sup> Dále se jednalo o státní dluhopisový program na úhradu závazků plynoucích ze smluv mezi vládou ČR, SR a Spolkové republiky Německo ve výši 260 mil. DEM a splatnosti veškerých závazků uplynutím 35 let.<sup>416</sup> Poslední v tomto roce pak tvořil státní dluhopisový program na úhradu Konsolidační banky Praha ve výši 36 mld. Kč a splatnosti veškerých závazků uplynutím 45 let.<sup>417</sup>

V roce 2002 byly opět schváleny tři zákony o státních dluhopisových programech. První se týkal náhrad schodku státního rozpočtu ČR za rok 2002, kdy výše dluhopisového programu činila 44 mld. Kč a doba splatnosti všech závazků 25 let.<sup>418</sup> Druhý se vztahoval k návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních

<sup>414</sup> Zákon č. 493/2000 Sb., o státních dluhopisových programech na úhradu schodku státního rozpočtu České republiky za rok 1999 a na úhradu jistin státního dluhu splatných v letech 2001 a 2002 a o změně zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla) .

<sup>415</sup> Zákon č. 9/2001 Sb., o státním dluhopisovém programu k získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen.

<sup>416</sup> Zákon č. 170/2001 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu závazků plynoucích ze Smlouvy mezi vládou České republiky, vládou Slovenské republiky a vládou Spolkové republiky Německo o ukončení vzájemného zúčtovacího styku v převoditelných rublech a vypořádání vzájemných závazků a pohledávek, které vznikly jako saldo v převoditelných rublech ve prospěch Spolkové republiky Německo, o změně zákona č. 407/2000 Sb., o státním dluhopisovém programu na částečnou náhradu škod zemědělským subjektům postiženým suchem v roce 2000, a o změně zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>417</sup> Zákon č. 259/2001 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu ztráty Konsolidační banky Praha, státního peněžního ústavu, za rok 1999 a o změně zákona č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>418</sup> Zákon č. 203/2002 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2002.

záložen, kdy výše dluhopisového programu činila 1,2 mld. Kč a doba splatnosti všech závazků 20 let.<sup>419</sup> Třetí se vztahoval k úhradě výdajů s vysláním 6. polní nemocnice do Afghánistánu ve výši 600 mil. Kč a dobou splatnosti všech závazků 20 let.<sup>420</sup>

V roce 2003 dochází ke schválení pěti zákonů vztahujících se ke státnímu dluhopisovému programu. První z nich se týká úhrady schodku státního rozpočtu za rok 2003 ve výši 106 mld. Kč a splatnosti veškerých závazků uplynutím 40 let.<sup>421</sup> Další se vztahuje k úhradě schodku státního rozpočtu ČR za rok 2001 a 2000, a to ve výši 37,6 mld. Kč a dobou splatnosti veškerých závazků uplynutím 30 let.<sup>422</sup> Třetí se váže k úhradě jistin státního dluhu splatných v letech 2003 a 2004, který je stanovený ve výši 40 mld. Kč a splatnosti veškerých závazků uplynutím 40 let.<sup>423</sup> Dále došlo k navýšení finančních prostředků z 1,2 mld. Kč na 2 mld. Kč vztahujících se k návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen, přičemž doba splatnosti závazků nebyla zmíněna.<sup>424</sup> Poslední zákon se pak týká dluhopisového programu ve výši 47,6 mld. Kč na úhradu výdajů spojených s výstavbou dálnice D47. Veškeré závazky by dle tohoto zákona měly být splaceny uplynutím 25 let od nabytí účinnosti zákona.<sup>425</sup>

Rok 2004 byl v komparaci s ostatními roky odlišný v tom, že byl schválen pouze jeden zákon o státním dluhopisovém programu. Výše emise státních dluhopisů činila 103,6 mld. Kč a doba splatnosti 35 let. Následující rok byly

<sup>419</sup> Zákon č. 215/2002 Sb., o státním dluhopisovém programu k získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen.

<sup>420</sup> Zákon č. 283/2002 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu výdajů spojených s vysláním 6. polní nemocnice do Afghánistánu.

<sup>421</sup> Zákon č. 120/2003 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtovaneho schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2003.

<sup>422</sup> Zákon č. 121/2003 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu schodku státního rozpočtu České republiky za rok 2001 a na úhradu neuhrazené části schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2000.

<sup>423</sup> Zákon č. 122/2003 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu jistin státního dluhu splatných v letech 2003 a 2004.

<sup>424</sup> Zákon č. 177/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 215/2002 Sb., o státním dluhopisovém programu k získání finančních prostředků na poskytnutí návratné finanční výpomoci ze státního rozpočtu ke krytí výplaty náhrad ze Zajišťovacího fondu družstevních záložen.

<sup>425</sup> Zákon č. 220/2003 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu výdajů spojených s výstavbou dálnice D47.

schváleny opět tři zákony o státním dluhopisovém programu. První se vztahuje k úhradě jistin státního dluhu splatného v roce 2005 a 2006. Výše dluhopisového programu činila 80 mld. Kč a doba splacení činila nejpozději 40 let. Dále je v § 1 odst. 4 uvedeno, že v roce 2005 budou splaceny jistiny státních dluhopisů 31. emise ve výši 22 mld. Kč, v roce 2006 pak dojde ke splacení jistiny státních dluhopisů 38. emise ve výši 30 mld. Kč a 37. emise ve výši 28 mld. Kč.<sup>426</sup> Druhý zákon o státním dluhopisovém programu se váže k úhradě části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu na rok 2005. Celkový objem emise je 72,5 mld. Kč a doba splatnosti činí 35 let.<sup>427</sup> Posledním z této trojice zákonů je zákon o státním dluhopisovém programu na úhradu závazku ze státní záruky za konsolidaci a stabilizaci bankovního sektoru a finančních dopadů z dělení majetku ČSFR. V rámci tohoto zákona bylo emitováno 22 mld. Kč s dobou splatnosti 40 let.<sup>428</sup>

Následující dva roky byly ve znamení vždy dvou zákonů o státním dluhopisovém programu. Každý rok dochází ke schvalování emise státních dluhopisů vztahujících se k úhradě části schodku státního rozpočtu na příslušný rok. V roce 2006 se jednalo o 65 mld. Kč se splatností 55 let.<sup>429</sup> V roce 2007 činila částka 86,5 mld. Kč a doba splatnosti 35 let.<sup>430</sup> Vyjma toho byl ještě v roce 2006 schválený zákon o dluhopisovém programu na úhradu jistin státního dluhu splatných v letech 2007 a 2008. Objem emise státních dluhopisů činil 132,9 mld. Kč a doba splatnosti 55 let.<sup>431</sup> V roce 2007 se opět jednalo o dluhopisový program na úhradu jistin státních dluhopisů, které byly odkupovány z trhu v roce 2007. Celková emise činila 10 mld. Kč a doba splatnosti 40 let.<sup>432</sup>

<sup>426</sup> Zákon č. 172/2005 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu jistin státního dluhu, splatných v letech 2005 a 2006.

<sup>427</sup> Zákon č. 287/2005 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2005.

<sup>428</sup> Zákon č. 547/2005 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu závazku ze státní záruky za konsolidaci a stabilizaci bankovního sektoru a finančních dopadů z dělení majetku České a Slovenské Federativní Republiky mezi Českou republikou a Slovenskou republikou ve prospěch České národní banky.

<sup>429</sup> Zákon č. 202/2006 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2006.

<sup>430</sup> Zákon č. 175/2007 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2007.

<sup>431</sup> Zákon č. 623/2006 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu jistin státního dluhu, splatných v letech 2007 a 2008.

<sup>432</sup> Zákon č. 105/2007 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu jistin státních dluhopisů odkupovaných z trhu v roce 2007.



V roce 2008 byly schváleny tři zákony o dluhopisových programech. První se vztahoval k úhradě části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu na rok 2008 ve výši 60 mld. Kč a dobou splatnosti 55 let.<sup>433</sup> Druhý se pojal k úhradě jistin státního dluhu splatných v letech 2009 a 2010 ve výši 253 mld. Kč a dobou splatnosti 55 let.<sup>434</sup> Třetí upravoval úhradu jistin státních dluhopisů odkupovaných z trhu v roce 2008, kdy maximální výše dluhopisového programu činila 20 mld. Kč a doba splatnosti 50 let.<sup>435</sup>

V roce 2009 byly opětovně schváleny tři zákony o dluhopisových programech. První se netradičně pojal s poskytnutím finanční pomoci vládě Lotyšské republiky pro řešení stabilizace ekonomiky v letech 2009 a 2010. Maximální dluhopisový program činil celkem 200 mil. € s dobou splatnosti 15 let.<sup>436</sup> Druhý se vztahoval k úhradě části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu na rok 2009, a to ve výši 23,6 mld. Kč a dobou splatnosti 55 let.<sup>437</sup> Třetí se vázal k náhradám škod spojených se záplavami a povodněmi v roce 2009 ve výši 7 mld. Kč a dobou splatnosti 35 let.<sup>438</sup>

S rokem 2010 se pojí čtyři zákony o dluhopisovém programu. První se opět váže k úhradě části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu na rok 2010 ve výši 153, 2 mld. Kč a dobou splatnosti 55 let.<sup>439</sup> Druhý se vztahuje k úhradě rozpočtovaného schodku na rok 2009. Zde je uvedeno pouze, že dojde k navýšení částky na úhradu tohoto rozpočtovaného schodku

<sup>433</sup> Zákon č. 244/2008 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2008.

<sup>434</sup> Zákon č. 299/2008 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu jistin státního dluhu, splatných v letech 2009 a 2010, a na úhradu jistin státních dluhopisů odkupovaných z trhu v letech 2009 a 2010.

<sup>435</sup> Zákon č. 413/2008 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu jistin státních dluhopisů odkupovaných z trhu v roce 2008.

<sup>436</sup> Zákon č. 107/2009 Sb., o státním dluhopisovém programu na poskytnutí finanční pomoci vládě Lotyšské republiky na řešení stabilizace ekonomiky v letech 2009 a 2010.

<sup>437</sup> Zákon č. 214/2009 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2009 a o změně zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>438</sup> Zákon č. 382/2009 Sb., o státním dluhopisovém programu na částečnou úhradu nákladů spojených s odstraněním následků škod způsobených záplavami a povodněmi v červnu a červenci 2009.

<sup>439</sup> Zákon č. 83/2010 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2010.

na 37,6 mld. Kč. Doba splatnosti uvedeného závazku není uvedena.<sup>440</sup> Třetí zákon je dodatkem zákona o státním dluhopisovém programu<sup>441</sup> vztahujícího se k úhradě nákladů spojených se záplavami a povodněmi v roce 2009. Nově jsou zde přidány i povodně a záplavy v roce 2010 a celková výše emitovaných státních dluhopisů činí 10 mld. Kč. Doba vypořádání uvedených závazků zůstává beze změny.<sup>442</sup> Čtvrtý zákon se vztahuje k úhradě jistin státního dluhu splatných v roce 2011 a 2012, kdy maximální výše dluhopisového programu činí 274,6 mld. Kč a doba splatnosti 55 let.<sup>443</sup>

V roce 2011 byly schváleny dva zákony o dluhopisovém programu. První se stále ještě váže k úhradě části schodku státního rozpočtu vykázaného v roce 2009. Maximální výše státního dluhopisového programu činí 148 mld. Kč a doba splatnosti 55 let.<sup>444</sup> Druhý se pojí k úhradě části rozpočtového schodku státního rozpočtu na rok 2011, a to ve výši 131,6 mld. Kč a dobou splatnosti 55 let.<sup>445</sup>

Rok 2012, 2013 a 2014 byl charakteristický tím, že v každém roce byl schválený pouze jeden zákon o dluhopisovém programu. V roce 2012 činil dluhopisový program na úhradu schodku státního rozpočtu v daném roce 101,3 mld. Kč s dobou splatnosti nejpozději uplynutím 55 let od účinnosti zákona.<sup>446</sup> V roce 2013 se jedná o kumulaci jednotlivých dílčích zákonů. Primárně je zde uveden dluhopisový program vázící se k úhradě schodku státního rozpočtu v roce 2011 a dále dalších závazků splatných v roce 2013.

<sup>440</sup> Zákon č. 84/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 214/2009 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2009 a o změně zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>441</sup> Zákon č. 382/2009 Sb., o státním dluhopisovém programu na částečnou úhradu nákladů spojených s odstraněním následků škod způsobených záplavami a povodněmi v červnu a červenci 2009.

<sup>442</sup> Zákon č. 180/2010 Sb., kterým se mění zákon č. 382/2009 Sb., o státním dluhopisovém programu na částečnou úhradu nákladů spojených s odstraněním následků škod způsobených záplavami a povodněmi v červnu a červenci 2009.

<sup>443</sup> Zákon č. 411/2010 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu jistin státního dluhu splatných v letech 2011 a 2012 a na úhradu jistin státních dluhopisů odkupovaných z trhu v letech 2011 a 2012.

<sup>444</sup> Zákon č. 29/2011 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části schodku státního rozpočtu České republiky za rok 2009 převyšujícího rozpočtovaný schodek.

<sup>445</sup> Zákon č. 96/2011 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2011.

<sup>446</sup> Zákon č. 95/2012 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2012.

Výše státního dluhopisového programu spojeného s úhradou schodku státního rozpočtu v roce 2011 činí 7,8 mld. Kč. Objem státního dluhopisového programu pojičího se s dalšími závazky splatnými v roce 2013 činí 149 mld. Kč. Všechny závazky pak mají být splaceny nejpozději uplynutím 105 let<sup>447</sup>, což je oproti předchozím rokům výrazný skok. Stejně tak i v roce 2014 došlo ke kumulaci všech závazků státu vztahujících se ke státním dluhopisům pod jeden zastřešující zákon. Jednalo se úhrady jmenovitých hodnot státních dluhopisů a dluhů státu splatných v daném roce. Celková výše dluhopisového programu činí 209,6 mld. Kč a doba splatnosti všech závazků je 105 let.<sup>448</sup> Tento rok je rovněž posledním, kdy je zákon o státním dluhopisovém programu schválený, v dalších letech se zákony o státním dluhopisovém programu již neobjevují.

Celkově je možné shrnout, že od roku 2000 dochází k postupnému zvyšování doby splatnosti veškerých závazků z emitovaných státních dluhopisů sloužících ke krytí ročních deficitů státního rozpočtu. V roce 2000 byly státní dluhopisy emitovány na dobu 20 let, v roce 2002 pak již na 25 let, a od roku 2003 dochází k prodloužení nejčastěji na dobu 35 či 40 let. Od roku 2006 se začala objevovat lhůta splatnosti i 55 let, od roku 2008 do roku 2012 pak byla uváděna již trvale. Od roku 2013 se doba pro splacení všech závazků plynoucích ze státních dluhopisů prodloužila o 50 let na celkových 105 let. Splatnost závazků státních dluhopisů sloužících k úhradě jistin státního dluhu splatného v daných letech se rovněž prodlužuje a většinou je časové období určené pro úhradu veškerých závazků mnohem delší než splatnost státních dluhopisů sloužících ke krytí ročních deficitů. Výjimku tvoří poslední dva roky, kdy byly zákony o státním dluhopisovém programu schváleny. Zde došlo ke zrušení rozdílu mezi státními dluhopisy určenými ke krytí ročních deficitů a státními dluhopisy určenými k úhradě jistin státního dluhu splatných v daném roce. Pro veškeré závazky státu je zde určena lhůta 105 let.

<sup>447</sup> Zákon č. 295/2013 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu části schodku státního rozpočtu České republiky za rok 2011 převyšujícího rozpočtovaný schodek a o státním dluhopisovém programu na úhradu dalších závazků státu splatných v roce 2013.

<sup>448</sup> Zákon č. 89/2014 Sb., o státním dluhopisovém programu na úhradu jmenovitých hodnot státních dluhopisů a některých dalších dluhů státu splatných v roce 2014.

Dále lze konstatovat, že finanční prostředky získané emisí státních dluhopisů byly určeny na pokrytí kapitálových a běžných výdajů, přičemž potřeba pokrýt běžné výdaje byla mnohem častější. Od roku 1999 se pak vždy objevuje zákon o státním dluhopisovém programu, na základě něhož mají být získané prostředky použity pro úhradu jistin dluhopisů splatných v daných letech. Dochází tak k pouhému rolování dluhu.

Je možné jen spekulovat, jak by se dále zákony o dluhopisovém programu vyvíjely. Z dostupných ekonomických dat a ze zákonů o státním rozpočtu z pozdějších let lze předpokládat, že by neustále docházelo ke zvyšování absolutní částky potřebné ke splacení závazků státu a k prodlužování délky doby splatnosti.

### 8.2.3 Zákon o rozpočtové odpovědnosti

V roce 2017 přijala Česká republika zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti<sup>449</sup> s retroaktivní účinností od 1. 1. 2017. Tento zákon transponoval část evropské směrnice o požadavcích na rozpočtové rámce členských států.<sup>450</sup> Cílem této směrnice je povinnost zakomponovat do svého právního řádu fiskální pravidla k zamezení nadměrného zadlužování členských zemí EU. Hlavním důvodem pro legislativní úpravu této oblasti byla situace panující v oblasti veřejných financí u mnoha členských zemí v období 2008–2010, tedy po hospodářské krizi. V tomto období došlo ve všech zemích EU k růstu vládního dluhu. Dle požadavků stanovených Maastrichtskými fiskálními kritérii činí hranice pro vládní dluh 60 % HDP a hranice pro deficit vládního sektoru 3 % HDP.<sup>451</sup> Tento limit je zavazující nejen pro nově vstupující členy do měnové unie, ale i pro již přijaté členské země, které by měly dokazovat stabilitu systému veřejných rozpočtů prostřednictvím Stabilizačních programů. Zájemci pro vstup do eurozóny pak zpracovávají tzv. Konvergenční programy. Nad dodržování fiskálních kritérií

<sup>449</sup> Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.

<sup>450</sup> Směrnice Rady 2011/85/EU ze dne 8. 11. 2011 o požadavcích na rozpočtové rámce členských států. In: *EUR-Lex* [cit. 28. 11. 2023]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0085>

<sup>451</sup> Více ke kritériím viz Convergence criteria – Fiscal Developments. *European Central Bank* [online]. 3. 1. 2017 [cit. 11. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb/html/convergence-criteria.en.html>

bdí Rada ministrů, která v případě pochybností může aktivovat procedury stanovené v Paktu stability a růstu.<sup>452</sup>

Česká republika s implementací požadovaných fiskálních opatření do svého právního řádu dlouho otálela a byla tak jednou z posledních zemí, která se požadavky rozpočtové odpovědnosti zabývala. Původně měl mít zákon o rozpočtové odpovědnosti povahu ústavního zákona, ovšem díky nedosta- tečné pozici vládní koalice a nepřesvědčení opozičních poslanců o nutnosti prosazení v podobě ústavního zákona, získal zákon o rozpočtové odpověd- nosti formu pouze běžného zákona. V České republice vyjma již zmíně- ného zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti se touto problemati- kou zabývá i zákon, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti.<sup>453</sup> Třetím zákonem souvisejícím s rozpočtovou odpovědností je zákon o sběru vybraných údajů pro účely monitorování a řízení veřejných financí.<sup>454</sup>

Zákon o rozpočtové odpovědnosti stanovuje veřejným rozpočtům řadu povinností. Samotný pojem „rozpočtová odpovědnost“ však není v české legislativě upravený. Tuto odpovědnost je možné odvodit od pojmu právní odpovědnost, čímž je vnímáno „*uplatnění nepříznivých právních následků stanove- ných právní normou vůči tomu, kdo porušil právní povinnost*“.<sup>455</sup>

Zákon o rozpočtové odpovědnosti v § 2 odst. 1 až 3 uvádí požadavky kla- dené na stát, územní samosprávné celky a další veřejné instituce vztahující se k hospodaření s veřejnými prostředky. Hlavním požadavkem je hospoda- řit s veřejnými prostředky hospodárně, efektivně, transparentně, způsobem zajišťujícím dlouhodobou udržitelnost a využívat je k podpoře makroeko- nomických a sociálních cílů. Taktéž vymezení toho, co je možné považo- vat za „dlouhodobou udržitelnost“ v zákoně chybí. Pokud si opět vypo- můžeme ekonomickou definicí, pak za dlouhodobou udržitelnost fiskální politiky je možné považovat tu, kdy současná hodnota budoucích primárních

<sup>452</sup> V rámci Paktu stability a růstu jsou však již stanoveny sankce za nedodržení stanovených kritérií, které v konečném důsledku mohou fiskální situaci dané země spíše zhoršovat místo toho, aby přispěly k jejímu zlepšení.

<sup>453</sup> Zákon č. 24/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti.

<sup>454</sup> Zákon č. 25/2017 Sb., o sběru vybraných údajů pro účely monitorování a řízení veřej- ných financí.

<sup>455</sup> HÁRVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Brno: 1998, s. 234.

přebytků bude rovna současné výši dluhu.<sup>456</sup> Jak je tedy patrné, časový horizont hraje při definování ukazatelů udržitelnosti důležitou roli.

Celkově však z § 2 plynou následující skutečnosti:

- Požadavek na zdravé a udržitelné finance z hlediska účelu, na který mají být použity (viz odst. 1);
- Požadavky kladené na veřejné instituce v nakládání s veřejnými financemi (viz odst. 2), přičemž veřejné instituce jsou definovány v § 3, kam se řadí stát, ÚSC, státní fondy, státem zřízené organizace, veřejné vysoké školy, veřejné výzkumné organizace a zdravotní pojišťovny.

Časový horizont se objevuje pouze u požadavků kladených na úroveň dluhu obcí (§ 17 odst. 1). Tento údaj se nevztahuje k požadavku splatit dluh v nějakém časovém horizontu, ale je zkoumán objem dluhu v podílu k celkovým příjmům obce za poslední čtyři roky, přičemž tento podíl je stanovený na úrovni 60 %. V následujícím kalendářním roce je pak obec povinna snižovat výši vlastních závazků o alespoň 5 % z rozdílu mezi výší dluhu a průměru příjmů obce za poslední čtyři roky. Ačkoliv tedy ještě před schválením tohoto zákona bylo možné konstatovat, že legislativa upravující rozpočtový proces v České republice je pozitivní a vztah státního rozpočtu a municipálních rozpočtů zůstává vyrovnaný<sup>457</sup>, nelze ve světle zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti toto nadále tvrdit.

Obecně platí tzv. dluhová brzda, tedy jestliže výše dluhu veřejných institucí dosáhne nad 55 % HDP, musí vláda v následujícím měsíci zpracovat návrh střednědobého výhledu státního rozpočtu a rozpočtu státních fondů, jenž bude směřovat k dlouhodobě udržitelnému stavu veřejných financí. Rovněž vláda předloží Poslanecké sněmovně návrhy rozpočtů zdravotních pojišťoven, které musí být vyrovnané. ÚSC musí na další rok navrhopvat pouze vyrovnané nebo přebytkové rozpočty. Ostatní veřejné instituce pak nesmí přistupovat k novým závazkům vyjma těch, které jsou kofinancovány z projektů EU. Tato opatření nemusí být uplatněna pouze v případě významného zhoršení ekonomického vývoje, pokud se země nachází v nouzovém stavu,

<sup>456</sup> BLANCHARD, O. a kol. The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question. *OECD Economic Studies*. 1990, č. 15, s. 11.

<sup>457</sup> PAŘÍZKOVÁ, I. The Budgetary Process of Territorial Self-Governing Units in the Czech Republic. In: RADVAN, M. a kol. (eds.). *The financial law towards challenges of the XXI century: Conference proceedings*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2017. 529 s.

stavu ohrožení státu či válečném konfliktu, dále v případě mimořádných opatření vyhlášených vládou ke zvýšení obranyschopnosti státu z důvodu zhoršování bezpečnosti situace a jestliže jsou vynakládány výdaje na odstraňování živelných pohrom.

V případě, že dluh veřejného sektoru se zvýší nad 60 % nominálního HDP, je vláda zavázána hledat možnosti vedoucí ke snížení tohoto veřejného dluhu (viz § 13–16 zákona o pravidlech rozpočtové odpovědnosti).

K této formulaci je možné vznést několik námitek. Primárně jsou tato opatření velmi obecného charakteru a nestanovují, která opatření jsou prioritními a v jaké výši musí být jednotlivé návrhy formulovány. Není zde rovněž stanovena povinnost, která by vládě nařizovala dosahovat vyrovnaného či přebytkového rozpočtu. Vše má být v souladu s dlouhodobou fiskální udržitelností. Vzhledem k chybějící definici se pak tato dlouhodobá fiskální udržitelnost může vykládat různě. Při srovnání povinností kladené na vládu a obce, jsou na obce kladeny daleko vyšší požadavky. Obce totiž musí vždy v dané situaci povinně navrhnout vyrovnaný či přebytkový rozpočet.

Pro sledování a hodnocení plnění fiskálních pravidel byl stanovený nezávislý orgán nesoucí označení Národní rozpočtová rada. Mimo výše uvedené činnosti má dále zjišťovat a vyhlášovat výši dluhu, zpracovávat každoroční zprávu o dlouhodobé udržitelnosti veřejných rozpočtů v České republice a predikovat vliv vládních politik na fiskální a rozpočtovou politiku.

Celkově je možné konstatovat, že zákon o pravidlech rozpočtové odpovědnosti tady sice existuje, Národní rozpočtová rada pravidelně svá stanoviska prezentuje, nicméně žádné velké dopady na realizaci fiskální politiky nelze spatřovat. Do té doby, než bude dosaženo dluhové brzy či bude změněno složení vlády, kdy do čela budou jmenovány osoby, jež budou více preferovat rozpočtovou udržitelnost, nelze předpokládat, že by došlo k nějaké výraznější změně.

#### 8.2.4 Další změny zapříčiněné koronavirovou pandemií

Samostatnou kapitolu by pak mohla tvořit snaha více zapojit ČNB do aktivit spojených s fiskální politikou. Jak uvádí Schweigl, ačkoliv jsou monetární

a fiskální politika relativně nezávislé, přesto jsou nerozlučně propleteny.<sup>458</sup> V dubnu 2020 byly již učiněny novelou zákona o ČNB určité kroky vedoucí k posílení role centrální banky při pomoci státu a ekonomiky oslabené pandemií koronaviru COVID-19. ČNB se tak připojila k centrálním bankám jako americká centrální banka či Evropská centrální banka, které se rozhodly tímto způsobem podporovat domácí ekonomiky. Důvod této změny výstižně vysvětlil hlavní ekonom ING Jakub Seidler: „*Aby se stát nedostal do situace, že o jeho dluhopisy nebude mít trh zájem, nebo aby se nemusel zadlužovat za velmi vysoký úrok, ČNB bude moci vyslat signál, že bude mít o dluhopisy zájem. To pak státu umožní si na trhu půjčit za výhodnějších podmínek.*“<sup>459</sup> 24. března 2021 schválila Poslanecká sněmovna další novelu zákona o ČNB, která měla zejména rozšířit okruh nástrojů měnové politiky a také okruh subjektů, s nimiž může ČNB uzavírat obchody na volném trhu. Ministryně financí k této novele dodala: „*Volnější limity obchodů naší centrální banky umožní pružněji reagovat na nepředvídatelné události vyžadující změny v nastavení měnové politiky. Státní dluhopisy současně získají na atraktivitě u investorů řadu nebankovních finančních institucí, což státu může ušetřit stovky milionů na úrocích při obsluze státního dluhu. Ušetřené peníze můžeme letos využít při boji s pandemií. Navíc po roce 2021 budou z této změny těžit i budoucí vlády.*“<sup>460</sup> Nezbyvá než doufat, že slova bývalé ministryně budou pravdivá a že tato novela se nestane jen další přítěží pro budoucí vlády.

### 8.3 Ekonomické dopady fiskální politiky

Jak je uvedeno výše, státní rozpočet byl až do roku 1998 navrhovaný jako vyrovnaný. Přesto to neznamená, že Česká republika po svém vzniku neměla žádný dluh. Státní dluh se po rozdělení Československa pohyboval ve výši cca 155 mld. Kč. Vzhledem k poměru vůči HDP však tento dluh dosahoval v roce 1993 výše 13,2 % HDP. Do roku 1996 však docházelo k poklesu

<sup>458</sup> SCHWEIGL, J. Monetary Financing Ban in the EU Law. In: MRKÝVKA, P. a kol. (eds.). *The challenges of local government financing in the light of European Union regional policy*. (Conference Proceedings). 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018, 640 s.

<sup>459</sup> Opatření vlády: ČNB umožní nákup státních dluhopisů i od bank. *FINTAG* [online]. [cit. 31. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.fintag.cz/2020/03/24/opatreni-vlady-cnb-umozni-nakup-statnich-dluhopisu-i-od-bank/>

<sup>460</sup> Novela zákona o České národní bance byla schválena Poslaneckou sněmovnou a mří do Senátu. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 31. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2021/vetsi-stabilita-bankovniho-a-hypotecniho-41228>



na 8,5 % HDP. V dané době však byl značně vysoký skrytý dluh, do kterého se započítávala zejména nedostatečná a zastaralá infrastruktura a nedosta- tečné vybavení a mizivá modernizace tehdy privatizovaných podniků. Řada závazků byla převáděna na instituce vzniklé v době transformace, např. Fond národního majetku, Konsolidační banka apod. Rozdíl mezi oficiálním a skrytým deficitem státního rozpočtu je možné poukázat na příkladu roku 1997. Oficiální deficit dosahoval tehdy výše cca 1 % HDP, skutečný deficit však dle Světové banky atakoval hranici 6 % HDP.<sup>461</sup> Od tohoto roku pak dochází ke zvyšování státního dluhu. V roce 1996 činila výše státního dluhu 155,2 mld. Kč, přičemž za čtyři roky stoupl státní dluh na téměř dvojnásobek, z 8,5 % HDP na 12,1 % HDP. Za další čtyři roky, tedy v roce 2004 došlo ke zvýšení státního dluhu opět o dvojnásobek (592,9 mld. Kč). Exponenciální růst státního dluhu se pak zvyšoval, kdy v roce 2008 dosáhl téměř 1 bil. Kč. Zjednodušeně lze konstatovat, že státní dluh se i přes dlouhotrvající období konjunktury každé čtyři roky zdvojnásobil.

V roce 2009 se česká ekonomika díky krizi propadla o 4,7 % HDP a také vykázala rekordní schodek státního rozpočtu, který činil 192,4 mld. Kč. Státní dluh se zvýšil na cca 30 % HDP. V roce 2010 a následujících bylo snahou vlády realizovat úsporná opatření a získat vyšší příjmy. Došlo tak ke zvyšování sazby DPH, zavedení solidární daně pro osoby s vysokým příjmem a snižo- vání platů státním zaměstnancům. Tato opatření měla své zastánce i odpůrce. Zastánci kvitovali snahu realizovat úsporné kroky, které by pomohly stabili- zovat udržitelné zadlužení státu. Odpůrci poukazovali na skutečnost, že tato opatření nejsou v dané ekonomické situaci nejvhodnější a že plynou proti stimulaci ekonomiky. Tato obava se skutečně naplnila a v letech 2012 a 2013 se česká ekonomika opět ponořila do recese. I tak v letech 2010 až 2012 docházelo ke zvyšování státního dluhu průměrně o 163 mld. Kč ročně, kdy v roce 2012 byla dosažena hranice státního dluhu 40,8 % HDP. Pokud by však k těmto opatřením nedošlo, státní dluh by rostl daleko razantněji.

Od roku 2013 se ekonomika opět vrátila k růstu, a ačkoliv i v tomto roce státní dluh zvýšil (sice jen o 15,7 mld. Kč), došlo ke snížení celkového dluhu na HDP. Tento trend, tedy snižování poměru státního dluhu k HDP, byl

<sup>461</sup> Vnitřní skryté zadlužení nás může zaskočit. *Hospodářské noviny* [online]. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://archiv.ihned.cz/c1-823689-vnitri-ni-skryste-zadluzeni-nas-muze-zaskocit>

patrný až do roku 2019. V tomto roce činil poměr státního dluhu k HDP 28,5 % a byl nižší než v roce 2009. Stát v těchto dobách profitoval z ekonomického růstu, ovšem nedošlo k nápravě chyb z předchozího období konjunktury a nebyly kumulovány rozpočtové přebytky. I když v tomto období byl dvakrát vykázán přebytek státního rozpočtu, nebyly přebytky státního rozpočtu dosahovány záměrně a samotný přebytek tak vznikl chybným odhadem Ministerstva financí.<sup>462</sup> Nejviditelnější rozdíl je v tomto směru patrný v roce 2016, kdy byl původně plánovaný schodek ve výši 70 mld. Kč, výsledné saldo však tvořilo přebytek ve výši 61,8 mld. Kč. Tento přebytek měl hned několik příčin, primárně vyšší příjmy plynoucími z výběru daní a pojistného, dále úsporami vztahujícími se ke správě státního dluhu, a konečně i vyšší příjmy plynoucí z rozpočtu EU.<sup>463</sup> Stejně tak i v roce 2017 byl přebytek státního rozpočtu způsobený podhodnocením výběru daní a pojistného, navíc nebyly dočerpány kapitálové výdaje.<sup>464</sup> V roce 2018 bylo na daňových příjmech, pojistném a příjmech z EU neočekávaně získáno o téměř 90 mld. Kč více než bylo navrženo, na druhou stranu byly předpokládané výdaje překročeny o 36,5 mld. Kč, takže ve výsledku se jednalo o přebytek ve výši cca 3 mld. Kč. Výsledné saldo státního rozpočtu se od roku 2019 již vrátilo zpět ke schodkům.

V roce 2020 dosáhl schodek státního rozpočtu 367,4 mld. Kč, přičemž jeho odhad byl po přijetí novely státního rozpočtu ještě o 132,6 mld. Kč vyšší. Celkové zadlužení státu stoupl z 28,5 % HDP na 36,5 % HDP. Tento rapidní růst zadluženosti byl zapříčiněn propadem celosvětového útlumu ekonomiky z důvodu pandemie COVID-19 doprovázených řadou diskrečních opatření.<sup>465</sup> I v roce 2021 se projevovaly negativní vlivy pandemie COVID-19

<sup>462</sup> Struktura a vývoj státního dluhu. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 14. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/statistiky/struktura-a-vyvoj-statniho-dluhu>

<sup>463</sup> Stát v roce 2016 hospodařil s rekordním přebytkem 62 mld. Kč. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 3. 1. 2017 [cit. 11. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2017/stat-v-roce-2016-hospodaril-s-rekordnim-27109>

<sup>464</sup> Stát loni hospodařil s druhým nejlepším výsledkem od roku 1997, schodek dosáhl 6,2 mld. Kč. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 3. 1. 2018 [cit. 11. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2018/pokladni-plneni-sr-leden-listopad-2017-30618>

<sup>465</sup> Plnění státního rozpočtu ČR za leden až prosinec 2020. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 5. 1. 2021 [cit. 12. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2021/pokladni-plneni-sr-40434>

na veřejné finance. Ačkoliv se ke konci roku ekonomika vrátila k růstu, na výši celkového dluhu to nemělo žádný vliv. Důvodem bylo přijetí řady příjmových a výdajových vládních opatření, která měla dalekosáhlé dopady na strukturu veřejných financí. Ačkoliv byla tato opatření prezentována v souvislosti s překonáním důsledků pandemie COVID-19, některé z nich s touto pandemií vůbec nesouvisely. Dále se negativně projevil zásah do zákona o rozpočtové odpovědnosti, který byl v roce 2020 dvakrát novelizován, přičemž došlo k vypnutí pravidla strukturálního salda na rok 2021 a velmi uvolněné nastavení na rok 2022. Jak uvádí Národní rozpočtová rada vlády: „*Jedná se o názorovou ukázkou důsledků toho, když jsou fiskální pravidla přizpůsobována fiskální politice a nikoliv obráceně.*“<sup>466</sup> Státní dluh činil cca 2,53 bilionu Kč. Nárůst státního dluhu vůči HDP v roce 2021 činil 4,2 p.b. a dosáhl tak úrovně 40,2 % HDP. V roce 2022 dosáhl státní dluh na konci roku 2 894,8 mld. Kč., tedy 42,9 %. Meziročně se jedná o cca 430 mld. Kč. Kromě již zmíněného strukturálního deficitu se na tento výsledek negativně podepsal ještě i preventivní posilování disponibilní likvidity koronového a eurového účtu státní pokladny s cílem poskytnout úvěry výrobcům energií.<sup>467</sup> Lze konstatovat, že aktuální nerovnováha v oblasti veřejných financí je důsledkem neadekvátních zásahů do oblasti fiskální politiky a dlouhodobý pasivní přístup ke změně důchodového systému. Ačkoliv v roce 2022 žádné významné ratingové agentury nesnížily ratingové hodnocení České republiky, v roce 2023 již zazněly první hlasy, které doporučují ratingové hodnocení České republiky snížit. Na rok 2023 bylo schváleno saldo státního rozpočtu 295 mld. Kč. Ačkoliv vláda hovořila o ambiciózním plánu snižování salda, došlo oproti roku 2022 ke snížení pouze o 80 mld. Kč. Pokud by vláda pokračovala ve snižování zadlužení tímto tempem, pak by vyrovnaného rozpočtu dosáhla nejdříve za čtyři roky. K 31. 7. 2023 však činila celková výše deficitu státního rozpočtu 214 mld. Kč, po očištění o příjmy a výdaje na projekty EU a finančních mechanismů pak 253 mld. Kč. I přes tento výsledek však ministr financí slíbil, že se plánovaný

<sup>466</sup> Zpráva NRR o plnění pravidel rozpočtové odpovědnosti za rok 2021. *Národní rozpočtová rada vlády* [online]. 29. 9. 2022 [cit. 10. 3. 2023]. Dostupné z: <https://www.rozpocetovarada.cz/publikace/zprava-nrr-o-plneni-pravidel-rozpocetove-odpovednosti-za-rok-2021/>

<sup>467</sup> Zpráva o řízení státního dluhu České republiky v roce 2022. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 28. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/publikace/zprava-o-rizeni-statniho-dluhu/2022/zprava-o-rizeni-statniho-dluhu-ceske-rep-50523/>

schodek státního rozpočtu na rok 2023 podaří udržet.<sup>468</sup> I přes tato ujištění lze očekávat, že dojde k dosažení dluhové brzdy v nejbližších letech, samozřejmě důležitou roli budou hrát i jiné faktory, (vývoj geopolitické situace, environmentální změny, výše inflace atd.). Lze tedy v oblasti fiskálního práva stejně tak v celé oblasti finančního práva v nejbližších letech očekávat bouřlivý vývoj. A tuto část textu lze uzavřít smutným konstatováním Mrkývky a Czudka, která se však jeví jako stále platná, že současná situace, alespoň v této oblasti finančního práva, není v České republice stabilní a žádné pozitivní změny vedoucí ke zlepšení situace nelze v nejbližší době očekávat.<sup>469</sup>

---

<sup>468</sup> Plnění státního rozpočtu ČR za červenec 2023. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 8. 2. 2023]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/ministerstvo/media/tiskove-zpravy/2023/pokladni-plneni-sr-52270>

<sup>469</sup> MRKÝVKA, P., CZUDEK, D. Stability ad Stabilization in Financial Law. In: RADVAN, M., GLINIECKA, J., SOWIŃSKI, T., MRKÝVKA, P. *The Financial Law towards Challenges of the XXI Century*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 53–70.

## 9 VEŘEJNÝ AUDIT

Veřejný audit je v České republice aktuálně vystavěn na třech pilířích, kterými jsou: kontrola vykonávaná Nejvyšším kontrolním úřadem, přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a veřejnosprávní kontrola. I když ani v jednom případě není používán termín „audit“ vykazují tyto ověřovací činnosti znaky veřejného auditu. Za veřejný audit lze považovat ověřovací činnost, která je prováděna nezávislým auditorem nebo kontrolním orgánem nezávislým na kontrolované entitě (za veřejný audit nelze tedy považovat kontrolní činnost vykonávanou zřizovatelem vůči podřízeným organizacím), jejímž předmětem jsou veřejné prostředky v nejširším slova smyslu, tj. nejen prostředky státního rozpočtu, státu, státních fondů, státních finančních aktiv, prostředky poskytované z rozpočtu Evropské unie, ale také prostředky svěřené územním samosprávným celkům včetně dotací a návratných finančních výpomocí<sup>470</sup>; primárním cílem veřejného auditu je ochrana veřejných prostředků a jejíž výsledky jsou primárně určené entitám odlišným od kontrolované entity (i když jejich využití kontrolovanou entitou je vysoce žádoucí), a to bez ohledu na to, kdo je kontrolovanou entitou (dokonce se může jednat o entitu, která nedisponuje právní osobností jako například organizační složka státu).

Ověřovací činnost, která naplňovala výše uvedené znaky veřejného auditu byla na území České republiky, v novodobých dějinách, legislativně upravena za první republiky, a to zejména v podobě Nejvyššího účetního kontrolního úřadu<sup>471</sup>. Následně byla jakákoliv činnost v podobě nezávislého veřejného auditu přerušena a potlačena v důsledku druhé světové války a navazujícího společenského a politického uspořádání. Vývoj v oblasti veřejného auditu v posledních 30 letech lze proto označit spíše za revoluci, než za evoluci, jelikož reagoval na změny, které se udály v oblasti veřejné správy a navazovaly na celospolečenské změny. Regulace kontroly veřejných financí včetně veřejného auditu jako nástroje finančního řízení má z povahy věci vždy určité

<sup>470</sup> Srov. definici v ustanovení § 2 písm. g) zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>471</sup> Zřízen zákonem č. 175/1919 Sb., o zřízení a působnosti nejvyššího účetního kontrolního úřadu.

zpoždění za právní regulací nejen finančních toků, ale i organizačním zajištěním veřejné správy, na jejíž činnost je navázána.

V období posledních 30 let lze tento trend vysledovat i v přijímaných právních úpravách, s jedinou výjimkou, kterou bylo přijetí zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole). Tento zákon byl přijat jako naplnění předvstupní podmínky pro vstup České republiky do Evropské unie, tedy s dvouletým předstihem upravoval finanční kontrolu podle tehdy nejlepší známé mezinárodní dobré praxe včetně mezinárodních standardů. Nutno však konstatovat, že regulace finanční kontroly doposud zůstala v téměř nezměněné podobě, což znamená, že dnes již stěží odpovídá nejnovějším poznatkům a trendům, dokonce s ohledem na významné změny veřejné správy, které byly v mezidobí v České republice provedeny. Její zpoždění je tak zásadní, že legislativní změny jsou více než žádoucí. I když lze obecně častou novelizací právních předpisů považovat za problematickou, protože se významným způsobem snižuje právní jistota jejich adresátů, případy, kdy legislativa nereflektuje změny v předmětu regulace, jsou z hlediska právní jistoty minimálně stejně problematické (navíc z povahy věci budou adresáty nejčastěji entity veřejného práva, kde lze předpokládat větší míru odborných znalostí nežli u „běžných občanů“.

Právní úprava kontroly veřejných financí na konci 80. let dvacátého století procházela významnými změnami, které odrážely změny společnosti. V tomto období jsou původní socialistické zákony postupně nahrazovány přechodnými institucemi a instituty, které umožnily následné zformování základů moderního organizačního i funkčního uspořádání kontroly veřejných financí, které přetrvávají dodnes.

Kontrola finančního hospodaření s veřejnými prostředky, která byla upravena v zákoně o rozpočtových pravidlech v roce 1971<sup>472</sup> byla později převzata a zásadním způsobem zestihlena v zákoně o rozpočtových pravidlech z roku 1989<sup>473</sup> a následně využita i v rámci zákona o rozpočtových

<sup>472</sup> Zákon České národní rady č. 60/1971 Sb., o pravidlech státního rozpočtu České socialistické republiky a o hospodaření s rozpočtovými prostředky (rozpočtová pravidla republiky).

<sup>473</sup> Zákon České národní rady č. 163/1989 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České socialistické republiky (rozpočtová pravidla republiky).

pravidlech z roku 1990<sup>474</sup>. Všechny tři zákony o rozpočtových pravidlech upravovaly obecnou kontrolní působnost vlády jako nejvyššího výkonného orgánu odpovědného za hospodaření s veřejnými prostředky a Ministerstva financí resp. Ministerstva financí, cen a mezd<sup>475</sup> a místních finančních správ. Právní úprava z roku 1989 a 1990 obsahovala jen stručné vymezení kontrolní působnosti. Zákon o rozpočtových pravidlech z roku 1971<sup>476</sup> přitom o mnoho detailněji popisoval obsah prováděných kontrol i práva a povinnosti jak kontrolních orgánů, tak kontrolovaných entit. Na přelomu tisíciletí byl naopak patrný trend rozšiřování právní úpravy kontroly veřejných financí [viz zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), který nahradil zákon o rozpočtových pravidlech z roku 1990 a následně zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole)]. Tento vývoj byl logický s ohledem na skutečnost, že jakákoliv kontrolní činnost, byť je řádnou součástí jakéhokoliv řízení, představuje významný zásah do práv a právem chráněných zájmů kontrolovaných orgánů a osob. V souladu s principy právního státu a zásadou legality musí být veřejná správa a tedy i kontrolní část realizována jen na základě zákona a v jeho mezích, tzn. musí být v zákoně obsažena konkrétní pravomoc kontrolního orgánu vykonávat kontrolu, musí být specifikovaná kontrolovaná osoba (orgán) a předmět kontroly, stejně jako proces výkonu kontroly a s tím související práva a povinnosti kontrolovaných osob a tomu odpovídající povinnosti a oprávnění kontrolních orgánů. V souladu s těmito pravidly byla vytvořena část první hlava XI zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), která nabyla účinnosti dne 1. ledna 2001. Hlava XI zavádí poprvé pojem „finanční kontrola“, který pro účely tohoto zákona definuje jako „*souborní činnost ověřujících a) skutečnosti rozhodné pro poskytnutí prostředků ze státního rozpočtu*

<sup>474</sup> Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky).

<sup>475</sup> Změna názvu v důsledku rozšíření působnosti ministerstva financí na základě zákona č. 60/1988 Sb., o změnách v organizaci ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.

<sup>476</sup> Zákon České národní rady č. 60/1971 Sb., o pravidlech státního rozpočtu České socialistické republiky a o hospodaření s rozpočtovými prostředky (rozpočtová pravidla republiky).

*nebo jiných peněžních prostředků státu, ze státního fondu nebo z Národního fondu, b) oprávněnost, efektivnost a hospodárnost při nakládání s prostředky státního rozpočtu, s jinými peněžními prostředky státu nebo s prostředky poskytnutými ze státního rozpočtu, ze státního fondu, ze státních finančních aktiv nebo z Národního fondu, c) skutečnosti rozhodné pro poskytnutí státní záruky.*“ Finanční kontrola se tedy na přelomu tisíciletí vztahovala jen k ochraně prostředků státu, státního rozpočtu, státních fondů a Národního fondu, který soustřeďuje značnou část veřejných prostředků poskytovaných z Evropské unie. Právní úprava rozpočtového hospodaření územních samosprávných celků, která nabyla účinnosti stejně jako zákon č. 218/2000 Sb., upravovala kontrolu hospodaření s prostředky územní samosprávy jen okrajově. Ustanovení § 15 zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů stanovilo povinnost územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí provádět „*pravidelnou, systematickou a úplnou kontrolu svého hospodaření a hospodaření jimi zřízených a založených právnických osob a zařízení po celý rozpočtový rok*“, aniž by zákon dále konkretizoval konkrétní aspekty této kontroly. Z důvodové zprávy k tomuto zákonu vyplývá, že podrobnosti, tj. konkrétní zaměření, četnost nebo způsob výkonu kontrol má stanovit zastupitelstvo územního samosprávného celku, resp. příslušný orgán dobrovolného svazku obcí jako součást vyhrazené pravomoci podle zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení) resp. zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze a zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení). Komplexní kontrola hospodaření s veřejnými prostředky svěřenými územním samosprávným celků byla vytvořena až v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole) v návaznosti na požadavek Evropské unie na zavedení minimálního standardu kontroly veřejných prostředků, a to bez ohledu na entitu, která je s nimi příslušná hospodařit<sup>477</sup>. S ohledem na skutečnost, že zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole) upravoval komplexně výkon finanční kontroly, došlo v důsledku jeho přijetí k významné úpravě zákona č. 218/2000 Sb., resp. z původní právní úpravy zůstal pouhý

<sup>477</sup> V podrobnostech viz CZUDEK, D. Komentář k ustanovení § 1. In: CZUDEK KRANECOVÁ, J., CZUDEK, D., KOUČKÁ HÖFFEROVÁ, T., VUONGOVÁ, A. *Komentář ke zákonu o finanční kontrole ve veřejné správě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021. ISBN 978-80-7380-810-5.



odkaz na speciální zákon (zákon č. 320/2001 Sb.), který byl následně v roce 2004<sup>478</sup> doplněn o ustanovení § 39 odst. 3 v následujícím znění: „*Správce kapitoly soustavně sleduje a vyhodnocuje hospodárnost, efektivnost a účelnost vynakládání výdajů ve své kapitole. Je-li zřizovatelem organizační složky státu nebo příspěvkové organizace nebo funkci zřizovatele vykonává, působí při jejím řízení k tomu, aby vynakládání výdajů bylo co nejhospodárnější, nejefektivnější a nejúčelnější. Výsledky sledování a vyhodnocování hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti vynakládání výdajů uvádí ve své roční zprávě (§ 21).*“ Důvodem tohoto doplnění byla snaha zákonodárce o zdůraznění hodnocení principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti jako základního předpokladu pro zavedení výkonnostního rozpočtování, o kterém se v České republice dlouhodobě v různých fázích vývoje finančního práva diskutuje, avšak bez závažnějších dopadů do platné a účinné legislativy<sup>479</sup>. Předmětné ustanovení zákona č. 218/2000 Sb., lze považovat s ohledem na rozsáhlou právní úpravu v zákoně č. 320/2001 Sb., za nadbytečnou, jelikož sledování a vyhodnocování naplňování principů účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti u správců kapitol státního rozpočtu i podřízených organizací je jedním z hlavních cílů finanční kontroly dle ustanovení § 4 zákona č. 320/2001 Sb.<sup>480</sup>

Kromě příprav na vstup do Evropské unie byly zásadní změny v nastavení systému kontroly veřejných prostředků způsobeny zrušením okresních úřadů ke konci roku 2002. Okresní úřady vznikly transformací z okresních národních výborů ke konci roku 1990 (zákon č. 425/1990 Sb., o okresních úřadech, úpravě jejich působnosti a o některých dalších opatřeních s tím souvisejících s účinností od 24. listopadu 1990). Tak jak byly okresní úřady v roce 1990 koncipovány, vykonávaly státní správu na svěřeném úseku a z hlediska kontrol zajišťovaly vybrané kontroly výkonu přenesené působnosti u obecních úřadů a orgánů obcí. Kontrolní pravomoc na úseku finanční kontroly jim byla

<sup>478</sup> Zákonem č. 482/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>479</sup> Srov. Sněmovní tisk č. 556/0. Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. [cit. 15. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=4&ct=556&ct1=0>

<sup>480</sup> V podrobnostech viz CZUDEK, D. Komentář k ustanovení § 8. In: CZUDEK KRANECOVÁ, J., CZUDEK, D., KOUCKÁ HÖFFEROVÁ, T., VUONGOVA, A. *Komentář k zákonu o finanční kontrole ve veřejné správě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021. ISBN 978-80-7380-810-5.

svěřena až zákonem č. 147/2000 Sb., o okresních úřadech, který nabyl účinnosti dne 12. listopadu 2000. Původně se jednalo o finanční kontrolu ve smyslu zákona č. 218/2000 Sb. (zejména ustanovení § 41), která byla od 1. ledna 2002 doplněna právní úpravou finanční kontroly dle zákona č. 320/2001 Sb. Tímto zákonem byla také doplněna pravomoc okresních úřadů provádět finanční kontrolu u svých organizačních složek a příspěvkových organizací. V původním znění zákona č. 147/2000 Sb., měly okresní úřady pravomoc k výkonu finanční kontroly jen u obcí a jimi zřízených organizací. Dle důvodové zprávy k zákonu č. 218/2000 Sb., se tato kontrola vztahovala jen na prostředky poskytnuté obcí a jím zřízeným organizacím ze státního rozpočtu<sup>481</sup>. Po zrušení okresních úřadů k 31. prosinci 2002 byla část pravomocí k výkonu finanční kontroly přenesena na krajské úřady, které ji disponují dodnes. Jde o dnes již nevyužívané ustanovení § 10 zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole), ve znění pozdějších předpisů, které stanoví pravomoc krajských úřadů vykonávat finanční kontrolu u obcí a jimi zřízených organizací. Tato pravomoc krajských úřadů je omezena jen na kontrolu veřejných prostředků státu, státního rozpočtu, státních fondů, státních finančních aktiv a Národního fondu a dále na kontrolu poskytnutých státních záruk<sup>482</sup>. Kromě této pravomoci k výkonu finanční kontroly byla okresním úřadům svěřena pravomoc k výkonu přezkoumávání hospodaření obcí dle ustanovení § 42 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení). Přezkoumávání hospodaření obcí bylo primárně koncipováno stejně jak je tomu dnes, tj. jako pravidelná každoročně se opakující činnost, nicméně obec měla oprávnění požádat i o vykonání mimořádného přezkoumání. Pravomoc k výkonu přezkoumávání hospodaření obcí byla po zrušení okresních úřadů přenesena na krajské úřady, které ji vykonávají dodnes v případě, že si obec nevybrala auditora dle zákona č. 93/2009 Sb. Tuto možnost měly obce i v rámci dřívější úpravy.

<sup>481</sup> Sněmovní tisk č. 433/0. Vládní návrh na vydání zákona o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). [cit. 15. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?o=3&ct=433&ct1=0>

<sup>482</sup> V podrobnostech viz VUONGOVIÁ, A. Komentář k ustanovení § 10. In: CZUDEK KRANECOVÁ, J., CZUDEK, D., KOUCKÁ HÖFFEROVÁ, T., VUONGOVIÁ, A. *Komentář k zákonu o finanční kontrole ve veřejné správě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021. ISBN 978-80-7380-810-5.

Vedle kontroly upravené příslušnými zákony o rozpočtových pravidlech byla kontrola veřejných financí před rokem 1990 zajišťována i Výborem lidové kontroly Československé socialistické republiky (zákon č. 133/1970 Sb., o působnosti federálních ministerstev), resp. soustavou orgánů lidové kontroly, která byla zřízena zákonem č. 103/1971 Sb., o lidové kontrole a navazovala na původní komise lidové kontroly. Soustavu orgánů lidové kontroly tvořily: Výbor lidové kontroly Československé socialistické republiky, Výbor lidové kontroly České socialistické republiky<sup>483</sup>, Výbor lidové kontroly Slovenské socialistické republiky, výbor lidové kontroly národních výborů, výbory lidové kontroly ve výrobních hospodářských jednotkách a závodní komise lidové kontroly. Kontrola hospodaření s veřejnými prostředky byla jedním z mnoha úkolů, které byly těmto kontrolním orgánům svěřeny. Navzdory skutečnosti, že v době jejich existence, kdy zásady moderního právního státu (v dnešním pojetí) byly zásadně potlačeny, byla právní úprava kontrolní činnosti relativně podrobná a co se týče rozsahu více připomínala dnešní legislativu než úprava z přechodného (a překotného) období tj. začátku 90. let dvacátého století. Smyslem právní úpravy ze 70. let bylo vymezit kontrolní působnost dostatečně široce tak, aby mohla plnit svou funkci při ochraně socialistických zájmů a upevňování státní disciplíny<sup>484</sup>, resp. aby mohla kontrolní činnost sloužit vládnoucí politické straně k prosazování svých zájmů. Od roku 1989 je hlavním důvodem rozsáhlejší právní úpravy v oblasti kontroly ochrana práv a právem chráněných zájmů slabší strany – tj. kontrolovaných osob před nepřiměřenými zásahy ze strany státních orgánů a zneužitím státní moci. Je zde vidět určitý posun ve vymezení a chápání cíle právní úpravy, faktem je, že za „vším je třeba hledat peníze“, tj. zajistit, aby se nerozkutálely. To je v zájmu všech, jak kontrolovaného tak kontrolora. A samozřejmě základním standardem by měla být zejména v moderním právním státě – zákonnost.

Od tohoto období také dochází k růstu nezávislosti kontrolních institucí na politické moci<sup>485</sup> a příslušné výbory lidové kontroly jsou nahrazeny

<sup>483</sup> Výbor lidové kontroly České republiky vykonával svou činnost až do 31. července 1990, kdy byl nahrazen Ministerstvem státní kontroly České republiky.

<sup>484</sup> Ustanovení § 1 odst. 1 zákona č. 103/1971 Sb., o lidové kontrole.

<sup>485</sup> Srov. Žádná moc nesmí platit víc než zákony. *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. [cit. 15. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/ostatni-publikace/nejvyssi-kontrolni-urad-2008.pdf>

Federálním ministerstvem kontroly (zřízeno dne 19. července 1990 ústavním zákonem č. 296/1990 Sb., o změnách v soustavě federálních ústředních orgánů státní správy, v jejichž čele stojí člen vlády České a Slovenské Federativní Republiky a zrušeno ústavním zákonem č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky) a Ministerstvem státní kontroly ČR (zřízeno dne 1. srpna 1990 zákonem č. 288/1990 Sb., o opatřeních v soustavě ústředních orgánů státní správy České republiky a na krátkou dobu, po zrušení Federálního Ministerstva kontroly, vykonávalo i jeho agendu<sup>486</sup>, až do svého zrušení dne 30. června 1993 zákonem č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu). Oprávnění a povinnosti Federálního Ministerstva kontroly, stejně jako postup orgánů státní správy při výkonu kontroly upravoval zákon č. 405/1991 Sb., o kontrole v České a Slovenské Federativní Republice, který byl doplněn vyhláškou č. 275/1992 Sb., o odborné způsobilosti pracovníků pověřených prováděním kontrolní činnosti podmínkách jejího ověřování. Tento zákon byl zrušen v souvislosti s rozdělením federace a to ústavním zákonem č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky. Působnost Ministerstva státní kontroly ČR byla upravena zákonem č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, který byl nahrazen až zákonem č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). Oba dva zákony, které byly v roce 1991 vytvořeny byť na přechodnou dobu, již připomínaly způsob nastavení kontrolní činnosti v moderních právních státech a v mnoha ohledech nastavená pravidla přetrvávala v nezměněné podobě nebo s malými obměnami až do stávající právní úpravy kontrolního řádu v zákoně č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. zákona č. 183/2017 Sb.

Stejně jako působnost ministerstva státní kontroly, tak působnost zákona č. 552/1991 Sb., o státní kontrole a zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb., se neomezovala a neomezuje jen na kontrolu hospodaření s veřejnými prostředky, ale byla a je aplikovatelná obecně na jakoukoliv kontrolní činnost vykonávanou orgány státní správy. V rámci výkonu konkrétní kontrolní činnosti v současnosti představuje zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb.,

<sup>486</sup> Srov. ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky.

obecnou právní úpravu procesních postupů, která je doplňována pravomocí kontrolního orgánu kontrolu vykonat a speciální právní úpravou, která upravuje konkrétní odůvodněné odchylky od obecné právní úpravy v zájmu dosažení účelného, hospodárného a efektivního výkonu kontroly veřejných financí. Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění zákona č. 183/2017 Sb., je zcela vyloučen z aplikace v případě kontroly, kterou vykonává Nejvyšší kontrolní úřad. Postupy Nejvyššího kontrolního úřadu jsou upraveny ve zvláštním kontrolním řádu, který se vztahuje jen na Nejvyšší kontrolní úřad a je upraven v ustanoveních § 19 až § 31 zákona č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

V současnosti neexistuje ústřední orgán státní správy s obecnou působností pro oblast kontroly. Koncepční, legislativní a metodická činnost v oblasti kontroly, stejně jako její výkon je nejen decentralizován na jednotlivé ústřední orgány státní správy (například působnost Ministerstva vnitra v rámci kontroly samostatné působnosti obcí<sup>487</sup>), ale také dekoncentrován na různé úrovně státní správy s významným zapojením orgánů územní samosprávy (např. přezkoumávání hospodaření vykonávané krajskými úřady dle zákona č. 420/2004 Sb.) resp. částečně i zájmové samosprávy (pravomoc Komory auditorů České republiky k výkonu kontroly kvality přezkoumávání hospodaření, které bylo u hlavního města Prahy, obce nebo dobrovolného svazku obcí vykonáno auditorem vykonávajícím činnost na základě zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů).<sup>488</sup>

## 9.1 Kontrola Nejvyššího kontrolního úřadu

Dne 1. března 1992 zahájil svou činnost Nejvyšší kontrolní úřad ČR (ústavní zákon č. 481/1991 Sb. a zákon č. 61/1992 Sb.), čímž bylo navazováno na činnost první nezávislé kontrolní instituce v dějinách České republiky – Nejvyššího účetního kontrolního úřadu (zákon č. 175/1919 Sb.). Nejvyšší kontrolní úřad ČR byl následně dne 1. července 1993 nahrazen Nejvyšším

<sup>487</sup> Ustanovení § 129 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

<sup>488</sup> Ustanovení § 20 odst. 2 zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

kontrolním úřadem (viz zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů), který svou činnost vykonává dodnes.

Nejvyšší kontrolní úřad je nezávislou auditní institucí ve smyslu Limské deklarace směrnic o principech auditu<sup>489</sup> a Mexické deklarace o nezávislosti nejvyšších kontrolních institucí<sup>490</sup>. Přívlastek „kontrolní“ v jeho názvu vychází z tradičního pojetí a názvosloví užívaného na našem území na začátku dvacátého století. Stejný název přijala pro svůj úřad i Slovenská republika.

Nezávislost Nejvyššího kontrolního úřadu má v České republice ústavně-právní rozměr, jelikož vyplývá přímo z čl. 97 odst. 1 Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů, který rovněž vymezuje základní mantinely jeho působnosti s tím, že podrobnosti stanoví zákon, konkrétně zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů. Nejvyšší kontrolní úřad vykonává kontrolu hospodaření se státním majetkem a plnění státního rozpočtu. Na konci roku 2018 byl Poslanecké sněmovně České republiky předložen vládní návrh zákona, jehož předmětem bylo rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na veřejné prostředky svěřené územním samosprávným celkům a dalším veřejným institucím, které hospodaří s veřejnými prostředky (např. veřejné vysoké školy). Z legislativně-technického hlediska se jednalo o dva návrhy – jedním mělo dojít k úpravě Ústavy České republiky, ve znění pozdějších předpisů<sup>491</sup>, druhým k úpravě zákona o Nejvyšším kontrolním úřadu<sup>492</sup>. K projednávaným návrhům byla vznesena řada pozměňovacích návrhů (např. návrh na zúžení

<sup>489</sup> Limská deklarace směrnic o principech auditu přijatá na IX. Kongresu Mezinárodní organizace nejvyšších auditních institucí (INTOSAI) konaném v Limě v roce 1977. *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. [cit. 15. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/limska-deklarace-intosai-id9610/>

<sup>490</sup> Mexická deklarace o nezávislosti nejvyšších auditních institucí přijatá na XIX. Kongresu Mezinárodní organizace nejvyšších auditních institucí (INTOSAI) konaném v Mexiku v roce 2010. *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. [cit. 15. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/mexicka-deklarace-o-nezavislosti-nejvyšších-auditních-institucí-id9612/>

<sup>491</sup> Senátní tisk č. 205. Návrh ústavního zákona, kterým se mění ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších ústavních zákonů. *Senát* [online]. [cit. 15. 5. 2021]. Dostupné z: [https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psenat/historie?cid=-psenat\\_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s4541](https://www.senat.cz/xqw/xervlet/psenat/historie?cid=-psenat_historie.pHistorieTisku.list&forEach.action=detail&forEach.value=s4541)

<sup>492</sup> Sněmovní tisk č. 360. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. *Poslanecká sněmovna* [online]. [cit. 15. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?o=8&t=360>

okruhu obcí v působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu jen na statutární města) a nakonec byly oba návrhy Senátem Parlamentu ČR zamítnuty. Předmětný návrh byl poslední z mnoha pokusů o rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu (osmý pokus předložený Poslanecké sněmovně České republiky). Příčinou dosavadních neúspěchů je zejména snaha o rozšíření působnosti na veřejné prostředky obcí a krajů. Starší návrhy neomezovaly kontrolu jen na kraje a obce s rozšířenou působností, ale zahrnovaly všechny obce bez výjimky. Tyto návrhy byly vždy zákonodárným sborem ve výsledku odmítnuty. Zavedení další kontroly na hospodaření obcí a krajů je totiž vždy provázáno zásadním odmítavým postojem celé řady poslanců a senátorů, a to bez ohledu na jejich politickou příslušnost. Jako hlavní důvody uvádí protiústavnost a zejména nadměrnou kontrolní zátěž, která již za stávající právní úpravy dopadá na obce, jak vyplývá i z doprovodného usnesení Senátu Parlamentu ČR, které bylo přijato v souvislosti s projednáváním návrhu na rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu<sup>493</sup>. Argument protiústavnosti byl nicméně již vyvrácen v nálezu Ústavního soudu Pl. ÚS 6/17 (rozhodnutí ve věci posouzení ústavnosti předpisů upravujících rozpočtovou odpovědnost). V případě původně navrhovaného rozšíření kontrolní pravomoci Nejvyššího kontrolního úřadu vůči územním samosprávným celkům lze mít za to, že by nedošlo k předkladatelem očekávanému zefektivnění kontrolní činnosti (s ohledem na každoroční přezkoumávání hospodaření prováděné dle zákona č. 420/2004 Sb.). Účinnější by v tomto ohledu byla úprava výkonu stávajících kontrol vůči územním samosprávným celkům, případně nahrazení stávajících kontrol efektivnějšími nástroji kontroly a ne pouhým doplněným výčtu kontrolních činností.<sup>494</sup>

<sup>493</sup> Usnesení Senátu Parlamentu České republiky č. 287 z 15. schůze, konané dne 18. srpna 2021 přijaté v souvislosti s projednáváním návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony /senátní tisk č. 134/. *Senát* [online]. [cit. 11. 8. 2021]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/xervlet/pssenat/htmlhled?action=doc&value=100776>

<sup>494</sup> V podrobnostech viz CZUDEK, D. Challenges in the Public Financial Management and Control of Territorial Self-governing Units. In: MRKÝVKA, P., GLINIECKA, J., TOMÁŠKOVÁ, E., JUCHNIEWICZ, E., SOWIŃSKI, T., RADVAN, M. (eds.). *The financial law towards challenges of the XXI century: (conference proceedings)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020, s. 937–949. ISBN 978-80-210-9597-7.

## 9.2 Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků

Přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků se stalo součástí právního řádu společně s reformou územní samosprávy v důsledku přijetí zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení) a zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze. Přezkoumávání hospodaření navazuje na pravidla hospodaření územních samosprávných celků zakotvená v zákoně č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, která byla původně doplněna vyhláškou Ministerstva financí č. 41/2002 Sb., o přezkoumání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Podle této vyhlášky se postupovalo v případě, že přezkoumávání hospodaření vykonávaly okresní úřady resp. po jejich zrušení krajské úřady v případě obcí, Magistrát hlavního města Prahy v případě městských částí a městských obvodů hlavního města Prahy a Ministerstvo financí v případě krajů. Ve všech těchto případech, dle původní právní úpravy, měly územní samosprávné celky na výběr, zda pro přezkoumání svého hospodaření zvolí kontrolní orgán nebo soukromého auditora<sup>495</sup>. V případě krajů se od tohoto modelu upustilo a aktuálně je přezkoumávání jejich hospodaření svěřeno výhradně Ministerstvu financí (zákonem č. 421/2004 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí). Zajímavá je v tomto případě skutečnost, že původní vládní návrh počítal s tím, že kraje si budou moci zvolit, zda o přezkoumávání hospodaření požádají Ministerstvo financí nebo auditora a dále také počítal s tím, že přezkoumávání hospodaření obcí v případě, že si obec nezvolí auditora bude vykonáno Ministerstvem financí, ne krajským úřadem. Právní úprava, která byla nakonec přijata, byla výsledkem celé řady uplatněných pozměňovacích návrhů. V případě nastavení kontrolního systému v České republice je dotváření legislativních návrhů přímo v Poslanecké sněmovně prostřednictvím pozměňovacích návrhů již zažitou praxí (viz výše uvedený návrh na rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu nebo

<sup>495</sup> Ustanovení § 42 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), v původním znění; ustanovení § 20 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), v původním znění; ustanovení § 38 zákona č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze v původním znění.



komplexní pozměňovací návrh, kterým byl upraven původní vládní návrh zákona o finanční kontrole ve veřejné správě<sup>496</sup>).

Zda má přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků místo v kontrolním systému České republiky, je dlouhodobě diskutovaným tématem. Minimálně se tyto diskuze objeví vždy při projednávání návrhu na rozšíření působnosti Nejvyššího kontrolního úřadu na veřejné prostředky svěřené územním samosprávným celkům. Z analýzy, kterou k tomu připravilo Ministerstvo financí mimo jiné vyplývá, že z hlediska předmětu přezkoumávání hospodaření lze spatřovat určité duplicity této ověřovací činnosti ve vztahu ke kontrolám veřejných zakázek, kontrolám veřejné finanční podpory a kontrolám samostatné působnosti. Při posledním pokusu Ministerstva financí o vyřešení těchto duplicit prostřednictvím návrhu na zrušení přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků byl určitým překvapením výsledek příslušného meziresortního připomínkového řízení. V rámci legislativního procesu Svaz měst a obcí České republiky připravil anketu, ze kterého vyplynulo, že územní samosprávné celky jako kontrolované osoby, nemají zájem na zrušení přezkoumávání hospodaření a naopak jej vnímají jako důležitý nástroj metodické pomoci, který zvyšuje úroveň ochrany veřejných prostředků. Na základě tohoto výsledku, Ministerstvo financí jako ústřední orgán státní správy pro přezkoumávání hospodaření, upustilo od návrhu na jeho zrušení<sup>497</sup>.

### 9.3 Veřejnosprávní kontrola

Veřejnosprávní kontrola je termín, který se do právního řádu České republiky dostal prostřednictvím zákona č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů (zákon o finanční kontrole) jako souhrnný pojem, který označuje finanční kontrolu vykonávanou kontrolními orgány dle ustanovení § 7 až 10 zákona č. 320/2001 Sb., u kontrolovaných osob,

<sup>496</sup> V podrobnostech viz CZUDEK, D. Komentář k ustanovení § 1. In: CZUDEK KRANECOVÁ, J., CZUDEK, D., KOUCKÁ HÖFFEROVÁ, T., VUONGOVÁ, A. *Komentář k zákonu o finanční kontrole ve veřejné správě*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021. ISBN 978-80-7380-810-5.

<sup>497</sup> V podrobnostech viz Analýza systému kontrol územních samosprávných celků. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 15.5.2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi/financni-kontrola/ostatni-dokumenty/analyza-systemu-kontrol-uzemnich-samospr-27552>

kterými jsou obecně zřizované a podřízené organizace s výjimkou obchodních společností a dále žadatelé a příjemci veřejné finanční podpory. Značně široká je působnost Ministerstva financí, které dle ustanovení § 7 zákona č. 320/2001 Sb., vykonává veřejnosprávní kontrolu u organizačních složek státu, státních organizací, poskytovatelů veřejné finanční podpory s výjimkou územních samosprávných celků, žadatelů a příjemců veřejné finanční podpory. Vymezení pravomocí Ministerstva financí k výkonu veřejnosprávní kontroly naplňuje znaky veřejné auditu tak, jak byly vymezeny výše – kontrola je vykonávána relativně nezávislou entitou. Samozřejmě, že tato nezávislost nedosahuje atributů nezávislosti, kterou disponuje Nejvyšší kontrolní úřad, nicméně Ministerstvo financí není primárně navázáno na kontrolované osoby (s výjimkou svých podřízených organizací). Ministerstvo financí proto v minulosti navrhovalo posílení auditního charakteru této specifické ověřovací činnosti, které mělo spočívat v transformaci veřejnosprávní kontroly na vrchní audit. Přívlastek „vrchní“ měl sloužit k odlišení od interního auditu a povinného auditu vykonávaného dle zákona č. 93/2009 Sb., o auditorech a o změně některých zákonů (zákon o auditorech), ve znění pozdějších předpisů. Tento přívlastek nebyl odbornou veřejností akceptován, a to zejména proto, že evokoval primárně nadřazenost kontrolního orgánu, což není v moderním pojetí kontroly veřejných financí žádoucí. Otázkou je, jak by bylo přijato, kdyby pro tento typ ověřovací činnosti zvolil návrhovátelem přívlastek „veřejný“. Každopádně podstatou navrhované změny byl přechod od ověřování souladu hospodaření s právními předpisy k hodnocení účelnosti, hospodárnosti a efektivnosti hospodaření a také přiměřenosti nastavených vnitřních řídicích a kontrolních mechanismů, což více než kontrolu v pravém slova smyslu připomíná činnost interního auditu, který je, vedle ověření zákonnosti, zaměřen i na zdokonalování procesů (tzv. přidaná hodnota). Tento vládní návrh zákona o řízení a kontrole veřejných financí však nebyl v legislativním procesu úspěšný. Aktuálně Ministerstvo financí finalizuje projekt s názvem „Posílení řízení a kontroly veřejných financí“<sup>498</sup>, jehož jedním z cílů je i případná úprava stávajícího kontrolního systému.

<sup>498</sup> V podrobnostech viz Posílení řízení a kontroly veřejných financí. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 15. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi/posileni-rizeni-a-kontroly-verejnych-fin>

Společným jmenovatelem jednotlivých vývojových etap veřejného auditu v České republice je existence vyššího počtu kontrolních orgánů, což je doprovázeno zásadní roztržitostí kontrolních kompetencí, které se navíc vzájemně překrývají aniž by se doplňovaly. Regulace kontroly veřejného auditu má z povahy věci vždy určité zpoždění za právní regulací nejen finančních toků, ale i organizačního zajištění veřejné správy, na jejíž činnost je navázána. Tzv. polistopadové právní úpravy tj. úpravy přijaté po roce 1989 mají i další společný charakteristický prvek a to skutečnost, že k významným zásahům do legislativního nastavení veřejného auditu dochází až v průběhu projednávání v Parlamentu České republiky, tzn. že jsou často výsledkem spíše politického kompromisu než odborného diskurzu. I proto vývoj veřejného auditu, stejně jako každá konkrétní legislativní změna provedená za posledních 30 let spíše připomíná revoluci nebo evoluci.



## 10 MONETÁRNÍ A DEVIZOVÉ PRÁVO

Jedním ze znaků suverenity státu je schopnost stanovit si měnu, spravovat ji, měnit ji a případně ji nahradit jinou měnou. Podstatou této měnové suverenity je schopnost suverénně s měnou nakládat tak, aby byla na jeho území skutečným a všeobecným platebním prostředkem a měřítkem hodnot.<sup>499</sup> Měna je státem autoritativně stanoveným systémem peněžní jednotky s obligatorním použitím na jeho území, chráněným vnitrostátním právem a požívajícím mezinárodněprávní ochrany proti její diskriminaci – zásada *lex monetae*. Stát v rámci své měnové suverenity má tak schopnost suverénně s měnou nakládat, a to včetně jejího možného omezení suverenity, kdy na místo vlastní měny zavede měnu jiného státu, připustí fungování jiné měny vedle vlastní (paralelní měna) nebo s jiným státem, případně jinými státy, rozhodne o společné měně v rámci měnové unie, buď ji spoluvytvoří nebo do ní přistoupí.

Právním výrazem měnové suverenity je existence souboru právních norem regulujících měnu. Měna je svou podstatou kategorií právní na rozdíl od peněz, které jsou kategorií ekonomickou a historicky jejich funkce může plnit cokoliv, co slouží jako běžně požívaný prostředek směny či placení.<sup>500</sup> Soubor právních norem, kterými se realizuje měnová suverenity státu, je měnovým právem a ve své podstatě se jedná o úpravu jednoho ze segmentů veřejné finanční činnosti uskutečňované monopolně státem, kdy dochází k přímému nakládání s peněžní masou. Smyslem měnového práva je vytvoření takového mechanismu, který je schopen zajistit fungování měny a měnovou stabilitu. Měnové právo je subsystemem finančního práva a stěžejním subodvětvím jeho nefiskální části. V tom panuje všeobecná shoda v rámci naprosté většiny právních řádů kontinentální právní kultury chápajících finanční právo jako převážně veřejnoprávní regulaci veřejné finanční činnosti, tedy i bez ohledu na čas a tím i v daný moment realizovaný typ či model ekonomiky.

Obdobně je tomu tak i v případě devizového práva jako souboru právních norem upravujících vztahy související s devizovou činností, která je rovněž

<sup>499</sup> NĚMEČEK, E. *Úvod do studia finanční politiky*. Praha: Univerzita Karlova, 1987, s. 20 a násl.

<sup>500</sup> HRUBÁ SMRŽOVÁ, P. In: HRUBÁ SMRŽOVÁ, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. 3. aktualizované a rozšířené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 38.

je specifickou veřejnou finanční činností. Účelem existence devizového práva je vytvoření mechanismu vnější ochrany měny a devizových zájmů státu, a to úpravou nakládání s devizovými hodnotami státem a veřejným sektorem vůbec a úpravou ingerencí do nakládání s devizovými hodnotami v jinak soukromoprávních vztazích. Obsah devizového práva je výrazně proměnný s ohledem na několik faktorů. Vliv na jeho podobu, ale i rozsah a intenzitu imperativu ingerencí, má zejména typ ekonomiky, ekonomická situace státu a ekonomicko-politická situace regionu, kde se daný stát nachází. V systému současného finančního práva je devizové právo rovněž součástí jeho nefiskální části, přičemž hranice jeho výšece splývají na jedné straně s měnovým právem a na druhé straně s právní regulací finančního trhu.

Pro oba subsystemy platí, že při veřejné finanční činnosti se jedná o regulaci převážně přímého nakládání s peněžní masou s cílem zajištění její kvality a bezpečnosti fungování měny, jakož i celého finančního systému.

## 10.1 Právní regulace koruny československé

Bez ohledu na politický režim, který ve dvacátém století na území Československa panoval, byla československá měna považována za poměrně stabilní a nevykazovala tak výrazné inflační šoky, na rozdíl od měn sousedních států. Sluší se připomenout, že korunová měna byla v našem prostoru zavedena v roce 1892, byla zachována i v době protektorátu a Slovenského státu a ponechaly si je oba nástupnické státy československé federace, v případě Slovenské republiky do roku 1. ledna 2002, kdy na Slovensku byla dokončena třetí etapa procesu zavedení eura. Éra koruny v České republice nadále trvá (2023).

Název měny „koruna československá“ byl zaveden při měnové reformě v roce 1919 a s výjimkou let 1939–1945 platil až do zániku Československa. V průběhu let 1919 až 1993 došlo k několika měnovým reformám, které se vždy promítly do podoby měnového práva, ve kterém se odrážel stav měnové suverenity, politická situace a s tím i spojená podoba měnového nástupnictví, tedy řešení měnové sukcese.

Na přelomu osmdesátých a devadesátých let dvacátého století byla měnou československé federace koruna československá, přičemž základ její právní regulace byl dán měnovou reformou v roce 1953 provedenou podle zákona

č. 41/1953 Sb., o peněžní reformě. Tato reforma si zasluhuje pozornost v rámci bádání evoluce současného měnového práva, protože je základem fungování systému, který byl skutečně demontován až v roce 1993 a později. Dlužno povědět, že sice reformou došlo ke stabilizaci měny a více méně srovnání kupní síly obyvatelstva, reforma znamenala těžký majetkový zásah srovnatelný se znárodněním probíhajícím od 28. října 1945 a kolektivizací zemědělství a řemesel. Náprava škod restitucemi po roce 1990 se škod a krivd způsobených měnovou reformou v roce 1953 nedotkla.

Měnová reforma byla obyvatelstvem očekávána zejména po Únoru 1948, její spuštění bylo z politických důvodů oddalováno, příprava utajována, o čemž svědčí i její rychlé schválení tehdejším parlamentem, Národním shromážděním republiky Československé, a šibeničně krátká legisvakance zmíněného zákona. Zákon o peněžní reformě byl schválen 30. května 1953, ještě ten den byl publikován ve Sbírce zákonů<sup>501</sup> a nabyl účinnosti dnem 1. června 1953. Kromě toho tato měnová reforma vykazovala několik dalších zvláštností. Ačkoliv název zákona je „o peněžní reformě“ a ustanovení § 1 by odpovídalo názvu v tom, že se jedná o výměnu peněz, resp. vydání nových peněz a stažení starých, což je běžnou součástí fungování měny, kdy se z různých důvodů nevyhovující vzor platidla nahradí novou emisí, podle obsahu dalších ustanovení se jednalo o měnovou reformu s nepřímou měnovou sukcesí. Už ve zmíněném ustanovení § 1 se zmiňují důvody reformy, a to zvýšení kupní síly československé koruny a upevnění jejího kurzu pro rozvoj hospodářství. Důvodem skutečné peněžní reformy bývá zastaralost ochranných prvků, ideová nevhodnost, změna názvu státu, státních symbolů užitých na platidlech apod., jak tomu bylo později po roce 1960 po přijetí nové ústavy.<sup>502</sup>

Název peněžní jednotky i s označením „Kčs“ a dílčí jednotkou halěrem zůstal, avšak byla změněna parita ke zlatu na 0,123426 g ryzího zlata a byl stanoven pevný kurz k sovětskému rublu v poměru 1,80 Kčs za 1 rubl. Bez ohledu na zachování názvu došlo tak k denominaci měny. Emise platidel byla svěřena podle formy do působnosti centrální bance, Státní bance československé, v případě bankovek s nominální hodnotou 10, 25, 50 a 100 Kčs, a vládě,

<sup>501</sup> Částka 25/1953 Sbírky zákonů.

<sup>502</sup> Ústavní zákon č. 100/1960 Sb., Ústava Československé socialistické republiky.

pokud se jednalo o mince 1, 3, 5, 10 a 25 haléřů a státovky 1, 3 a 5 Kčs.<sup>503</sup> Vláda byla zmocněna vydat nařízením obecné náležitosti platidel a stanovit pravidla oběhu, dále pak doplňovat soustavu platidel o další druhy<sup>504</sup> podle potřeby.<sup>505</sup> Popis platidel vyhlášoval ministr financí ve Sbírce zákonů.<sup>506</sup>

Zákonná úprava provedení výměny byla poměrně strohá s výraznými pravomocemi svěřenými vládě. Zákon řešil přepočty mezd, platů, služného, rodinných přídatků, penzí, stipendií, podpor, cen, daňových a jiných sazeb, tarifů a peněžitých částek stanovených právními předpisy v korunách československých v poměru 5 Kčs staré měny 1 Kčs nové měny.<sup>507</sup> Vláda pak byla zákonem zmocněna stanovit poměr výměny platidel,<sup>508</sup> poměr přepočtu vkladů obyvatelstva a vkladů na běžných a obrátových účtech, pohledávek a závazků, jakož i premií životního pojištění.<sup>509</sup> Je otázkou, nakolik si tehdejší poslanci Národního shromáždění uvědomovali nebo věděli, jaký mandát vládě dávají a jaké dopady takové zmocnění bude mít. Skutečný průběh měnové reformy vycházel z usnesení vlády a ústředního výboru Komunistické strany Československa z téhož dne, kdy byl schválen a vydán zákon o peněžní reformě<sup>510</sup> a řídil se směrnicí ministra financí o způsobu provedení peněžní reformy z téhož dne.<sup>511</sup> Veškeré přepočty na novou měnu musely být provedeny do 31. května 1953 včetně a výměna platidel staré měny za nová se musela uskutečnit v průběhu čtyř dnů od 1. do 4. června 1953, a to prostřednictvím Státní banky československé. V těchto dnech musely být vyplaceny mzdy, penze, stipendia a sociální podpory, byť ještě nebyly splatné za nebo na měsíc červen, a to již v nové měně.

Státní banka československá vyměňovala platidla stará měny za platidla nové měny, důsledně v duchu „peněžní reformy“ označovaná zákonem i směrnicí ministra financí jako staré a nové peníze, v poměru a za podmínek stanovených

503 § 3 odst. 1 zákona č. 41/1953 Sb., o peněžní reformě.

504 Pod tím třeba rozumět další vzory platidel s určením jejich nominální hodnoty a formy.

505 § 9 zákona o peněžní reformě.

506 § 3 odst. 2 zákona č. 41/1953 Sb., o peněžní reformě.

507 § 4 zákona č. 41/1953 Sb., o peněžní reformě.

508 § 5 zákona č. 41/1953 Sb., o peněžní reformě.

509 § 6 zákona č. 41/1953 Sb., o peněžní reformě.

510 Usnesení vlády Československé republiky a ústředního výboru Komunistické strany Československa ze dne 30. května 1953 o provedení peněžní reformy a zrušení listků na potravinářské a průmyslové zboží.

511 Směrnice ministra financí č. 159/1953 Ú.l.



směrnicí ministra financí. Byly rozlišovány podmínky pro občany a organizace (v souladu s dobovou terminologií občanského zákoníku z roku 1950) a v rámci obyvatelstva byly rozdílné podmínky pro pracující, poživatelé námezdní práce a osoby vyloučené ze zásobování na vázaném trhu (osoby, které neměly nárok na potravinové lístky a lístky na průmyslové zboží). Kurz výměny 1:5 byl v případě obyvatelstva omezen jen na pracující a maximální výměnou do 300 Kčs staré měny. Nad tuto částku a pro ostatní obyvatelstvo byl poměr stanoven 1:50. Hotovost v pokladnách organizací se rovněž měnila v poměru 1:50. Ve dnech 1. až 4. června 1953 bylo možné přijímat platby ve staré měně, přičemž ceny byly již k 1. červnu přepočteny na novou měnu v poměru 1:5, ale platba byla přepočtena v poměru 1:50. Tržba ve staré měně musela být odvedena do Státní banky československé do 12.00 5. června 1953. Dnem 5. června 1953 byla platidla staré měny prekludována.

Platnost cenin (poštovních známek a kolků) byla ponechána do 30. června 1953, avšak od 1. června byla jejich hodnota přepočítána v poměru 1:50. Bony akciové společnosti Darex<sup>512</sup> jako odběrní poukázky na zboží byly rovněž takto přepočítány, avšak musely být předloženy k výměně Státní bance československé do 4. června 1953.

Prostředky uložené ve znárodněných spořitelnách a u centrální banky byly přepočteny podle způsobu uložení, kategorie vkladatele a výše prostředků. Vklady na vkladních knížkách dělníků a úředníků z pravidelného závodního spoření, vklady na vkladních knížkách žáků, včetně vkladů kroužků střadatelů školního spoření, jakož i zůstatky vkladů na vkladních knížkách, kterými byly vyplaceny prémie laureátům státních cen, se přepočítaly v poměru 1:5. Jiné vklady byly přepočítávány degresivním poměrem od 1:5 po 1:30. Degrese byla uplatněna kumulativně, tedy souhrnně za všechny zjištěné uložené prostředky jednoho vkladatele. Zvláštní kategorií byly nově zřízené účty po 16. květnu, které byly přepočteny v poměru 1:50.

<sup>512</sup> Darex byla v letech 1949–1953 státní akciová společnost prodávající většinou zahraniční zboží za odběrné poukázky (bony) znějící na korunu československou, které bylo možné získat povinným odprodejem valut, nebo přímo za valuty nebo zlato. Stejný mechanismus k získávání valut od cizozemců i tuzemců byl použit v síti prodejen podniku zahraničního obchodu Tuzex, který fungoval od konce padesátých let do devadesátých let dvacátého století.

Jasně třídní charakter měnové reformy je patrný na příklad z přepočtu prostředků na běžných účtech subjektů dožívajícího soukromého sektoru: „*Prostředky na běžných účtech soukromých průmyslových, obchodních a jiných podniků, s výjimkou zemědělských závodů drobných a středních rolníků, se bez omezení částky přepočítají podle těchto zásad: a) částka, nutná pro normální činnost podniku, ale nepřevyšující částku mezd vyplacenou dělníkům v předcházejícím měsíci, bude přepočtena v poměru 5 Kčs starých peněz za 1 Kčs nových peněz, b) zbyvající částka v poměru 50 Kčs starých peněz za 1 Kčs nových peněz. Vklady na běžných účtech, na které byly soukromým osobám skládány hospodářskými, rozpočtovými a ostatními organizacemi a zařízeními částky za prodej nebo nájem movitostí a nemovitostí, nebo vklady na běžných účtech, na které je podle zákona č. 80/1952 Sb., o domovní dani, převáděno nájemné z činžovních domů, se přepočítají v poměru 50 Kčs starých peněz za 1 Kčs nových peněz.*“<sup>513</sup>

Měnová reforma měla dopad nejen na přepočet pohledávek a závazků, ale někdy i na jejich samotnou existenci. Zvýhodněn byl stát jako věřitel i dlužník, případně pracující lid. Na příklad dnem 1. června 1953 došlo ke zrušení pohledávek a závazků z vázaných vkladů,<sup>514</sup> tuzemských cenných papírů v povinné úschově,<sup>515</sup> z životního pojištění s plněním poukazem na vázaný vklad, z dluhopisů československého státu vydaných po roce 1945 a z dílčích dluhopisů a zástavních listů vydaných po roce 1945 tehdejšími a v roce 1953 již bývalými úvěrními ústavy. Zrušení pohledávek a závazků souviselo mimo jiné se zrušením Likvidačního fondu měnového<sup>516</sup> zákonem o peněžní reformě.<sup>517</sup>

Československá měna tak po roce 1953 měla svůj základ položený na ideové koncepci vládnoucí strany a třídnímu charakteru uspořádání společnosti. Plně odpovídala centrálně řízené ekonomice a úzké politické a ekonomické vazbě na Sovětský svaz. Duální charakter správy měny, rozdělené mezi centrální banku – Státní banku československou a ministerstvo financí, postupně

<sup>513</sup> Čl. 23 a 24 směrnice ministerstva financí.

<sup>514</sup> Vázané vklady byly spojeny s měnovou reformou v roce 1945, viz dekret č. 91/1945 Sb., o obnovení československé měny.

<sup>515</sup> Podle dekretu č. 95/1945 Sb., o přihlášení vkladů a jiných peněžních pohledávek u peněžních ústavů, jakož i životního pojištění a cenných papírů.

<sup>516</sup> Viz zákon č. 141/1947 Sb., o Likvidačním fondu měnovém.

<sup>517</sup> § 8 zákona č. 41/1953 Sb., o peněžní reformě.

se přikláněl na stranu banky.<sup>518</sup> Pevný kurz koruny československé k sovětskému rublu byl k 1. lednu 1961 změněn na 1:8, nikoliv devalvací koruny, ale na základě měnové reformy v Sovětském svazu.<sup>519</sup> Zlatý standard byl zachován. Formálně byl zrušen společně s vazbou na rubl k 1. lednu 1989, a to novelou zákona o Státní bance československé.<sup>520</sup>

Koruna československá svou existenci založenou na brutálním zákonu o peněžní reformě z roku 1953 končí 31. prosince 1992 se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky.

## 10.2 Měnová unie České republiky a Slovenské republiky

Měnová unie České republiky a Slovenské republiky byla kratičkou epizodou v evoluci měnového práva obou států a ve své podstatě nebyla vedena snahou o zachování nějaké měnové integrity, ale nutností pro zachování funkčnosti peněžního systému po zániku federace. Oba státy v závěru roku 1992 v rámci svých právních řádů přijaly vlastní úpravu svých centrálních bank – České národní banky a Národní banky Slovenska, založenou na svébytných ústavách<sup>521</sup> a realizovaných pak v zákonech, kde se vznikem odvolávají na rozdělení Státní banky československé.<sup>522</sup> Oba zákony pak plnily také funkci měnových zákonů a realizovaly tak měnovou suverenitu obou nástupnických států. Zákonem o České národní bance byla s účinností od 1. ledna 1993 zavedena nová měna koruna česká<sup>523</sup> a obdobně pak zákonem o Národní bance Slovenska slovenská koruna<sup>524</sup>.

<sup>518</sup> Federální shromáždění 15. listopadu 1989 zákonem č. 130/1989 Sb., o Státní bance československé, s účinností od 1. ledna 1990 zrušilo zmocnění ministra financí k vydávání emisním normativních správních aktů a emisi svěřilo plně centrální bance, stejně tak i působnost vlády podle do té doby platného § 9 zákona o peněžní reformě. Monopol centrální banky byl pak dovršen novým zákonem č. 22/1992 Sb., o Státní bance československé, s účinností od 1. února 1992.

<sup>519</sup> Zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění č. 25/1961 Sb., kterým se mění zákon č. 41/1953 Sb.

<sup>520</sup> Čl. II zákona č. 175/1988 Sb., kterým se mění zákon č. 144/1970 Sb., o Státní bance československé.

<sup>521</sup> Čl. 98 Ústavy České republiky, čl. 56 Ústavy Slovenskej republiky.

<sup>522</sup> § 51 Zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, § 47 zákona č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska.

<sup>523</sup> Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance (§ 13).

<sup>524</sup> Zákon č. 566/1992 Zb. o Národnej banke Slovenska (§ 15).

Obě měny nebyly připraveny na svou samostatnou existenci svým základním atributem, a to znaky peněz. Proto obě měny hned od 1. ledna 1993 na základě mezivládní dohody o měnové unii z 29. října 1992 vytváří měnovou unii postavenou na existenci dvou samostatných a nezávislých centrálních bank, společném orgánu řídícím fungování měnové unie a společných platidlech, platidlech znějících na již neexistující korunu československou. Měny vstupovaly do měnové unie poměrem 1:1:1. Bylo však zřejmé s ohledem na rozdílný výsledek voleb do národních parlamentů – České národní rady a Národní rady Slovenska, že každá z republik bude mít své vlastní politické směřování, ale také pro rozdílnou strukturu hospodářství, kterou si přenášely z bývalého společného státu, že rovná startovní kondice není reálná a fungování společné měny, resp. měnové unie nebude mít dlouhého trvání. Tehdejší vládnoucí garnitury nevykazovaly přílišnou vzájemnou důvěru a zejména na české straně byly znát určité obavy z ekonomického vývoje na Slovensku a tím i možného negativního ovlivnění rozvoje české ekonomiky. Měnová unie se potýkala také s rozdílným pohledem na její správu, kdy česká vize byla v existenci společné monetární autority, naopak slovenská strana se stavěla za existenci dvou centrálních bank a monetární autoritě postavené na paritním zastoupení reprezentace jedné a druhé banky. Tento model se prosadil v podobě společného Měnového výboru složeného ze zástupců České národní banky a Národní banky Slovenska.

Český model česko-slovenského měnového soužití vycházel z koncepce fungování Státní banky československé podle zákona o Státní bance československé z roku 1992.<sup>525</sup> Zákon byl účinný necelý rok, od 1. února 1992 do 1. ledna 1993. Vycházel z koncepce nezávislé centrální banky s kompetencemi správního úřadu, čehož základ byl položen již v rámci přestavbového zákona o Státní bance československé ze začátku roku 1989.<sup>526</sup> Organizace a obsazování vrcholných postů odpovídalo federativnímu uspořádání, a to v podstatě v prvotní konstrukci federace z roku 1968 podle ústavního zákona o československé federaci,<sup>527</sup> kdy měna spadala do společné působnosti federace a republik jako subjektů federace, což bylo v rámci normalizace novelou v roce 1970 změněno blíže k unitárnímu modelu a působnost

<sup>525</sup> Zákon č. 22/1992 Sb., o Státní bance československé.

<sup>526</sup> Zákon č. 130/1989 Sb., o Státní bance československé.

<sup>527</sup> Ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci.

nad měnou byla svěřena do výlučné působnosti federace. Vize existence národních emisních bank, české a slovenské, se objevily v návrzích reformy peněžní soustavy navazujících na vznik československé federace po 1. lednu 1969,<sup>528</sup> k jejichž realizaci došlo jen částečně, např. rozdělení Státní spořitelny na Českou státní spořitelnu a Slovenskou státní spořitelnu, ale národní emisní instituce vytvořeny nebyly. Je však zřejmé, že návrhy na jejich zavedení byly podkladem pro rekonstrukci centrální banky v roce 1992, ale i z části již na jaře 1989.<sup>529</sup>

Česko-slovenská měnová unie však představuje zajímavou situaci, která by neměla být zapomenuta, a je otázkou, jak by se vyvíjelo její fungování v delším čase, než jaký jí byl politiky dán. Tím byla dovršena druhá etapa evoluce samostatných měn České republiky a Slovenské republiky.<sup>530</sup> Za první etapu je třeba považovat samotné prohlášení existence samostatné měny v zákoně o České národní bance, druhou etapou je fungování zmíněné měnové unie a provedení měnové odluky je třetí etapou.<sup>531</sup>

### 10.3 Měnová odluka

Měnovou odluku lze řadit mezi možné měnové reformy, kdy zásahem do stávající měny jako systému peněžní jednotky je uplatnění měnové suverenity normativním právním aktem, kterým se daný stát separuje od měny státu, soustátí nebo měnové unie, přičemž tímto aktem formálně neřeší existenci původní měny v jiném státě. Ponechává tak další fungování původní měny svému osudu na území, která nepodléhají jeho jurisdikci.

Únor 1993 byl v historii měny České republiky ve znamení měnové odluky, ačkoliv se původně předpokládalo, že měnová unie bude mít delší trvání, nejméně půl roku. Zánik unie urychlilo snižování devizových rezerv a nedůvěra

<sup>528</sup> Srovnej např. SPÁČIL, B. *Teorie finančního práva ČSSR*. Praha: Orbis, 1970, s. 142.

<sup>529</sup> K tomu např. WEIS, T. in FERIANC, J., KOŠNÁR, J. a kol. *Přestavba hospodářského mechanismu – Ciele, zámery a postup*. Bratislava: Alfa, 1988, s. 80.

<sup>530</sup> K tomu např. KRÁLÍK, J. In: BALKO, L., KRÁLÍK, J. a kol. *Finančné právo*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010, s. 121.

<sup>531</sup> Poslední etapou v případě Slovenska byl proces vstupu do Evropské měnové unie. K tomu např. KAČALJAK, M. In: SIDAK, M., DURACINSKÁ, M. a kol. *Finančné právo*. Bratislava: C. H. Beck, 2012, s. 317 a násl. nebo ŠTRKOLEC, M. In: BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo na Slovensku a v Európskej únii*. Bratislava: Eurokódex, 2012, s. 537 a násl.

investorů, ale také rozdílná ekonomická kondice obou států. Ukončení měnové unie a provedené odluky bylo připravováno bez jakékoli publicity, v režimu přísného utajení. Důvody byly zejména bezpečnostní a politické. Rozpad Československa nebyl přijímán obyvatelstvem bez výhrad, excesy spojené s vlastnickou přeměnou, nejasné kontury společenského vývoje, ale také reminiscence měnové reformy v roce 1953 mohly být živnou půdou pro aktivaci občanských nepokojů a vyvolání nepředvídatelného rozsahu škod, které nastartovaná ekonomická reforma nepotřebovala. Odluka byla připravována již od prvních kroků směřujících k reálnému zániku federace, tedy od léta 1992, bez jakéhokoli právního základu s cíleně pak s minimální legisvakancí<sup>532</sup> při jejím odtajnění a nutnými legislativními kroky.

Právní rámec odluky byl stanoven zákonem o oddělení měny,<sup>533</sup> který byl schválen Parlamentem České republiky již 2. února 1993 a takřka okamžitě následujícího dne nabyl platnosti i účinnosti. Den oddělení měny byl v souladu s tímto zákonem určen nařízením vlády<sup>534</sup> na 8. února 1993. Ode dne oddělení měny se staly zákonnými platidly pouze mince a bankovky Státní banky československé platné ke dni účinnosti zákona o oddělení měny, a to bankovky opatřené kolkem České národní banky s výjimkou nominálů 10, 20 a 50 Kčs. K záměně s bankovkami platnými po oddělení měny na Slovensku nemohlo dojít, protože i tyto nominály byly opatřeny slovenským kolkem. V rámci oddělení měny byla zaručena plná sukcese, a to převedením hodnoty pohledávek a závazků znějících na korunu československou v poměru 1:1 a zaručením práva na výměnu oběživa všem zákonem určeným osobám, v čase a postupem stanoveným tímto zákonem. Rychlost provedení výměny starého oběživa za „nové“, tedy okolkované, ale také postupně za nové vzory znějící již na korunu českou byla obdivuhodná a předešlo se tak možným zmatkům a hlavně většímu rozsahu patologických jevů spočívajících zejména v paděláních kolků v případě platidel mířících ze Slovenska pro získání české měny,

<sup>532</sup> Tato legislativní praxe byla v devadesátých letech celkem běžná, což se projevilo i únikem informací o nové právní úpravě s předstihem jen některým vyvoleným osobám, které se tak mohly podstatně lépe připravit na nové podmínky a daleko rychleji pak reagovat, a to zejména v privatizačních a jiných procesech. O připravované odluce byli poměrně dobře a s výrazným předstihem obeznámeni poskytovatelé nelegálních směnárenských a jiných finančních služeb. Únik informací v podstatě nikdo neřešil.

<sup>533</sup> Zákon č. 60/1993 Sb., o oddělení měny.

<sup>534</sup> Nařízení vlády č. 61/1993 Sb., k provedení oddělení měny.

podvodům při směňování devizových hodnot mimo legální směňárny, čímž byla v podstatě zachována důvěra v měny obou nástupnických států, které se těšila koruna československá, při nejmenším ve Střední Evropě. Česká národní banka pro vzory bankovek využila připravovanou novou emisi koruny československé, ke které již nedošlo. Kapacita Státní tiskárny cenin Praha však nepostačovala pro tak rozsáhlou operaci a musela dostát také jiným závazkům, mimo jiné i ze zahraničí. Proto v rámci výměny obdržely oprávněné osoby vedle okolkovaných bankovek i jediné nové ve Státní tiskárně cenin Praha vytištěné bankovky 200 Kč vzor 1993. Postupně zaváděné do oběhu nové vzory nahrazující okolkované bankovky a bankovky, které nepodléhaly okolkování, byly vytištěny v britské tiskárně Thomas de la Rue. Tato tiskárna zajistila také výrobu 160 milionů kolků ve speciálním provozu v kolumbijské Bogotě. Situace v případě mincí byla ještě náročnější, protože mincovna, která razila československé mince, se nacházela ve slovenské Kremnici a byla pochopitelně zaměstnána zakázkou Národní banky Slovenska na ražbu slovenských mincí. Proto na mincích s rokem ražby 1993 v případě nominálů 1, 2 a 5 Kč nalezneme mincovní značku mincovny z kanadského Winnipegu a mincí nominálů 10, 20, 50 haléřů a 10, 20 a 50 Kč mincovny v Hamburгу.

Struktura nominálů oběživa se v roce 1993 v České republice oproti československé měně nepatrně změnila. V případě oběhových mincí nebyly do soustavy zahrnuty mince 1 a 5 haléřů, nově byly zavedeny mince 20 a 50 Kč. V případě bankovek již nebyla obnovena bankovka 10 Kč a nově byla zavedena bankovka 200 Kč a 2000 Kč, později pak i 5000 Kč.

Odluka měny byla dána plně do působnosti České národní banky jako monopolní měnové instituce, požívající doposud nevídané nezávislosti, která se postupně formovala od zavádění přestavbových mechanismů<sup>535</sup> a intenzivně až pak po roce 1989. Zákonem o oddělení měny byla Česká národní banka zmocněna<sup>536</sup> k úpravě procesu výměny oběživa, stanovení druhů bankovek k okolkování a druhů kolků a pokladních potvrzenek, a to formou prováděcí vyhlášky.<sup>537</sup> V souladu se zákonem se pak průběh kolkování a výměny

<sup>535</sup> K tomu např. FERIANC, J., KOŠNÁR, J. a kol. *Přestavba hospodářského mechanismu – Cíle, zámery a postup*. Bratislava: Alfa, 1988.

<sup>536</sup> § 13 odst. 2 zákona o oddělení měny.

<sup>537</sup> Vyhláška ČNB č. 62/1992 Sb.

řídil pokyny guvernéra České národní banky a k operativnímu řízení byla zřízena speciální komise, které předsedal guvernérem jmenovaný komisař.<sup>538</sup>

Výměna oběživa byla preventivně limitována, aby nedocházelo k nedostatku nových platidel na místech k výměně určených. Pokud by taková situace nastala, Česká národní banka mohla emitovat zvláštní formu cenného papíru, pokladní potvrzenku. Splatnost byla určena na sedmý den po dnu odluhy. Oprávněnými fyzickými osobami k výměně oběživa byly osoby mající trvalý pobyt nebo dlouhodobý pobyt na území České republiky nebo které měly postavení uprchlíka. Cizinci mohly také předložit oběživo k výměně s výjimkou osob mající trvalý nebo dlouhodobý pobyt na území Slovenské republiky, a to, pokud legálně pobývali na území České republiky a mohly se prokázat dokladem o legálně nabyté československé měně. Za cizince se již považovali i občané Slovenské republiky. V případě oprávněných osob byl limit k jednorázové výměně stanoven podle věku. Osoba starší 15 let mohla vyměnit 4 000 Kčs<sup>539</sup> na osobu a v případě osob mladších 15 let 1 000 Kčs. Výměna se zaznamenávala do průkazu totožnosti.<sup>540</sup> Cizinci byli limitováni výší legálně nabytých prostředků v československé měně a výměna se zaznamenávala do dokumentu prokazujícího legálnost nabytí<sup>541</sup> (nejčastěji se jednalo o tzv. odpočet ze směnárný podle v té době platné devizové úpravy<sup>542</sup>). Oprávněné osoby mohly provést výměnu ve dnech 4. až 7. února 1993, cizinci pak od 7. do 9. února 1993.<sup>543</sup> Jiný režim byl stanoven pro právnické osoby a podnikající fyzické osoby.

Právnické osoby se sídlem v České republice a podnikající fyzické osoby výměnu prováděly prostřednictvím bank, u kterých měly vedeny své účty podle technických možností bank, a to pouze od 8. do 9. února 1993.<sup>544</sup>

Od 8. února 1993 byl omezen výběr hotovosti z účtů u bank a z vkladních knížek na dobu sedmi dnů oprávněným osobám a cizincům a stejně tak na dobu sedmi dnů byl omezen výběr hotovosti nad 10 000 Kč právnickým

<sup>538</sup> § 11 zákona o oddělení měny.

<sup>539</sup> Tato částka odpovídala zhruba měsíčnímu hrubému platu asistenta na vysoké škole.

<sup>540</sup> § 2 zákona o oddělení měny.

<sup>541</sup> § 3 zákona o oddělení měny.

<sup>542</sup> Zákon č. 528/1990 Sb., devizový zákon, v platném znění, a předpisy související.

<sup>543</sup> § 2 odst. 1 nařízení vlády k provedení oddělení měny.

<sup>544</sup> § 2 odst. 2 nařízení vlády k provedení oddělení měny.



osobám a fyzickým osobám – podnikatelům, pokud se nejednalo o prostředky určené k výplatě mezd.<sup>545</sup>

Místa, kde bylo možné výměnu provést, byla pro oprávněné osoby vybraná pracoviště České pošty a České spořitelny. V případě cizinců, kteří nepatřili mezi oprávněné osoby, se výměna uskutečňovala na pobočkách České národní banky a ve vybraných pobočkách bank určených guvernérem České národní banky.

Vzhledem k omezení plateb v hotovosti bylo nutné vyřešit i situace se splatností závazků, výplatu důchodů a úhradu dlužných daní a pohledávek sociálního zabezpečení, nemocenského a zdravotního pojištění. Splatnost závazků se ze zákona prodlužovala o 14 dnů, což se nevztahovalo na platby daní a platby z oblasti sociálního zabezpečení a nemocenského a zdravotního pojištění. U nich byl termín splatnosti zachován a dané správy musely platbu v hotovosti přijmout. Důchody byly rovněž vypláceny v určeném termínu, avšak výplata musela být provedena už v okolovaných bankovkách nebo bankovkách nepodléhajících okolování. Do 8. února 1993 bylo tedy nutné vyměnit bankovky podléhající okolování do stanoveného limitu, zbývající uložit na účet nebo rozměnit na mince a bankovky nepodléhající okolování, tedy 10, 20 a 50 koruny.

8. únor 1993 byl také dnem, kdy byla ukončena výměna neplatných vzorů platidel vydaných Státní bankou československou, u kterých ještě nenastala prekluze – 10 Kčs vzor 1960,<sup>546</sup> 20 Kčs vzor 1970, 50 Kčs vzor 1964<sup>547</sup> a 100 Kčs vzor 1989.<sup>548</sup>

Vzory mincí vydaných Státní bankou československou, bankovky nepodléhající okolování a konečně i okolované bankovky 100 Kčs vzor 1961<sup>549</sup>

<sup>545</sup> § 3 Nařízení vlády č. 61/1993 Sb., k provedení zákona o oddělení měny.

<sup>546</sup> Vyhláška federálního ministerstva financí č. 8/1988 Sb., o stažení bankovek po 10 Kčs vzoru 1960.

<sup>547</sup> Vyhláška Státní banky československé č. 413/1990 Sb., o stažení bankovek po 50 Kčs vzoru 1964 a po 20 Kčs vzoru 1970 a o dodatečné výměně bankovek po 10 Kčs vzoru 1960.

<sup>548</sup> Vyhláška Státní banky československé č. 412/1990 Sb., o stažení bankovek po 100 Kčs vzoru 1989.

<sup>549</sup> Vyhláška ministra č. 110/1962 Sb., o vydání bankovek po 100 Kčs a mincí po 25 haléřích, 5 haléřích a 3 haléřích nového vzoru a o stažení bankovek po 10 Kčs vzoru 1953.

(včetně reemise<sup>550</sup> z roku 1990), 500 Kčs vzor 1973<sup>551</sup> a 1000 vzor 1985<sup>552</sup> byly postupně nahrazeny již novými bankovkami a mincemi České národní banky.

## 10.4 Peněžní reformy v České republice

Na rozdíl od měnové reformy, která představuje podstatný zásah do systému měny daného státu, peněžní reforma je prostou výměnou platidel, která se děje z různých příčin. V případě platidel měny České republiky k ukončení platnosti vzorů platidel došlo z důvodu technických za účelem zvýšení jejich bezpečnosti. Při nahrazení bankovek vzorů 1993 to bylo také „očistění“ platidel od prvků, které vycházely z jejich původního určení pro společnou československou měnu. Jednalo se o nahrazení soutiskové značky „CS“ za „ČR“ a ochranného proužku, kde byl přípustný text s nominálem a zkratkou pro korunu československou – Kčs.

Díčí změny v soustavě platidel nastaly stažením z oběhu mincí znějících na haléře,<sup>553</sup> bankovek 20 Kč<sup>554</sup> a 50 Kč<sup>555</sup>, uvedením dvou oběhových mincí připomínajících milénium v nominální hodnotě 10 Kč a 20 Kč<sup>556</sup> a bankovky s nejvyšším nominálem v naší historii od roku 1953 5 000 Kč<sup>557</sup> a bankovky

<sup>550</sup> Vyhláška Státní banky československé č. 42/1990 Sb., o druhém vydání bankovek po 100 Kčs. Reemise stokorunových bankovek, tzv. Hradčany, byla nutným řešením z důvodu náhrady bankovek s Gottwaldem (vzor 1989), která byla většinou odmítána občany jako projev odporu proti totalitnímu režimu, ale i samotné osobě Klementa Gottwalda, jako jednoho z největších exponentů stalinismu v Československu, což vedlo v době platnosti tohoto vzoru k poškozování těchto platidel a nemožnosti je vracet do oběhu. Po listopadu 1989 byl to jeden z prvních počínů vedení centrální banky zastavit stahování bankovek po 100 Kčs vzoru 1961 a obnovit jejich emisi. Nová emise federálních bankovek, která byla po roce 1993 využita pro korunu českou, ještě nebyla technicky připravena.

<sup>551</sup> Vyhláška federálního ministerstva financí č. 109/1973 Sb., o vydání bankovek po 500 Kčs.

<sup>552</sup> Vyhláška federálního ministerstva financí č. 71/1985 Sb., o vydání bankovek po 1000 Kčs.

<sup>553</sup> Vyhláška České národní banky č. 79/2003 Sb., o ukončení platnosti mincí po 10 haléřích vzoru 1993 a mincí po 20 haléřích vzoru 1993, vyhláška České národní banky č. 174/2008 Sb., o ukončení platnosti mincí po 50 haléřích vzoru 1993.

<sup>554</sup> Vyhláška České národní banky č. 173/2008 Sb., o ukončení platnosti bankovek po 20 Kč vzoru 1994 a vzoru 1996.

<sup>555</sup> Vyhláška České národní banky č. 21/2011 Sb., o ukončení platnosti bankovek po 50 Kč vzoru 1994 a vzoru 1997 a o změně vyhlášky č. 2/2007 Sb.

<sup>556</sup> Vyhláška České národní banky č. 335/1999 Sb., o vydání mincí po 10 Kč vzoru 2000, vyhláška České národní banky č. 336/1999 Sb., o vydání mincí po 20 Kč vzoru 2000.

<sup>557</sup> Vyhláška České národní banky č. 289/1993 Sb., o vydání bankovek po 5000 Kč.

2 000 Kč.<sup>558</sup> Česká národní banka zavedla novou tradici, kdy vedle pamětních mincí začala vydávat také pamětní bankovky 100 Kč. Pamětní bankovka věnovaná Karlu Englišovi<sup>559</sup> byla díky přispění doc. Jiřího Blažka „pokřtěna“ v aule Masarykovy univerzity na právnické fakultě.<sup>560</sup>

V roce 2022 byla ukončena platnost všech doposud platných vzorů bankovek s tzv. tenkým ochranným proužkem, s výjimkou bankovek po 5 000 Kč. Tím došlo k posílení ochrany a důvěryhodnosti platidel.<sup>561</sup>

Je otázkou dalšího ekonomického vývoje a zejména vývoje inflace, jak se bude vyvíjet struktura oběživa v České republice. Současně je otázkou více méně politickou, ale také zase otázkou ekonomické kondice, zda bude Česká republika směřovat ke splnění časově nelimitovanému závazku přijetí jednotné evropské měny. Od toho se bude odvíjet i podoba monetárního, resp. měnového práva, ale také devizověprávní regulace.

V roce 2003 vláda České republiky schválila dokument Strategie přistoupení České republiky k eurozóně, který připravila společně s Českou národní bankou. Tento dokument v aktualizovaném znění z roku 2007 předpokládal naplnění maastrichtských kritérií kolem roku 2010 a očekával jednoznačné směřování k tomuto cíli.<sup>562</sup> Euroskepticky naladěné politické programy a nárůst deficitu veřejných rozpočtů daný i určitou mírou politického populizmu vedly k zmrzení tohoto trendu. V současné době lze jen stěží odhadnout směřování České republiky, tak jako stěží lze odhadnout vývoj inflace, ekonomiky a vnitrostátní i globální politické situace. Rovněž je otázkou, jak se bude vyvíjet Evropská unie v době trvajícího válečného konfliktu na východě Evropy. Koruna česká se těšila poměrně vysoké důvěře ze strany obyvatelstva a nebyly zde zřejmé tendence ke spontánnímu vyžadování přijetí eura, což bylo dáno úspěšně udržovanou stabilitou cen a hospodářským

<sup>558</sup> Vyhláška České národní banky č. 226/1996 Sb., o vydání bankovek po 2000 Kč.

<sup>559</sup> Vyhláška České národní banky č. 50/2022 Sb., o vydání pamětní bankovky po 100 Kč vzoru 2022 s motivem budování československé měny.

<sup>560</sup> PERINGEROVÁ, G. Pamětní bankovka k budování československé měny. *Magazín M*. Brno: Munipress MU, duben 2022, s. 6 a násl.

<sup>561</sup> Vyhláška České národní banky č. 398/2021 Sb., o ukončení platnosti bankovek po 100 Kč vzoru 1995 a vzoru 1997, bankovek po 200 Kč vzoru 1996 a vzoru 1998, bankovek po 500 Kč vzoru 1995 a vzoru 1997, bankovek po 1000 Kč vzoru 1996 a bankovek po 2000 Kč vzoru 1996 a vzoru 1999.

<sup>562</sup> *Česká národní banka* [online]. Dostupné z: [https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/\\_galleries/strategie\\_dokumenty/eurostrategie\\_070829.pdf](https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/_galleries/strategie_dokumenty/eurostrategie_070829.pdf)

růstem. Krize v jižních částech unie, zejména pak v Řecku, byly využívány k poukazování na úskalí společné měny a na míru odpovědnosti za společnou Evropu. Přístup reprezentace České republiky a centrální banky k problémům monetární integrace v době kovidové krize (2021) lze vyčíst z dokumentu České národní banky Analýzy stupně ekonomické sladenosti České republiky s eurozónou<sup>563</sup> a lze jej hodnotit jako výrazně opatrný.

## 10.5 Stručná evoluce dalších segmentů měnového práva

Právní regulace měny v České republice vychází z principu právní kontinuity, což je zřejmé i z výše uvedeného exkursu do úpravy a průběhu měnových reforem. Měnová reforma v roce 1953 a měnová reforma v roce 1993 se liší především v sukcesi. Přechod z koruny československé na korunu českou nepředstavoval žádný plánovaný zásah do majetkových poměrů, závazkových vztahů, pohledávek apod., který by zvýhodňoval nebo naopak znevýhodňoval určitou skupinu obyvatelstva. Byť se oddělení měny odehrálo v souvislosti se zánikem federace a uskutečnilo se v podstatě ve stejný moment, kdy Česká republika, ale i Slovensko, zaváděla novou daňovou soustavu, a to včetně nové daně z přidané hodnoty nahrazující od padesátých let fungující daň z obrátu, nedošlo k tak výraznému nárůstu cen jako v roce 1991. Za zmínku stojí, že v roce 1989 míra inflace byla 1,4 %, tak v roce 1991 to bylo 56,6 %. V roce 1993 inflace činila 20,8 % a následující rok již měla sestupnou tendenci 10 %.<sup>564</sup> Měnová reforma postavená na sukcesy nepředstavovala příčinu zvýšené míry inflace, svůj vliv měla daňová reforma a oslabení koruny na devizových trzích z důvodu nejasného dalšího politického vývoje ve střední Evropě a zejména nástupnických státech Československa.

Jasná orientace České republiky na zapojování do integračních struktur západního světa a postupné přípravy na vstup České republiky do Evropské unie představovaly nutné přizpůsobení měnového práva, právní regulace finančních trhů a devizového práva standardům tohoto prostředí a naplňování asociačních

<sup>563</sup> *Česká národní banka* [online]. Dostupné z: [https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/.galleries/strategicke\\_dokumenty/analyzy\\_sladenosti\\_2021.pdf](https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/.galleries/strategicke_dokumenty/analyzy_sladenosti_2021.pdf) a [https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/.galleries/strategicke\\_dokumenty/analyzy\\_sladenosti\\_metodologicka\\_priloha\\_2021.pdf](https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/.galleries/strategicke_dokumenty/analyzy_sladenosti_metodologicka_priloha_2021.pdf)

<sup>564</sup> Míra inflace v letech 1989 - 2004 Obecně. *Český statistický úřad* [online]. Dostupné z: [https://www.czso.cz/csu/czso/13-7102-04-za\\_1\\_\\_\\_\\_4\\_\\_ctvrtleti\\_2004-mira\\_inflace](https://www.czso.cz/csu/czso/13-7102-04-za_1____4__ctvrtleti_2004-mira_inflace)

podmínek, jejichž vyvrcholením byl vstup České republiky do Evropské unie 1. května 2004. Tento proces a závazky plynoucí z členství v Evropské unii měly a mají výrazný vliv na finanční právo ve všech jeho součástech.

V České republice je centrální banka jedinečnou institucí, do jejíž věcné působnosti patří monetární činnosti jako jeden ze segmentů veřejné finanční činnosti. Byť současná ústava České republiky samostatně zakotvuje existenci nezávislé České národní banky v samostatném článku,<sup>565</sup> o její roli směrem k měně se již nezmiňuje a jako hlavní cíl její činnosti určuje péči o cenovou stabilitu.<sup>566</sup> Stejně tak i současné znění zákona o České národní bance.<sup>567</sup> Legislativní rámec monetární činnosti, jak je dán současným právním řádem, není nikterak omezující a ve své podstatě dává bankovní radě volnost v tvorbě a realizaci měnové politiky. Emise znaků peněz,<sup>568</sup> oběživa a pamětních mincí a bankovek, se děje v souladu se zákonem o České národní bance, kdy na základě zmocnění v tomto zákoně<sup>569</sup> jednotlivé vzory platidel jsou dávány do oběhu a jsou stahovány z oběhu, resp. je ukončována jejich platnost specifickým normativním správním aktem – vyhláškou České národní banky, jejíž ustanovení vytváří parametrickou normu o podobě platidla a stanoví moment, od kterého se platidlo daného vzoru stává součástí soustavy zákonných peněz a vztahují se na něj pravidla nuceného oběhu, pokud se nejedná o platidla z něj vyčleněná. Opakem emisních vyhlášek jsou demisní vyhlášky, které ukončují platnost platidla v prekluzivní době.

Až v době trvání koruny české se objevuje úprava oběhu bankovek a mincí ve formě zákona. Stručná úprava v zákoně o České národní bance byla nahrazena zákonem o oběhu bankovek a mincí.<sup>570</sup> Jedná se o předpis, jehož účelem není „pouze“ úprava relativně nuceného oběhu bankovek a mincí koruny české, ale je jedním z předpisů implementující unijní monetární právo do vnitrostátního právního řádu a v souladu s principem *lex monetae* úpravou podmínek napodobenin a reprodukcí platidel jakékoli měny chrání je na území České republiky bez rozdílu proti možné záměně.

<sup>565</sup> Čl. 98 Ústavy České republiky.

<sup>566</sup> Původní čl. 98 stanovil jako hlavní cíl péči o stabilitu měny.

<sup>567</sup> Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>568</sup> Část čtvrtá zákona o České národní bance.

<sup>569</sup> § 22 odst. 1 zákona o České národní bance.

<sup>570</sup> Zákon č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí a o změně zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

Rovněž až se vstupem do Evropské unie se zákonné úpravy dočkal bezhotovostní platební styk, a to v několika zákonech o platebním styku. Podobně jako zákon o oběhu bankovek a mincí i zákony o platebním styku se vztahují k nakládání s penězi jakékoli měny a jsou rovněž implementací unijního práva do podmínek právního řádu České republiky. Oba předpisy jsou regulací jejichž normy spadají do sféry práva měnového, devizového a rovněž práva finančního trhu, zde zejména do bankovního práva. První ucelenou úpravou bezhotovostního platebního styku byl zákon o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech z roku 2002.<sup>571</sup>

Byť s úpravou zúčtovacího a platebního styku se v nějaké podobě setkáváme v podstatě od vzniku potřeby jejich regulace, tak v době centrálně řízené ekonomiky se s ní setkáváme ve formě interních metodik centrální banky<sup>572</sup> a až koncem šedesátých let alespoň v podobě normativních správních aktů.<sup>573</sup> Už na počátku sedmdesátých let celkový stav bankovního práva, tedy včetně práva platebního styku, byla podrobena kritice, a to s ohledem na potřeby plánovitého hospodářství.<sup>574</sup> Očekávaná nová právní úprava, která měla být součástí ekonomické reformy v duchu pražského jara<sup>575</sup> vzhledem k normalizaci nepřišla. Následující normalizační úpravy reagovaly na reorganizaci struktury ekonomické sféry – výrobně hospodářských jednotek<sup>576</sup> a pro evoluci právní regulaci platebního styku neměly výraznější význam. Kardinální změny přichází až v devadesátých letech, a to s rozvojem soukromého podnikání. Jednalo se o přechodnou úpravu na příklad v hospodářském zákoníku, následně pak v obchodním zákoníku a konečně pak to byl zmíněný první zákon o platebním styku z roku 2002.<sup>577</sup> Tento zákon zavedl odpovídající

571 Zákon č. 124/2002 Sb., o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech (zákon o platebním styku).

572 Např. směrnice Státní banky československé č. 170/1956 Ú.l., o platebním a zúčtovacím styku.

573 Např. vyhláška generálního ředitele Státní banky československé č. 85/1966 Sb., o platebním styku a zúčtování na účtech organizací.

574 SPÁČIL, B. *Teorie finančního práva ČSSR*. Praha: Orbis, 1970, s. 135.

575 *Ibid.*, s. 142.

576 K tomu např. ABALKIN, L. I. *Hospodářský mechanismus rozvinuté socialistické společnosti*. Bratislava: Pravda, 1977.

577 K tomu viz např. MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 181 a násl.

terminologii, zákonem upravil podmínky mechanismu převodů peněžních prostředků, vydávání elektronických platebních prostředků a vytvořil rámec pro vytváření a fungování platebních systémů, resp. platebního systému provozovaného centrální bankou a zajištění jeho kompatibility se systémy provozovanými přinejmenším v rámci Evropského hospodářského prostoru. V rámci novelizace zákona byly do zákona zařazeny také skutkové podstaty správních deliktů souvisejících s porušením pravidel platebního styku. Zákonodárce rozcykloval legisvakanci, kdy některá ustanovení vázal až na vstup České republiky do Evropské unie.

Další rozvoj platebních systémů a elektronických peněz vyvolal potřeby nových řešení na úrovni komunitárního práva a později unijního práva s nutnou implementací do vnitrostátního práva členských zemí Evropského hospodářského prostoru. Byl tak přijat druhý zákon o platebním styku v roce 2009, kdy se rozšířila a zpřesnila úprava týkající se poskytovatelů platebních služeb a vydavatelů elektronických peněz a práva a povinnosti při poskytování platebních služeb a vydávání elektronických peněz. Trvalou součástí zákona o platebním styku se již stalo správní trestání.<sup>578</sup>

Rozšíření a právní regulace zejména s důrazem na zajištění bezpečnosti v oblasti platebního styku přinesl třetí zákon o platebním styku z roku 2017.<sup>579</sup> Nový zákon také reagoval na podstatnou reformu přestupkového práva. Uceleně upravil podmínky dohledu a kontroly a podmínkám fungování vybraných účtů. Opět se jednalo o úpravu vyvolanou jednak vlastními potřebami České republiky, ale především o implementaci unijního práva. V rámci legislativního procesu byla intenzivně diskutována otázka variant, a to včetně otázky, zda má být doporučen vládě nový zákon nebo „pouze“ novela stávajícího druhého zákona. Vzhledem k rozsahu změn a pro komfortnější orientaci v úpravě byla navrženo řešení cestou nového zákona.<sup>580</sup>

S rozvojem bezhotovostního platebního styku došlo k možnému zavedení nuceného omezení plateb v hotovosti. Účel tohoto institutu je poměrně pestrý. Jednak se jedná o možnost zajištění lehčí dohledatelnosti velkých

<sup>578</sup> Zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku.

<sup>579</sup> Zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku.

<sup>580</sup> Legislativní rada vlády. Stanovisko předsedy Legislativní rady vlády ze dne 9. 3. 2017, č. j. 19/17, k návrhu zákona o platebním styku a zákona, kterým se mění některé zákony související s přijetím zákona o platebním styku.

finančních transakcí a snadněji rozkrýt možné krácení daní, ale také legalizaci výnosů pocházející z trestné činnosti nebo platby související s možným financováním terorismu. Omezení plateb v hotovosti bylo použito dříve v rámci měnové odluku na omezenou a poměrně krátkou dobu, a to jako prevence proti možnému nedostatku oběživa. Omezení plateb v hotovosti zavedené v roce 2004<sup>581</sup> má také stimulovat využívání bezhotovostních plateb k racionalizaci a optimalizaci hotovostního oběhu a zajištění bezpečnosti zúčastněných subjektů.<sup>582</sup> V průběhu platnosti zákona docházelo ke změně stanovení rozhodné nadlimitní platby a započítávání komodit do hotovostní platby.

Součástí regulace platebního styku, a finančních služeb vůbec, je od roku 2003 finanční arbitr jako instituce k alternativnímu řešení sporů.<sup>583</sup> Příslušnost finančního arbitra je dána vedle, a nikoliv namísto pravomoci soudu nebo případného rozhodčího soudu, rozhodce či rozhodců.<sup>584</sup> Finanční arbitr se dostal do právního řádu České republiky v souvislosti se vstupem do Evropské unie a harmonizací právní regulace platebního styku. Věcná příslušnost finančního arbitra se postupně rozšiřovala v souladu s vývojem úpravy platebního styku. Pravomoci se rozšiřují také v souvislosti s celospolečenskou poptávkou po jeho službách ve finančním sektoru.<sup>585</sup> Postupně tak alokace této instituce směřuje více do systému institutů práva finančního trhu a jeho devizové části (směnárenství). Instituce finančního arbitra v České republice se vyvíjela také co do postavení v systému finanční správy a materiálního zabezpečení, resp. rozpočtové subjektivity. Původně materiální zabezpečení finančního arbitra zajišťovala centrální banka.<sup>586</sup> Od roku 2011 je činnost finančního arbitra zajišťována Kanceláří finančního arbitra, která má postavení organizační složky státu a spadá do rozpočtové kapitoly Ministerstva financí.<sup>587</sup>

<sup>581</sup> Zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti.

<sup>582</sup> HRUBÁ SMRŽOVÁ, P., ŠRAMKOVÁ, D. In: HRUBÁ SMRŽOVÁ, P., MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 149.

<sup>583</sup> Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi.

<sup>584</sup> KOTÁB, P. In: BAKEŠ, M., KARFÍKOVÁ, M., KOTÁB, P., MARKOVÁ, H. a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vyd. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 360.

<sup>585</sup> K postavení a řízení před finančním arbitrem ANDERLOVÁ, S. In: HRUBÁ SMRŽOVÁ, P., MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 170 a násl.

<sup>586</sup> MRKÝVKA, P. In: MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2004, s. 204.

<sup>587</sup> ANDERLOVÁ, S. In: HRUBÁ SMRŽOVÁ, P., MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 171.



K zajištění bezpečnosti a důvěryhodnosti finančního systému v České republice a eliminaci jeho zneužití k tzv. praní špinavých peněz slouží na unijním právu založený mechanismus sběru a analýzy informací o podezřelých transakcích, které mohou znamenat snahu o legalizaci výnosů z trestné činnosti,<sup>588</sup> krácení daní či financování terorizmu.<sup>589</sup> Institucionální zabezpečení v současnosti zajišťuje Finanční analytický úřad,<sup>590</sup> kterému se dostávají informace od stále se rozšiřujícího okruhu tzv. povinných osob, které již dávno nepředstavují pouze entity spojené s finančními službami. Vzhledem k tomu, že okruh povinných osob se rozšířil i na poskytovatele právních služeb, je poměrně složitým problémem kolize mlčenlivosti a plnění povinností povinné osoby podle zákona o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorizmu a předpisů souvisejících. Současné je také problémem poměr právní služby a možného návodcovství, přičemž je potřeba hledat takové konstrukce vnitrostátní i unijní regulace, které by vedly k naplnění účelu úpravy a nevedly přímo nebo nepřímo ke kriminalizaci zejména povinných osob pro možnosti různé interpretace vágní úpravy v aplikační praxi.

## 10.6 Vnější ochrana měny

Monetární, resp. měnové právo je zaměřeno především na právní regulaci peněžního zřízení státu a je realizací jeho monetární suverenity. Účelem jeho existence je upravit především vnitřní měnové poměry a regulaci peněžních vztahů z cizím prvkem, kdy jejím účelem je chránit měnu a související zájmy proti vnějším negativním vlivům na straně jedné a na straně druhé

<sup>588</sup> Poměrně zajímavým otázkám tzv. samopraní jako každé legalizaci peněz, resp. majetkového prospěchu získaného trestnou činností se věnovala např. Michaela Machová. MACHOVÁ, M. *Samopranie špinavých peňazí*. In: FRYŠTÁK, M., HRUŠÁKOVÁ, M. (eds.). *Nové jery v hospodářské kriminalitě se zaměřením na kriminalitu finanční*. Brno: MuniPress, 2017, s. 110 a násl. Samotná konference organizovaná Katedrou trestního práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v únoru 2017 dokládá úzkou provázanost finančního práva a trestního práva. Konference poukázala na řadu problematických míst, kterým by se oba obory měly věnovat, a to nejen v oblasti AML, včetně prevence a předcházení kriminalizace již v rámci tvorby právního rámce veřejné finanční činnosti.

<sup>589</sup> Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorizmu.

<sup>590</sup> Finanční analytický úřad vznikl z Finančního analytického útvaru, který byl původně součástí centrální banky. Současný FAÚ je samostatným úřadem v rámci resortu Ministerstva financí.

také vytvářet příznivé prostředí pro zahraniční investice, je svěřena specifickému subodvětví finančního práva, devizovému právu. S ohledem na segmenty veřejné finanční činnosti se jedná o právní regulaci devizové činnosti. Devizové právo vytváří z jedné strany mantinely tohoto převážně přímého nakládání s peněžní masou a z druhé strany je nástrojem realizace devizové politiky jako jedné z triády politik tvořících veřejnou finanční politiku.<sup>591</sup> Z hlediska systémového zařazení je devizové právo nadstavbovou regulací k měnovému právu<sup>592</sup> s přesahy směřujícími k právu finančního trhu, jako formujícímu se ucelenému subsystému práva.<sup>593</sup> Tak jak pro celé finanční právo platí vzájemná provázanost jeho subsystémů, kterou ze své podstaty vyžaduje veřejná finanční činnost, a to bez ohledu na to, zda se jedná o činnost státu nebo/a veřejné samosprávy, tak to platí i pro vztah devizového práva k ostatním segmentům finančního práva. Je-li účelem fiskálního práva, tedy těch subsystémů finančního práva regulujících z veřejné finanční činnosti fondovní činnost, zajistit pořádek v tvorbě, rozdělování, přerozdělování a užití veřejných peněžních fondů, zabezpečení potřebné kondice materiálního základu k poskytování veřejných statků ve smyslu věcí a služeb k uspokojování veřejných potřeb, pak účelem nefiskální části finančního práva je zajistit kvalitu peněžní masy, stabilitu měny. Stabilitu vnitřní i stabilitu neohroženou vnějšími vlivy, resp. činnostmi směřujícími vně státu, které mohou mít dopad na cenovou stabilitu a tím i na stabilitu měny. Lze jen obtížně říct, co je čistě devizově právní regulace a co je norma spadající do oblasti měnového práva nebo práva finančního trhu, když nejvyšším postulátem je právě zajištění stability, cenové a současně i měnové. Proto devizové právo je spojováno s měnovým právem a je na něj odkazováno v pojednáních o normách primárně regulujících finanční trh. Hledání striktních hranic je nepotřebné asi tak jak hledání hranic mezi právní regulací poplatků a daní (v užším smyslu) v rámci jednoho berního práva, chcete-li daňového práva *sensu largo*. Vše společně směřuje k regulérní podobě veřejné finanční činnosti, tedy k zásadnímu postulátu existence finančního práva.

<sup>591</sup> K tomu např. HRUBÁ SMRŽOVÁ, P. In: HRUBÁ SMRŽOVÁ, P., MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. 3. vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 37 a násl.

<sup>592</sup> SCHWEIGL, J. In: BLAŽEK, J., SCHWEIGL, J. *Právní a ekonomické aspekty devizových intervencí*. Brno: MuniPress, 2018, s. 18.

<sup>593</sup> JANOVEC, M., WEISS, L., KOLBENHAYEROVÁ, K., BOČÁNEK, M. *Propedeutika finančního práva IV – Právo finančního trhu*. Brno: MuniPress, 2022.

Devizové právo lze s výhradami nepřesnosti chápat jako soubor právních norem regulujících peněžní operace se zahraničím a disponování s devizovými hodnotami. Tradičně se jedná o ingerenci státu do nakládání s definovanými hodnotami, které ve vztahu se zahraničím mohou určitým způsobem ovlivnit zejména platební bilanci státu, stabilitu (hodnotu) tuzemské měny a ekonomický model uplatňovaný v daném státě. K tomu je třeba dodat, že součástí devizového práva jsou také normy, které představují retorzní opatření vůči subjektům ohrožujícím zájmy státu, ekonomické, bezpečnostní a jiné, nebo se jedná o opatření směřující k nápravně nežádoucího jednání subjektů mezinárodního práva, která vyplývají z mezinárodních závazků České republiky nebo která vláda České republiky akceptovala v souladu se svojí zahraniční politikou.

Je zřejmé, že devizověprávní regulace vychází z typu ekonomiky a odpovídá zahraničněpolitické orientaci vlády, jakož i postavení státu a jeho ekonomiky v globálním světě, tedy vnějším ekonomickým vazbám. Vzhledem k tomu, že vědomá tvorba právních norem spočívajících v zákazu finančních transakcí se subjekty alokovanými na území válečného protivníka vznikla v době 1. světové války, všechny zúčastněné státy zrušily výměnu bankovek za zlato, zavedly povinný odprodej deviz a zákaz vývozu devizových hodnot. Vznikl základní princip devizového práva v jeho krajní podobě, a to jako generální zákaz devizových transakcí s možností udělení výjimečného povolení správním orgánem.<sup>594</sup> Je zřejmé, že devizové právo bude ovlivňováno také panující mezinárodněpolitickou situací. V podstatě lze konstatovat, že čím je hůř, tím více je devizového práva a jeho rozmanitost spočívá na provázanosti mezinárodněpolitické a ekonomické situace.<sup>595</sup> Do února 2022 jsme byli svědky slábnoucí intenzity devizového práva a jeho prostřednictvím vedených ingerencí do nakládání s devizovými hodnotami. Mezinárodněpolitická situace a s ní spojená ekonomická krize bohužel se vši pravděpodobností povedou opět k nárůstu devizového práva a „objevování“ jeho zatracených nebo zapomenutých institutů.

<sup>594</sup> BORKOWSKI, T. *Ustawodawstwo dewizowe*. Warszawa: Twigger, 1994, s. 12.

<sup>595</sup> Tadeusz Borkowski toto označuje jako vývoj v linii meandrů devizového práva, tedy lavírováním mezi krajními póly tvrdých zákazů po vymizení jakékoli ingerence státu. Viz *ibid.*, s. 14.

Vliv typu ekonomiky na devizové právo je patrný v souvislosti s existencí nebo neexistencí devizového monopolu státu. V případě Československa se státní devizový monopol formoval jako základní princip devizového práva<sup>596</sup> nejdříve jako nutný nástroj konsolidace poválečných poměrů,<sup>597</sup> přičemž do poloviny května 1946 zůstala v platnosti vládní nařízení protektorátní vlády na moci zákona a některé předpisy také z období 1. a 2. republiky upravující devizové právo.<sup>598</sup> Stejně tak byly platné i slovenské devizové předpisy z let 1939–1945. Po únoru 1948 se devizový monopol již součástí centrálně řízené ekonomiky, a to bez účasti soukromého sektoru. Vybudování devizového monopolu státu bylo završeno schválením devizového zákona v roce 1953.<sup>599</sup> Tento zákon byl silně inspirován tehdejšími sovětským devizovým právem a zavedl řadu institutů, které se v různých obsahových obměnách vyskytují v devizověprávní terminologii v zemích střední a východní Evropy stále, byť již bez existence státního monopolu. Devizový zákonem z roku 1953 vycházel z poměrů panujících v Československu po sérii znárodnovacích Benešových dekretů z roku 1945, znárodnění po únoru 1948 a probíhající kolektivizace v zemědělství, řemeslech a službách a faktické i politicky otevřené deklarace likvidace soukromého vlastnictví a existence celospolečenského a osobního vlastnictví. Stal se součástí souboru právních předpisů tvořících právní normy plánovaného hospodářství a realizace politiky komunistické strany. Plánování se dostala i do sféry devizového hospodářství a devizový plán se stal základem pro fungování devizových vztahů. Devizové právo představovalo nástroj k realizaci devizové politiky strany a státu a současně tedy i devizového plánu. Státní devizový monopol přímo souvisel s fungováním jiného monopolu, a to státního monopolu zahraničního obchodu. Oba existovaly až do liberalizace hospodářství a obnovení tržní ekonomiky, které nastaly a postupně se rozvíjely od devadesátých let. V průběhu Pražského jara (1968–1969) se očekávala reforma devizového

<sup>596</sup> K tomu např. BAKEŠ, M. In: BAKEŠ, M. a kol. *Československé finanční právo*. Praha: Ústav státní správy, 1987, s. 131 a násl.

<sup>597</sup> Zákon č. 92/1946 Sb., o vázaném devisovém hospodářství (devisový zákon).

<sup>598</sup> Zejména se jednalo o zákon č. 7/1924 Sb. z. n., o ochraně československé měny a oběhu zákonných platidel; vládní nařízení č. 155/1939 Sb., kterým se vydává devisový řád; vládní nařízení č. 156/1939 Sb., o soupisu, povinné nabídce a odvodu cizozemských platidel, drahých kovů, cenných papírů a pohledávek proti cizině; vše ve znění platném ke dni nabytí účinnosti devisového zákona z roku 1946.

<sup>599</sup> Zákon č. 107/1953 Sb., devisový zákon.

hospodářství spočívající ve změně podstaty a tvorby devizového plánu, resp. devizového fondu k ovlivňování, a nikoliv řešení platební bilance. Očekávala se volná směnitelnost koruny československé, tedy volný přístup cizozemců k tuzemské měně a tuzemců k devizovým prostředkům v cizí měně.<sup>600</sup> Bylo zřejmé, že dojde také k omezení monopolu zahraničního obchodu v souladu s reformami Oty Šika. Průběh normalizace liberalizaci devizového hospodářství zvrátil, byť nový devizový zákon z roku 1970 přinesl určité změny a uvolnil možnost čerpání devizových prostředků pro neobchodní účely, resp. turistické cesty pro československé občany do zahraničí buď na základě devizového příslibu při cestách do tzv. kapitalistické ciziny a Jugoslávie nebo stanovením limitů pro cesty do zemí východního bloku.<sup>601</sup> Správa devizového monopolu se z působnosti Federálního ministerstva financí přesunula na centrální banku v souvislosti s novelou zákona o Státní bance československé.<sup>602</sup> Koncem osmdesátých let se očekávala postupná liberalizace devizového monopolu a uvolnění monopolu zahraničního obchodu v souladu s tzv. přestavbou hospodářského mechanismu.<sup>603</sup> Nebyl to proces nijak výjimečný vzhledem k probíhajícímu uvolňování režimu ve východním bloku po vzoru Gorbačovovy perestrojky a s tím spojenými přípravami na celkovou reorganizaci Rady vzájemné hospodářské pomoci.<sup>604</sup> Zahájený proces demokratizace a hospodářských reforem nápadně připomínal normalizaci udušené reformy z konce šedesátých let v Československu, organizaci hospodářství po vzoru opčin Titovy Jugoslávie a obnovení soukromého sektoru v některých zemích po roce 1956 (Polsko, Maďarsko) a 1980 (Polsko). Přístup jednotlivých zemí a jejich komunistických stran nebyl stejný a u některých stranických a vládních činitelů představoval přímo zděšení. Rozdíl byl v tom, že za reformami stála vedoucí mocnost východního bloku. Reformní kroky v Československu byly přijímány velmi opatrně a byly více méně kosmetické. Vedení státu a strany se řadilo ke konzervativnímu křídlu a snahy o demokratizaci a liberalizaci

<sup>600</sup> SPÁČIL, B. *Teorie finančního práva ČSSR*. Praha: Orbis, 1970, s. 144.

<sup>601</sup> Zákon č. 142/1970 Sb., devizový zákon.

<sup>602</sup> Zákon č. 144/1970 Sb., o Státní bance československé.

<sup>603</sup> WEIS, T. In: FERIANC, J., KOŠNÁR, J. a kol. *Přestavba hospodářského mechanismu – Ciele, zámery a postup*. Bratislava: Alfa, 1988, s. 79 a násl.

<sup>604</sup> KOŠNÁR, J. Vázby vnútorného hospodárskeho mechanismu s ekonomickým mechanizmom socialistickej ekonomickej integrácie. In: FERIANC, J., KOŠNÁR, J. a kol. *Přestavba hospodářského mechanismu – Ciele, zámery a postup*. Bratislava: Alfa, 1988, s. 116 a násl.

politického a ekonomického života byly tlumeny v duchu materiálu Poučení z krizového vývoje ve straně a společnosti po XIII. sjezdu KSČ z prosince 1970.<sup>605</sup> Určitým výdobytkem byla již zmíněná změna věcné působnosti správy devizového hospodářství z federální vlády na centrální banku, která byla více řízena reformám nakloněným vedení Rady vzájemné hospodářské pomoci než konzervativně laděnými československými kádry a byla alespoň takto zajištěna jakási kompatibilita devizového práva v rámci východního bloku, což mělo také pozitivní vliv na plynulost změn po roce 1989 v oblasti devizového práva a devizového hospodářství vůbec.

Ještě v prosinci 1989 byl přijat devizový zákon,<sup>606</sup> který nahradil devizový zákon z roku 1970. Zákon vycházel ze zmíněné přestavbové motivace a byl postaven na více jak půl století trvající nabídkové povinnosti a faktickém státním devizovém monopolu. Liberalizaci lze spatřovat v možnosti devizových tuzemců<sup>607</sup> otvírat si devizové účty u tuzemských bank,<sup>608</sup> což mělo směřovat k postupné vnitřní směnitelnosti koruny československé. Potřeby ekonomické reformy, změna politické a hospodářské orientace záhy vyvolaly potřebu nové ucelené, byť přechodné, devizové úpravy. Koncem roku 1990 byl přijat další devizový zákon,<sup>609</sup> který také setrval na nabídkové povinnosti, ale již zakotvil princip volné vnitřní směnitelnosti.

<sup>605</sup> Dokument přijatý Ústředním výborem Komunistické strany Československa, který byl v podstatě dogmatickým výkladem dění v Československu od poloviny šedesátých let a vyústil v nutnou intervenci vojsk Varšavské smlouvy a potřebu normalizace, rozuměj návratu k poměrům před jarem 1968. Je vhodné připomenout, že jediné Rumunsko odmítlo se podílet na této „bratrské pomoci“ a Albánie, která se přimkla k maoistické Číně po destalinizaci v sovětském bloku (po roce 1956) a obnovení vztahů s Jugoslávií. Jugoslávie se na Varšavské smlouvě nepodílela a naopak J. B. Tito odsoudil intervenci do Československa. Pseudoreformy v rámci normalizace v sedmdesátých letech byly pod taktovkou tvrdého jádra strany, které na svých postojích setrvalo i po smrti Leonida Brežněva.

<sup>606</sup> Zákon č. 162/1989 Sb., devizový zákon.

<sup>607</sup> Terminus technicus označující fyzické osoby s bydlištěm v tuzemsku, tedy tehdejší Československu, a právnické osoby se sídlem v tuzemsku. Osoby nesplňující tyto podmínky jsou v devizovém právu tradičně označovány za cizozemce většinou v historii s přídatkem „devizový“.

<sup>608</sup> Na přelomu osmdesátých a devadesátých let fungovaly v tehdejší Československu vedle centrální banky – Státní banky československé pouze Česká státní spořitelna, Slovenská štátna sporitelna, Živnobanka, Československá obchodní banka, Investiční banka a z centrální banky se vydělily Komerční banka a Všeobecná úverová banka.

<sup>609</sup> Zákon č. 528/1990 Sb.

V duchu koncentrované regulace, resp. dílčí kodifikace subsystému finančního práva, která byla vlastní devizovému právu od dvacátých let minulého století, byl v roce 1995 jako výsledek odstranění státního devizového monopolu a uplatnění principu vnitřní a vnější směnitelnosti koruny české přijat v historii finančního práva v České republice poslední devizový zákon.<sup>610</sup> Devizový zákon vycházel z tradičního pojetí devizově právních vztahů, tedy společenských vztahů, které se uskutečňují při nakládání s tzv. devizovými hodnotami<sup>611</sup> za podmínek stanovených normami devizového práva. V rámci harmonizace devizového práva a procesu implementace unijního práva byly z devizového zákona vyjímány těmito procesy dotčené konkrétní celky devizově právní regulace a začleňovány do samostatných zákonů, což vedlo v podstatě k dekodifikaci devizového práva a vytvoření z devizového práva inkorporovaný subsystém finančního práva s nejistou subsystémovou svébytností. Materií devizového zákona tak postupně převzaly zejména zákon o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti,<sup>612</sup> zákon o oběhu bankovek a mincí,<sup>613</sup> zákon o směnárenské činnosti,<sup>614</sup> zákon o platebním styku a další, přičemž v roce 2015 Ministerstvo financí spolu s centrální bankou konstatovaly nepotřebnost existence devizového zákona, ze kterého pravda mnoho nezůstalo, a tímto v důvodové zprávě k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti peněžního oběhu a devizového hospodářství a kterým se zrušuje zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění pozdějších předpisů,<sup>615</sup> zdůvodnily jeho zrušení.

<sup>610</sup> Zákon č. 219/1995 Sb.

<sup>611</sup> Objekt devizověprávních vztahů. Okruh devizových hodnot byl v jednotlivých úpravách proměnný a je rozdílný i v cizích právních řádech. Zejména se jedná o zahrnutí zlata mezi devizové hodnoty. Tradičně jsou to peněžní prostředky v cizí měně, valuty a devizy, dále pak zahraniční cenné papíry, u kterých je třeba sledovat jednak širší vymezení cenného papíru pro devizové právo a jednak určující znak pro „zahraniční“, a konečně finanční deriváty.

<sup>612</sup> Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, v platném znění.

<sup>613</sup> Zákon č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí a o změně zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, v platném znění.

<sup>614</sup> Zákon č. 277/2013 Sb., o směnárenské činnosti, v platném znění.

<sup>615</sup> Důvodová zpráva k zákonu č. 323/2016 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti peněžního oběhu a devizového hospodářství a kterým se zrušuje zákon č. 219/1995 Sb., devizový zákon, ve znění pozdějších předpisů.

Mimořádná opatření v devizovém hospodářství, které byly součástí devizového zákona, byly zobecněny a zahrnuty do režimu krizového zákona.<sup>616</sup> Krizový zákon tak převzal úpravu nápravy vážných hospodářských a finančních poruch – nouzový stav. Otázkou je další vývoj krizového zákona, resp. krizového zákonodárství a úprava opatření spojených se sankčními režimy, platebními mechanismy se subjekty v rizikových oblastech, které se nachází v režimu embarga. Proto zákonodárce by měl alespoň podvědomě zachovávat v patrnosti historické zkušenosti spojené s ucelenou úpravou devizového hospodářství, nakládáním s devizovými hodnotami, s devizovou správou a její realizací.

---

<sup>616</sup> Zákon č. 240/2000 Sb., krizový zákon, v platném znění.



## 11 INSTITUCIONÁLNÍ OTÁZKY MĚNOVĚPOLITICKÉHO ZŘÍZENÍ

Z důvodu srozumitelnosti a jednoznačnosti je účelné objasnit ty základní pojmy, které úzce souvisí s popisovanou problematikou – peníze, měna, měnová politika, finanční právo, měnové právo.

Pojem peníze patří v ekonomické literatuře k nejpropracovanějším. V Ekonomickém slovníku<sup>617</sup> se pod heslem „peníze“ konstatuje: „*prostředek směny, který ekonomické subjekty všeobecně přijímají ve směně. Díky tomu směna nevyžaduje oboustrannou shodu potřeb. Historicky se vyvinuly z drahých kovů, které byly pro své vlastnosti všeobecně přijímány ve směně. Později byly nabrázeny bankovkami soukromých bank směnitelnými za zlato. Po zrušení těchto bankovek byly nabrázeny bankovkami centrální banky, mající charakter zákonného platidla, resp. peněz s nuceným oběhem.*“

V prestižním Macmillanově slovníku moderní ekonomie<sup>618</sup> je uvedeno pod heslem peníze: „*Jakákoliv věc, která je obecně přijímána výměnou na zboží nebo při vypořádání dluhů, ne však pro vlastnosti této věci samotné, ale z důvodů, že je lze podobným způsobem předat dál. V moderních peněžních systémech jsou hlavním platebním prostředkem dluhové nástroje, jmenovitě bankovky a bankovní vklady.*“

Obdobné vymezení peněz je uvedeno i v jiné odborné ekonomické literatuře.<sup>619</sup> Z uvedených definic je patrné, že pro vymezení pojmu peněz je nutná podmínka všeobecného přijetí daného aktiva (respektive všeobecného užívání). V některých starších definicích jsou peníze spojovány pouze s hmotnou podobou aktiva, novější přístupy připouští i nevěcnou, nehmotnou podobu peněžního aktiva. Možno však konstatovat, že vymezení peněz je ekonomickou literaturou pojímáno shodně. Naopak odborná právní literatura se vymezením peněz buď nezabývá (což je v převážné části odborných publikacích), nebo se omezuje pouze na konstatování, že peníze jsou ekonomický pojem (viz Bartoš a kol., Bakoš a další), nebo přejímají definici z ekonomické literatury (viz Mrkývka<sup>620</sup> a další).

<sup>617</sup> HINDLS, R. a kol. *Ekonomický slovník*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 292. ISBN 80-7179-819-3.

<sup>618</sup> PEARCE, D. W. a kol. *Macmillanův slovník moderní ekonomie*. Praha: Victoria Publishing, 1992, s. 294. ISBN 80-856-05-42-2.

<sup>619</sup> Např. SOJKA, M., KONEČNÝ, B. *Malá encyklopedie moderní ekonomie*. Praha: Libri, 1998. ISBN 80-85983-48-6, a další.

<sup>620</sup> MRKÝVKA, P. *Finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. ISBN 80-210-1685-X.

Neméně důležitým pojmem je měna. Odborná ekonomická literatura je v definování měny poměrně stručná. Ve zmíněném Ekonomickém slovníku se konstatuje, že: „*Měna je národní peněžní jednotka zavedená zákonem*“<sup>621</sup>. V již citovaném Macmillanově slovníku Moderní ekonomie je u pojmu „měna“ odkaz na heslo „oběživo“. Pod tímto heslem je uvedeno: „... je pouze ta složka peněžní zásoby země, která skutečně ekonomikou obíhá (tj. mince a bankovky)“<sup>622</sup>. V celosvětově používané učebnici Samuelsona a Nordhause přesná definice samotné měny chybí.<sup>623</sup> Pojem měna a peníze se v této učebnici nerozlišují. Mluví se zde o penězích v širším a užším smyslu. Peníze v užším smyslu jsou peníze používané k transakčním účelům (tzv. peněžní agregát  $M_1$ ) a tím jsou bankovky a mince, které jsou měnou. Peníze v širším smyslu jsou dle Samuelsona peníze v užším smyslu (tj. bankovky a mince) a dále tzv. kvazi peníze, to jsou peníze na šekovatelných účtech a krátkodobé úvěry, které se dají snadno převést na hotovostní peníze.

Naproti tomu právní teorie (zejména finanční právo) rozlišuje mezi těmito dvěma pojmy. Peníze jsou vnímány jako kategorie ekonomická, zatímco měna je považována za kategorii právní. Výstižnou definici měny lze najít v díle zakladatele národohospodářské vědy profesora právnické fakulty Karlovy univerzity Bráfa. V práci, která pochází z roku 1888 definoval měnu jako takový „*druh peněz, který v jednotlivém státě ve smyslu právním za peníze platí*“<sup>624</sup>. Obdobně chápe měnu významný český národohospodářský profesor Engliš: „*Druh peněz, který je v tom kterém státě každý povinen při placení druhu přijímati jest měnou. Měna je právní platidlo. Měnová jednotka stává se výhradní peněžní jednotkou ve státě*“<sup>625</sup>.

Z výše uvedeného je patrné, že peníze a měna tvoří jeden nedílný celek. Měna představuje užší množinu peněz, někdy označovanou jako „národní“ nebo „integrační nadnárodní“ (měnová unie) formu peněz. Jinak řečeno, každá měna je zároveň penězi, ale ne každé peníze jsou měnou. Měnou jsou jenom ty peníze, které jsou upraveny právem (zpravidla zákonem) a prohlášeny

621 HINDLS, R. a kol. *Ekonomický slovník*. Praha: C.H.Beck, 2003, s. 220. ISBN 80-7179-819-3.

622 PEARCE, D.W. a kol. *Macmillanův slovník moderní ekonomie*. Praha: Wictoria Publishing, 1992, s. 267. ISBN 80-856-05-42-2.

623 SAMUELSON, P., NORDHAUS, W. *Ekonomie*. Praha: Svoboda, 1991, s. 228. ISBN 80-205-0192-4.

624 BRÁF, A. *Národní hospodářství*. Brno, 1888.

625 ENGLIŠ, K. *Národní hospodářství*. Praha: Fr. Borový, 1928, s. 129.

měnovou autoritou (zpravidla centrální bankou) za zákonné platidlo na území daného státu. Měna je obvykle charakterizována dalšími znaky, jako je název měnové jednotky, struktura měnové jednotky (její násobky a podíly), rozdělení na bankovky a mince atd.

Z uvedených důvodů není příliš šťastné oddělovat peníze a měnu – peníze chápat jako „čistě ekonomický pojem“ a měnu jako „čistě právní pojem“. Právo i ekonomie oba pojmy intenzivně používají, jsou nedílnou součástí pojmového vědeckého aparátu obou vědních disciplín.

Vymezení obou pojmů je důležité k určení dalšího klíčového pojmu „měnová politika“. Tento pojem překvapivě není nejen právní, ale ani ekonomickou literaturou příliš definován. Ani jeden z citovaných ekonomických slovníků tento pojem nedefinuje.

Velmi rozšířená učebnice Ekonomie autorů Samuelsona a Northause v kapitole o Federálním rezervním systému a monetární politice centrální banky se zabývá vlivem působení nástrojů monetární politiky, ale samotný pojem měna nijak nevysvětluje.

V obsáhlé publikaci Jílka věnované měnové politice najdeme poměrně stručné vymezení měnové politiky. „*Měnová politika dnes spočívá v tom, že centrální banka reguluje krátkodobé úrokové míry, aby nakonec ovlivnila inflaci. O nic jiného v měnové politice nejde*“.<sup>626</sup> O několik řádek dále se píše: „*měnová politika je regulace operačního cíle (obvykle tržní krátkodobé úrokové míry) centrální bankou prostřednictvím nástrojů měnové politiky za účelem dosažení zprostředkujícího cíle, a nakonec i konečného cíle (obvykle cenové stability vyjádřené určitou inflací)*“.<sup>627</sup>

Autor Revenda, který se uvedenou problematikou dlouhodobě zabývá uvádí: „*za měnovou politiku můžeme považovat vědomou činnost nějakého subjektu, který se prostřednictvím měnových nástrojů snaží regulovat vývoj množství peněz v oběhu a tím dosáhnout určitých cílů*“.<sup>628</sup>

S každou z uvedených definic lze částečně souhlasit, ale zároveň mít i dílčí výhrady. Jílek prakticky redukuje měnovou politiku pouze na regulaci úrokové

<sup>626</sup> JÍLEK, J. *Peníze a měnová politika*. Praha: Grada Publishing, 2004, s. 375. ISBN 80-247-0769-1.

<sup>627</sup> Ibid., str. 375.

<sup>628</sup> REVENDA, Z. *Centrální bankovníctví*. Praha: Management Press, 2011, s. 67. ISBN 978-80-7261-230-7.

míry. Lze se domnívat, že měnová politika představuje značně diferencovanou oblast regulací.

Měnovou politiku v nejobecnější rovině lze chápat jako uspořádaný systém vztahů, nástrojů a institucí umožňujících realizaci vytyčených měnových cílů. V tomto pojetí zdůrazňují systémovou uspořádanost všech tří prvků, které jsou vzájemně provázané. Bez žádného prvku nelze efektivně měnovou politiku realizovat. V této souvislosti (vzhledem k povaze publikace) lze zdůraznit opomíjený faktor kvality právní úpravy jednotlivých prvků měnové politiky (např. právní úpravy nástrojů měnové politiky, právní úpravu centrální banky, vymezování její nezávislosti atd.).

Už Engliš ve třicátých letech 20. století hovořil o tom, že jedna špatně napsaná věta v zákoně nás bude v budoucnu stát milióny navíc.<sup>629</sup>

K pojmu měnová politika se také vyjadřuje v omezeném měřítku také právní věda. Například v učebnici Finančního a daňového práva<sup>630</sup> je citována publikace Němečka, který rozlišuje měnovou politiku v užším a širším smyslu. V užším smyslu jde o cílevědomé ovlivňování ekonomických procesů prostřednictvím rozšiřování či brzdění emise peněžní masy. V širším smyslu je součástí měnové politiky i devizová politika, což je dáno vnitřní spojitostí měnové sféry a vnější devizové sféry.<sup>631</sup>

Finanční právo v pojetí centrálně plánované ekonomiky bylo finanční právo chápáno jako odvětví právní vědy upravující finanční vztahy mezi státem a organizacemi i občany, zejména pokud se dotýkají státního rozpočtu, měnového, pokladního a devizového plánu. Finanční právo v tomto pojetí upravovalo také činnost peněžních, úvěrových a pojišťovacích institucí, platební a zúčtovací styk v tuzemsku i se zahraničím. Měnové právo nebylo chápáno jako pododvětví finančního práva, ale jako jeho nedílná identická součást. Toto pojetí koneckonců vyplývá z předchozí definice. Bylo to dáno skutečností, že peněžní, úvěrové, devizové vztahy byly součástí ústředního plánovacího dokumentu – státního hospodářského plánu, ve kterém byly direktivně nastaveny základní makroekonomické vazby.

<sup>629</sup> ENGLIŠ, K. *Právnícká ročenka*. Brno, 1931.

<sup>630</sup> JÁNOŠÍKOVÁ, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 29.

<sup>631</sup> *Ibid.*, s. 29.

Soudobá právní teorie vymezuje finanční právo takto: „*Věda o finančním právu se zabývá studiem právních norem upravujících finanční vztahy. Vědu o finančním právu je možno charakterizovat jako souborn obecných poznatků o působení finančně právních vztahů v praxi.*“<sup>632</sup>

Pokud jde o samotné měnové právo je obecně v právní teorii chápáno jako významné pododvětví finančního práva v rámci jeho nefiskální části. Jeho obsahem jsou právní normy upravující měnu a měnový systém v daném státě.<sup>633</sup>

Obdobně chápe měnové právo autorka Duračinská, která se uvedenou problematikou dlouhodobě zabývá: „*Menové právo upravuje společensko-ekonomické vztáhy vznikající v oblasti menovej politiky a menovej jednotky.*“<sup>634</sup>

Aby bylo možné lépe porozumět zásadním proměnám měnové politiky a v tomto důsledku i měnového práva v průběhu ekonomické transformace po roce 1989, je nutné alespoň stručně popsat fungování měnové politiky v podmínkách centrálně řízeného národního hospodářství v letech 1948 až 1989. Nejvýraznějším charakteristickým rysem tohoto období bylo rozsáhlé zestátnování bankovního sektoru a jeho centralizace a koncentrace. Některé prvky tohoto vývoje byly obsaženy již v přijatém Košickém vládním programu.

Dekretem prezidenta republiky<sup>635</sup> byla obnovena činnost Národní banky československé pod dočasnou správou. Hlavním úkolem Národní banky bylo zvládnutí měnového chaosu, který v Československu bezprostředně po válce panoval. V tehdejší Československu obíhaly různá platidla – protektorátní koruny, říšské marky, polské zloté, koruny Slovenského státu, poukázky východní osvobozené armády atd. Navíc placení mezi českou a slovenskou měnou probíhalo ve zvláštním zúčtovacím režimu. Proces sjednocování měny vyvrcholil zavedením jednotné československé koruny k 1. listopadu 1945. Právně se tak stalo na základě Dekretu prezidenta republiky 19. října 1945.<sup>636</sup>

<sup>632</sup> BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 431. ISBN 80-71-79-667-0.

<sup>633</sup> JÁNOŠÍKOVÁ, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 162.

<sup>634</sup> SIDAK, M., DURAČINSKÁ, M. a kol. *Finančné právo*. Bratislava, C. H. Beck, 2014, s. 327. ISBN 978-80-89603-22-0.

<sup>635</sup> Dekret prezidenta republiky č. 139/1945 Sb., o přechodné úpravě právních poměrů Národní banky Československé.

<sup>636</sup> Dekret prezidenta republiky č. 91/1945 Sb., o obnovení československé měny.

Pod vedením těchto dvou institucí proběhla v této době měnová reforma, jejímž cílem bylo radikálně snížit nárůst inflačního oběživa, který byl vyvolán zejména válečným měnovým vývojem. Za zmínku stojí i přistoupení Československé republiky do Mezinárodního měnového fondu a Světové banky na základě zákona č. 68 a 69/1946 Sb., o přistoupení Československé republiky k dohodám o Mezinárodním měnovém fondu<sup>637</sup> a o Mezinárodní bance pro obnovu a rozvoj<sup>638</sup>.

Bankovní systém, který byl koncipován jako dvoustupňový, se postupným procesem koncentrace a centralizace stal jednostupňovým. Centrální a komerční bankovníctví, původně oddělené, splynulo prakticky v jedinou banku. Komplikovaný systém obchodních bank se zúžil celkem na čtrnáct bank. V českých zemích osm bank – Legiobanka, Moravská banka, Pragobanka, Plzeňská banka, Pražská zúčtovací banka, Ústřední banka družstev, Zemědělská banka a Živnobanka. Na Slovensku šest bank – Ľudová banka, Myjavská banka, Sedliacka banka, Slovenská banka, Stredoslovenská banka a Tatrabanka. Proces slučování bankovní soustavy vyvrcholil znárodněním bank. Právně bylo znárodnění realizováno Dekretem prezidenta republiky o přeměně velkých bank v národní podniky.<sup>639</sup>

Dále proces koncentrace bankovního sektoru řešilo Vládní usnesení z 16. ledna 1948, kdy došlo ke snížení počtu bank na pět. V českých zemích tři banky (Legiobanka, Moravská banka a Živnobanka), na Slovensku dvě banky (Slovenská banka a Tatrabanka). Proces centralizace nabral na obrátkách a již v březnu 1948 byl jejich počet opět snížen na dvě banky – Živnobanka pro české země a Tatrabanka pro Slovensko. Zákonem o organizaci peněžnictví<sup>640</sup> byly všechny banky podřízeny řízení ministerstva financí. Centrální bankou se stala Národní banka československá. Její právní postavení řešil zvláštní zákon.<sup>641</sup>

Proces centralizace vyvrcholil v roce 1950 přijetím zákona o Státní bance československé<sup>642</sup> (SBCS). Tato banka prakticky vykonávala funkci centrální

<sup>637</sup> Dohoda č. 68/1946 Sb., o Mezinárodním měnovém fondu.

<sup>638</sup> Dohoda č. 69/1946 Sb., o Mezinárodní bance pro obnovu a rozvoj.

<sup>639</sup> Dekret prezidenta republiky č. 102/1945 Sb., o znárodnění akciových bank.

<sup>640</sup> Zákon č. 181/1948 Sb., o organizaci peněžnictví.

<sup>641</sup> Zákon č. 38/1948 Sb., o Národní bance Československé.

<sup>642</sup> Zákon č. 31/1950 Sb., o Státní bance československé.

banky, rovněž poskytovala služby klasické obchodní banky. Předmětem její činnosti byla emisní činnost, hospodaření s devizovými rezervami, provádění platebního styku, poskytování provozních úvěrů, depozitní služby a další operace. Banka podléhala gesci ministerstva financí. Měnová politika se realizovala v podmínkách centrálně plánovaného hospodářství a jeho hlavního nástroje – pětiletého hospodářského plánu.

Plánovací činnost byla reprezentován a realizována ústředním plánovacím orgánem – Státní plánovací komisí (SPK). Úměrně tomu, jak se pod vlivem byrokratických direktivních forem řízení ekonomika vzdalovala tržním principům, tak i jednotlivé nástroje měnové politiky ztrácely svůj měnově politický obsah a koneckonců i samo opodstatnění své existence. Jednotlivé nástroje byly sice formálně zachovány, ale jejich úroveň nebyla výslednicí tržních poměrů. Cena neodrážela vztahy nabídky a poptávky, úrok nebyl cenou kapitálového trhu, měnový kurz neodrážel výsledky devizového trhu atd. Jejich úroveň byla určována administrativně – plánovacím centrem – SPK.

V tomto smyslu se nejednalo o měnovou politiku, ale i pouhé řízení peněžního oběhu. Rozhodující význam měl tzv. pokladní plán, který stanovoval oběh hotovostního oběživa v celém národním hospodářství. Druhým nejdůležitějším „měnovým nástrojem“ administrativního charakteru byl úvěrový plán. Určoval objem, strukturu a rozmístění komerčních bankovních úvěrů. Úvěrový plán byl konstruován, tak, aby umožňoval financovat požadavky národohospodářského plánu. Sladění obou plánů bylo docilováno rozpisem úvěrových limitů na konkrétní druhy úvěrů, až jednotlivé podniky. Do měnové problematiky v tomto období spadá rovněž provedení měnové reformy z roku 1953. Reforma proběhla 30. května 1953 dle usnesení vlády, kterou následně schválilo v podobě zákona o peněžní reformě Národní shromáždění.<sup>643</sup> Není účelem této kapitoly analyzovat cíle a průběh této reformy. Lze se omezit pouze na konstatování, že byla poměrně drastická a jejím hlavním cílem byla radikální redukce oběživa.<sup>644</sup> V důsledku této měnové reformy přestalo být Československo členem mezinárodních měnových institucí – Mezinárodního měnového fondu a Světové banky.

<sup>643</sup> Zákon č. 41/1953 Sb., o peněžní reformě.

<sup>644</sup> Ke konci roku 1953 činil stav oběživa 3,8 miliard z původních 100 mld. na vázaných účtech a 31 mld. na vkladních knížkách obyvatelstva.

V průběhu 60. let se československá ekonomika více otevřela světu. V důsledku růstu významu zahraničního obchodu pro národní hospodářství vzrůstala i potřeba reformy fungování měnového systému. Reformní úsilí bylo zaměřeno na posílení ekonomické role peněz a prosazení autonomní měnové politiky, která by odpovídala novým potřebám ekonomiky. Přesto, že se nepodařilo prosadit úplnou rehabilitaci měnových vztahů, k některým dílčím pozitivním změnám přeci jen došlo. Byl přijat nový zákon o Státní bance československé.<sup>645</sup>

Banka se tak stala méně závislou na centrálních orgánech. Byla podřízena přímo vládě, měla předkládat návrh vnitřní i zahraniční měnové politiky a návrh měnového plánu. Došlo i k úpravě zákona o národohospodářském plánování<sup>646</sup>, kam byl zařazen i měnový plán ČSSR.

Měnové politice tak bylo přiznáno důležité místo v řízení hospodářských procesů. Přes tyto dílčí úpravy a posilování role měnových procesů v řízení, se v průběhu 80. let v československé ekonomice začaly projevovat výrazné krizové tendence, které vyústily do stavu celkové ekonomické nerovnováhy.<sup>647</sup> Problémy v ekonomice přerostly do politické krize celé společnosti a vyústily do změny politických poměrů v roce 1989.

## 11.1 Proměny měnové politiky a měnového práva po roce 1989

Z dosavadního výkladu jednoznačně vyplynulo, že měnová politika existuje pouze v podmínkách tržně orientované ekonomiky. V centrálně řízené ekonomice funguje ve značně okleštěné podobě, protože ceny jako základní ekonomická kategorie (respektive jejich stabilizace), která je cílem měnové politiky, jsou určovány direktivně přímo plánovacím centrem – SPK.

Měnová politika proto musela projít zcela zásadními změnami. V procesu ekonomické transformace po roce 1989 bylo nutné vytvořit nejen institucionální předpoklady (například centrální banku), ale i nově zkonstruovat nástroje měnové politiky, které v předchozím období neexistovaly. Zároveň

<sup>645</sup> Zákon č. 144/1970 Sb., o Státní bance československé.

<sup>646</sup> Zákon č. 145/1970 Sb., o národohospodářském plánování.

<sup>647</sup> Úvěry se zvýšily o 54 %, hotovostní oběhivo narostlo o 72 %, úsporné vklady vzrostly o 84 % atd. Narůstala skrytá inflace, rostl černý trh, objevovaly se zásobovací obtíže.



bylo nutné vytvořit pro fungování tohoto instrumentária zákonný právní rámec. Vyžadovalo to rychlé přijetí velkého počtu zákonů, které ne vždy plně odrážely faktické potřeby vývoje ekonomiky.

Krátce po listopadových událostech (15. listopadu 1989), přijalo ještě Federální shromáždění zákon o Státní bance Československé<sup>648</sup>. Další důležitý zákon byl přijat 13. prosince 1989: Zákon o bankách a spořitelnách.<sup>649</sup> Na základě těchto dvou zákonů došlo k oddělení emisní funkce od běžných bankovních služeb, zejména vkladových a úvěrových služeb.

Standardní komerční služby převzaly nově vzniklé obchodní banky – Komerční banka, Všeobecná úvěrová banka a Investiční banka. Přetrvaly Československá obchodní banka, Živnobanka a Česká státní spořitelna, která se zabývala převážně úspornými vklady od obyvatelstva.

V průběhu roku 1990 byl připraven federální vládou scénář ekonomické transformace, který byl v září téhož roku schválen vládou a v říjnu pak Federálním shromážděním.

Tento klíčový dokument byl programem přechodu od centrálně plánované ekonomiky ke standardní tržní ekonomice – a znamenal obnovení všech funkcí tržního mechanismu. Kromě zásadních politických změn v ekonomické oblasti to především představovalo:

- Privatizaci rozsáhlého státního majetku,
- Liberalizaci cen (uvolnění cen),
- Liberalizaci zahraničního obchodu (zrušení státního monopolu na zahraniční obchod,
- Obnovení konvertibility (směnitelnosti) československé měny,
- Vytvoření funkčního finančního trhu,
- Zavedení tržních principů do ekonomiky,
- Vytvoření nástrojů hospodářské politiky (rozpočtové, fiskální, měnové, devizové atd.),
- Vytvoření právního rámce fungování ekonomiky.

Realizace tohoto náročného programu ekonomické transformace vyžadovala ve velmi krátké době přijetí velkého množství speciálních zákonů (např. zákon

<sup>648</sup> Zákon č. 130/1989 Sb., o Státní bance československé.

<sup>649</sup> Zákon č. 158/1989 Sb., o bankách a spořitelnách.

o malé privatizaci, zákon o zmírnění následků některých majetkových křivd – tzv. restituční zákon a mnohé další). Ne všechny byly zpracovány kvalitně, a tudíž neplnily účel, pro který byly přijímány – tzn. regulovat společenské procesy žádoucím směrem.

V řízení národního hospodářství se měnová a fiskální politika stala dominantní oblastí hospodářské politiky. Úloha měnové politiky se rychle rozvíjela, proto bylo nutné právní úpravu institucí i nástrojů měnové politiky přizpůsobit novým zadáním.

Přijaté zákony z roku 1989, týkající se centrální banky a obchodních bank byly překonány a staly se nevyhovující vlivem radikální transformace a byly proto novelizovány. V prosinci 1991 přijalo Federální shromáždění zákon o Státní bance československé<sup>650</sup> (účinný od 1. února 1992). Tímto zákonem se banka stala standardní emisní bankou. Součástí jejího postavení byla široce pojatá nezávislost při plnění měnové a devízové politiky.

Přestože měla SBČS působnost ústředního federálního orgánu, při nakládání s vlastním majetkem měla postavení podnikatele. V emisní oblasti měla výhradní právo vydávat československé bankovky a mince včetně mincí pamětních. Po organizační stránce byla tvořena federálním ústředím a dále ústředím pro Českou republiku se sídlem v Praze a ústředím pro Slovenskou republiku se sídlem v Bratislavě. Nejvyšším řídicím orgánem byla sedmičlenná bankovní rada, jmenovaná prezidentem republiky na pětileté funkční období.

Významná byla (v § 14 zákona) její nezávislost při zabezpečování hlavního cíle na pokynech vlády (v tomto případě federální i vlád národních). V § 51 se pak konstatovalo, že hospodaří dle jí schváleného rozpočtu, nikoliv vlády.

Jednou z důležitých povinností bylo dvakrát ročně předložit Federálnímu shromáždění zprávu o měnovém vývoji. Změny doznal i zákon o bankách,<sup>651</sup> který nově určoval pravidla činnosti obchodních bank (úvěrovou činnost, obchodování s cennými papíry, platební styk atd.).

Bylo nutné nově definovat nástroje měnové politiky. Šlo zejména o:

- Vymezení limitu pro čerpání tzv. refinančních úvěrů (tj. úvěru pro krátkodobé financování).

<sup>650</sup> Zákon č. 22/1992 Sb., o Státní bance československé.

<sup>651</sup> Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách.

- Určení tzv. pravidel likvidity obchodních bank (tj. udržování určitého poměru vlastního kapitálu k celkovému objemu aktiv banky).
- Vytvoření pravidel pro tvorbu minimálních rezerv obchodních bank uložených u centrální banky (stanovené určitým procentem ze všech závazků banky vůči nebankovním klientům).
- Určení tzv. diskontní sazby (tj. sazby, za kterou poskytuje centrální banka krátkodobý úvěr obchodním bankám).
- Stanovení limitů úvěrů, které může obchodní banka poskytnout klientům.
- Zavedení denního devizového fixingu, kterým emisní banka ovlivňuje vývoj kurzu čs. měny na devizovém trhu atd.

S konstituováním centrální banky bylo nutné zároveň rozvíjet obchodní bankovníctví. Přijetím právní úpravy (zákona o bankách a zákona o Státní bance československé) se vytvořily příznivé podmínky pro vznik dalších obchodních bank. Na konci roku 1992 působilo v Československu celkem 38 peněžních ústavů. Bylo nutné vypracovat nově pravidla pro vznik nových bankovních subjektů a jejich fungování. Šlo zejména o určení minimální výše základního kapitálu, stanovení materiálního, technického vybavení, personálních požadavků na management banky a mnoha dalších kritérií. Pokud jde o právní postavení obchodní banky, bylo jednoznačně požadováno, aby byla právnickou osobou – akciovou společností. Právní úprava se však v praxi ukázala jako nedostatečná, a proto byla v průběhu 90. let několikrát zpřesňována ve smyslu zvýšení nároků na udělení bankovní licence.

### 11.1.1 Měnová politika v průběhu transformace

S nástupem ekonomické transformace (zejména procesu cenové liberalizace) se zvýšilo riziko měnové nerovnováhy. Tento negativní vývoj byl ještě posílen masivním nárůstem úvěrů v důsledku rozbíhající se privatizace státního majetku a tlakem na růst mezd. Proto nejdůležitějším cílem měnové politiky bylo zabránit vzniku inflační spirály. Neméně důležité bylo zajistit stabilitu měnového kurzu a rovnováhu platební bilance.

Centrální banka využívala k omezení těchto tendencí ve vývoji restriktivní nástroje měnové politiky. Kladla důraz na limitování úvěrů, účinnější využívání diskontní sazby, zvyšování povinných minimálních rezerv apod. Vytyčených cílů se přesto nedařilo dosáhnout, zvláště vývoj peněžní zásoby

neodpovídal očekávaným výsledkům restriktivní úvěrové politiky. Mimo jiné i proto, že nedostatečně rozvinuté nástroje měnové politiky neumožňovaly stahovat přebytečnou peněžní hotovost z trhu (například díky nedostatku státních cenných papírů na trhu).

Na druhou stranu se centrální banka snažila aktivně uplatňovat již fungující nástroje měnové politiky. Byla uplatňována rozdílná sazba u povinných minimálních rezerv. Pro vklady na viděnou až 8 %, pro termínované vklady 2 %. Byl zrušen horní limit pro úrokové sazby z úvěrů. Byly zrušeny úvěrové limity pro obchodní banky. Centrální banka začala běžně provádět operace na volném trhu, ale pro celkový nedostatek státních cenných papírů přistoupila i k emisi poukázek Státní banky československé.

Protože inflační tlaky rostly, centrální banka několikrát razantně zvýšila diskontní sazbu (až na 8,5 %) i povinné minimální rezervy. Měnový vývoj byl silně ovlivněn politickou situací, která vyústila do rozdělení společného státu na Českou a Slovenskou republiku. Formálně byl tento vývoj stvrzen přijetím Ústavního zákona o zániku České a Slovenské federativní republiky k 31. prosinci 1992.<sup>652</sup> K tomuto dni také zanikla i Státní banka československá.

### 11.1.2 Měnová politika v podmínkách vzniku České republiky

Pro nově vzniklý stát tím vznikla akutní potřeba nově vytvořit zejména institucionální předpoklady pro řízení měnové politiky. Rovněž bylo nutné formulovat i právní úpravu a přijmout zákony umožňující fungování měnových institucí. Představy o tom, jak by se měl vyvíjet měnový vývoj po zániku federace, se různily. Ojedinele zaznívaly i názory, aby vzdor politickému rozdělení v měnové oblasti byla zachována společná měnová unie. V krátkém období po rozdělení Československa to fakticky několik týdnů fungovalo, ale z dlouhodobého hlediska byla situace neudržitelná mimo jiné i proto, že existence dvou centrálních bank neumožňovala jednotnou měnovou politiku. Byla uzavřena smlouva o měnovém uspořádání (29. října 1992) mezi vládou ČR a SR, která počítala s existencí společné federální měny ještě v roce 1993 (aniž by byl uveden termín ukončení tohoto měnového režimu).

Přijetím nového zákona o České národní bance se tyto úvahy staly bezpředmětné. Koncem roku 1992 byl přijat Českou národní radou zákon o České

<sup>652</sup> Ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky.

národní bance.<sup>653</sup> V tomto zákoně bylo stanoveno, že: „*Peněžní jednotkou v České republice je koruna česká, zkratka názvu je Kč. Koruna se dělí na 100 haléřů.*“<sup>654</sup>

Zánik Státní banky československé si vynutil provedení majetkoprávního vypořádání ve prospěch nových nástupnických subjektů - centrálních bank (české a slovenské). Bylo přijato toto řešení:

- Aktiva a pasiva vůči Mezinárodnímu měnovému fondu se dělí v poměru 2,29:1,
- Pohledávky za federální rozpočetem se dělí v poměru 2:1,
- Devizové rezervy se dělí v poměru 2:1,
- Úvěry a depozita obchodních bank se dělí dle územního sídla těchto bank.

Zároveň probíhaly intenzivní práce na přípravě zákona na oddělení měny, který byl schválen Poslaneckou sněmovnou 2. února 1993 (zákon o oddělení měny<sup>655</sup>). Samotné oddělení měny proběhlo okolkováním, podobným jako při měnové reformě v roce 1919. Zároveň byly v zákoně uvedeny zásady rozdělení závazků a pohledávek. Byly vyjádřeny v československých korunách v poměru 2:1. Nutno konstatovat, že celá akce kolkování bankovek, která měla umožnit překlenout přechodné období, než bude připravena emise nových českých bankovek a mincí, proběhla rychle a hladce.

V zákoně o oddělení měny bylo rovněž řečeno, jak bude možné měnit staré bankovky, dočasné omezení výběrů z účtů apod. Probíhaly rovněž intenzivní práce na vydání prvních českých bankovek. Dělo se tak na základě vyhlášky<sup>656</sup> a pro zajímavost lze uvést, že první vydanou bankovkou byla bankovka v hodnotě 200 Kč.

Přijetím zákona o České národní bance došlo k institucionálnímu ukotvení měnové politiky v České republice. Zákon definoval právní postavení měnové autority, určoval její organizaci, řízení a činnost. Za hlavní cíl stanovil „zabezpečovat stabilitu české měny“ (v § 2 zákona). V přijaté novele zákona<sup>657</sup> byl tento cíl konkretizován na „cenovou stabilitu“.

<sup>653</sup> Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

<sup>654</sup> § 13 zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

<sup>655</sup> Zákon č. 60/1993 Sb., o oddělení měny.

<sup>656</sup> Vyhláška České národní banky č. 63/1993 Sb., o vydání bankovek po 200 Kč.

<sup>657</sup> Zákon č. 442/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon přesně vymezil nejvyšší orgán vedení banky, a tím byla bankovní rada. Vymezil její pravomoci, funkční období, způsob jmenování a další náležitosti. Mnohé převzal z původního zákona. Zákon rovněž poměrně velkoryse vymezil její nezávislost – na vládě, parlamentu ČR a dalších institucích (např. Ministerstvo financí ČR, Nejvyšší kontrolní úřad apod.). V zákoně bylo například stanoveno, že členem bankovní rady nemůže být člen vlády, může jím být pouze zaměstnanec ČNB. Vůči Parlamentu ČR má banka nejméně dvakrát ročně podat zprávu o měnovém vývoji České republiky.

Pokud jde o právní úpravu ČNB jako měnové instituce, je možno konstatovat, že byla poměrně stabilizovaná a nebyly vyžadovány časté změny či úpravy zákona. Nicméně přijatými novelami zákona bylo nutno zareagovat na nově vzniklé potřeby měnového vývoje. ČNB mohla na základě rozhodnutí bankovní rady poskytnout České republice krátkodobý úvěr nákupem státních pokladničních poukázek splatných do tří měsíců od jejich nákupu. Celkový stav těchto úvěrů nesměl překročit 5 % příjmů státního rozpočtu v uplynulém roce. Novelou zákona o ČNB<sup>658</sup> byla tato možnost úvěrování vlády zrušena. Změna byla vyvolána potřebou harmonizace měnové politiky v zemích Evropské unie.

Další změna právní úpravy byla vyvolána rozšířenou pravomocí ČNB v dohledové činnosti. Centrální banka v dřívější právní úpravě vykonávala dohled nad obchodními bankami a Ministerstvo financí ČR bylo pověřeno dohledem nad pojišťovny. Komise pro cenné papíry vykonávala dohled nad kapitálovým trhem. Vedle obchodních bank vznikly spořitelni a úvěrní družstva, působící v družstevní formě, pro něž se vžil název družstevní záložny. Dohled nad nimi byl svěřen Úřadu pro dohled nad družstevními záložnami. Tato praxe se ukázala jako velmi problematická. Nová právní úprava proto sjednotila dohledovou činnost a svěřila ji plně do péče ČNB. Z toho plyne, že banka vykonává funkci dohledu nad celým finančním trhem. Legislativně toto sjednocení dohledové činnosti bylo provedeno zákonem o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem.<sup>659</sup>

<sup>658</sup> Zákon č. 442/2000 Sb., kterým se mění zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>659</sup> Zákon č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem.

Další příčinou ke zpřísnění zákona byla bankovní krize ve 2. polovině 90. let. Není cílem této kapitoly podrobně analyzovat příčiny této krize, v jejímž důsledku v České republice skončilo v likvidaci 16 bank (mimo jiné i čtvrtá největší banka – Investiční a poštovní banka). Postačí konstatování, že vzniklá krize přispěla ke značné destabilizaci bankovní soustavy a ke ztrátě důvěryhodnosti obyvatelstva k bankovnímu sektoru. Bylo nutné podniknout razantní kroky k obnově této ztracené důvěry. Kromě jiného bylo zavedeno pojištění vkladů a další opatření.

V novele zákona o ČNB byly značně zpřísněny podmínky k získání bankovní licence pro obchodní banky. Z původní podmínky týkající se množství základního kapitálu při založení banky došlo ke zvýšení ze 100 miliónů na 500 miliónů Kč, bylo nutné složit je v peněžní hotovosti na účet ČNB,<sup>660</sup> navíc prokázat jejich legální původ.

Tyto změny, zvláště zvýšené požadavky na kapitálovou vybavenost, si vynutily vstup zahraničních strategických partnerů do českých bank. Navýšení kapitálové účasti podstatně změnilo vlastnickou strukturu v bankovním sektoru ve prospěch zahraničních vlastníků – rakouských, německých, francouzských a belgických bank.

S procesem prohlubování tržního prostředí a kultivace finančního trhu se i nástroje řízení měnové politiky prováděné ČNB přesouvaly ve prospěch nepřímých regulatorních nástrojů. Důraz se kladl na ovlivňování vývoje úrokových sazeb.<sup>661</sup> Důležitými nástroji se staly operace na volném trhu, stanovování povinných minimálních rezerv a vytváření pravidel pro činnost obchodních bank. Všechny tyto nástroje ovlivňovaly a působily na celkovou likviditu bankovního sektoru, která byla základem jeho stability. Hlavním cílem měnové politiky ve 2. polovině 90. let bylo „cílování inflace“, tj. regulace inflačního vývoje vyjádřeného vývojem cenové hladiny měřené indexem spotřebitelských cen.<sup>662</sup>

Celá 90. léta byla obdobím, kdy se postupně dotvářel a zpřesňoval systém vztahů mezi centrální bankou a obchodními bankami. Šlo především

<sup>660</sup> V dřívější právní úpravě mohl být základní kapitál složen i v nepeněžní formě. Novelou je dále odkazováno na zákon č. 21/1992 Sb., zákon č. 219/1995 Sb. a zákon č. 455/1991 Sb.

<sup>661</sup> Například reposazeb, diskontní a lombardní sazby.

<sup>662</sup> Zejména prostřednictvím indexu CPI.

o funkční nastavení centrální banky jako regulátora a orgánu dohledu nad obchodními bankami. Byla zpřísněny podmínky pro udělování bankovní licence pro subjekty, které chtěly vykonávat bankovní činnost. Jedinou právní formou pro obchodní banky byla akciová forma společnosti. Na rozdíl od některých jiných zemí<sup>663</sup> v ČR nemůže žádat o bankovní licenci fyzická osoba. Podstatně se zvýšila náročnost na kapitálovou vybavenost. Velkou pozornost při udělování bankovní licence věnovala ČNB posouzení řídicího, kontrolního, účetního a informačního systému žadatele. Neméně důležitým faktorem bylo personální zajištění banky – odpovědnost, morální bezúhonnost, odborná kvalifikace, praktická zkušenost z řízení bankovního provozu se staly důležitým kritériem k udělení souhlasu.

Byl propracován systém pravidel tzv. obezřetného podnikání bank. Tyto regulativy nemají podobu zákona, jsou soustavou doporučených postupů s cílem předcházet ztrátě likvidity – největšímu riziku každé banky. Patří mezi ně:

- Pravidlo kapitálové přiměřenosti. (poměr vlastního kapitálu k tzv. rizikově váženým aktivům).
- Pravidlo úvěrové angažovanosti (forma limitování úvěrů pro klienty banky).
- Pravidlo přiměřené likvidity (udržování potřebné hotovosti pro vypořádání závazků banky vůči klientům).
- Stanovení informačních povinností vůči orgánům dohledu, auditorům a dalším.

Důležitým stabilizujícím faktorem bankovní soustavy bylo zavedení institutu povinného pojištění vkladů. Stát převzal záruku za vklady klientů obchodních bank prostřednictvím Fondu pojištění vkladů. Právní úprava tohoto fondu prošla složitým vývojem. Fond byl zřízen zákonem<sup>664</sup> a fungoval do konce roku 2015.

Od roku 2016 se stal součástí Garančního systému finančního trhu, který byl zřízen zákonem o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu.<sup>665</sup> Součástí tohoto garančního systému je vedle Fondu pojištění vkladů ještě

<sup>663</sup> Například Švýcarska aj.

<sup>664</sup> Zákon č. 156/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, doplňuje zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>665</sup> Zákon č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu.



Fond pro řešení krize. Tento garanční systém je zvláštní osobou veřejného práva. Limit chráněných vkladů i okruh chráněných subjektů byl několikrát upravován. V současnosti se ze systému uhradí při krachu banky jejím klientům 100 % vkladů, maximálně však 100 000 €. <sup>666</sup>

ČNB plní důležitou roli tzv. věřitele poslední instance. Jedná se o vytvoření mechanismu, který zajišťuje ohroženým bankám získat prostředky na zajištění přechodného nedostatku likvidity. Hlavním cílem je zabránit situaci, která by mohla vést k úpadku dalších bank. Tato funkce ČNB je upravena v zákoně o České národní bance <sup>667</sup>. Je stanoveno, že ČNB může od obchodních bank nakupovat, event. prodávat směnky splatné do 6 měsíců a dále státní dluhopisy nebo jiné cenné papíry se státní zárukou. Tyto cenné papíry může nakupovat nejvýše na dobu jednoho roku.

ČNB může rovněž poskytnout bankám úvěr na dobu tří měsíců, zajištěný cennými papíry. <sup>668</sup> V zájmu zachování likvidity lze obchodní bance poskytnout i nezajištěný krátkodobý úvěr nejvýše na dobu tří měsíců. Tento typ úvěru je však poskytován výjimečně a ČNB posuzuje každou takovou žádost individuálně s přihlédnutím ke všem okolnostem případu.

S vývojem institucí finančního trhu se vyvíjely názory i právní úprava na dohled nad tímto sektorem. Tato dohledová činnost zahrnuje:

- Posuzování žádostí o bankovní licenci,
- Posuzování případného snížení základního kapitálu a převody majetkových podílů (pokud přesahují 10 % podílu na hlasovacích právech),
- Posuzování podílu zahraničních subjektů na kapitálu banky,
- Analýzu účetních výkazů bank,
- Spolupráci s externími auditory,
- Posuzování hospodářských výsledků bank,
- Zkoumání bankovních rizik,
- Ochrana klientů banky před riskantními operacemi banky,
- Uplatňování sankcí při porušení zákonů a dalších předpisů a nařízení. <sup>669</sup>

<sup>666</sup> Fond pojištění vkladů dosud vyplatil klientům třinácti zkrachovalých bank a pěti družstevních záložen celkem 45,3 mld. Kč.

<sup>667</sup> § 28 a násl. zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance.

<sup>668</sup> Viz zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance a ve znění dalších předpisů.

<sup>669</sup> Pokud je uplatňována finanční sankce, jsou příjmy z této sankce příjmem státního rozpočtu.

Ke všem těmto úkonům ČNB zmocňuje zákon o ČNB. Je třeba konstatovat, že všechny pozdější novely tohoto zákona podstatně rozšířily rozsah dohledové působnosti ČNB. Rozšířil se zejména okruh subjektů, které banka kontroluje. Jak bylo již dříve uvedeno, z původního pouhého dohledu nad bankami a stavebními spořitelny na nynější dohled nad celým finančním trhem. Zákonodárce v důvodové zprávě uváděl, že tyto změny byly vedeny snahou sjednotit dohledovou činnost. Větší zkušenost, odborné kompetence a personální vybavení hovořily ve prospěch ČNB.

Vstup do nového tisíciletí představoval z hlediska měnové politiky poměrně stabilní období. Centrální banka měla již velmi dobře fungující a propracovaný systém nástrojů měnové politiky. Právní úprava těchto nástrojů byla vyhovující a odpovídala současným potřebám měnové praxe. V této souvislosti je třeba zdůraznit, že dosavadní vývoj měnové politiky byl zaměřen na řešení problémů, které byly vyvolány dramatickými změnami radikální ekonomické transformace. Tomu odpovídala i činnost ČNB. Rovněž legislativní činnost byla zaměřena na vytvoření vhodného a potřebného právního rámce, který zajišťoval legitimitu prováděné měnové politiky.

Se zapojováním České republiky do mezinárodních struktur, ať už v rámci integračních procesů nebo i mimo ně vlivem globalizace,<sup>670</sup> vzrostl vliv vnějších faktorů na měnovou politiku ČR. V měnové politice ČNB se tyto skutečnosti odrazily ve dvou zdánlivě protichůdných směrech. Především v opatřeních zaměřených na posílení stability finančního systému (tzv. makroobezřetnostní měnová politika), na druhé straně byl kladen důraz na hlubší ochranu spotřebitele na finančním trhu. Banka byla k této politice zavázána i evropskými měnovými institucemi.<sup>671</sup>

Důraz na větší ochranu spotřebitele vychází i z rozhodnutí Evropského parlamentu, který v tomto směru přijal řadu usnesení. Tento trend se odrazil i na vývoji české legislativy. Byl přijat mimo jiné i zákon o spotřebitelském

<sup>670</sup> Jde zejména o vliv celosvětové finanční krize, která se přenesla z USA do Evropy po pádu americké investiční banky Lehman Brothers v září 2008 a nabyla globálních rozměrů.

<sup>671</sup> Například na evropské úrovni výsledek těchto diskusí vyústil ve vytvoření Evropské rady pro systémová rizika, která by měla plnit funkci orgánu pro makroobezřetnostní dohled.

úvěru,<sup>672</sup> jehož cílem je větší ochrana spotřebitele před predátorskými praktikami úvěrujících subjektů. ČNB tak trochu proti své vůli přibrala k dosavadní dohledové činnosti dohled a regulaci nad nebankovními subjekty<sup>673</sup> poskytující úvěr a půjčky občanům.

## 11.2 Vývoj v poslední dekádě

Jak bylo uvedeno výše, v roce 1998 přestala ČNB udržovat fixní kurz české koruny,<sup>674</sup> čímž koruna vstoupila do režimu tzv. řízeného floatingu a ČNB přešla i k měnověpolitickému režimu, tzv. cílování inflace. Jednalo se v té době o relativně nový režim, který se začal objevovat v první polovině devadesátých let v zemích patřících ke Společenství národů (Commonwealth). Poprvé jej začala používat centrální banka Nového Zélandu v roce 1990, následovaná v dalším roce kanadskou centrální bankou. O rok později se připojilo Spojené království a v dalším roce Austrálie. V letech 1997–1998 k tomuto měnověpolitickému režimu přistoupila vedle ČNB ještě centrální banka státu Izrael. V následujících letech se přidala celá řada dalších centrální bank<sup>675</sup> a tento posun k cílování inflace lze označit za určitý globální vývojový trend v oblasti cílů měnové politiky. V současné době je zajímavé sledovat další vývoj v této oblasti, kdy americký Federal reserve system nově (v roce 2020) svůj inflační cíl vyjádřil jako průměrný (tzv. average inflation target), a tedy více míře na dlouhodobý horizont.<sup>676</sup>

S přechodem k novému měnověpolitickému režimu se nezměnila úloha ČNB, byl však i v ústavní rovině změněn její primární cíl, kdy namísto péče o měnovou stabilitu začala pečovat o stabilitu cenovou. Pro úplnost dodejme, že ke změně

<sup>672</sup> Zákon č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru.

<sup>673</sup> Počet nebankovních subjektů před převzetím dohledu nad touto sférou Českou národní bankou se počet těchto subjektů pohyboval mezi 55–60 000.

<sup>674</sup> Kurz byl od roku 1996 udržován v rámci rozšířeného fluktuálního pásma  $\pm 7,5$  %. Více např. v Měnová politika fixního kurzu a cílování peněžní zásoby. *ČNB* [online]. Dostupné z: [https://www.historie.cnb.cz/cs/menova\\_politika/6\\_menova\\_politika\\_na\\_cestu\\_ke\\_standardu\\_vyspelych\\_zemi/5\\_menova\\_politika\\_fixniho\\_kurzu\\_a\\_cilovani\\_penezni\\_zasoby/](https://www.historie.cnb.cz/cs/menova_politika/6_menova_politika_na_cestu_ke_standardu_vyspelych_zemi/5_menova_politika_fixniho_kurzu_a_cilovani_penezni_zasoby/)

<sup>675</sup> SARWAT, J. Inflation Targeting: Holding the Line. Finance & Development. Back to Basics. *IMF* [online]. Dostupné z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics/pdf/jahpan-inflation-targeting.pdf>

<sup>676</sup> Více např. FAMIGLIETTI, M., GARRIGA, C. From inflation targeting to average inflation targeting. *FRED blog* [online]. 9. 10. 2020. Dostupné z: <https://fredblog.stlouisfed.org/2020/11/from-inflation-targeting-to-average-inflation-targeting/>

cíle došlo v rámci procesu, v němž se ČR chystala vstoupit do EU, kdy byly aktivně činěny kroky k „aproximaci“ národního práva k právu EU.<sup>677,678</sup> Při provádění této péče vychází ČNB z prognóz inflace a veřejně vyhláší tzv. inflační cíl, k němuž se za použití měnověpolitických nástrojů snaží centrální banka inflaci směřovat. Výše inflačního cíle i způsob výpočtu inflace se od roku 1998 do současnosti rovněž vyvíjel. Od výše čisté inflace v hodnotách 5,5–6,5 % v roce 1998, přes celkovou inflaci ve výši 3–5 % v roce 2002, po současný inflační cíl ve výši 2 %, který je platný od ledna 2010.<sup>679</sup>

V reakci na finanční krizi a dluhovou krizi eurozóny, která je blíže popsána v kapitole o euroměnovém systému, došlo i u ČNB k rozšíření jejích cílů a úkolů, které spočívalo zejména v péči o finanční stabilitu<sup>680</sup> a makroobezřetnostní dohled. ČNB tak vedle péče a cenovou stabilitu a dohledu nad jednotlivými institucemi dohlíží i nad stabilitou finančního systému jako celku. Tento posun je opět výrazem globálního trendu, který se začal výrazněji projevovat v roce 2010 a letech následujících, např. přetvořením původního Fóra finanční stability na Radu pro finanční stabilitu v roce 2009, resp. 2009, která se výraznou podporou zemí G20 začala zabývat monitorováním globální finanční stability a koordinací postupu národních orgánů, které mají za úkol dohled v této oblasti. Na úrovni EU byla vytvořena v roce 2011 Evropská rada pro systémová rizika, jejíž úkolem je monitoring a identifikace systémových rizik, v rámci ECB byly zřízeny Makroobezřetnostní fórum (Macroprudential Forum) a Komise finanční stability (Financial Stability Committee), které jsou platformami pro identifikaci a řešení systémových rizik. Lze očekávat, že v následujících letech bude tento trend na globální úrovni pokračovat a bude posilována mezinárodní spolupráce mezi orgány makroobezřetnostního dohledu.

ČNB je rovněž důležitou institucí, která ovlivňuje situaci na hypotečním trhu. Na základě informací, které sbírá při provádění své dohledové činnosti

<sup>677</sup> BLAŽEK, J., SCHWEIGL, J. *Právní a ekonomické aspekty devizových intervencí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2018, 84 s., Spisy Právnické fakulty MU (řada teoretická, Edice Scientia), sv. č. 640. ISBN 978-80-210-9156-6.

<sup>678</sup> FILIP, J. K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, roč. 18, č. 3, s. 217–224. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6455>

<sup>679</sup> K cílování inflace ČNB více např. z: <https://www.cnb.cz/cs/menova-politika/cilovani/>

<sup>680</sup> Viz ust. § 2 zákona č. 6/1993 Sb., o ČNB po novele č. 227/2013 Sb.

(makrobezřetnostní i mikrobezřetnostní) vydává ČNB doporučující dokumenty nenormativní povahy, tzv. Doporučení k řízení rizik spojených s poskytováním retailových úvěrů zajištěných residenční nemovitostí. V rámci těchto dokumentů stanovuje doporučenou maximální výši limitů, které se týkají zejména výše úvěru k hodnotě zajištění, výše celkového zadlužení žadatele o úvěr k jeho příjmům a výše dluhové služby k příjmům žadatele. V současné době je v procesu schvalování novela, která dá ČNB pravomoc výši těchto limitů stanovit ve formě vyhlášky.

Stejně jako ECB, resp. banky Eurosystemu, i ČNB přistoupila v poslední dekádě k aplikaci určitého nestandardního nástroje měnové politiky, kterým reagovala na dopady finanční a dluhové krize na českou ekonomiku. Po výrazném propadu hospodářství v roce 2009 následovaly zhruba dva roky mírného oživení, ovšem v letech 2012 a 2013 ekonomika opět oslabovala. Po „vyčerpání“ svého hlavního měnověpolitického nástroje (snížení repo sazby na 0,05 %, tedy na tzv. „technickou nulu“) se s ohledem na velikost a specifika české ekonomiky, bankovní rada ČNB usnesla na tom, že použije jako další nástroj uvolnění měnové politiky měnový kurz. Tento kurzový závazek spočíval v udržování kurzu koruny vůči euru poblíž hranice 27 Kč za euro.<sup>681</sup> Tento závazek byl v platnosti od listopadu 2013 do dubna 2017 a k jeho „obraně“ ČNB vynaložila cca 2 050 mld. Kč, což představovalo 43 % HDP z roku 2016.<sup>682</sup> V průběhu udržování kurzového závazku vzrostly podstatným způsobem devizové rezervy ČR na 3 271 mld. Kč (červen 2017). Očekávaného inflačního cíle ve výši 2 % bylo dosaženo zhruba po třech letech trvání závazku. Koncem roku 2017 získal guvernér ČNB Jiří Rusnok za úspěšné a hladké opuštění kurzového závazku cenu Centrální bankéř roku střední a východní Evropy, kterou každoročně uděluje GlobalMarkets, významné mezinárodní odborné periodikum.<sup>683</sup>

<sup>681</sup> Sborník článků a rozhovorů k oslabení kurzu koruny. ČNB [online]. únor 2014, s. 4. Dostupné z: [https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/o\\_cnb/.galleries/publikace/download/sbornik\\_oslabeni\\_koruny.pdf](https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/o_cnb/.galleries/publikace/download/sbornik_oslabeni_koruny.pdf)

<sup>682</sup> Srov. např. BLAŽEK, J., SCHWEIGL, J. *Právní a ekonomické aspekty devizových intervencí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2018, s. 60., Spisy Právnické fakulty MU (řada teoretická, Edice Scientia), sv. č. 640. ISBN 978-80-210-9156-6.

<sup>683</sup> Tisková zpráva ČNB z 15. 10. 2017. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/en/cnb-news/press-releases/5e737306-3a7c-11e8-a804-5254004e4603>

V roce 2020 byly částečnou novelou zákona o ČNB rozšířeny měnověpolitické nástroje, které může ČNB používat k plnění svých cílů, v tom smyslu, že centrální banka může obchodovat na finančním trhu s investičními nástroji a dalšími cennými papíry. V zásadě se jedná o možnost používat obdobného nekonvenčního nástroje, který je používán Eurosystémem.<sup>684</sup> Toto ustanovení má nicméně omezenou účinnost (do konce roku 2021) a v současné době probíhá proces schvalování novely, která by mimo jiné měla časové omezení pro využívání tohoto nástroje odstranit.<sup>685</sup> Bez ohledu na to, jakou podobu bude chystaná novela mít, lze poukázat na to, že přímá intervence centrálních bank na finančních trzích je v zemích EU (zejména eurozóny) využívána<sup>686</sup> a lze se domnívat, že využití těchto nástrojů bude aplikováno i v budoucnu.

K určitému posunu došlo v posledních letech i v oblasti komunikace ČNB, čímž má být posílena transparentnost a srozumitelnost měnové politiky. Nově je zveřejňováno jmenovité hlasování členů Bankovní rady o měnověpolitických otázkách. Od roku 2008 ČNB zveřejňuje trajektorii sazeb konzistentní s prognózou inflace v číselné podobě, formou tzv. vějířového grafu. Tento krok byl učiněn s cílem posílit transparentnost prognózy ČNB a měnověpolitických úvah členů bankovní rady.<sup>687</sup> V souvislosti se snahou o transparentnost od roku 1998 do roku 2020 vydávala ČNB čtvrtletně Zprávu o inflaci, od roku 2021 byla nahrazena Zprávou o měnové politice. Vedle těchto zpráv vydává ČNB mj. každoročně i Zprávu o finanční stabilitě (první byla vydána v roce 2005) a Zprávu o výkonu dohledu nad finančním trhem (od roku 2006). Tyto zprávy jsou veřejně přístupné na webu ČNB.

<sup>684</sup> Viz blíže kapitola věnovaná problematice společné evropské měny euro.

<sup>685</sup> Více např. Jiří Rusnok k novele zákona o ČNB. *ČNB* [online]. 23. 3. 2021. Dostupné z: [https://www.cnb.cz/cs/o\\_cnb/podcast-cnb/Guvernér-J-00001.-Rusnok-k-novele-zakona-o-CNB/](https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/podcast-cnb/Guvernér-J-00001.-Rusnok-k-novele-zakona-o-CNB/) či zde rozhovor s T. Holubem, členem bankovní rady, ze dne 17. 3. 2021. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/verejnost/servis-pro-media/autorske-clanky-rozhovory-s-predstaviteli-cnb/Banker-z-CNB-Statni-finance-je-treba-dat-do-poradku.-Dluhy-se-prodrazuj/>

<sup>686</sup> Viz např. nový program přímých nákupů z roku 2020, tzv. PEPP – více v kapitole zaměřené na euro.

<sup>687</sup> Srov. např. Nový inflační cíl a změny v komunikaci měnové politiky. *ČNB* [online]. 8. 3. 2007. Dostupné z: [https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/galleries/strategie\\_dokumenty/inflacni\\_cil\\_cnb\\_2010.pdf](https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/galleries/strategie_dokumenty/inflacni_cil_cnb_2010.pdf)

### 11.3 ČR a euro<sup>688</sup>

Na otázku, kdy vstoupí ČR do eurozóny, respektive kdy se v ČR bude platit eurem není jednoduchá odpověď. Postoj ČR, její politické reprezentace doznal ve vztahu k euru zásadních změn.

V letech zavedení eura (1999 zavedeno euro v bezhotovostní podobě a od roku 2002 zavedeno i v hotovostní podobě – byly dány do oběhu bankovky a mince) a bezprostředně následujících letech se ČR aktivně připravovala na vstup do eurozóny. Zájem ČR byl velmi seriózní, projevovalo se to mimo jiné i četnými diskusemi na toto téma mezi odbornou veřejností. Vznikaly výzkumné projekty, které zkoumaly stav připravenosti ČR na vstup do eurozóny, stupeň plnění přístupových kritérií, vznikaly analýzy ekonomických dopadů na ČR po vstupu do eurozóny a četné další studie. V té době vycházela i celá řada zajímavých publikací, které uvedené poznatky shrnovaly, případně analyzovaly možná rizika.<sup>689</sup>

Na ministerstvu financí a ČNB vzniklo koordinační pracoviště pro přípravu ČR na euroměnový systém. O seriózním zájmu ČR o vstup do eurozóny svědčí celá řada oficiálních dokumentů zpracovaných vládou a ČNB. Prvním takovým oficiálním materiálem byla „*Strategie přistoupení České republiky k eurozóně*“ schválená v předvečer vstupu ČR do Evropské unie (v roce 2003). V dokumentu se uváděly přínosy a rizika spojená se vstupem do eurozóny a zároveň byly formulovány požadavky na hospodářskou politiku s cílem vytvořit patřičné předpoklady pro přijetí eura v ČR. V tomto materiálu je rovněž stanoveno cílové datum zavedení eura v ČR. Z dokumentu lze uvést: „*Za předpokladu plnění maastrichtských kritérií včetně úspěšné konsolidace veřejných financí, dosažení dostatečného stupně reálné konvergence a přiměřeném postupu strukturálních reforem zajišťujících dostatečnou ekonomickou sladěnost se zeměmi EU, lze očekávat přistoupení ČR k eurozóně v horizontu let 2009–2010.*“<sup>690</sup> Vláda i ČNB

<sup>688</sup> Tato kapitola vychází z BLAŽEK, J., SCHWEIGL, J. EURO – hrozba nebo příležitost pro Evropu? In: VLČEJ, J., BLAŽEK, J. a kol. *Vízia pre Európu – Kam smeruješ Európa*, 1. vyd. Brno: Tribun EU, 2019, s. 71–84. ISBN 978-80-263-1446-2.

<sup>689</sup> Za mnohé publikace uveďme alespoň LACINA, L. a kol. *Euro – ano/ne?* Praha: Alfa, 2010, dále LACINA, L., RUSEK, A. a kol. *Evropská unie, trendy, příležitosti, rizika*. Plzeň: A. Čeněk, 2007, a četné další.

<sup>690</sup> Strategie přistoupení České republiky k eurozóně. Společný dokument vlády ČR a ČNB. *Ministerstvo financí* [online]. 30. 9. 2003, s. 8. Dostupné z: [https://www.zavedenieura.cz/assets/cs/media/Euro-ostatni\\_2003\\_Strategie-pristoupeni-Ceske-republiky-k-eurozone.pdf](https://www.zavedenieura.cz/assets/cs/media/Euro-ostatni_2003_Strategie-pristoupeni-Ceske-republiky-k-eurozone.pdf)

se ve „Strategii“ zavázaly každoročně hodnotit připravenost ČR k přistoupení k eurozóně.<sup>691</sup>

Jak vyplývá z tehdejších analýz, ČR plnila většinu tzv. maastrichtských konvergenčních kritérií. ČR jako jedna z mála zemí plnila inflační kritérium, plnila i kritérium dlouhodobých úrokových sazeb i kritérium vládního dluhu. ČR jako většina zemí neplnila kritérium vládního deficitu ve výši 3 % HDP. Ve srovnání s dalšími zeměmi (Slovenskem, Slovinskem, Kypru a Maltou), které úspěšně vstoupily do eurozóny a zavedly euro v letech 2007–2009, ČR nijak nezaostávala.

Ke zlomu v úsilí o vstup do eurozóny dochází v průběhu podzimu 2006. Vláda o vlastní vůli zmrazila snahu zavést společnou měnu euro v horizontu 2009 - 2010. Okolnosti, respektive příčiny, tohoto zásadního obratu nejsou ani dnes příliš jasné. V oficiálních vládních dokumentech se hovoří o „*neplnění kritéria vládního deficitu*“ a blíže nespécifikovaných „*strukturálních problémech české ekonomiky*“.

O rok později vládou schválený (v dubnu 2007) dokument „Národní plán zavedení eura v ČR“ již žádný konkrétní cílený termín zavedení eura neuvádí.

Celosvětová ekonomická krize v letech 2008–2011 a následné problémy eurozóny v důsledku dluhové krize řady zemí eurozóny (Řecka, Španělska, Portugalska, Itálie a dalších zemí) znamenaly prakticky konec diskusí a úvah o stanovení nějakého nového horizontu vstupu ČR do eurozóny. V současné době panuje vzácná shoda jak mezi koalicí, tak i opozicí, že ČR by neměla usilovat o vstup do eurozóny. Jako důvody jsou nejčastěji uváděny formulace, že „*není vhodná doba ke vstupu*“, že se jedná „*o značně rizikový krok*“ a podobné výroky. Za všechny tyto názory uveďme názor nejpovolanější osobnosti – tehdejšího guvernéra České národní banky Jiřího Rusnoka. V obsáhlém rozhovoru příznačně nazvaném Buďme na korunu hrdí<sup>692</sup> na otázku, kdy přijmeme euro, které požadují exportéři, guvernéř odpověděl: „... *zavázali jsme se, že až podle nás nastane ta pravá doba, tak euro přijmeme. Rozhodnutí ale musí učinit politické orgány.*“ A o pár řádek dál konstatuje: „...*není tedy důvod do eurozóny*

<sup>691</sup> Dalšími dokumenty byly např. „Konvergenční programy ČR“ (2004–2008), dále „Aktualizovaná strategie přistoupení ČR k eurozóně“ (2007), „Vyhodnocení plnění maastrichtských konvergenčních kritérií a stupně ekonomické sladění ČR s eurozónou“ (2004–2008) a mnohé další.

<sup>692</sup> Rozhovor pro deník Právo 1. září 2018, s. 1.



*spěchat.*“ Guvernér tak tlumočí názor většinového politického spektra. Kdy nastane ta „správná doba“ a co je nutno učinit, aby ta správná chvíle nastala, však politici neuvádějí.

Naopak podnikatelská sféra reprezentovaná zejména Hospodářskou komorou ČR, Svazem průmyslu a dopravy a jinými organizacemi, zastává stanovisko, že by ČR euro měla přijmout co nejdříve. Důvody pro toto stanovisko jsou zřejmé. Podnikatelé a představitelé velkého byznysu argumentují tím, že euro je pro ně již nyní realitou. Přes 80 % českého průmyslu je ekonomicky navázáno na země eurozóny (exportem, importem nebo se jedná o společnosti, které jsou kapitálově propojeny na firmy sídlící v zemích eurozóny – např. Škoda Auto, KB, ČSOB a další) své účty vedou v eurech a komerční aktivity realizují v eurech. Rovněž nemálo občanů ČR pracuje či podniká v zemích eurozóny (nejčastěji v Rakousku, Německu, na Slovensku a jinde) a příjmy realizují v eurech. Pro zajímavost lze uvést, že rovněž ČNB má většinu svých devizových rezerv uloženy v eurech – v hodnotě přes 2 bilióny Kč. Vzniká tak poněkud schizofrenní situace, kdy pro řadu tržních subjektů je napojení na eurozónu realitou. Na druhé straně část politické reprezentace euro odmítá – nicméně, zatím nedeclarovala jasně své záměry a postoje k této oblasti. Chybí transparentní a racionálně formulovaný program přístupu ČR ke společné měně, eventuálně harmonogram dalšího postupu přípravy ČR na euro.

Lze dospět k závěru, že přes veškeré „prognózy“ o krizi a konci eura jde o projekt, do kterého bylo vloženo příliš mnoho politického, ale i ekonomického kapitálu. Navíc je tento projekt podporovaný ekonomicky nejsilnějšími zeměmi Evropy (Německo, Francie, Holandsko, Belgie, Itálie atd.) a proto není příliš reálné spekulovat o konci euroměnové unie. I z tohoto důvodu lze očekávat, že v následujících letech budou prohlubovány seriózní analýzy a odborné diskuse o vztahu ČR ke společné měně – euru – a ČR se bude směřovat ke vstupu do eurozóny.



## 12 INSTITUCIONÁLNÍ OTÁZKY EUROMĚNOVÉHO SYSTÉMU

Stará antická moudrost říká, že radu pro budoucnost hledej v minulosti. Chceme-li dobře rozumět současnému fungování evropského měnového systému, případně vědět, jaké bude jeho budoucí směřování, je důležitá znalost jeho historie, jaké byly příčiny jeho vzniku, jeho vývoj a podobně.

Historicky prvním významnějším pokusem o hlubší integraci Evropy byla snaha Karla Velikého o znovuvytvoření Římské říše. Jím vytvořený státní útvar zahrnoval poměrně velké území – dnešní území Francie, Německa, Belgie, Lucemburska, Holandska a Švýcarska. Od doby zániku v roce 814 do dnešních dnů následovaly desítky pokusů o vytvoření mezinárodního společenství, které by do Evropy vnesly trvalejší politickou stabilitu a hospodářskou prosperitu. Není bez zajímavosti, že historicky první pokus o sjednocení Evropy zahrnoval i společnou jednotnou měnu – byl jím frank.

Snahy o měnovou spolupráci v Evropě pokračovaly i v 19. století, objevují různé „měnové“ unie, jako např. Německo-rakouská mincovní unie (1857–1867), Rakousko-maďarská měnová unie (1880–1920), Latinská měnová unie (1865–1927),<sup>693</sup> Skandinávská měnová unie (1873–1920) atd.

V průběhu 20. století např. Belgicko-lucemburská měnová unie 1921–1998. Měnové reformy často navazovaly v historii na překreslování hranic<sup>694</sup>. Hlubší měnová integrace se prosazuje až po druhé světové válce, spíše však šlo, než o měnovou spolupráci, o vytváření bilaterálních platebních dohod.<sup>695</sup>

V padesátých letech minulého století se podařilo prosadit zjednodušení mezinárodního platebního styku prostřednictvím Banky pro mezinárodní

---

<sup>693</sup> Latinská měnová unie byla ambiciózním projektem zahrnujícím Francii, Itálii, Belgii, Švýcarsko a následně i Řecko. Jeho předmětem bylo bimetalické uspořádání založené nejprve na stříbře, následně i zlatě, zajišťující oběh stříbrných a zlatých mincí v členských zemích.

<sup>694</sup> MARSCH, D. *EURO – boj o osud nové globální měny*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2012, 481 s., s. 33.

<sup>695</sup> Více např. v DĚDEK, O. *Historie evropské měnové integrace: od národních měn k euru*. Praha: C. H. Beck, 2008.

vypořádání (*Bank for International Settlements*).<sup>696</sup> Ve stručnosti lze uvést jen ty nejzákladnější události týkající se myšlenky jednotné měny. Za zmínku stojí myšlenky Paula Wernera,<sup>697</sup> který v tzv. Wernerově zprávě<sup>698</sup> z roku 1970 navrhoval vytvoření měnové unie do roku 1980<sup>699</sup>. Připomenout je na místě rovněž projekt Evropského měnového systému, resp. Evropského systému směnných kurzů, existujícímu přibližně 20 let před samotným zavedením eura.

Jednotný měnový systém je nejvýznamnějším politickým projektem EU. Jeho historie se začala psát na začátku 70. let. Od konce 2. světové války až do začátku 70. let byla Evropa součástí tzv. Brettonwoodského mezinárodního měnového systému. Měnový systém vznikl na konferenci v americkém městě Bretton Woods (1944). Mechanismus fungování tohoto měnového systému byl založen na principu vzájemné směnitelnosti národních měn. Klíčovou rezervní měnou se stal americký dolar. Jako jediná měna byl směnitelný za zlato. Ostatní členské země byly povinny udržovat směnitelnost svých národních měn za dolar. Jednalo se v podstatě o princip standartu zlaté devizy. Výsledkem dohod uzavřených v Bretton Woods byl i vznik mezinárodních měnových institucí – Mezinárodního měnového fondu a Mezinárodní banky pro obnovu a rozvoj. Tento měnový systém spolehlivě fungoval až do začátku 70. let minulého století. Rovněž možno konstatovat, že výrazným způsobem napomohl rychlé ekonomické obnově válkou zničené Evropy. Počátkem 70. let se však celý systém dostal do vážných a neřešitelných problémů. Příčin faktického zániku tohoto systému byla celá řada. Nejvážnější příčinou byla neschopnost USA nadále zajistit fungování základního pilíře celého systému, a tím byla směnitelnost dolaru za zlato.

Se zánikem tohoto systému se v Evropě otevřel prostor pro hledání vlastní cesty k měnové spolupráci. Nejdůležitější rozhodnutí o vytvoření evropské

<sup>696</sup> Více např. v MAES, I., PASSOTTI, I. The European Payments Union and the origins of Triffin's regional approach towards international monetary integration. *Working Paper Research* [online]. National Bank of Belgium, září 2016, č. 301. Dostupné z: <https://www.nbb.be/doc/oc/repec/reswpp/wp301en.pdf>

<sup>697</sup> Lucemburský ministerský předseda a ministr financí.

<sup>698</sup> Oficiální název: Report to the Council and the Commission on the Realisation by Stages of Economic and Monetary Union in the Community. Dostupné z: [http://aei.pitt.edu/1002/1/monetary\\_werner\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/1002/1/monetary_werner_final.pdf)

<sup>699</sup> Bylo navrhováno zavedení neodvolatelné směnitelnosti národních měn, což mělo vyústit v nahrazení národních měn společnou měnou. Jeden z důvodů, pro který nebyl tento záměr realizován, byl pád tzv. brettonwoodského systému.

měny bylo přijato v roce 1978 německým kancléřem H. Smithem a francouzským prezidentem W. G. d'Estaingem. Vzniku eura předcházela mechanismus směnných kurzů. Vznikla virtuální evropská měnová jednotka nazvaná ECU (European Currency Unit). ECU byla košem měn všech zemí evropského měnového systému. V podstatě fungovala jako zúčtovací jednotka Evropského společenství. Byla používána pro všechny měnové transakce.

Další vývoj evropského měnového systému dospěl k Maastrichtské smlouvě. Jejím přijetím došlo k zásadní změně ve směřování evropského integračního procesu (například výrazně posílil politický profil integrace, rozšířily se pravomoci Evropského parlamentu a mnohé další). Nejzávažnější změnou bylo však rozhodnutí přijmout k 1. 1. 1999 jednotnou měnu – euro.

Maastrichtská smlouva podrobně popisuje, jak má systém fungovat včetně vzniku Evropské centrální banky. Vstup do měnové unie není automatický a předpokládá splnění pěti tzv. konvergenčních kritérií. Kandidátská země nesmí překročit maximálně přípustnou míru inflace (o více než 1,5 procentního bodu průměru tří nejnižších měř inflace dosažených členskými zeměmi EU). Dlouhodobá úroková sazba nemá překročit přípustnou mez o více než dva procentní body průměru úrokových sazeb ve třech zemích s nejnižší mírou inflace. Každá země se musí alespoň po dobu dvou let zúčastnit evropského mechanismu směnných kurzů, aniž by devalvovala svou měnu. Důležitý je požadavek, aby rozpočtový deficit nepřekročil 3 % HDP. Poslední požadavek stanoví maximálně přípustný strop veřejného dluhu na úrovni 60 % HDP.

Architektura evropské měnové unie v sobě obsahuje celou řadu rizikových prvků. Největší riziko spočívá v samotné podstatě tohoto projektu. Svým obsahem jde o přísně determinovaný ekonomický a měnový projekt – svojí formou se však jedná o projekt politický. Jako každý politický projekt je jeho konečná podoba výsledkem řady kompromisů. Měnový systém, má-li fungovat a plnit funkce, které jsou požadovány po měnovém systému, musí mít přísná rigorózně nastavená pravidla. Jinak dochází k jeho postupné erozi. Jde zejména o:

- co nejprísněji nastavená kritéria vstupu do společné měnové zóny,
- jednoduchá a vymahatelná pravidla fungování v eurozóně s možností sankcí při neplnění těchto pravidel,
- pravidla pro koordinaci hospodářství, zejména rozpočtových politik,

- v případě neplnění pravidel je důležitá možnost sankce vyloučení z eurozóny. Toto pravidlo je z ekonomického hlediska velice důležité, ale politicky v současné EU neakceptovatelné.
- Mezi státy kontinentální Evropy, zejména Německem a Francií na straně jedné a státy anglo-amerického systému existoval rozdíl v přístupu k režimu volně plovoucích směnných kurzů. Zatímco v USA a Spojeném království (a většiny států Commonwealthu) se od ukončení Brettonwoodského systému staly volně plovoucí kurzy běžnou záležitostí, v Německu a Francii, existovaly obavy ze spekulací a deformací.<sup>700</sup>
- Evropské země vycházely z nutnosti aktivního usměrňování režimu plovoucích kurzů centrálními bankami a vládami, který by byl časem transformován do systému fixních směnných kurzů, resp. Evropském mechanismu směnných kurzů (ERM).<sup>701,702</sup> Na rozdíl od předchozích smluv Maastrichtská smlouva konkretizovala podmínky nutné k přijetí eura a zároveň předpovídala termín, kdy má euro vzniknout, tj. 1. 1. 1999. K tomuto datu se euro stalo také oficiální měnou 11 členských států.<sup>703</sup> Řecko se přidalo v roce 2001, následováno Slovinskem v roce 2007, Maltou a Kyprem v roce 2008, v roce 2009 Slovenskem, v roce 2011 Estonskem, v roce 2014 Lotyšskem, v roce 2015 Litvou a v roce 2023 Chorvatskem. Od roku 1999 již řídí měnovou politiku Evropská centrální banka,<sup>704</sup> která byla zřízena po vzoru německé Bundesbank.

<sup>700</sup> Prof. Hans-Werner Sinn poukazuje v této souvislosti např. na časté zhodnocování a znehodnocování amerického dolaru vůči německé marce v sedmdesátých letech, které startovalo a následně tlumilo exportní průmyslová odvětví. SINN, H.-W. *V pasti eura*. Brno: Studium demokracie a kultury, 2016. ISBN 978-80-7325-394-3.

<sup>701</sup> Spojené království se v roce 1978 rozhodlo, jakožto jediná země tehdejšího ES k ERM, učinilo tak až v roce 1990 a to toliko na cca dobu dvou let.

<sup>702</sup> MARSCH, D. *EURO – boj o osud nové globální měny*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2012, 481 s., s. 25–67.

<sup>703</sup> Německa, Belgie, Španělska, Francie, Irsko, Itálie, Lucemburska, Holandska, Rakousko, Portugalsko a Finsko.

<sup>704</sup> Ve spolupráci s národními centrálními bankami.

## 12.1 Několik názorů na společnou měnu<sup>705</sup>

Například eurokomisař Verheugen uvedl pro BBC, že: „... obyčejně bývá jednotná měna posledním krokem v procesu politické integrace. Tentokrát není posledním krokem, ale začátkem.“<sup>706</sup>

V USA, má euro mezi odbornou ekonomickou veřejností řadu kritiků. Mezi nejvýznamnější patří laureát Nobelovy ceny za ekonomii a dlouholetý hlavní ekonom Světové banky prof. Joseph E. Stiglitz. Ve své práci Euro – společná měna jako hrozba pro budoucnost Evropy<sup>707</sup> je velmi kritický. Svě výhrady uvádí ve shrnujícím tvrzení: „... koncepce eurozóny byla chybná od počátku. Za špatný hospodářský výkon regionu včetně množství krizí, nese vinu struktura eurozóny, její zákony, regulace a řídicí instituce“.<sup>708</sup> O pár řádek dále konstatuje: „... je obtížné, aby jednotná měna fungovala v regionu, který je tak strašně ekonomicky a politicky různorodý. Vzhledem k hospodářské diverzitě regionu by měl být systém doplněn souborem institucí, které pomohou státům, pro něž tato hospodářská politika není vhodná. Evropa tyto instituce nevytvořila.“<sup>709</sup>

Stiglitz dále svoji kritiku opírá o některé teoretické argumenty a předpoklady, které by měly být splněny, aby jednotný měnový systém fungovat. Ty však v případě eurozóny splněny nejsou. Struktura, zákony i regulace eurozóny nejsou navrženy tak, aby podporovaly růst zaměstnanosti a stabilitu. Například ECB se zaměřuje pouze na regulaci inflace na rozdíl od mandátu FED<sup>710</sup>, který zahrnuje kromě regulace inflace i podporu zaměstnanosti, růstu a stability. I když je euro politický projekt, nedostává se mu politické podpory, zejména pokud se týče delegování pravomocí z jednotlivých členských zemí na Evropskou unii, aby mohly vzniknout instituce, které by pomohly euru ke stabilitě a úspěchu.

<sup>705</sup> Kapitoly 1, 1.1. a 1.2 vychází z textu autorů v publikaci BLAŽEK, J., SCHWEIGL, J. EURO – hrozba nebo příležitost pro Evropu? In: VLČEJ, J., BLAŽEK, J. a kol. *Víze pro Evropu – Kam směřuješ Evropa*. 1. vyd. Brno: Tribun EU, 2019, s. 71–84. ISBN 978-80-263-1446-2.

<sup>706</sup> The Financial Times, 5. 6. 1999.

<sup>707</sup> The Euro – How a Common Currency Threatens the Future of Europe (česky vydalo Universum 2016).

<sup>708</sup> Ibid., s. 34–35.

<sup>709</sup> Ibid., s. 35.

<sup>710</sup> Systém plnící úlohu centrální banky v USA.

Architektura eura je postavena teoreticky na neoliberálních základech – na bezmezném víře v sílu tržního mechanismu. Když vláda zajistí nízkou inflaci, trh zajistí všeobecný růst zaměstnanosti, prosperitu, a tak to nefunguje, uzavírá Stiglitz. S některými Stiglitzovými názory lze souhlasit, s jinými by se dalo polemizovat a nesouhlasit.

## 12.2 Realita jednotné měny

Po třech letech virtuální existence se 31. 12. 2001 euro stalo skutečností. Pro dvanáct zakládajících zemí s 306 milióny obyvatel se stalo euro jediným zákonným platidlem.

Politické kruhy EU hovořily o zavedení eura jako o jednoznačném úspěchu. Brzy posvém založení však euro zažilo první svoji krizi. Již na zasedání Evropské rady (v červnu 1999 v Kolíně nad Rýnem) požádala Itálie o povolení překročit přípustný rozpočtový deficit. Když Itálie toto svolení dostala, vyvolalo to na měnových trzích obavy, že politici budou moci svými benevolentními zásahy narušovat přísnou disciplínu, jež byla stanovena pro řízení euroměny konvergenčními maastrichtskými kritérii.

Výsledkem byla skutečnost, že euro okamžitě kleslo z 1,18 za USD na 1,05 za USD (pokles o 11 % za pět měsíců). Evropská rada přesto prohlásila, že: „... stabilní euro zvýší schopnost Evropy podporovat růst a zaměstnanost“.

Přesto lze konstatovat, že život nové měny se v prvních letech vyvíjel bez větších problémů. Euro se stalo druhou nejvíce využívanou měnou na světě.<sup>711</sup> S jeho stabilitou rostla i jeho důležitost v globálním kontextu. Problémy amerického bankovního sektoru z let 2007–2009 se projeví i v Evropě.

## 12.3 Euro v druhé dekádě existence

Prvních deset let existence eura bylo tedy klidných, o druhé dekádě se to již napsat nedá. Slovy prezidenta německé centrální banky (Deutsche Bundesbank) „mělo euro jednoduché dětství, ale složitě dospívání.“<sup>712</sup> Již v květnu

<sup>711</sup> [https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/euro/history-euro/history-euro\\_cs](https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/euro/history-euro/history-euro_cs)

<sup>712</sup> WEIDMANN, J. The role of the central bank in a modern economy – a European perspective. *Bank for International Settlement* [online]. 2019. Dostupné z: <https://www.bis.org/review/r190212d.htm>



roku 2008<sup>713</sup> Evropská komise ve svém dokumentu vydaném k blížícímu se desetiletému výročí existence eura poukazovala na to, že euroměnový systém musí být s ohledem na globální vývoj postaven na stabilnějších základech. V rámci HMU byl akcentován požadavek dalších kroků v oblasti integrace, zejména v oblasti obecné hospodářské politiky a otázkách veřejných rozpočtů. Akcentována byla i snaha o to, aby byla navýšena role eura, jako měny s globálním významem.<sup>714</sup>

V průběhu léta 2008<sup>715</sup> se v USA prohloubila krize spojená se subprime hypotékami, která následně propukla do finanční krize.<sup>716</sup> Její počátek bývá spojován s pádem investiční banky Lehman Brothers v září 2008. Dopady finanční krize byly globálního rázu s dopady do mnoha oblastí ekonomického i právního života a nevyhnuly se ani Evropě.<sup>717</sup> Regulační finančního

<sup>713</sup> Jednalo se o období, kdy na finančních trzích již rostla míra nejistoty. Mezi americkými institucionálními investory již bylo zřejmé, že trh s aktivy, jejichž hodnota se odvíjela od subprime hypoték, čelí problémům a míra rizika spojená s držbou těchto aktiv je těžko vyčíslitelná. V březnu 2008 došlo ve USA k finančními trhy silně sledovanému převzetí krachující investiční banky Bear Stearns jejím konkurentem J.P.Morgan Chase, vše za podpory americké vlády a Fedu, který se zaručil, že ponese riziko ztrát spojených s subprime hypotečními aktivy.

<sup>714</sup> 10 years of Economic and Monetary Union: a resounding success but testing times ahead. *Evropská komise* [online]. IP/08/716, 2008. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP\\_08\\_716](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_08_716)

<sup>715</sup> V průběhu léta 2008 nervozita na finančních trzích stoupala. Americká vláda v té době kapitálově vstoupila (ve snaze odvrátit jejich úpadek) do Federální národní hypoteční asociace (Federal National Mortgage Association, FNMA, nazývané Fannie Mae) a Federální korporace pro hypotéky (Federal Home Loan Mortgage Corporation, nazývané Freddie Mac), což byly před tím sice nezávislé, ovšem vládou podporované entity zabývající se zejména garantováním a sekuritizací hypoték. Podle některých zdrojů Fannie Mae a Freddie Mac v té době garantovali cca 40% všech hypoték v USA. Dostupné např. z: <https://www.thebalance.com/what-was-the-fannie-mae-and-freddie-mac-bailout-3305658>

<sup>716</sup> Za začátek krize finanční je většinou považována situace následující po pádu přední americké investiční banky Lehman Brothers v září 2008, po které stoupla nejistota na finančních trzích do té míry, že se na některých trzích s krátkodobými dluhovými nástroji přestalo obchodovat, což zastavilo zdroj financování potřebný zejména těm, kteří spoléhali v podstatné míře na tento druh financování. Blíže k finanční krizi viz např. National Commission on the Causes of the Financial and Economic Crisis in the United States. *The Financial Crisis Inquiry Report*. 2011, 636 s. ISBN 978-0-16-087983-8.

<sup>717</sup> Příkladem zmiňme např. problémy belgicko-nizozemské banky Fortis, jednoho z předních poskytovatelů hypoték v Německu, Hypo Real Estate francouzsko-belgické finanční skupiny Dexia, dále můžeme zmínit finanční injekce poskytnuté Aegon či SNS Reaal. Více v Goodard, John, Wilson John. *The Financial Crisis in Europe: Evolution, Policy Responses and Lessons for the Future*. *Journal of Financial Regulation and Compliance*. 2009. Dostupné z: [https://www.researchgate.net/publication/227429695\\_The\\_Financial\\_Crisis\\_in\\_Europe\\_Evolution\\_Policy\\_Responses\\_and\\_Lessons\\_for\\_the\\_Future](https://www.researchgate.net/publication/227429695_The_Financial_Crisis_in_Europe_Evolution_Policy_Responses_and_Lessons_for_the_Future). Již o rok dříve čelila s ohledem na své americké subprime hypoteční expozice např. i německá Landesbank des Freistaates Sachsen.

trhu a centrální banky usilovali o znovuoobnovení finanční stability a stability měnového systému, investoři přehodnocovali rizika spojená s držbou různých investičních instrumentů, i státních dluhopisů. Krize je tedy významným materiálním pramenem práva, který měl vliv na formování právních předpisů v následující dekádě a v publikaci o evoluci finančního práva, resp. oblastí, kterými se finanční právo zabývá, je třeba se krizi, jejím hlavním indikátorem a jejímu vývoji alespoň v obecné rovině věnovat. Na tomto místě bude pozornost věnována primárně na problematiku vývoje měnového systému eura v poslední dekádě.<sup>718</sup> S ohledem na to, jak je měnová politika provázaná s otázkami fiskálními<sup>719</sup> a s regulací finančních trhů, a i s ohledem na to, že některá fiskální opatření a úpravy regulace trhů byly klíčové pro fungování a stabilitu měnové unie, bude poukázáno v základních obrysech i na relevantní okolnosti jejich vývoje.

Někteří autoři<sup>720</sup> považují za zlomový okamžik krize v eurozóně říjen 2009, kdy tehdejší nový premiér Řecké republiky Papandreu, oznámil, že předpokládaný deficit státního rozpočtu pro rok 2009 dosáhne 10 % HDP, což bylo o zhruba o 3 procentní body více, než co několik týdnů před tím uvedla odstoupující vláda. Ve výsledku dosáhl deficit cca 15,5 % HDP.<sup>721</sup> Poměr státního dluhu k HDP byl ve výši cca 130 %, <sup>722</sup> tedy o více než dvojnásobný, než co předepisují požadavky maastrichtských konvergenčních kritérií.<sup>723</sup> Řecko překračovalo podstatným způsobem uvedené kritérium stavu veřejných financí již od svého vstupu do eurozóny,<sup>724</sup> ovšem nyní, v situaci, kdy

<sup>718</sup> Další oblastí, na kterou měla finanční krize podstatný dopad, je regulace finančních trhů a systém dohledu nad ním. Této problematice je věnována pozornost v samostatné kapitole.

<sup>719</sup> Mezi otázky „fiskální“ řadíme nejen problematiku rozpočtovou, ale do určité míry i vytváření mechanismů financování pro státy s omezeným přístupem na finanční trhy (různé fondy finanční asistence).

<sup>720</sup> Viz např. WOLF, M. *Posuny a otřesy. Ponaučení z finanční krize*. Praha: Euromedia Group – Knižní klub, 2016, 496 s., s. 73.

<sup>721</sup> General government deficit (indicator). *OECD* [online]. 2021. DOI: <http://doi.org/10.1787/77079edb-en>

<sup>722</sup> Ibid. či Research and Documentation. The Chronicle of the Great Crisis 2008–2013. Bank of Greece [online]. Centre for Culture, 2014, 244 s., s. 36. Dostupné zde: <https://www.bankofgreece.gr/Publications/The%20Chronicle%20Of%20The%20Great%20Crisis.pdf> (viz dále).

<sup>723</sup> Srov. čl. 126 SFEU a protokol č. 12 k SFEU.

<sup>724</sup> Srov. roky 2001–2009 in General government debt (indicator). *OECD* [online]. 2021. DOI: <http://doi.org/10.1787/a0528cc2-e>

se výše státního dluhu začala prudce zvyšovat, řecký bankovní systém byl narušený,<sup>725</sup> a investoři přehodnocovali rizika v souvislosti se zkušeností, kterou měli s aktivy spojenými s americkým trhem se subprime hypotékami, začala cena řeckých dluhopisů klesat,<sup>726</sup> což mělo dopady jednak na cenu aktiv v rozvahách držitelů těchto dluhopisů<sup>727</sup> a dále na náklady na financování státního řeckého dluhu.

Před vypuknutím finanční krize považovali věřitelé (držitelé dluhopisů zemí eurozóny) v zásadě všechny dluhopisy za stejně bezpečné a požadovaly obdobnou výši výnosu. Rozdíl mezi výnosem z desetiletého řeckého a německého dluhopisu byl v desetínách procent. Důvodů tohoto přístupu k riziku je zřejmě více a někteří autoři mezi ně řadí i legislativní uchopení a metodu regulace kapitálových (obezřetnostních) požadavků,<sup>728, 729</sup> které jsou od konce osmdesátých let založeny na principu rizikového vážení aktiv, které požaduje, aby banka měla určité množství „kvalitního“ kapitálu<sup>730</sup> ve vztahu k míře rizika spojeného s držením určitého aktiva (tzv. rizikovou váhou),

<sup>725</sup> Více např. v Research and Documentation. The Chronicle of the Great Crisis 2008–2013. Bank of Greece [online]. Centre for Culture, 2014, 244 s., s. 36. Dostupné zde: <https://www.bankofgreece.gr/Publications/The%20Chronicle%20Of%20The%20Great%20Crisis.pdf>

<sup>726</sup> A tedy výnos spojený s jejich držbou stoupal, potažmo bylo financování řeckého dluhu stále nákladnější.

<sup>727</sup> Primárně se jednalo o obchodní banky, z nichž podstatná část byla řeckých, německých a francouzských. Více např. z: NELSON, R., BELKIN, P., MIX, D. Greece's Debt Crisis: Overview, Policy, Responses, and Implications. *Congressional Research Service*. 2011, 24 s., s. 12. Dostupné z: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41167.pdf> či EWING, J. Already Holding Junk, Germany Hesitates. *New York Times* [online]. 28. 4. 2010. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/2010/04/29/business/global/29banks.html>

<sup>728</sup> Viz např. WOLF, M. *Posuny a otřesy. Ponaučení z finanční krize*. Praha: Euromedia Group – Knižní klub, 2016, 496 s., s. 249–251.

<sup>729</sup> Tato opatření vycházejí z tzv. basilejských standardů, které jsou jako soubory opatření vytvářeny Basilejským výborem pro bankovní dohled (BCBS), který působí při Bance pro mezinárodní vypořádání (BIS) a ačkoli sami o sobě nejsou normativními právními předpisy, tedy nejsou formálním pramenem práva, slouží s ohledem na vysokou odbornost jejich tvůrců jako vzor právní úpravy na úrovni jednotlivých států. Konkrétní regulace je tak tvořena na úrovni národních právních řádů (či na úrovni sekundárního práva EU) – viz dále. V současné době (2021) se výborů účastní 45 významných institucí z 28 jurisdikcí.

<sup>730</sup> Konkrétní opatření blíže definuje konkrétní položky, které se pro účely výpočtu výše kapitálu použijí. Nejedná se pouze o položky, které z ryze účetního pohledu spadají do vlastního kapitálu.

příčemž státní dluh byl hodnocen jako bezrizikový.<sup>731</sup> U některých členských států eurozóny začínaly rozdíly mezi dluhopisovými výnosy (spready) růst, což reflektovalo míru rizika, kterou investoři s držbou některých dluhopisů vnímali. Příkladem lze zmínit, že ještě v první polovině roku 2007 byly rozdíly mezi dluhopisovými výnosy Řecka a Německa 20–30 bazických bodů. K prudkému růstu došlo koncem roku 2009.<sup>732</sup> Když v dubnu 2010 již dosahovaly více než 400 bazických bodů, požádala vláda Řecké republiky o finanční asistenci, která byla následně poskytnuta dílem Mezinárodním měnovým fondem a dílem členy eurozóny. Většina prostředků, které Řecko potřebovalo získat, mělo směřovat k uhrazení předchozích tranšů dluhopisů, které se blížily ke splatnosti a z nichž byla podstatná část v držení bankovního sektoru (i jiných členských států eurozóny). Potenciální platební neschopnost Řecka by tak měla široký dopad.<sup>733</sup>

V první polovině roku 2010 již bylo zřejmé, že epicentrum globální krize se přesouvá do eurozóny. I podle názoru centrálních bankéřů ECB dluhová krize euroměnového systému poukázala na důležité nedostatky architektury HMU.<sup>734</sup> Události první poloviny roku 2010 tak měly podstatný vliv na vývoj finančněprávní regulace, a to jak v oblasti fiskální,<sup>735</sup> tak nefiskální.<sup>736</sup>

K podstatnému vývoji došlo v oblasti mechanismů poskytování finanční asistence. Tyto mechanismy nebyly v EU novinkou, již při prvních úvahách o zřízení HMU bylo analyzováno zřízení evropského rezervního fondu<sup>737</sup>

<sup>731</sup> Viz Basilejský standard I (Basel Capital Accord I) z července 1988. Dostupné z: <https://www.bis.org/publ/bcbs04a.pdf>. V následujících letech se s ohledem na zkušenosti nabyté v době různých otřesů úprava vyvíjela zpříšňovala. Srov. Basilejský standard II z roku 2004 a Basilejský standard III z roku 2010. K další vývoji dále v textu.

<sup>732</sup> Zřejmě v důsledku navyšovaného odhadu deficitu – viz výše. Více např. v GIBSON, H., HALL, S., TAVLAS, G. The Greek Financial Crisis: Growing Imbalances and Sovereign Spreads. *Bank of Greece Working Paper* [online]. Březen 2011, č. 124, 42 s., s. 9. Dostupné z: <https://www.bankofgreece.gr/Publications/Paper2011124.pdf>

<sup>733</sup> Více např. BUCHHEIT, L. The Greek debt restructuring of 2012. In: *ESCB Legal Conference 2016*. ECB, 2017, s. 46–51.

<sup>734</sup> MERSCH, Y. Reflections on the feasibility of a sovereign debt restructuring mechanism in the euro area. In: *ESCB Legal Conference 2016*. ECB, 2017, s. 6–13.

<sup>735</sup> Zejména co se týče fiskální politiky (hlavně oblasti rozpočtové).

<sup>736</sup> Na straně jedné v otázkách regulace a systému dohledu na finančním trhu, která začala více cílit na finanční stabilitu, na straně druhé v otázkách měny a měnové politiky.

<sup>737</sup> Viz např. TRIFFIN, R. On the Creation of a European Reserve Fund. In: *PSL Quarterly Review*. 1969, roč. 22, č. 1, s. 327–346. Dostupné z: <https://ojs.uniroma1.it/index.php/PSLQuarterlyReview/article/view/11738/11590>

a v právu ES byly již od sedmdesátých let dvacátého století nastavené mechanismy poskytování finanční asistence členským státům ES, které čelily nerovnováhám platební bilance.<sup>738</sup> Nově však byly diskutovány v reakci na krizi možné formy mechanismů finanční asistence přímo pro státy eurozóny. Urychlené politické shody bylo dosaženo v krizovém období na jaře 2010, kdy byly vytvořeny Evropský mechanismus finanční stabilizace (EFSM) a Evropský nástroj finanční stability (EFSF). Tyto fondy byly *ad hoc* nástroje, jejichž účelem bylo opatřit financování pro členské státy eurozóny, které měly v reakci na krizi ztížený přístup na finanční trhy. EFSM, který měl úvěrovou kapacitu 60 miliard €, byl zřízen v právním rámci EU, na základě aktu sekundárního práva EU.<sup>739</sup> EFSF, jehož úvěrová kapacita byla 440 miliard €, vznikl mimo právo EU. Fond má podobu akciové společnosti (*société anonyme*) zřízené podle práva Lucemburska a členské státy, které se ho účastní,<sup>740</sup> drží podíl na jeho základním kapitálu a uzavřely s ním rámcovou dohodu, která zejména vymezuje podmínky poskytnutí finanční asistence z tohoto fondu. EFSM i EFSF získávaly prostředky primárně emisí dluhopisů.<sup>741</sup> Tyto fondy byly vedle různých půjček poskytnutých na bilaterální bázi následně použity k financování těch států eurozóny, které požádaly o asistenci. Nejprve se jednalo v případě EFSM o Irsko a Portugalsko,<sup>742</sup> v případě EFSF o Irsko, Portugalsko a Řecko.

Nejméně od roku 2010 probíhaly na úrovni EU i diskuze o podobě trvalého mechanismu finanční asistence. Ten vznikl v roce 2012 v podobě Evropského stabilizačního mechanismu na základě mezivládní smlouvy uzavřené mezi členskými státy eurozóny a podobně jako EFSF tak byl vytvořen mimo právní rámec EU, ač je s právem EU je však pevně provázán.<sup>743</sup>

<sup>738</sup> Srov. např. nařízení (EHS) č. 398/75 ze dne 17. 2. 1975, kterým se provádí nařízení (EHS) č. 397/75 o půjčkách Společenství či nařízení rady (EHS) č. 682/81 o upravení úvěrového mechanismu společenství za účelem podpory platební bilance mezi členskými státy a další.

<sup>739</sup> Nařízení Rady (EU) č. 407/2010 ze dne 11. 5. 2010, o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace.

<sup>740</sup> Tehdejší členové eurozóny.

<sup>741</sup> Více např. v NEVEČEŘALOVÁ, N., SCHWEIGL, J. *Právní aspekty evropských fondů finanční asistence*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020, 134 s., Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Edice Scientia, sv. č. 683. ISBN 978-80-210-9617-2.

<sup>742</sup> V roce 2015 byl z EFSM poskytnut i překlenovací úvěr pro Řecko.

<sup>743</sup> Doplnuje systém mechanismu finanční asistence v EU a dále má vztah i k jednotnému mechanismu řešení krizí bankovního sektoru v eurozóně – viz dále.

Ve vztahu k vytváření fondů finanční asistence byl hojně diskutován článek 125 SFEU, který stanovuje, že EU neodpovídá ani nepřebírá závazky členských států či jiných veřejnoprávních subjektů (tzv. no bail out clause). SDEU<sup>744</sup> i ECB<sup>745</sup> se v zásadě vyjádřily ke zřízení ESM kladně. Účelem tohoto článku bylo odradit členské státy, aby se nadměru zadlužovaly.<sup>746</sup> Mezi první státy, které čerpaly finanční asistenci z ESM byly Španělsko a Kypr.<sup>747</sup> V roce 2017 předložila Evropská komise návrh nařízení o Evropském měnovém fondu, který měl nahradit ESM a vytvořit klíčový mechanismus financování v rámci práva EU<sup>748</sup>. Nakonec však nebylo dosaženo politické shody a Evropský měnový fond dosud nevznikl. Koncem roku 2020 byla dojednána pouze určitá reforma stávajícího ESM.<sup>749</sup> Lze očekávat, že v následujících letech bude otázka přenosu tohoto základního mechanismu finanční asistence do právního rámce EU opět diskutována. V roce 2020 bylo na úrovni Evropské rady schváleno zřízení speciálního fondu určeného pro řešení dopadů pandemie koronaviru COVID-19. Než mu ale bude věnována pozornost, bude vymezen alespoň v obecné rovině i vývoj v oblasti požadavků rozpočtové odpovědnosti.

V souvislosti s mechanismy finanční asistence úzce souvisí nástroje rozpočtové kázně, což představuje téma, které bylo hojně diskutováno již před vznikem samotné HMU.<sup>750</sup> Alespoň částečné koordinace chybějící společné fiskální politiky mělo být dosaženo prostřednictvím Paktu stability a růstu. Ten

<sup>744</sup> SDEU posuzoval zejména to, zdali je způsob vzniku ESM (vznikl v rámci tzv. zjednodušeném procesu) v souladu s právem EU (srov. Rozsudek CJEU ve věci *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756).

<sup>745</sup> Viz stanovisko ECB ze dne 17. 3. 2011 k návrhu rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro.

<sup>746</sup> Viz např. *Towards ESM: a solid legal foundation*. *ESM* [online]. Dostupné z: <https://www.esm.europa.eu/publications/safeguarding-euro/towards-esm-solid-legal-foundation>

<sup>747</sup> Následně i Řecko.

<sup>748</sup> Viz např. MRKÝVKA, P., SCHWEIGL, J. Public Finance and Financial Assistance Funds. In: MRKÝVKA, P., GLINIECKA, J., TOMÁŠKOVÁ, E., JUCHNIEWICZ, E., SOWIŃSKI, T., RADVAN, M. (eds.). *The financial law towards challenges of the XXI century: (conference proceedings)*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020, s. 823–833, s. 1063. ISBN 978-80-210-9597-7.

<sup>749</sup> ESM Reform. *ESM* [online]. Dostupné z: <https://www.esm.europa.eu/about-esm/esm-reform>

<sup>750</sup> Viz např. tzv. Delorovu zprávu z roku 1989, oficiálně nazvanou Report on Economic and Monetary Union in the European Community, vypracovanou Výborem pro studii HMU, kterému předsedal Delors.

byl iniciován představiteli Německa v roce 1998 při přípravách vzniku eura a obsahuje mj. pravidla fiskální ukázněnosti a možné sankce za neplnění.<sup>751</sup> Členské státy mají udržovat rozpočty ve střednědobém horizontu vyrovnané či přebytkové.<sup>752</sup> Pakt se skládá se z rezoluce Evropské rady z roku 1997 a dvou nařízení rady<sup>753</sup> a od svého vzniku byl několikrát upraven.<sup>754</sup> Na Pakt navazuje tzv. Fiskální pakt,<sup>755</sup> který blíže upravuje koordinaci hospodářských politik členských států EU a zavazuje členské státy zavést do svých právních řádů pravidlo vyrovnaných rozpočtů vládního sektoru. EU však stále postrádá aspekty fiskální unie, mezi které bývá řazena vedle požadavků na rozpočtovou ukázněnost i jednotná (či harmonizovaná) daňová soustava, a i určitý mechanismus společného financování,<sup>756</sup> a lze očekávat, že v následujících letech budou probíhat diskuse o hlubší integraci členských států EU v oblasti fiskální.<sup>757</sup>

Aspekt společného financování lze nalézt ve dvou aktuálních<sup>758</sup> programech EU, na nichž lze identifikovat určitý posun v přístupu ke společnému financování, tedy emisi dluhopisů EU. Do roku 2020 byl tento způsob získávání zdrojů spíše výjimečný.<sup>759</sup> Pandemie koronaviru COVID-19 však opět

<sup>751</sup> Původně bylo německými představiteli navrženo, aby tyto sankce byly automatické povahy. Viz např. Geschäftsbericht 1996. *Deutsche Bundesbank* [online]. 1997, s. 115.

<sup>752</sup> Německý kancléř Helmut Kohl se obával, že některé jižní státy eurozóny by mohly svými nevyrovnanými veřejnými financemi ohrozit stabilitu rodící se měnové unie. Více v JÍLEK, J. *Peníze a měnová politika*. Praha: GRADA Publishing, 2004, s. 527.

<sup>753</sup> Nařízení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. 7. 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik a nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. 7. 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku.

<sup>754</sup> Na základě reformy z roku 2005 byly některé parametry uvolněny, v roce 2011 byly naopak zpřísněny. Více např. v SCHUKNECHT, L., MOUTOT, P., ROTHER, P., STARK, J. The Stability and Growth Pact, Crisis and Reform. In: Occasional Paper Series. *ECB* [online]. Zář 2011, č. 129. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp129.pdf>

<sup>755</sup> Celým názvem Smlouva o stabilitě, koordinaci a řízení v hospodářské a měnové unii.

<sup>756</sup> Blíže např. ACHARYA, V., STEFFEN, S. *The Importance of a Banking Union and Financial Union for a Capital Markets Union*. Brusel: Evropská komise, Discussion paper 067, červenec 2017, 40 s., s. 18. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp\\_062\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp_062_en.pdf)

<sup>757</sup> Viz např. zde GIUGLIANO, F. Is EU Headed for a Fiscal Union? *Bloomberg Opinion* [online]. 23. 10. 2020. Dostupné z: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-10-23/is-the-european-union-headed-for-a-fiscal-union>

<sup>758</sup> Psáno na jaře 2021.

<sup>759</sup> V rámci výše zmíněného EFSM byly emitovány dluhopisy EU, ovšem jednalo se (v porovnání s EFSF a ESM) o relativně malý podíl zdrojů použitých v rámci poskytování finanční asistence.

rozvířila debatu o společných dluhopisech, která vedla nejprve k vytvoření dočasného EU SURE programu,<sup>760</sup> v jehož rámci je EU oprávněna svým jménem mobilizovat finanční prostředky za účelem poskytnutí finanční asistence členským státům do celkové výše 100 miliard €, zejména za účelem stability pracovního trhu.<sup>761</sup> V červenci 2020 byl rovněž sjednán nástroj Next Generation EU (NGEU), v jehož rámci má být zřízen speciální mechanismus pro řešení dopadů pandemie, z něhož má být poskytována finanční asistence státům EU zasaženým v době pandemie, zatím nazývaný Recovery and Resilience Facility (RRF).<sup>762</sup> Na základě uvedeného programu je EU oprávněna získat na finančních trzích prostředky do výše 750 miliard €. Tento program byl zřízen za konkrétním účelem a je časově ohraničen. Lze se však domnívat, že v následujících letech, při procesu budování fiskální unie, bude EU dána pravomoc získávat prostředky na finančních trzích svým jménem. Zároveň lze předpokládat, že s ohledem na posilování principu vyrovnaných rozpočtů na úrovni členských států, bude i pravomoc společné emise omezena splněním přísných fiskálních podmínek.

Vedle tvorby mechanismů financování a úpravy pravidel rozpočtové kázně probíhal vývoj i v oblasti dohledu na finančním systémem a regulace finančních trhů.<sup>763</sup> V obecné rovině směřoval vývoj v této oblasti k posílení důrazu na stabilitu finančního systému jako celku, spočívající na straně jedné v přísnějších obezřetnějších požadavcích, na straně druhé v posílení významu makroobezřetnostního dohledu a mezinárodní spolupráce. V roce 2008 bylo původní Fórum finanční stability změněno na Radu pro finanční stabilitu (FSB), která se s podporou zemí G20<sup>764</sup> stala důležitým orgánem, který monitoruje finanční stabilitu, dává doporučení k formě regulace a koordinuje spolupráci národních makroobezřetnostních orgánů. Ještě v roce 2010 byl na úrovni Basilejského výboru pro bankovní dohled přijat basilejský standard III (Basel III), který

<sup>760</sup> EU Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency (SURE) program.

<sup>761</sup> Více např. EU SURE. *Evropská komise* [online]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en)

<sup>762</sup> V době psaní tohoto textu zatím není používáno označení v češtině. Je možné jej překládat jako Nástroj obnovy a odolnosti.

<sup>763</sup> K tomu blíže v kapitole o regulaci finančních trhů. Zde zmiňujeme jen vybrané klíčové události pro dokreslení vývoje v oblasti monetární, které je věnována tato kapitola.

<sup>764</sup> Report to the G20 Los Cabos Summit. Dostupné z: [https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r\\_120619c.pdf](https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_120619c.pdf)



zejména zpříšňoval kvantitativní i kvalitativní požadavky na kapitál finančních institucí, a který našel následně odraz v právních úpravách národních právních řádů.<sup>765</sup> Na úrovni EU byl počínaje rokem 2011 formován koncept tzv. bankovní unie, který vedle již zmíněných jednotných obezřetnostních požadavků představil i nový rámec dohledu nad finančními trhy.<sup>766</sup> I zde byl akcentován důraz na stabilitu finančního systému, byla zřízena Evropská rada pro systémová rizika, speciální orgán, jehož účelem je monitoring systémových rizik. Rovněž s ohledem na strukturální náchylnost k bankovním runům v eurozóně<sup>767</sup> začala být budována určitá forma faktické bankovní unie spočívající na jednotném mechanismu řešení krizí významných finančních institucí a jednotném systému pojištění bankovních vkladů. Lze očekávat, že i v následujících letech zůstane snaha o zajištění finanční stability dále jedním z primárních cílů regulace a dohledu finančních trhů.

V poslední dekádě doznala určitých změn i měnová politika eurozóny, resp. prováděná v rámci Eurosystemu. Vedle standardních nástrojů, mezi které standardně patří operace na volném trhu (main refinancing operations) a automatické facility (standing facilities) a do určité míry i povinné minimální rezervy (reserve requirements), přistoupila ECB zapojení několika nestandardních nástrojů měnové politiky, které mířily většinou na podporu efektivního fungování transmisního mechanismu. První posun lze vysledovat v letech 2007–2008, kdy ECB přijala několik opatření, které měly primárně za cíl zjednodušit přístup bank k likviditě, konkrétně začala v tendrech aplikovat princip pevné sazby s plným přidělením (fixed-rate full allotment), prodloužila repo operace a rozšířila škálu přijatelných kolaterálů. Mimoto začala v omezené míře nabízet i likviditu v cizí měně (dolarech).<sup>768</sup> V dalších

<sup>765</sup> A právního řádu EU. Viz např. CRD IV a CRR.

<sup>766</sup> Od konce roku 2014 převzala ECB přímý dohled nad významnými bankami. Ještě před tím byly zřízeny speciální dohledové a poradní orgány EU: EBA, ESMA, EIOPA.

<sup>767</sup> Wolf poukazuje na zkušenosti z roku kyperské bankovní krize (2012/2013), kdy byly zavedeny přísné limity transferů eur (capital controls) a nastala situace, že eura v kyperských bankách nebyla „stejná“ jako eura uložená v bankách se stabilním bankovním sektorem (WOLF, M. *Posuny a otřesy. Ponaučení z finanční krize*. Praha: Euromedia Group – Knižní klub, 2016, 496 s., s. 77). Obdobná situace nastala v Řecku po zavedení omezení kapitálových transferů v roce 2015.

<sup>768</sup> Více např. v COUR-THIRMANN, P., WINKLER, B. The ECB's Non-Standard Monetary Policy Measures. The Role of Institutional Factors and Financial Structure. *ECB Working Paper Series* [online]. Duben 2013, č. 1528. ISSN 1725-2806.

letech ECB, resp. banky Euro systému aktivovaly několik programů přímých nákupů aktiv, do té doby v euroměnovém systému nepoužívaný nástroj. Nejprve se jednalo o přímé nákupy tzv. *covered bonds*, tedy krytých dluhových nástrojů emitovanými zejména obchodními bankami,<sup>769</sup> a následně i nákupy dalších cenných papírů soukromého a veřejného sektoru.<sup>770</sup> Tyto programy vedly k dočasnému uklidnění napětí na finančních trzích v zemích eurozóny a snížení spreadů mezi dluhopisy členských států.<sup>771</sup> S ohledem na prohloubení nyní již tzv. krize veřejných financí v eurozóně v letech 2011 a následujících přistoupila ECB k vyhlášení dalších nestandardních nástrojů měnové politiky. Vedle dalšího prodloužení repo operací přistoupila i ke snížení požadavků na minimální rezervy a dále rozšířila škálu nástrojů přijatelných jako kolaterál. I v roce 2012 pokračovala ECB s používáním nestandardních nástrojů měnové politiky, konkrétně vyhlásila program Outright Monetary Transactions (OMT). Spolkový ústavním soudem a SDEU následně posuzovaly to, je-li tento program v souladu s tzv. zákazem monetárního financování, který stanovuje čl. 123 SFEU. Oba soudy ve svých rozhodnutích vymezily podmínky, za kterých lze nákupy dluhopisů členských států bankami Euro systému kupovat.<sup>772</sup> I v dalších letech pokračovala ECB s aplikací nestandardních měnověpolitických nástrojů. Příkladem zmínme třetí Covered Bond Purchase Programme či Asset-Backed Securities Purchase Programme (ABS PP). V roce 2014 poprvé ECB přistoupila k tomu, že stanovila jednu ze svých sazeb v záporné hodnotě.<sup>773</sup> V té době na úrovni eurozóny rovněž zcela nové opatření. Ve snaze vyhnout se deflačním tlakům v roce 2015 spustila ECB program kvantitativního uvolňování Expanded Asset Purchase Programme, který také spočíval v nákupech cenných papírů veřejného i soukromého sektoru.<sup>774</sup> V reakci na mimořádné hospodářské a finanční dopady

<sup>769</sup> V rámci tzv. Covered bond purchase programme. V následujících letech bylo těchto programů několik.

<sup>770</sup> První z těchto programů byl Securities Markets Programme (SMP).

<sup>771</sup> Více např. v COURTHIRMANN, P., WINKLER, B. The ECB's Non-Standard Monetary Policy Measures. The Role of Institutional Factors and Financial Structure. *ECB Working Paper Series* [online]. Duben 2013, č. 1528, s. 14.

<sup>772</sup> Viz Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 16. 6. 2015, ve věci *Peter Gauweiler a další proti Deutscher Bundestag*, C-62/14.

<sup>773</sup> Depositní facilita byla v červnu 2014 stanovena ve výši -0,1 %, od září 2019 je ve výši -0,5 %.

<sup>774</sup> Jeho podstatnou část tvoří tzv. Public Sector Purchase Programme PSPP, který byl rovněž přezkoumán spolkovým ústavním soudem a SDEU.

pandemie koronaviru COVID-19 již v březnu 2020 představila ECB dočasný Pandemic Emergency Purchase Programme,<sup>775</sup> který má probíhat alespoň do roku 2022. V posledních letech rovněž na úrovni ECB sílí diskuze o vytvoření vlastní CBDC (central bank digital currency),<sup>776</sup> konkrétně digitálních eur, které mohou být mimo jiné použity v rámci provádění měnové politiky.<sup>777</sup>

Další vývoj v oblasti měnové politiky lze těžko blíže předvídat. V podstatné míře se bude odvíjet na straně jedné od situace spojené s pandemií koronaviru COVID-19, na straně druhé s fiskální ukázněností a konkurenceschopností členských států eurozóny. Svoji roli na formování měnové politiky bude mít i rozsah využití digitálních eur jako možného měnověpolitického nástroje. Lze předpokládat, že v následujících letech bude docházet k užší koordinaci mezi měnovou a fiskální politikou. K vyšší provázanosti mezi těmito politikami dochází mj. z důvodu povahy stávajících programů přímých nákupů dluhopisů veřejného sektoru<sup>778</sup> a díky snahám o hlubší integraci členských států v oblasti fiskální politiky.<sup>779</sup>

<sup>775</sup> Původně v objemu 750 mld euro, následně navýšený na 1 850 mld €.

<sup>776</sup> Více např. SCHWEIGL, J. Teorie měnového práva a „elektronická hotovost“ (Monetary Law Theory and „Electronic Cash“). *Daně a finance*. Praha: Comenius Print, 2017, č. 3, s. 4–10. ISSN 1801-6006.

<sup>777</sup> Report on Digital Euro. *ECB* [online]. Říjen 2020. Dostupné z: [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report\\_on\\_a\\_digital\\_euro~4d7268b458.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report_on_a_digital_euro~4d7268b458.en.pdf)

<sup>778</sup> Srov. např. projev prezidentky ECB, Christine Lagarde ze dne 30. 9. 2020. The Monetary Policy Strategy Review: Some Preliminary Considerations. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020/html/ecb.sp200930~169abb1202.en.html>

<sup>779</sup> Viz výše.



## 13 FINANČNÍ TRH

Finanční trh, prakticky ve všech svých oblastech, mimo jiné a možná zejména v oblasti kapitálových trhů ve formě trhu peněz a kapitálu, prodělal velmi dynamický vývoj v předešlých desetiletích, a to se projevilo zejména v rostoucím propojení národních trhů a zmenšováním rozdílů mezi jednotlivými finančními sektory.<sup>780</sup> Došlo a stále velmi dochází k posilování vlivu a významu velkých finančních skupin a vůbec se projevila mezinárodní finanční globalizace. Finanční globalizace je nevyhnutelným směrem, který v České republice započal hned po roce 1989 a je stále více prohlubován a tento trend bude i nadále pokračovat a nedá se předpokládat, že by přestal, spíše naopak. To vše bylo základem a zejména důvodem pro postupné změny na finančním trhu, mimo jiné i uspořádání finančního dohledu v České republice. Například původně byly v České republice čtyři orgány – instituce dohledu, které byly pro relativně malý finanční trh zbytečné.<sup>781</sup>

Obecně lze konstatovat, že na finančním trhu dochází k tokům financí od těch subjektů, kde je jich přebytek k těm subjektům, kterým se z nějakého důvodu financí nedostává.

Finanční trh je určen primárně k obchodování s finančními instrumenty, pod které se řadí zejména cenné papíry ale i další instituty. Stěžejní obchodování je realizováno s finančními instrumenty s dlouhou dobou splatnosti, tedy více než jeden rok. V takovém případě lze hovořit o kapitálovém trhu. Scheffrin uvádí, že kapitálový trh je trh, kde jsou peníze poskytovány na dobu delší než jeden rok.<sup>782</sup> Peněžní prostředky, které se podaří získat na kapitálovém trhu, jsou určeny zejména pro financování dlouhodobých investic obchodních společností, domácností, ale i vlád. Typickými finančními

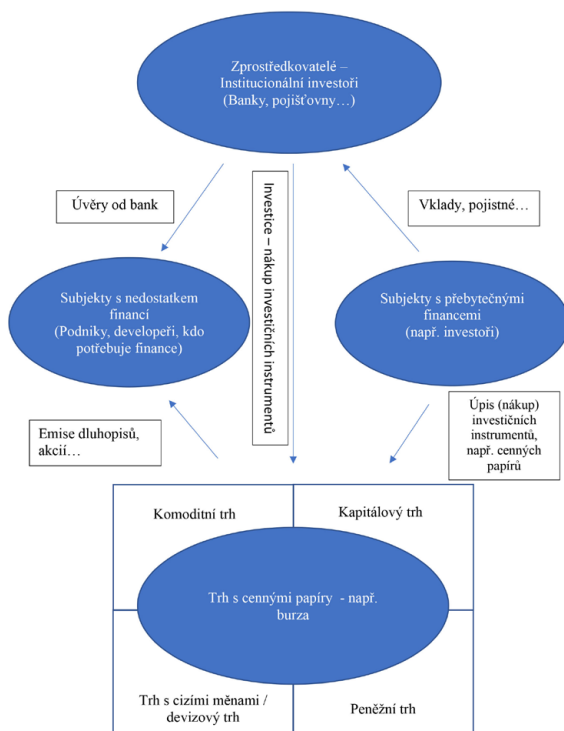
<sup>780</sup> JANOVEC, M. Position of Financial Market Supervision in The System of Law. In: RADVAN, M., GLINIECKA, J., SOWINSKI, T., MRKÝVKA P. *The Financial Law towards Challenges of the XXI Century*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 139.

<sup>781</sup> Jednalo se o sektorový model 4 institucí vykonávajících dohled, přičemž každý orgán dohlížel na jinou část (sektor) finančního trhu. ČNB vykonávala dohled nad bankami, Komise pro cenné papíry nad kapitálovým trhem, Ministerstvo financí nad pojišťovnamy a penzijními fondy a Úřad pro dohled nad družstevními záložnami byl pověřen dohledem nad spořitelními a úvěrovými družstvy.

<sup>782</sup> SULLIVAN, A., SHEFFRIN S.M. *Economics: Principles in action*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2003, s. 283.

nástroji jsou dlouhodobé dluhopisy, bankovní a konsorciální úvěry, hypoteční úvěry a hypoteční zástavní listy. Zásadními finančními nástroji kapitálového trhu jsou také majetkové cenné papíry v podobě akcií a podílových listů, které fakticky nemají pevně určenou dobu splatnosti. Pokud se ale bude řeč o trhu krátkodobých peněz, je o peněžní trh, kde se jedná o instrumenty se splatností vyjadřovanou ve dnech, měsících, maximálně do jednoho roku. Klasickými nástroji peněžního trhu jsou krátkodobé cenné papíry, půjčky, úvěry a vklady, které jsou splatné do jednoho roku, např. směnky, krátkodobé dluhopisy, depozitní certifikáty (vkladní listy), mezibankovní depozita, krátkodobé bankovní vklady atp.

Obr. č. 1: Finanční trh



Zdroj: Zpracováno na základě vzájemných konzultací se Z. Hustákem.<sup>783</sup>

<sup>783</sup> Zpracováno na základě vzájemných konzultací.

V rámci evoluce finančního trhu je třeba se zabývat také otázkou obsahu pojmu finanční trh, resp. zda se obsah tohoto pojmu neměnil v čase. Lze se domnívat, že k jistým změnám v čase došlo a dochází, a to zcela logicky, neboť moderní a dynamický vývoj finančnictví nutí teorii rozšiřovat obsahovou náplň termínu finančního trhu. Tím, co rozšiřuje samotný obsah finančního trhu jsou zejména nové a nové investiční instrumenty anebo způsoby investování na finančním trhu, či inovace virtuálního světa, které přinesly i nové možnosti např. v podobě „kryptoměn“, prolínání financí a technologií vyjádřených terminologicky jako „fintech“ a dále také rozšíření oblasti dohledu i nad nebankovními subjekty poskytující spotřebitelské úvěry.

Tento vývoj bude zcela určitě pokračovat a možná i zrychlovat, a to i v dalších dekádách.

V rámci evolučního vývoje finančního trhu lze sledovat tři zásadní milníky v novodobé historii, kdy se oblast finančního trhu proměňovala, v jistých oblastech nově vznikala, neboť finanční trh v České republice, potažmo v Československu jako takový od roku 1939 do roku 1989 neexistoval. Před rokem 1939 zde finanční trh v různých formách byl, ale dlouhé období bez finančního trhu znamenalo tvorbu trhu nového. Vše v této oblasti vznikalo nově, inspirováno zejména zahraničními právními řády a zkušenostmi s finančním trhem. Je vcelku logické, že relativně často docházelo k zákonodárným inovacím, neboť počátky regulace finančního trhu v ČR byly relativně hektické a až reálná praxe samotné existence finančního trhu a problémů, které přinášel, následně nepřímo zaváděla zpětně inovace do regulace samotné. Tím se dynamicky vyvíjela jak regulace, tak dohled, jehož praxe mnohdy vedla a stále vede k inovacím v oblasti regulace. Po regulačních změnách způsobených implementací evropských právních předpisů se jedná o druhý nejvýznamnější zdroj změn legislativy v oblasti finančního trhu.

### **13.1 Období od roku 1990–1998**

Na počátku 90. let 20. století se začal v ČR rodit finanční trh se svými bankovními subjekty, které podléhaly dozoru ministerstva financí. Před tímto obdobím sice bankovní subjekty, resp. reálně jen jeden subjekt existoval, ale finanční trh rozhodně nebyl. Postupem času v 90. letech přebírala dohledovou problematiku a aktivitu Státní banka československá, následně ČNB,

ve které v roce 1994 vznikl specializovaný úsek bankovní dohled. Co se týče vzniku kapitálového trhu, byl poněkud pozvolnější a komplikovanější, neboť se do jisté míry jednalo o nástroj transformace, a tak vznik kapitálového trhu v České republice byl produktem kupónové privatizace. Následující pasáže historického vývoje budou věnovány právě kapitálovému trhu, neboť se lze domnívat, že vývoj dohledu nad kapitálovým trhem je v historii České republiky nejzajímavější a nejlépe reprezentuje dokumentaci vývoj dohledu nad finančním trhem, protože v ostatních sektorech finančního trhu vývoj nebyl tak dramatický.

Regulace kapitálových trhů je oblastí, která prodělala a stále prodělává prudký rozmach. ČR prošla zajímavým vývojem především v zákonné úpravě. V roce 1993, kdy byl kapitálový trh ve svých počátcích, jej upravovalo pět zákonů, tři vyhlášky a jedno nařízení vlády, přičemž v současné době kapitálový trh reguluje 19 zákonů, 20 vyhlášek, 3 Nařízení vlády, 35 úředních sdělení ČNB a další nařízení Ministerstva financí.<sup>784</sup>

V roce 1993, kdy vznikla ČR, vycházela regulace v oblasti finančního trhu ze zákona o cenných papírech (dále „ZCP“), obchodního zákoníku (dále „ObchZ“) a zákona o investičních společnostech a investičních fondech (dále „ZISF“), zákona o burze cenných papírů (dále „ZBCP“) a zákon o dluhopisech (dále „ZoD“),<sup>785</sup> kteréžto tvořili hlavní kostru regulace finančního trhu vůbec. V té době to bylo právě Ministerstvo financí, kdo tehdejší malý finanční trh regulovalo a bylo současně také správním orgánem. V rámci Ministerstva financí byl vyčleněn jako regulující specificky určený odbor 10, který byl též označován jako Úřad pro cenné papíry. Je však třeba podotknout, že právní normy a vůbec celá úprava oblastí finančního trhu byla významně ovlivněna pramalou znalostí finančního trhu jako takového a minimálních zkušeností. Inspirace byla hledána v zahraničí a také zahraničními experty, resp. domácími experty se zahraniční zkušeností ze států, kde byl finanční

<sup>784</sup> Právní předpisy upravující kapitálový trh v ČR. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 11. 3. 2021]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/regulace/kapitalovy-trh/pravni-ramce>

<sup>785</sup> Zákon č. 591/1992 Sb., o cenných papírech, zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, zákon č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech, zákon č. 214/92 Sb., o burze cenných papírů, zákon č. 530/90 Sb., o dluhopisech.



trhu již desetiletí rozvíjen. Veškeré právní normy z této doby prošly značným a zásadním vývojem a v nemalém počtu případů byly také nahrazeny normami novými.

V této době byl vykonáván státní dozor, neboť se jednalo o výkon funkcí státního orgánu. Tento státní dozor byl vykonáván nad vydáváním veřejně obchodovatelných cenných papírů a obchodováním s nimi, činností střediska pro cenné papíry. Ministerstvo také vykonávalo činnosti a funkce organizátora veřejného trhu, obchodníka s cennými papíry, makléře, provozovatele tiskárny cenných papírů a osoby, která provádí vypořádání obchodů s cennými papíry.<sup>786</sup>

Problémem byly však omezené a málo účinné pravomoci a stále zásadně malé zkušenosti osob, vykonávajících funkce dozoru na finančním trhu v rámci ministerstva. V tomto období vznikala spousta neprůhledných společností podnikajících na finančním trhu, což vcelku často vedlo k provozování nekalých praktik spojených s následnými finančními skandály zejména v oblasti investičních fondů. Tomu všemu nezabránilo ani zvýšení pravomocí dozorového orgánu například v podobě možnosti ukládání sankcí až do výše 10 mil. Kč, možnosti uvalení nucené správy, či výměna řídicích osob investiční společnosti a fondu. To ale bylo stále málo na nové a extrémně rychle se rozvíjející odvětví (včetně nekalých praktik). Reálné pravomoci v oblasti dohledu přišly až se vznikem Komise pro cenné papíry.

Kapitálový trh jako zdroj financování v České republice neměl a stále nemá takový význam jako úvěry od úvěrových institucí. Tato skutečnost je relativně typickým jevem v Evropě na rozdíl od USA, kde kapitálový trh hraje mnohem významnější roli při získávání peněz k dalšímu rozvoji a financování společností vůbec.

V těchto letech a této fázi byl finanční trh opravdu na počátku svého vývoje a nemůže být ani řeč, že by navazoval na finanční trh, který zde existoval před rokem 1945, neboť pomyslná přestávka ve vývoji byla tak zásadní a dlouhá, že navázat prostě a jednoduše nebylo možné.

<sup>786</sup> HLÚBIK, M. *Aplikace Basel II na obchodníka s cennými papíry*. Diplomová práce. Praha: VŠE, Fakulta financí a účetnictví, 2008, 67 s., s. 12. Vedoucí práce Petr Musílek.

Ekonomický vliv finančního trhu byl absolutně bezvýznamný a mnohdy spíše teoretický. Pokud se nějaký vliv na ekonomiku uplatnil, tak pouze ten negativní spojený s velkými úpadky finančních zprostředkovatelů, zejména bank a různých investičních fondů. Zahraniční investice do tohoto sektoru teprve pomalu přicházely a lze konstatovat, že to byly právě ty, které tlačily na rozvoj a lepší regulaci spojenou s dohledem nad finančním trhem.

V této době, jak již bylo naznačeno výše, lze hovořit o dozoru nad finančním trhem, neboť byl vykonáván „státem“, resp. ministerstvem, což se v dalším období změnilo a finanční trh se začal postupně osamostatňovat a rozrůstat.

### 13.2 Období v létech 1998–2004

Nejzásadnější událostí na finančním trhu bylo zřízení Komise pro cenné papíry (dále „KCP“) 1. 4. 1998, a to zákonem o dohledu v oblasti kapitálového trhu.<sup>787</sup> Tady je třeba ale poukázat, že se jednalo relativně o dlouhé prodlení s vytvořením tohoto úřadu, který jako vysoce specializovaný byl potřeba už o několik let dříve. KCP se stala ústředním orgánem státní správy a přešly na ni veškeré pravomoci Úřadu pro cenné papíry (Ministerstva financí), ze kterého se víceméně vyčlenila. Teprve KCP reálně a na každodenní bázi začala dohled a ingerenci do regulace provádět a postupně, avšak stále velmi pozvolna trh usměrňovat, potažmo jej pozitivně regulovat.

V době návrhu zákona o zřízení Komise pro cenné papíry bylo konstatováno, že vývoj na českém kapitálovém trhu v posledních letech prokázal, že současná právní úprava a kontrola Ministerstva financí byla nedostatečná jak z hlediska institucionálního, tak i procesně a hmotně právního. Proto bylo navrženo zřízení Komise pro cenné papíry jako flexibilního subjektu bezprostředně vysoce odborně reagujícího na situaci na kapitálovém trhu a disponujícího zároveň i nadstandardními pravomocemi.<sup>788</sup>

KCP již od svého počátku deklarovala snahu především přizpůsobit českou právní úpravu úpravě evropské, což se projevilo především v ZCP ve formě zvýšených požadavků na obchodníky s cennými papíry (dále „obchodník“).

<sup>787</sup> Zákon č. 15/1998 Sb. o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů.

<sup>788</sup> KLÁŠTERECKÝ, J.D. Dohled nad kapitálovým trhem... dnes ČNB. *Měsíc.cz* [online]. [cit. 11. 3. 2021]. Dostupné z: [http://trhy.mesec.cz/clanky/dohled-nad-kapitalovym-trhem-dnes-cnb/?\\_ga=1.143564661.1130367641.1403871224](http://trhy.mesec.cz/clanky/dohled-nad-kapitalovym-trhem-dnes-cnb/?_ga=1.143564661.1130367641.1403871224)

Oblast bankovníctví podléhala dohledu ČNB a šla svou relativně samostatnou cestou.

Činnost KCP se měla zaměřit především na zvýšení důvěryhodnosti finančního trhu, k čemuž KCP disponovala kontrolními pravomocemi ve vztahu k účastníkům kapitálového trhu, jimž mohla ukládat i sankce, pokud neplnili povinnosti uložené jim zákony v oblasti kapitálového trhu. Současně měla spolupracovat s policií a soudy a měla mít ve stanovených případech např. pravomoc zamezit přesunu cenných papírů a peněz na účtech.<sup>789</sup>

Původně KCP byla ještě bez možnosti samostatně vydávat prováděcí předpisy. Mohla ukládat předběžná opatření, tj. měla možnost blokovat peněžní prostředky nebo cenné papíry na účtech, mohla uložit peněžitou sankci až do výše 100 mil. Kč a dále mohla, což bylo velmi důležité, do 1 roku od svého vzniku přezkoumat všechny licence udělené Ministerstvem financí (tzv. přelicencování). Na základě přelicencování byla odebrána licence mnoha subjektům, které buď ukončily svou činnost, nebo se jednalo o společnosti, které poškozovaly zákazníky a kapitálový trh. Požadavky Komise pro udělení licence byly ve srovnání s praxí Ministerstva financí výrazně přísnější kvůli snaze dosáhnout standardů chování poskytovatelů služeb, které jsou obvyklé v zemích Evropské unie. Důsledkem přelicencování bylo podstatné snížení počtu společností na kapitálovém trhu.<sup>790</sup> Počet obchodníků s cennými papíry se snížil ze 131 (stav k 1. 1. 2000) na 112 (k 1. 1. 2001) a dále na 97 (k 31. 12. 2001). K obdobnému poklesu došlo i v oblasti kolektivního investování, kde počet aktivně činných investičních společností klesl ze 79 (k 31. 12. 1999) na 65 (k 31. 12. 2001). Počet investičních fondů se v témž období snížil z 85 na 74. K 30. 9. 2003 již bylo obchodníků jen 72 (51 nebankovních a 21 bank), 6 investičních fondů a 17 investičních společností obhospodařujících 78 otevřených podílových fondů a dále zde bylo 12 penzijních fondů.<sup>791</sup>

<sup>789</sup> JANOVEC, M. *Dobled nad finančním trhem a jeho integrace*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 97.

<sup>790</sup> JAKUB, F. *Analýza modelů regulace a dozoru nad finančním trhem*. Disertační práce. Praha: VŠE, Fakulta financí a účetnictví, 2011, 179 s., s. 108. Vedoucí práce Petr Musílek.

<sup>791</sup> PAVLÁT, V., KUBÍČEK, A. *Regulace a dohled nad finančními trhy*. 2. přepracované vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2010, s. 154.

Výrazný pokrok se pak očekával od jejího působení proti zneužívání veřejně nepřístupných informací. KCP byla dále povinna sledovat a prověřovat podezřelé obchody, trestat provinilce a případně dávat návrh na zahájení stíhání konkrétních osob. Postupná integrace měla v naznačeném směru vést k rozšíření působnosti KCP i na další oblasti a tím i ke změně jejího názvu na Komisi pro finanční trh.<sup>792</sup>

Nová ustanovení v té době upravující regulaci obchodníka obsahovala poprvé především povinnosti vztahující se k výši a specifickým vlastnostem kapitálu. Jednalo se zejména o povinnost vytvoření základního kapitálu ve výši 10 mil. Kč, udržování jisté kapitálové přiměřenosti (kvalita kapitálu v podobě kapitálových rezerv), zvýšené požadavky na vnitřní organizaci obchodníka a striktnější oddělení zákaznických účtů tak, aby nedocházelo k využívání prostředků od zákazníků k obchodům na vlastní účet (což byl mimochodem relativně častý přestupek obchodníků).

Vyhlášky upravující kapitálovou přiměřenost obchodníka<sup>793</sup> vydala KCP až v roce 2003, kdy do nich byla zakomponována tzv. basilejská kapitálová dohoda označovaná jako Basel I (vydaná Basilejským výborem pro dohled nad bankami), která nařídila České republice zpracovat směrnici 93/6/EEC o kapitálové přiměřenosti investičních firem a úvěrových institucí. Není úplně jasné, proč byly tyto povinnosti implementovány až v roce 2003, když jejich význam pro stabilitu trhu byl známý již od konce osmdesátých let 20. století.

V rámci příprav na vstup do EU byla ČR nucena do harmonizace českého práva s právem EU, což se konkrétně projevovalo v přijímání směrnice,<sup>794</sup> tedy jejich implementace zejména do ZCP.

<sup>792</sup> KLÁŠTERECKÝ, J.D. Dohled nad kapitálovým trhem... dnes ČNB. *Měsíc.cz* [online]. [cit. 11. 3. 2021]. Dostupné z: [http://trhy.mesec.cz/clanky/dohled-nad-kapitalovym-trhem-dnes-cnb/?\\_ga=1.143564661.1130367641.1403871224](http://trhy.mesec.cz/clanky/dohled-nad-kapitalovym-trhem-dnes-cnb/?_ga=1.143564661.1130367641.1403871224)

<sup>793</sup> Vyhláška č. 64/2003 Sb., o kapitálové přiměřenosti obchodníka s cennými papíry, který není bankou nebo pobočkou zahraniční banky, na individuálním základě a vyhláška č. 73/2003 Sb., o hlášení kapitálové přiměřenosti obchodníka s cennými papíry, který není bankou nebo pobočkou zahraniční banky.

<sup>794</sup> Směrnice č. 88/627/EEC ze dne 12. 12. 1988 o informační povinnosti při změně významných akcionářských podílů, Směrnice č. 89/592/EEC ze dne 13. 11. 1989 o obchodování osob s privilegovaným přístupem k neveřejným informacím, Směrnice č. 93/22/EEC ze dne 10. 5. 1993 o investičních službách v oblasti cenných papírů, Směrnice č. 93/6/EEC ze dne 15. 3. 1993 o kapitálové přiměřenosti investičních firem a úvěrových institucí, Směrnice č. 97/9/EC ze dne 3. 3. 1997 o systémech pro odškodnění investorů.

Investiční služby byly v tomto období rozděleny na hlavní a doplňkové. Dle směrnice 93/6/EEC o kapitálové přiměřenosti investičních firem a úvěrových institucí byli obchodníci rozděleni do tří kategorií podle investičních služeb a podle toho, zda byli oprávněni přijímat peněžní prostředky, nebo investiční instrumenty od zákazníků. Základní kapitál obchodníka podle kategorie, do které spadal, musel činit minimálně buďto 2 mil. Kč (obchodník nebyl oprávněn přijímat peněžní prostředky, nebo investiční instrumenty od zákazníků), 5 mil. Kč (obchodník mohl poskytovat některé z investičních služeb a mohl přijímat peněžní prostředky), nebo 27 mil. Kč (ostatní).<sup>795</sup>

KCP poprvé dle požadavků směrnice<sup>796</sup> definovala co je vnitřní informace a zakázala osobám, které s ní přišly do styku, jakkoliv takovou informaci využít ať už přímo nebo nepřímo (označováno jako insider trading).

Dalším z důležitých a zásadních milníků v této etapě bylo zřízení a vznik Garančního fondu obchodníků s cennými papíry, a to na základě implementace směrnice 97/9/EC o systémech pro odškodnění investorů. Konkrétně Garanční fond vznikl na základě novely<sup>797</sup> zákona o cenných papírech.

Účelem tohoto fondu bylo a stále je vytvoření záručního systému, ze kterého se vyplácejí náhrady zákazníkům obchodníka s cennými papíry, 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. Majetkem je v tomto případě zejména finanční majetek, neboť cenné papíry, či zaknihované cenné papíry reálně existující byly zákazníky převáděny pod správu jiných obchodníků.

Je nutné v této souvislosti zmínit, že nejdůležitějším zajišťovacím fondem, který vznikl také v tomto období je fond pojištění vkladů. Jedná se o samostatnou právnickou osobu zřízenou na základě zákona,<sup>798</sup> přičemž jejím hlav-

<sup>795</sup> JANOVEC, M. *Dobled nad finančním trhem a jeho integrace*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 99.

<sup>796</sup> Směrnice č. 89/592/EEC ze dne 13. 11. 1989 o obchodování osob s privilegovaným přístupem k neveřejným informacím.

<sup>797</sup> Zákon č. 362/2000 Sb., změna zákona o cenných papírech.

<sup>798</sup> Zákon č. 156/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, doplňuje zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů.

ním účelem a smyslem je pojištění jednotlivých vkladů – pohledávek vkladatelů (fyzických i právnických osob) u bank, stavebních spořitelen a také vkladů u spořitelních a úvěrových družstev.<sup>799</sup> Právě zrušení Zajišťovacího fondu družstevních záložen a přechod jeho agendy pod Fond pojištění vkladů je také jedním z projevů integrace, v tomto případě sjednocováním zajišťovacího schématu v rámci finančního trhu, což v roce 2016 vyvrcholilo vznikem Garančního systému finančního trhu.<sup>800</sup>

Hlavní rolí Fondu pojištění vkladů je ochrana bankovních vkladů, čímž je primárně posilována důvěra v bankovní systém, zejména v době hospodářské recese. Bohužel už před vznikem anebo v počátcích fondu pojištění vkladů se několik bank stalo insolventních a peníze většiny vkladatelů musel nakonec pokrýt stát, tedy daňoví poplatníci. V současnosti je ve fondu peněz relativně dostatek, ale v případě, že by vstoupila do insolvence větší banka (což jsou skoro všechny banky v České republice), nebyl by ve fondu dostatek finančních prostředků a musel by opět, minimálně půjčkou pomoci stát. Obecně ale evoluce finančního trhu dospěla k tomu, že veřejné prostředky k záchranám finančních institucí používány být nemají a ztráty je třeba hradit z prostředků „uvnitř“ bank. Lze se domnívat, že v tomto nastal významný vývoj do současnosti, kdy je kladena zásadní role na prevenci (aby nedocházelo k finančním problémům těchto systémově důležitých finančních institucí) a také na to, že ztráty primárně nesou akcionáři a věřitelé (mimo vkladatelů, jejichž vklady jsou pojištěny).

<sup>799</sup> Zajišťovací fond družstevních záložen byl samostatnou právnickou osobou zřízenou zákonem č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech, ovšem dne 1.4.2006 nabyl účinnosti zákon č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem a od tohoto data jsou vklady v činných družstevních záložnách řešeny dle zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů a jsou pojištěny u Fondu pojištění vkladů. Agenda tohoto fondu přešla na Fond pojištění vkladů.

<sup>800</sup> Garanční systém finančního trhu vznikl 1. 1. 2016 na platformě Fondu pojištění vkladů, přičemž Fond pojištění vkladů se k tomuto datu stal vnitřní jednotkou Garančního systému stejně jako Fond pro řešení krize vzniklý k témuž datu. Finanční prostředky nashromážděné ve fondu pro řešení krize mohou být použity v případě ohrožení stability některé z finančních institucí, zejména bank nebo družstevních záložen.

### 13.2.1 Období po vstupu ČR do EU (2004 až současnost)

Po vstupu České republiky do Evropské unie začala být účinná nová právní úprava v souvislosti s finančním trhem, když byly transponovány prakticky všechny směrnice EU. V tomto období začal vývoj směřovat i k harmonizaci a od té doby dochází neustále k větší internacionalizaci finančního trhu, který ani před vstupem ČR do EU nebyl pouze národní, ale mezinárodní, avšak k plnému přeshraničnímu působení finančního trhu začalo docházet až v tomto období a dochází k tomu doposud, v čím dál hlubší úrovni, což je dle mého mínění jediná možná cesta k obecné mezinárodní stabilitě finančního trhu, díky které může být stabilní i ten malý český trh.

Úprava dříve soustředěná do ZCP byla přemístěna do nového právního předpisu, jímž se stal zákon o podnikání na kapitálovém trhu<sup>801</sup> (dále „ZPKT“) a v ZCP zůstala pouze část druhá upravující smlouvy o cenných papírech. Mimo jiné byla zrušena i většina vyhlášek a zákon o investičních společnostech a investičních fondech, byl nahrazen zákonem o kolektivním investování,<sup>802</sup> avšak v roce 2013 byl opět nahrazen zákonem o investičních společnostech a investičních fondech.<sup>803</sup> V tomto ohledu, při změně názvu zákona je velmi dobře vidět lehce nestabilní, potažmo chaotický vývoj této oblasti. Obecně ale v právních předpisech došlo a stále dochází k jistému odkazování na právní předpisy EU v textu zákonů českých. Například ZPKT je ve spoustě ustanoveních v současnosti „jen“ souborem odkazů na podrobnější znění směrnic a nařízení EU.

Změnu přinesly nové směrnice, které prováděly Basel II, navazující na původní a novelizované Basel I.<sup>804</sup> Byly provedeny novelizací zákona,<sup>805</sup> který upravuje kapitálové požadavky bank, spořitelních a úvěrních družstev, obchodníků s cennými papíry a institucí elektronických peněz společně s prováděcí vyhláškou,<sup>806</sup> která znamenala jednotnou regulaci pro banky a obchod-

<sup>801</sup> Zákon č. 256/2004 Sb., Zákon o podnikání na kapitálovém trhu.

<sup>802</sup> Zákon č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování.

<sup>803</sup> Zákon č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech.

<sup>804</sup> Směrnice č. 2006/48/ES ze 14. června 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu a směrnice č. 2006/49/ES ze dne 14. června 2006 o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových institucí.

<sup>805</sup> Zákon č. 120/2007 Sb., o změně některých zákonů.

<sup>806</sup> Vyhláška č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry.

níky. Takovými kroky docházelo k zásadním změnám v integraci v rámci celého finančního trhu v momentě, kdy se sblíží regulace různých subjektů finančního trhu. To je trend, který by bylo možné si jen těžko představit v dobách před vstupem ČR do EU, neboť sektory finančního trhu (bankovní, pojišťovnický, investiční) byly striktně odděleny jak v regulaci, tak v dohledu.

Ke dni nabytí účinnosti zákona o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem<sup>807</sup> zanikla Komise pro cenné papíry a skončilo funkční období předsedy a členů prezidia KCP. Dosavadní působnost KCP vyplývající ze zákonů a dalších právních předpisů přešla na Českou národní banku. Té byla současně stanovena jednotná funkce dohledu nad celým finančním trhem, což přetrvalo do současnosti. Je otázka, jestli tato institucionální integrace je tím nejvhodnějším způsobem, rozhodně ale platí, že se jedná o přehlednější organizaci dohledu nad finančním trhem s tím, že integrace funkční v obecné rovině je zcela jistě přínosná.

Celkově finanční trh prošel velmi významným a obsáhlým vývojem právní úpravy relativně v krátkém čase tak, aby se dostal co nejbližší tradičním a déle fungujícím finančním trhům zejména v zemích EU. Transpozice jednotlivých evropských směrnic sblížila, někdy spíše ztotožnila české právní prostředí s tím evropským. Jednoznačně tím také posílila důvěru zahraničních investorů v český finanční trh. Toto posílení důvěry bylo nutné vzhledem k dramatictějšímu vývoji trhu samotného provázeného intenzivní produkcí právních předpisů vztahujících se nejen k regulaci, ale významně také k dohledu. Bez zpřísnění regulace institucí působících na finančním trhu je vyšší důvěra investorů a transparentnost trhu nereálná. To vše také za tu cenu, poklesu obchodovatelných cenných papírů a zpomalení velmi dynamického rozvoje finančního trhu obecně.

V současné době spíše převažuje snaha stabilizace finančního trhu a tomu také odpovídá právní regulace od vstupu ČR do EU. Dříve, než se ČR začlenila mezi země EU, byla spíše snaha v regulaci směřována k vytvoření pravidel pro investory a zvýšení transparentnosti trhu. Když tohoto cíle bylo do jisté míry dosaženo současným stavem, který je dostatečný, co se týče pravidel pro fungování institucí působících na finančním trhu a ochrany investorů,

<sup>807</sup> Zákon č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem.



je neustále prostor pro zlepšování stability finančního trhu, ke kterému směřují i nejnovější snahy EU při tvorbě unie kapitálového trhu stejně tak jako bankovní unie. To vše neustále směřuje a současně se čím dál více přibližuje stěžejnímu cíli hospodářského směřování EU, což je vytvoření skutečně jednotného trhu.

### **13.3 Institucionální evoluce – vývoj dohledové struktury nad finančním trhem**

Dohled nad finančním trhem v ČR byl zřízen a vykonáván v sektorové podobě. Fungoval tak sektorový model od znovuoobnovení finančního trhu až do roku 2006. Jednalo se o model, kdy každý sektor finančního trhu měl svou dohledovou autoritu, která na celý sektor dohlížela. Pro banky to byla ČNB, pro nebankovní finanční instituce a zprostředkovatele, jako jsou investiční společnosti, investiční a podílové fondy, obchodníci s cennými papíry, finanční zprostředkovatelé a registry cenných papírů společně s organizátory veřejného trhu s cennými papíry, to byla KCP. Dozor nad penzijními fondy a pojišťovnami zůstal v rukou Ministerstva financí (od 1. 9. 2000 v rámci odboru Úřadu státního dozoru v pojišťovnictví a penzijním připojištění). Teprve v roce 1997 byl také zřízen Úřad pro dohled nad družstevními záložnami. Družstevní záložny však již tou dobou rok na českém finančním trhu působily a toto zpoždění v oblasti dohledu s sebou přineslo úpadek některých subjektů, což samozřejmě mělo negativní důsledky na důvěru v toto odvětví. Sektorový model dohledu byl nadále neudržitelný vzhledem k nákladům na jeho provoz i vzhledem ke zvětšujícímu se finančnímu trhu a vzájemném propojení jednotlivých sektorů prostřednictvím institucí, které podnikaly mezi-sektorově. Stále však platilo, že největší podíl na finančním trhu mají banky, které v roce 2004 držely skoro 75 % celkových aktiv, avšak byl vidět vzrůst podílu a tím pádem i významu institucí v nebankovních oblastech (viz následující tabulka).

Tabulka č. 1: Podíl jednotlivých finančních institucí na aktivech finančního sektoru

Finanční instituce / Podíl na aktivech finančního sektoru v % za rok	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1. Banky	78,8	82,1	81,4	80	81	77,5	75,9	74	74,1
2. Družstevní záložny	0	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1	0	0	0,1
3. Pojišťovny	5	4,8	4,9	5,4	5,8	6,3	7,2	7,6	8,3
4. Investiční společnosti, investiční a podílové fondy	8,1	6,3	4,2	4,8	3,4	2,8	3,9	3,3	3
5. Penzijní fondy	1	0,9	1,1	1,3	1,4	1,7	2,1	2,4	2,9
6. Leasingové společnosti	4,1	3,9	4,6	4,5	4,1	5,5	5,8	6,1	6,3
7. Ostatní nebankovní finanční společnosti	3	2	3,6	3,7	4,2	6,1	5,1	6,5	5,4

Zdroj: ERBENOVÁ M. Globalizace finančních trhů a integrace dozoru nad finančním trhem České republiky. *Sborník z mezinárodní konference VŠFS „Aktuální vývoj finančních trhů, jejich regulace a dozor“*. 2005, s. 8.

Původně měla být institucionální integrace, tak jak byla chápána zejména na úrovni jednotlivých členských zemí – sloučením dohledu do jediné instituce, realizována ve dvou samostatných a oddělených fázích. Zrealizovalo se to na základě vládní strategie z května 2004 tak, že ČNB měla převzít od poloviny roku dohled nad družstevními záložnami a KCP (nově měl být název Komise pro finanční trh) převezme dohled nad pojišťovnami a penzijními fondy. Poté, společně s přistoupením ČR k Evropskému měnovému systému byla plánovaná druhá etapa úplné integrace do jediné instituce. Tou měla být ČNB anebo Komise pro finanční trh.

Možnosti byly obě otevřené, zahrnutí dohledu pod nezávislý a oddělený dohledový orgán bylo možné, jen pokud bude dostatečně vyřešeno financování na konkurenceschopné úrovni, oproti tomu zahrnutí pod ČNB bylo možné pouze za předpokladu vyřešení autonomního postavení dozoru

nad kapitálovým trhem.<sup>808</sup> Zákony nutně potřebné k této reformě byly vládou schváleny v červnu 2005 a byly postoupeny do Poslanecké sněmovny Parlamentu k projednání a schválení. Hlavní motivací pro tuto reformu bylo zvýšení efektivity dohledu velkých finančních skupin a rizik ohrožujících finanční stabilitu, přičemž dohledový přístup by byl shodný ve všech finančních sektorech se zamezením překrývání působnosti dohledu jednotlivých sektorů. Bylo třeba velmi rychle vyřešit také problém toho, že pojišťovny a penzijní fondy dohledem spadaly pod ministerstvo, avšak mezinárodní závazky ČR a požadavky mezinárodních institucí směřovaly k zajištění nezávislosti výkonu dozoru. Ve výsledku tato reforma měla přinést také snížení nákladů vynakládaných na dohled a současně úspory pro dohlížené subjekty v souvislosti s reportními povinnostmi při efektivnějším využití personálního vybavení a informačních technologií.

V červenci 2005 však došlo k zásadní změně a Ministerstvo financí oznámilo, že se první etapa neuskuteční, vše bude v jediném kroku a dohled bude institucionálně integrován do ČNB. Bylo to jednoznačně politické rozhodnutí, neboť z pohledu odborného bylo vše zrealizováno nestandardně rychle a bez objektivních změn vyvolávajících tento krok. Legislativní proces včetně přípravy komplexního pozměňovacího návrhu byl extrémně rychlý a celý proces integrace trval 7 měsíců, avšak přesto některé věci s tím související byly řešeny až následně, jako například přechod na funkcionální model dohledu, který byl realizován až v lednu 2008.<sup>809</sup>

Také na Slovensku proběhla integrace do jediné instituce Národní banky Slovenska a to zhruba ve stejné době jako v ČR, avšak na Slovensku to trvalo 4 roky od doby schválení záměru v roce 2002. Jednotný dohled byl pak finálně zrealizován od 1.1.2006. Takováto reforma jednoznačně potřebuje jistý čas, který je potřebný k přípravě legislativních podkladů, nastavení organizační struktury a zajištění financování této reformy i následného fungování dohledu samotného. Tím se předejde řešení náhlých problémů, které dříve či později po ukvapené a nepřipravené reformě přijdou. V tomto kontextu pak není zcela jasné, proč k reformě v ČR došlo tak náhle a překvapivě

<sup>808</sup> HOLLMANN, P. Aktuální vývoj finančních trhů, jejich regulace a dozor. *Sborník z mezinárodní konference VŠFS „Aktuální vývoj finančních trhů, jejich regulace a dozor“*. 2005, s. 34 a 35.

<sup>809</sup> *Ibid.*, s. 34 a 35.

šokovým způsobem v jediném kroku, přestože bylo věnováno spoustu energie a financí do přípravy reformy samotné. Lze se domnívat, že reforma ve dvou etapách by byl z dlouhodobého hlediska efektivnější, protože by bylo více času na vyřešení některých organizačních a funkčních problémů, které se objevili v prvopočátcích fungování dohledu po reformě.

Na druhou stranu výsledná institucionální podoba nebyla nikterak překvapivá a jednalo se o jednu z možností, která byla od počátku plánovaná a z mnoha úhlů pohledu také vhodnější. Stabilní zdroje financování, personální vybavení, infrastruktura a zejména také dominantní postavení bank na finančním trhu zcela jistě preferovalo integraci do ČNB. Regulačním orgánem, tedy navrhovatelem primární legislativy zůstalo Ministerstvo financí, producentem sekundární legislativy se stala ČNB, pro kterou byl také zřízen jako poradní orgán bankovní rady ČNB Výbor pro finanční trh začleněný do struktury centrální banky. Tento poradní orgán má na starosti strategii a koncepci v oblasti regulace a dohledu, přičemž se vyjadřuje a může přinášet doporučení k důležitému dokumentu z produkce ČNB – ke zprávě o výkonu dohledu nad finančním trhem. Tento dokument je každoročně předkládaný oběma komorám parlamentu ČR. Celá integrační reforma byla tedy zrealizována v jednom kroku a od 1. 4. 2006 je jediným dohledovým orgánem v České republice ČNB.<sup>810</sup> Bylo to o 3 měsíce později než na Slovensku a lze se také domnívat, že zrychlení celé reformy v ČR mohlo být inspirováno právě tímto faktem, tedy aby reforma dohledu v ČR nebyla provedena o mnoho později než na Slovensku; avšak je to pouhá hypotéza.

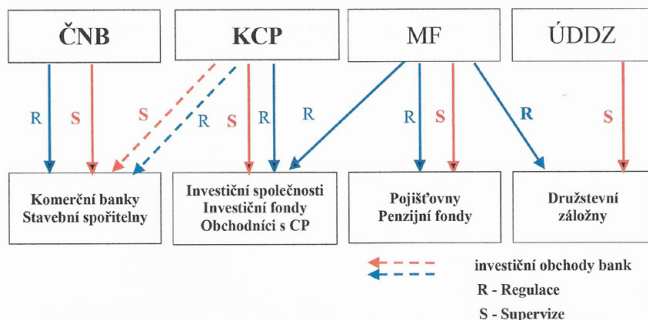
Důvody pro integraci dohledu do jediné instituce představovaly především:<sup>811</sup>

- zvýšení přehlednosti systému integrace a dohledu,
- omezení překrývání kompetencí mezi dozorovými orgány,
- vytvoření předpokladů pro efektivnější monitoring finančního trhu,
- uplatňování rovných regulačních požadavků v jednotlivých sektorech finančního trhu,
- snížení nákladů díky sdílení provozní infrastruktury,
- odstranění soutěžení mezi jednotlivými orgány.

<sup>810</sup> Zákonem č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem.

<sup>811</sup> JENÍK, I. *Dobled a regulace finančního trhu*. 1. vyd. Praha: Všechno, 2011, s. 81.

Obr. č. 2: Dohledová struktura nad finančním trhem před rokem 2006



Zdroj: MAŠINDOVÁ, V. Institucionální uspořádání regulace a dohledu nad finančním trhem v České republice z pohledu ČNB. *Sborník z mezinárodní konference Regulace a dozor nad finančními trhy*. VŠFS a Bankovní akademie, 2003, s. 51.

Je jistým rizikem, že tímto institucionálním uspořádáním je velmi silná a široká pravomoc soustředěna v jediné instituci, avšak lze se domnívat, že takovéto obavy byly dosavadním fungováním tohoto modelu spíše rozptýleny, a to zejména tím, že dohledová politika jediného orgánu je jednodušší a její výkon operativnější. Také reakce na problémy na finančním trhu v jednom segmentu trhu můžou vést k okamžité prevenci v rámci dohledu v segmentu jiném. Jak již bylo uvedeno, od ledna 2008 bylo dosavadní sektorové členění (v rámci změny uspořádání integrovaného dohledu) tří dohledových sekcí (dohled nad bankami, pojišťovnami a kapitálovým trhem) nahrazeno funkcionální organizační strukturou se třemi dohledovými sekcemi s novými působnostmi. Byly zřízeny sekce regulace a analýz finančního trhu, sekce licenčních a sankčních řízení a sekce dohledu nad finančním trhem.<sup>812</sup>

Z obecného úhlu pohledu je ČNB bez pochyb logickou institucí pro soustředění pravomocí dohledu nad celým finančním trhem v ČR. Již před integrací dohledu byl dohled nad bankami jasně většinový, co se podílu dohledu na finančním trhu týče v porovnání s ostatními dohledovými autoritami ve vztahu k jim podřízeným účastníkům finančního trhu.

<sup>812</sup> JANOVEC, M. *Dohled nad finančním trhem a jeho integrace*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 105.

Nedílnou součástí každého integračního procesu je také revize aktuální legislativy a provedení její změny umožňující existenci a fungování jediného orgánu dohledu. Integrace je provázána nutnou implementací evropských směrnic, kterých je každoročně několik a které fakticky stanovují rámec legislativní základny v tomto odvětví.

Základní a současně zásadní změnou v rámci v té době již započaté integrace byla změna organizační struktury dohledu v roce 2008 při opuštění sektorového modelu a změně na model funkcionální. Změno tohoto způsobu dohledu je zamýšleno dosažení lepších výsledků dohledu v procesu integrace právě již výše zmíněným propojením a mezisektorovým působením mnohých finančních institucí. Jedná se také o projevení snahy ke sjednocení postupu napříč segmenty finančního trhu, a to jak u dohledové činnosti a kontrolní činnosti, tak i např. ve správním řízení této oblasti. Jinými slovy tím dochází ke sjednocení a rovnému zacházení se všemi účastníky finančního trhu nehledě na jejich primární sektor působení.

Hlavním motivem pro změnu v organizačním uspořádání dohledových sekcí byla potřeba posunout střetávání různých legislativ. Jedná se o zákony, které jsou v zásadě sektorově orientované a regulují odlišné věci, které mohou být regulované stejně. Doposud docházelo k těmto střetům a vyjasňování až na úrovni projednávání na bankovní radě. Dnes by díky změně k řešení problémů a sjednocování přístupů mělo docházet o několik stupňů níž, tedy na úrovni profesionálních úředníků v rámci ČNB.<sup>813</sup>

Takový hlavní motiv lze vnímat také jako hlavní výhodu funkcionálního modelu. Jedná se o praktické řešení problémů již na nižších úrovních ať už jistého stupně zákonodárné, tak i výkonné pravomoci v rámci ČNB. Další výhodou je širší rozpětí funkcionálního dohledu integrované do jediné instituce, kdy už dále není efektivní více dohledových útvarů. Především vzhledem ke globalizaci a širokému záběru mezinárodních finančních korporací, které samozřejmě působí v zásadním měřítku také v ČR.

Nevýhody původního modelu jsou spatřovány především ve vyhraněné sektorové orientaci jednotlivých dohledových útvarů. V současné době, kdy

<sup>813</sup> KUCHTA, D., Miroslav Singer: Podle MiFIDu jsem... ,babička z Orlických hor'. *Investujeme.cz* [online]. 2008 [cit. 20. 3. 2021]. Dostupné z: <http://www.investujeme.cz/clanky/miroslav-singer-podle-mifidu-jsem-babicka-z-orlickych-hor>

každá větší bankovní skupina sdružuje subjekty patřící do všech odvětví finančního trhu, už není možné při jejich kontrole sledovat pouze svůj pohled na věc. Banky mají všechny činnosti pod jednou střešou a regulátor se musí tomuto trendu přizpůsobit. Dohledová sekce by měla mít na starosti všechny subjekty, které dnes na trhu působí na jednom místě, což nové uspořádání umožňuje. Přejít k funkcionálnímu modelu je tedy reakcí na vývoj vnějšího světa, který si vyžaduje reakci v podobě sjednocování přístupu k regulaci a sjednocování v podobě činnosti regulátora.<sup>814</sup>

Od 1. 3. 2011 bylo uspořádání změněno, a to s cílem zefektivnění činnosti dohledu. Jednotlivé odbory v sekci dohledu nad finančním trhem budou nově vymezeny dle funkčního zaměření a ve svěřené oblasti budou dohlížet na finanční instituce napříč všemi sektory finančního trhu. Namísto pěti odborů vznikly čtyři, a to odbory dohledu obezřetnosti, dohledu odborné péče, kontroly obezřetnosti a kontroly odborné péče. Změna organizační struktury sekce dohledu nad finančním trhem odráží dlouhodobě příznivé zkušenosti s funkcionálním uspořádáním činností v ČNB.<sup>815</sup>

V čem je lepší a vhodnější integrovaný model a co by měl přinášet? Bylo udáváno, že efektivnější odhalování možných rizik vůči stabilitě finančního systému. Koordinace, operativnost komunikace, rychlejší reakce na proměny finančních trhů a odpovědnost v rámci jediné instituce byla dalším očekávaným přínosem. Jestli tomu tak je, lze presumovat, ale nelze jednoznačně konstatovat, resp. to lze posoudit spíše jen optikou ČNB, resp. konkrétních osob provádějících tento dohled.

Rizika, která byla vyjmenována výše, jsou přítomna od samého počátku přechodu na integrovaný dohled, avšak oproti tomu výhody a přínosy se ukazují velmi pozvolna. Pravděpodobně největším rizikem integrovaného dohledu byla daná obava soustředění širokých pravomocí do jediné instituce. Na druhou stranu očekávané možné výhody zjednodušení a operativnosti soustředěním dohledu v jediné instituci stály za to takovéto riziko přesto podstoupit.

<sup>814</sup> KUCHTA, D., Miroslav Singer: Podle MiFIDu jsem... „babička z Orlických hor“. *Investujeme.cz* [online]. 2008 [cit. 20. 3. 2021]. Dostupné z: <http://www.investujeme.cz/clanky/miroslav-singer-podle-mifidu-jsem-babicka-z-orlickych-hor>

<sup>815</sup> Nové uspořádání dohledu nad finančním trhem. ČNB [online]. 2011 [cit. 14. 3. 2021]. Dostupné z: [http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro\\_media/tiskove\\_zpravy\\_cnb/2011/20110211\\_dohled\\_ft.html](http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/tiskove_zpravy_cnb/2011/20110211_dohled_ft.html)

Sloučení dohledu do jediného orgánu není ale tím finálním a jediným krokem, je to spíše faktický a vnější projev integrace. Důležitým faktorem je zejména sjednocení pravidel regulace a dohledu vůči jednotlivým segmentům finančního trhu a vyšší kvalita a dohledová kontrola nad velkými mezinárodními institucemi finančního průmyslu. Podstatnou je také unifikace legislativy a přípravy nových zákonů, kdy by mělo být tímto způsobem zabráněno duplicitám a mezerám v regulaci, zvýšení transparentnosti a dohledu a snížení nákladů. Výsledným cílem tohoto procesu integrace ve formě výkonu dohledu jediným orgánem by mělo být naplnění integrace ve smyslu sjednocování dohledových praktik mezisektorově v rámci finančního trhu a současně mezinárodně. Tím pravým projevem a výsledkem integrace není sjednocení do jednoho orgánu<sup>816</sup>, ale spíše tak, jak je chápána integrace na úrovni EU, tedy právě sjednocováním dohledových aktivit, praktik a metod včetně vzájemné spolupráce vnitrostátně, ale zejména mezinárodně současně při splnění toho, že dohled bude v rukou úzkého okruhu institucí (ideálně jedna nebo dvě), aby jeho výkon byl unifikovaný a velmi operativní.<sup>817</sup>

### 13.4 Shrnutí vývoje finančního trhu

V oblasti finančního trhu platí dvě teze, které mohou být vyjádřeny každá jedním slovem, a to je globalizace a z ní plynoucí harmonizace pravidel a integrace na finančním trhu. Lze s jistotou konstatovat, že něco jako národní, nezávislý a samostatný finanční trh neexistuje. Změny, zejména ty negativní, které se odehrají na finančním trhu v USA, Německu nebo Velké Británii budou mít dříve či později nějaký efekt i v České republice, a to bylo potvrzeno v historii již několikrát. Z tohoto důvodu je třeba se dívat na finanční trh optikou mezinárodní s důrazem na mezinárodní stabilitu, neboť ta může zajistit i tu stabilitu národní. Tím zásadním, co regulace finančního trhu primárně řeší a měla by řešit je právě stabilita trhu samotného. Je několik způsobů, jak toho dosáhnout a všechny je třeba kombinovat se správnou mírou intenzity. Zcela jistě není možné nechat trh bez regulace, neboť volná ruka trhu v současném ekonomickém prostředí se silným podílem informační

<sup>816</sup> Sjednocení dohledu do jediné instituce je tím, jak je obecně chápána integrace dohledu v rámci jednotlivých členských zemí.

<sup>817</sup> JANOVEC, M. *Dobled nad finančním trhem a jeho integrace*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 106.



asymetrie účastníků trhu by způsobila finančnímu trhu destrukci. Bez jisté míry regulace s následným dohledem nad dodržováním regulace by finanční trh nemohl být důvěryhodným místem pro všechny typy investorů, kteří chtějí své volné finanční prostředky poskytnout těm, co jich mají nedostatek.

Není pochyb o tom, že finanční trh je velmi důležitým strategickým prvkem národní i mezinárodní ekonomie. To se potvrdilo i při finanční krizi v letech 2007–2008, kdy zejména problémy na finančním trhu způsobovaly vysoké finanční ztráty a velký ekonomický pokles v širokém mezinárodním měřítku. Finanční stabilita byla ohrožena a došlo k jejímu zásadnímu poklesu. Integrace dohledu je právě jedním ze způsobů, jak dosáhnout a udržet prosperující národní ekonomiky a mezinárodní finanční stabilitu. To jsou současně také cíle, kterých je zapotřebí dosáhnout, a to pomocí různých nástrojů, mezi nimiž je integrace dohledu jedním z těch nejzásadnějších.

Svým způsobem každá finanční krize (nebo dokonce i jen nedobrá ekonomická situace) očistí systém od nežádoucích vlastností. Jak negativní byl dopad krize se projeví zejména v nové legislativě, preventivních opatřeních a přístupu veřejnosti k těmto aktivitám. Jisté to přináší reakci v podobě nových nástrojů a opatření, jejichž cílem je zmírnit již způsobené škody a zabránit vzniku takové krize v budoucnosti.<sup>818</sup>

Na prvopočátku je vždy regulace, která je stěžejní a svěřuje jednotlivé pravomoci dohledovým orgánům s nastavením pravidel jednání pro dohlížené instituce. V rámci této prvotní a základní regulace dochází ke svěřeni jistých pravomocí pro orgány dohledu, ke kterým mimo tu zásadní pravomoc dohledovou (každodenní i v dlouhodobém horizontu) patří i samotný podíl na regulaci, a to v několika formách. Jednou z možností je vydávání podzákonných a prováděcích právních předpisů, obecně platných, další z možností je publikování stanovisek upřesňujících možné sporné pasáže zákonů či detailně specifikujících zákonná pravidla. Další regulatorní pravomocí je samozřejmě konzultační aktivita dohledových orgánů na přípravě regulace. Lze se domnívat, že regulace je zásadním preventivním nástrojem dohledu, kdy ze zkušeností dohledových orgánů, v současnosti i nadnárodních, dochází k přijímání adekvátní legislativy, tedy regulace.

<sup>818</sup> JANOVEC, M. Integrated Supervision of the Financial Market without the UK? *International Journal of Financial Studies*. 2018, roč. 6, č. 1, s. 1–17, s. 14.

Jedním z hlavních směrů a současně i cílů hospodářské politiky EU je vytvoření skutečného jednotného trhu (i toho finančního) a snahy na úrovni EU v oblasti integrace dohledu nad finančním trhem jednoznačně k tomuto cíli vedou již mnoho let, resp. proces integrace, zejména v podobě sjednocování mezinárodních praktik dohledu, je opět jedním z nástrojů, jehož pomocí se snaží dosáhnout EU jednotného trhu. Jednotný trh bez sjednocených a harmonizovaných pravidel není příliš reálný.

Tím stěžejním, co se v posledním desetiletí na finančním trhu odehrává jsou integrační procesy na evropské úrovni, zejména novodobě projevující se bankovní unii.<sup>819</sup> Integrační snahy tímto způsobem jsou správným směrem nastaveným EU. Pro Českou republiku i ostatní členské země, které nejsou součástí eurozóny, je více než vhodné, aby se staly její součástí, a to i v rámci ochrany své vnitrostátní finanční stability, protože jen finanční stabilitou v co nejširším mezinárodním měřítku lze docílit reálně stabilního prostředí i v jednotlivých státech.

Tím nejpodstatnějším je, co přinesla bankovní unie (a vlastně i tím, co přinesl nového finančního trh), zejména její druhý pilíř, tedy rezoluční mechanismus, a to zejména kvůli směrnici BRRD<sup>820</sup> a jejímu nástroji bail in už jen kvůli tomu, že ji implementují všechny členské země a mnoho zemí nečlenských (jako jsou země Evropského hospodářského prostoru), aniž by se musely na bankovní unii podílet. Zásahy veřejné pomoci, které byly učiněny v období krize 2008 tak, aby byly zachráněny některé úvěrové instituce, byly velmi bezprecedentní finanční podporou soukromých subjektů, která podstatně ovlivnila správné fungování prostředí hospodářské soutěže, a navíc do jisté míry „zahladila“ negativní výstupy vysokého morálního hazardu jednotlivých řídicích představitelů těchto institucí. Instituce, které se tak hazardně nechovaly, podporu nepotřebovaly a také ji nedostaly, čímž vzniklo vysoce

<sup>819</sup> Bankovní unii lze definovat jako harmonizační koncepci EU na úseku veřejnoprávní regulace bankovního trhu. Ta se skládá ze tří pilířů – společné pojištění vkladů, jednotný mechanismus dohledu, společná pravidla pro orgán dohledu a záchranný fond pro případ nesolventnosti systémově důležitých bankovních institucí.

<sup>820</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. května 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012 (Bank Recovery and Resolution Directive).

nerovné prostředí, avšak dalekosáhlé následky možného fatálního selhání některých úvěrových institucí byly daleko větší hrozbou pro finanční stabilitu a dalo by se říct, že ve jménu finanční stability došlo k veřejné finanční podpoře některých subjektů soukromoprávních vztahů. Poté, co je zaveden nástroj bail in, by taková veřejná podpora měla fakticky úplně vymizet a využít by ji bylo možné jen po několika neúspěšně využitých nástrojích mimo veřejnou podporu, a ještě při splnění velmi přísných podmínek.

Je třeba mít nadále na paměti, že v rámci rezolučního řešení je podstatný princip, že žádný věřitel na tom nebude finančně hůře než v případě úplné likvidace „*no creditor should be worse off than in the case of an outright liquidation*“ (obecně používaná zkratka *NCWO*). Podle BRRD čl. 36 a čl. 74 se při aplikaci rezolučního mechanismu provádí dvojí způsob ocenění (jedno ocenění simuluje insolvenční), a pokud se mezi nimi ukáže rozdíl v neprospěch věřitelů, věřitelé dostanou kompenzaci v průběhu rezolučního mechanismu. Obecně bude třeba tvořit rezervní kapitál. Vzhledem k tomu, že vlastní kapitál je drahý, půjde nejčastěji o vydávání dluhopisů, pomocí nichž úvěrové instituce nashromáždí rezervní kapitál. Podmínka těchto dluhopisů bude taková, že v případě rezolučního řešení se mohou stát bezcennými a s tímto si je také investoři budou kupovat. Kdo si je koupí? Vždy se někdo najde, neboť je to jen otázka ceny.

Na rozdíl od prvního i druhého pilíře bankovní unie je třetí pilíř – pojištění vkladů tedy jednotným zajišťovacím systémem, spíše unifikujícím právním rámcem, a nejde doposud o sjednocení ve formě jisté federalizace a tvorby jednotného nadnárodního systému či nadnárodních orgánů, ke kterým by byly centralizovány pravomoci v této oblasti.

Existence záchranného systému pojištění vkladů obecně s sebou přináší do jisté míry morální hazard v případě racionálního „ekonomického chování“. V našich poměrech se to projevuje zejména v existenci a fungování družstevních záložních, které v jistém slova smyslu nemají v Evropě obdobu, co se formy a způsobu výkonu jejich podnikání týče. Nabízejí vysoké zhodnocení vkladů svým členům a je samozřejmě do jisté míry neekonomické těchto možností nevyužít při vědomí toho, že pokud družstevní záložna upadne do finančních problémů, Garanční systém finančního trhu vklady do 100 000 € vyplatí, takže jako investor (vkladatel) nic neriskuje do této částky a mohou jenom získat,

pokud se družstevní záložna nestane insolventní. Pokud se insolventní stane, investici dostanu zpět. Je to nepoměř zvýšeného morálního hazardu a ekonomicky racionálního chování, kdy chybí přímá úměra, protože není zachováno, čím větší morální hazard (vklad do úvěrové instituce se slibem vysokého zhodnocení), tím větší riziko ztráty. Vkladatelé neriskují vůbec nic, takže jim nebrání nic v „morálním hazardu“, a to je ono ekonomické racionální chování. V současnosti české úvěrové instituce, které jsou ziskové, nechtějí platit do fondu pojištění vkladů, protože ví, že skoro s jistotou lze říct, že to nebudou ony, kdo bude finanční prostředky potřebovat, ale budou to velmi pravděpodobně družstevní záložny, které podstupují větší rizika a mnohdy slibují nesplnitelné anebo splnitelné, avšak něco, co není pro instituci ziskové. Pozitivně lze vnímat ten fakt, že družstevní záložny nebudou spadat do možnosti záchrany v rámci druhého pilíře bankovní unie a budou standardně likvidovány, vklady vypláceny z Garančního systému finančního trhu a následně projdou insolvenčním řízením a výmazem z obchodního rejstříku.

Toto je zásadní problém záchranných systémů i toho, proč tyto systémy nevznikají na centrální úrovni EU. Je to zejména z důvodu německé blokáce, protože německé banky (stejně tak jako velmi pravděpodobně ty české) by v drtivé většině případů jen přispívaly, oproti čemuž by ty řecké či španělské mohly dostávat plnění. Z toho důvodu se sice jedná o pilíř bankovní unie, avšak prvek federalismu zde se vši pravděpodobností zaveden nebude. Jde sice o třetí pilíř bankovní unie, avšak doposud spočívající pouze v harmonizaci pravidel v oblasti záručních systémů členských zemí, které si budou řešit věci s tímto spojené samostatně na národní úrovni. Je možné, že se postoj v této oblasti v čase změní, ale v současné době to zcela určitě nepřipadá v úvahu.

Co se směru, kterým se integrace a globalizace finančního trhu ubírá, lze předpokládat, že je velmi vhodné směřování k jisté větší ztrátě suverenity, aby mohlo být dosaženo reálné a dlouhodobé finanční stability. Centralizované instituce EU musí získat skutečnou a plnou kapacitu jednat na nadnárodní úrovni. Není jiný možný způsob než centralizování moci a kompetencí s cílem dosáhnout skutečného jednotného trhu se stejnými pravidly v rámci celé EU.<sup>821</sup>

<sup>821</sup> JANOVEC, M. Integrated Supervision of the Financial Market without the UK? *International Journal of Financial Studies*. 2018, roč. 6, č. 1, s. 1–17, s. 16. ISSN 2227-7072.

Z důvodů výše uvedených nelze než pokračovat v nastaveném směru nikoliv jen na úrovni EU, ale také na úrovni celosvětové a finanční trh i nadále integrovat v podobě sladování regulace, harmonizaci regulace, praktik a praxí výkonu dohledu nad finančním trhem společně s prohlubováním spolupráce v této oblasti je třeba i nadále podporovat a rozvíjet, v ideálním případě se na ní i aktivně podílet.

V rámci finančního trhu je v posledních dekadách významně pozorovatelný a zřejmý průnik finančního práva s právem evropským a právem soukromým. Z celého finančního práva má právo finančního trhu zřejmě v tomto směru průsečíky nejzásadnější. Lze se domnívat, že tím také dochází k jistému smazávání hranic mezi soukromým a veřejným právem a současně smazávání hranic mezi národním a mezinárodním právem.

Průniky mezi soukromým právem a právem finančním jsou výrazné již dlouhou dobu, neboť na finančním trhu dochází k realizaci závazkového práva ze smluv uzavíraných s finančními zprostředkovateli (banky, pojišťovny, obchodníci s cennými papíry atp.), avšak je zde silná ingerence veřejného práva v podobě mnohých kogentních ustanovení a omezení, které musejí smlouvy obsahovat, případně kdo a jak je může uzavírat. Jedná se stěžejně o ochranu spotřebitele, ochranu proti praní špinavých peněz, ochranu drobných investorů, ale také např. ochranu trhu samotného před nabízením nevhodných, či nebezpečných investičních nástrojů nebo finančních produktů. Ingerence veřejného dohledového orgánu je také všudypřítomná. Jedná se tedy o realizaci soukromého práva, tj. autonomie vůle se zásadními ingerencemi práva veřejného, případně jinak řečeno o realizaci veřejného práva s významným podílem práva soukromého.

Globalizace a propojenost finančního trhu, v našem případě projevující se nejvýrazněji právě evropskou právní úpravou směřující k jednotnému trhu v rámci EU, je zase nejvýraznějším potvrzením propojování evropského a finančního práva. Prakticky celá evropská legislativa týkající se finančního trhu je v ČR buďto přímo účinná prostřednictvím evropských nařízení, nebo je implementována dle jednotlivých evropských směrnic, či prostřednictvím jiných právních aktů (vydávaných například evropskými dohledovými orgány).

Lze dospět k závěru, že národní, nebo lokální finanční trh již neexistuje, je silně propojený (srov. např evropský pas – jednotná evropská licence; stabilita finančního trhu v jedné zemi je silně závislá na stabilitě v jiných zemích) a tomu také odpovídá legislativa, která je v této oblasti na úrovni EU prakticky totožná. Je to naprosto logické, neboť pokud je cílem jednotný vnitřní trh, musejí také legislativní pravidla být víceméně totožná a omezení poskytování služeb v jiných zemích ideálně odbouráno.

Je otázka, co postupné, a ještě hlubší propojování jednotlivých právních oblastí výše nastíněné přinese do budoucna, ale platí přesvědčení, že smazávání hranic v této oblasti je krok správným směrem. Nejen hranic státních, ale zejména pomyslných hranic mezi různými právními odvětvími.

## ZÁVĚR ANEB QUO VADIS, FINANČNÍ PRÁVO?

S ohledem na výše uvedené proměny v jednotlivých částech finančního práva je vhodné si položit otázku, jak bude vypadat finanční právo za dalších 30 let, tedy po roce 2050. Takový výhled lze připodobnit snad jen věštění z křišťálové koule, jelikož vývoj ve všech oblastech jde kupředu mílovými kroky. Ještě před patnácti lety nebyla reálně představitelná taková míra digitalizace, jakou známe dnes, ostatně ještě na začátku roku 2020 si nikdo nedokázal představit situace, které nastaly v souvislosti s pandemií koronaviru COVID-19. V roce 2022 zasáhly finanční právo také důsledky války na Ukrajině. I přesto však lze nastínit možnosti dalšího vývoje podle některých oblastí finančního práva, přičemž jde o úvahy autorů a skutečný vývoj a zhodnocení „trefy do černého“ bude možné posuzovat průběžně vývojem blízkém nebo dalekém naznačeným liniím, nejpozději pak právě po roce 2050.

Z pohledu obecné části finančního práva, jeho tvorby a systematiky bude zajímavé sledovat, zda dojde k postupné atomizaci finančního práva s vymaňením některých subodvětví, nebo naopak dojde k soustředění společných částí do nadsubodvětvových kodexů. V tomto ohledu však nelze očekávat tvorbu kodexů na úrovni celého finančního práva, spíše v rámci subsystémů, případně ještě na nižších úrovních. Jeden kodex veřejné finanční činnosti nejspíše nevznikne, ale lze si představit nějakou formu daňového hmotněprávního kodexu.

Směřování finančního práva bude s přihlédnutím k jeho akcesorické povaze z povahy věci významným způsobem determinováno vlivy stojícími mimo finanční právo, ať již se bude jednat o globalizaci, vývoj Evropské unie nebo jiné aspekty fungování společnosti. S tím pak úzce souvisí i organizace finanční správy, zejména pak orgánů daňové a celní správy.

Samostatnou otázkou tvoří problematika konstitucionalizace finančního práva, tedy vyšší míra ústavního zakotvení vybraných finančněprávních institutů. V posledních letech se opakovaně hovořilo o zakotvení problematiky rozpočtové odpovědnosti ne pouhým zákonem, ale v ústavněprávní rovině, toto však nakonec nebylo realizováno. Opakovaně se objevují i myšlenky nad větší

ústavněprávní úpravou problematiky daní, zejména z pohledu povinnosti podílet se prostřednictvím daní na financování veřejné finanční činnosti.

V oblasti soudního přezkumu finančněsprávních aktů dojde v následujících třiceti letech k významné specializaci soudců, do jejichž agendy spadá přezkum finančněprávních aktů. To si vyžádá zejména narůstající složitost jednotlivých sporů, do kterých často zasahuje právo Evropské unie, jakož i významný podíl finančněprávní agendy v rámci správního soudnictví. V tomto ohledu nelze vyloučit ani vznik specializovaných daňových soudů či alespoň daňových senátů u stávajících krajských soudů. Lze pak očekávat i přijetí zásadních opatření směřujících ke snížení nápadu a zrychlení práce soudů. Rozšíří se tak institut nepřijatelnosti kasační stížnosti i na další agendy, a to včetně té finančněprávní. Nejvyšší správní soud tak po vzoru Nejvyššího soudu České republiky bude plnit především roli sjednocování judikatury, přičemž k věcnému posouzení bude připuštěna relativně malá část sporů. Za tímto účelem bude obnovena činnost kolegií Nejvyššího správního soudu, která bude odrazem postupné specializace napříč celou soustavou správního soudnictví.

Elektronizace finanční správy by mohla v roce 2050 dosáhnout optima. Pokud nedojde k neočekávanému zrychlení vývoje v digitální oblasti, mohla by Česká republika najít ideální výši investic do vývoje a údržby elektronických nástrojů správy daní. Dá se očekávat posun v oblasti podávání daňových přiznání, které by díky čím dál dokonalejší elektronizaci a databázím správců daně, nebylo potřeba ani podávat. V případě dobře zvládnuté elektronizace je možné, že dojde k omezování počtu pracovišť finanční a celní správy a dojde ke snížení počtu zaměstnanců. V případě překotného vývoje je samozřejmě možné, že místní šetření budou probíhat za pomoci dronů a správce daně či celníka fyzicky nepotkáme, maximálně jako hologram při jednání. Tato budoucnost je ale natolik vzdálená a vývoj může nepravidelně zrychlovat tak, že ji můžeme jen velmi těžko predikovat.

Je možné předpokládat, že daňové právo bude v roce 2050 již obecně uznáváno za samostatné právní odvětví. Samotná hmotněprávní regulace se za posledních 30 let výrazně posunula, a to zejména pod vlivem ekonomického a technologického vývoje, potřeby harmonizace s evropským právem, mezistátního konkurenčního prostředí, ale bohužel také s ohledem



na politické zájmy a lobbying. Je nasnadě, že všechny tyto aspekty budou i nadále přetrvávat. Přesto je možné v dlouhodobějším horizontu očekávat jistou míru „ekologizace“ daňového práva a zavádění nových daní či konstrukčních prvků stávajících daní, které budou mít za cíl stimulovat daňové subjekty k šetrnému využívání přírodních zdrojů a k ochraně přírody a regulovat negativní dopady ekonomického jednání. Dále je možné očekávat postupné nahrazování lidské práce automatizovanými inteligentními samočinnými systémy (roboty). Tím klesne význam daní z příjmů, především fyzických osob, a bude nutné navyšovat daně nepřímé a majetkové. Dá se předpokládat, že některé daně, typicky transferové, se znovu objeví a že majetkové daně budou vybírány na základě hodnoty majetku. Velmi pravděpodobně je zavedení daně z (práce) robotů.<sup>822</sup>

Úvaha nad podobou daňového procesu za třicet let je významným způsobem determinována předpokládaným vývojem daňového práva hmotného, jelikož procesní předpisy z povahy věci budou muset reagovat na aktuální změny v ekonomické oblasti a oblasti daní a zajistit funkční a efektivní správu zákonem zavedených daní. Do budoucna rozhodně bez ohledu na to lze však očekávat důraz na elektronizaci vedení řízení, ať již v podobě nahlížení do spisu prostřednictvím serverů správce daně,<sup>823</sup> tak i díky koronakrizi COVID-19 v obecném užívání zcela běžná vzdálená jednání mezi správcem daně a osobami zúčastněnými na správě daní.

Jednou z oblastí, která prošla také relativně turbulentním vývojem, jsou i pravidla adresující praktiky mající za následek úniky na daních. Aktuální vývoj nasvědčuje, že dřívější unilaterální nástroje v boji proti daňovým únikům už plní spíše doplňkovou funkci ve vztahu k těm, které jsou projevem společného a koordinovaného postupu v boji proti daňovým únikům. Lze předpokládat, že tento trend bude pokračovat a bude završen až zavedením evropské korporátní daně za současného zmnožování aktů v boji proti daňovým únikům upravujícím určité parciální otázky. Krokem k tomu bude podle patrně zavedení minimálního efektivního zdanění velkých nadnárodních korporací. V praxi v České republice se to projeví přijetím zákona o dorovnávacích

<sup>822</sup> SEMERÁD, P., SEMERÁDOVÁ, L. Důvody pro zavedení daně z práce robotů. *Acta Sting*, 2018, roč. 7, č. 4.

<sup>823</sup> Obdobně již vzdálené nahlížení do spisu umožňuje za určitých podmínek Ústavní soud – srov. aplikaci NaSpis. Dostupné z: <https://naspis.usoud.cz/>

daních s účinností od roku 2024. To vše by mělo přispět k prevenci narušení základů daně a přesunu zisků. Obdobně i daň z přidané hodnoty čeká reforma, ale v současnosti lze těžko předpokládat, zda jde o definitivní podobu tak, jak to deklaruje unijní zákonodárce, spíše lze dovodit, že budou nutné další změny i v kontextu digitální (průmyslové) revoluce 4.0, která přináší jevy, které za současného stavu lze jen těžko předvídat.

Dokud nebude patrné, kdy bude možné začít plně uvolňovat ekonomiku a rušit všemožná restriktivních opatření, která byla vydána v důsledku pandemie COVID-19, bude predikce v oblasti fiskální politiky v zásadě nemožná. V dlouhodobém horizontu existuje zatím jediná jistota, kterou máme, a tou je to, že 24. 4. 2040 bude nutné splatit státní dluhopis 125. emise CZ0001005920 emitovaný 24. 4. 2020 v prodané jmenovité hodnotě cca 32 mld. Kč. A 26. 11. 2057 bude nutné uhradit státní dluhopis 53. emise CZ0001002059 emitovaný 26. 11. 2007 v prodané jmenovité hodnotě cca 19 mld. Kč<sup>824</sup>. Lze očekávat, že výše zadluženosti státu se bude pohybovat mezi 80 až 90 % a vlády i přes veškerou snahu a využívání dluhové brzdy vedoucí k vyšší míře centralizace, koncentrace a etatizace nebudou schopny veřejné finance České republiky plně „ukočírovat“ a bude tedy docházet k dalším emisím státních dluhopisů a rolování dluhu.

Spíš než výhled by si regulace veřejného auditu v podmínkách České republiky zasloužila přání, aby její zásadní změny byly prováděny na základě komplexních právních analýz se zohledněním ekonomických dopadů v zájmu ochrany veřejných prostředků a na základě propracovaných návrhů, které projdou řádným legislativním procesem včetně meziresortního připomínkového řízení, které umožní zohlednit zájmy zainteresovaných stran, aby nebylo nutné stěžejní úpravy přijímat na základě návrhů, které jsou výsledkem spíše politických kompromisů při jejich projednávání v zákonodárném sboru, resp. v kuloárech, než přirozeným výsledkem vývoje této oblasti finančního práva. Samostatnou otázkou je euro jako jednotná evropská měna a jeho fungování za 30 let. I zde platí, že stav bude zásadním způsobem ovlivněn mimostátními

<sup>824</sup> Státní dluhopisy podle doby splatnosti za únor 2021. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 29. 3. 2021]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz>. Lze očekávat, že hodnota uvedených dluhopisů bude daleko vyšší, neboť za leden 2021 činila hodnota státního dluhopisu 125. emise cca 30,3 mld. Kč.

vlivy, jde převážně o politickou otázku. Nezbytným předpokladem však bude vyřešení aktuálních krizí, ať již se jedná o rozpočtové deficity v mnoha státech eurozóny, dopady války na Ukrajině a další.

V oblasti práva finančního trhu se lze jednoznačně domnívat, že nejvíc odlišná bude oblast platebních služeb, bude absolutně jiná, rychlejší, plně elektronická, s významně pokleslým, zanedbatelným vlivem „klasických hotových peněz“. Daleko větší roli budou hrát kryptoměny jako dekoncentrovaná, avšak regulovaná platidla, jednoduše univerzálně mezinárodní.

Na finančním trhu se velmi pravděpodobně změní struktura investičních nástrojů, které budou využívány, budou lépe přístupné a více likvidní, mohou být vázány na některé kryptoměny, kterými se bude dávat jednoduše platit kdekoli na světě. Přístup na finanční trh bude taktéž jednodušší. Je možné, že obchodníci s cennými papíry jako univerzální subjekty, prostřednictvím nichž lze nakupovat na trhu cenných papírů zmizí, nebo se jejich role pozmění. Lze předpokládat, že na trh cenných papírů bude možno vstoupit bez zprostředkovatele anebo role zprostředkovatelů – webových aplikací bude jen formální. Bude se však stále jednat o vysoce regulované prostředí, neboť stabilita trhu a informační asymetrie budou stále fenoménem, který bude nutit regulátory a dohledové orgány toto prostředí chránit. Nelze se domnívat, že by nastala zásadní deregulace, bude však ještě vyšší vliv regulace *soft law*. Jediné, co se příliš nezmění je význam a univerzálnost bank jako hlavních subjektů finančního trhu ať už jako investorů, zdrojů financí anebo jako zprostředkovatelů.

Samozřejmě nelze vyloučit vznik zcela nové oblasti finančního práva, jež bude významným způsobem formovat fungování společnosti v budoucnu. Toto se však bude odvíjet od ekonomických a společenských vlivů, tedy vlivů mimo finanční právo samotné.

Zda se autorům této knihy podařilo odhadnout vývoj v následujících letech, případně alespoň některé z jeho částí, ukáže až čas. Z povahy věci však finanční právo zcela jistě bude a musí být nezbytnou částí právního řádu, která má (a jistě bude mít) zásadní dopady do fungování (snad stále svobodně) společnosti.



## SUMMARY

The aim of this book was to map the last three decades of financial law in the Czech Republic, i.e. the period from the beginning of the Velvet Revolution to the present. The 1990s marked the end of many of the principles on which financial law was created and implemented after the World War II and the entry into the relatively unknown environment of a market economy and a legal order based on the democratic functioning of society and the rule of law.

Financial law is the most dynamically developing branch of law. Its distinctive feature is that no change of government will leave it alone, and it translates its vision of the functioning of the state and itself into the norms of financial law. Financial law is an instrument for the implementation of financial policy, and sometimes also at least a little bit of a boundary for the exuberance of financial governance, both public and private.

The present publication is one piece of the mosaic of works that are intended to map financial law and thus be one of the sources for the search for an optimal solution to the regulation of public financial activity and related financial and other relations. A substantial part of it was written during 2021 and only in certain areas were subsequent developments mentioned, provided that they were quite fundamental changes (typically within the framework of substantive tax law or fiscal policy).

The publication focuses only on certain parts of financial law and exploring the development of areas not mentioned here is another commitment of the authors for the future. Nevertheless, the breadth of the areas covered is very broad, with developments in the general part of financial law, substantive and procedural tax law, the fight against tax evasion, fiscal policy, public audit, monetary and foreign exchange law, and the issues of monetary policy and the euro, or the financial market.

Due to the preservation of the principle of legal continuity, it was neither possible nor appropriate to stick dogmatically to the lower limit of the evolution conceived in the publication on November 1989, and where the authors saw the need to communicate a deeper past, especially to understand certain

institutes and situations, this limit was broken. We think to the benefit. At the same time, it was not possible to cover the whole system of financial law, all its institutes and institutions, all its changes and transformations. Therefore, this publication should be considered as an evolution of some institutes of legal regulation of public financial activity and also as a start for a broader elaboration in the future.

The book concludes with the authors' thoughts and visions of what financial law will look like in the next 30 years. This development cannot be predicted, of course, but the possibilities of further development are outlined according to some areas of financial law. These thoughts of the authors and the assessment of the actual development can be assessed on a continuous basis, at the latest after 2050. Only time will tell whether the authors of this book have succeeded in predicting developments in the coming years, or at least some parts of them. By its very nature, however, financial law certainly will and must be an essential part of the legal order, which has (and certainly will have) major implications for the functioning of a (hopefully still free) society.

## LITERATURA A DALŠÍ POUŽITÉ ZDROJE

- ABALKIN, L.I. *Hospodársky mechanizmus rozvinutej socialistickej spoločnosti*. Bratislava: Pravda, 1977.
- ACHARYA, V., STEFFEN, S. *The Importance of a Banking Union and Fiscal Union for a Capital Markets Union*. Brusel: Evropská komise, Discussion paper 067, červenec 2017, 40 s. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp\\_062\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp_062_en.pdf)
- AMADEO, K. What Was the Fannie Mae and Freddie Mac Bailout? *The Balance* [online]. 31. 3. 2022. Dostupné z: <https://www.thebalance.com/what-was-the-fannie-mae-and-freddie-mac-bailout-3305658>
- BABČÁK, V. *Dane a daňové právo na Slovensku*. Košice: Aprilla, 2008.
- BABČÁK, V. *Daňové právo na Slovensku a v EÚ*. Bratislava: Epos, 2019.
- BABČÁK, V. *Dane a daňové právo na Slovensku*. Bratislava: Epos, 2022.
- BABČÁK, V. Tax Law Creation as a Result of Partial Atomization of Financial Law in Slovakia. In: RADVAN, M. (ed.). *System of Financial Law: System of Tax Law: Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.
- BABČÁK, V. Zamyslenie sa nad problémom dvojitého nezdanenia. In: TOMÁŠKOVÁ, E., CZUDEK, D., VALDHANS, J. (eds.). *Dny práva 2018. Část V. – Interakce práva a ekonomie*. Brno: Masarykova univerzita, 2019.
- BABČÁK, V. a kol. *Daňové úniky a daňové podvody a právne možnosti ich predchádzania (inštitútmi daňového, obchodného a trestného práva)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018.
- BABČÁK, V., POPOVIČ, A., ROMÁNOVÁ, A. (eds.). *II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Daňové raje a zneužívanie daňového systému*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018.
- BACZYŃSKI, J. Rzeczpospolita samorządna. In: BACZYŃSKI, J. a kol. *Revolucja Solidarności – Polska od sierpnia 1980 do grudnia 1981*. Warszawa: Polityka, 2005, č. 4.

- BAKEŠ, M. a kol. *Československé finanční právo*. Praha: Ústav státní správy, 1987.
- BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. Praha: C. H. Beck, 1995. ISBN 80-71-79-667-0.
- BAKEŠ, M. a kol. *Finanční právo*. 5. upravené vyd. Praha: C. H. Beck, 2009.
- BAKEŠ, M., KARFÍKOVÁ, M., KOTÁB, P., MARKOVÁ, H. a kol. *Finanční právo*. 6. upravené vyd. Praha: C. H. Beck, 2012.
- BALKO, L., KRÁLIK, J. a kol. *Finančné právo*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2010.
- BILAK, V. *Paměti*. Praha: Cesty, 1991.
- BLANCHARD, O. a kol. The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Question. *OECD Economic Studies*. 1990, č. 15.
- BLAŽEK, J., SCHWEIGL, J. *Právní a ekonomické aspekty devizových intervencí*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2018, 84 s., Spisy Právnické fakulty MU (řada teoretická, Edice Scientia), sv. č. 640. ISBN 978-80-210-9156-6.
- BOBEK, M. a kol. *Judikatura a právní argumentace*. Praha: Auditorium, 2013.
- BOHÁČ, R. *Daňové příjmy veřejných rozpočtů v České republice*. Praha: Wolters Kluwer, 2013.
- BOHÁČ, R. Labutí píseň daně z nabytí nemovitých věcí. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*. 2022, roč. 68, č. 4, s. 7–14.
- BONK, F. Inštitút zdanenia pri odchode ako nástroj boja proti daňovým únikom v Európskej únii. *Justičná revue*. 2018, č. 4.
- BORKOWSKI, T. *Ustawodawstwo dewizowe*. Warszawa: Twigger, 1994.
- BRÁF, A. *Národní hospodářství*. Brno, 1888.
- BRZEZIŃSKI, B. *Wprowadzenie do prawa podatkowego*. Toruń: Dom organizatora, 2008.
- BRZEZIŃSKI, B. Zasady tworzenia prawa finansowego (próba sformułowania). *Państwo i Prawo*. 2014, roč. 41, č. 5.
- BUCHHEIT, L. The Greek debt restructuring of 2012. In: *ESCB Legal Conference 2016*. ECB, 2017.



- BUJŇÁKOVÁ, M. Tax Law and Its Status Within a Legal System. In: RADVAN, M., GLINIECKA, J., SOWIŃSKI, T., MRKÝVKA, P. *The Financial Law towards Challenges in the XXI Century*. Brno: Masarykova univerzita, 2017. DOI: <http://www.doi.org/10.5817/CZ.MUNI.P210-8516-2017>
- BUJŇÁKOVÁ, M. Daňové raje, sú v Európe akceptovateľné alebo ich treba združiť? In: BABČÁK, V., POPOVIČ, A., ROMÁNOVÁ, A. (eds.). *II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Daňové raje a zneužívanie daňového systému*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018.
- BUJŇÁKOVÁ, M. a kol. *Dane a ich právna úprava v Slovenskej republike v kontexte daňovej politiky EÚ*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015.
- BURNETT, C. A Part IVA that goes the other way? The rule against double taxation. *Australian Tax Forum*. 2012, č. 27.
- ČÍSAŘOVÁ, E., PAVEL, J. *Průvodce komunálními rozpočty, aneb jak může informovaný občan strážít obecní pokladnu*. Praha: Transparency International – Česká republika, 2008. ISBN 978-80-87123-06-5.
- COUR-THIRMANN, P., WINKLER, B. The ECB's Non-Standard Monetary Policy Measures. The Role of Institutional Factors and Financial Structure. In: *ECB Working Paper Series*. 2013, duben, č. 1528. ISSN 1725-2806.
- CZUBIŃSKI, A. *Historia Polski 1864-2001*. Wrocław: Zakład Narodowy im. Ossolińskich, 2002.
- CZUDEK KRANECOVÁ, J., Damian CZUDEK, Tereza KOUCKÁ HOFFEROVÁ a Andrea VUONGOVA. Komentář k zákonu o finanční kontrole ve veřejné správě. Plzeň: Aleš Čeněk, 2021. ISBN 978-80-7380-810-5.
- ČAKRT, K. *Základní pojmy obecného finančního práva – kritická studie*. Praha – Brno: Orbis, 1934.
- DĚDEK, O. *Historie evropské měnové integrace: od národních měn k euru*. Praha: C. H. Beck, 2008.

- DICKEN, P. *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*. Thousand Oaks: SAGE Publishing, 2015.
- DOURADO, A. P. The EU Anti Tax Avoidance Package: Moving Ahead of BEPS. *INTERTAX*. 2017, č. 7.
- DURAJKA, B. BEPS/ATAP. Daňové plánovanie – GAME OVER. *Asocfink.sk* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: [http://asocfin.sk/wp-content/uploads/2016/09/Durajka\\_BEPS\\_oct2016sdb\\_dan%CC%8Cove%CC%81-pla%CC%81novanie\\_ver\\_BA\\_SAF.pdf](http://asocfin.sk/wp-content/uploads/2016/09/Durajka_BEPS_oct2016sdb_dan%CC%8Cove%CC%81-pla%CC%81novanie_ver_BA_SAF.pdf)
- ENGLIŠ, K. *Národní hospodářství*. Praha: Fr. Borový, 1928.
- ENGLIŠ, K. *Právnícká ročenka*. Brno, 1931.
- ETEL, L. *System podatkony (zarys wykładu)*. Sedlce: WSFiZ, 2002.
- ETEL, L. a kol. *System prawa finansowego – Tom 3 – Prawo daninowe*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer, 2010.
- EWING, J. Already Holding Junk, Germany Hesitates. In: *New York Times* [online]. 28. 4. 2010. Dostupné z: <https://www.nytimes.com/2010/04/29/business/global/29banks.html>
- FAMIGLIETTI, M. Garriga, Carlos. From inflation targeting to average inflation targeting. In: *FRED blog*. 9. 10. 2020. Dostupné z: <https://fredblog.stlouisfed.org/2020/11/from-inflation-targeting-to-average-inflation-targeting/>
- FELDEK, M., KOUKALOVÁ, K. Vybrané otázky vztahu insolvenčního řízení a správního soudnictví. *Expertní příspěvky* [online]. DAUČ, 2019, č. 3. Dostupné z: <https://www.daucz/clanky/7873/vybrane-otazky-vztahu-insolvenčního-řízení-a-správního-soudnictví>
- FERIANC, J., KOŠNÁR, J. a kol. *Prestavba hospodářského mechanismu – Ciele, zámery a postup*. Bratislava: Alfa, 1988.
- FILIP, J. K formulaci evropských klauzulí v ústavním právu. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2010, roč. 18, č. 3, s. 217–224. ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/6455>
- FOSSATI, A., PANELLA, G. (eds.). *Fiscal Federalism in the European Union*. London: Routledge, 1999, 320 s. ISBN 9780415202626.

- GIBSON, H., HALL, S., TAVLAS, G. The Greek Financial Crisis: Growing Imbalances and Sovereign Spreads. *Bank of Greece Working Paper* [online]. 2011, březen, č. 124, 42 s. Dostupné z: <https://www.bankofgreece.gr/Publications/Paper2011124.pdf>
- GIUGLIANO, F. Is EU Headed for a Fiscal Union? In: *Bloomberg Opinion* [online]. 23. 10. 2020. Dostupné z: <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2020-10-23/is-the-european-union-headed-for-a-fiscal-union>
- GODDARD, J., MOLYNEUX, P., WILSON, J. O. S. The Financial Crisis in Europe: Evolution, Policy Responses and Lessons for the Future. *Journal of Financial Regulation and Compliance* [online]. 2009, roč. 17, č. 4, s. 362–380. DOI: <http://doi.org/10.1108/13581980911004352>
- GOMUŁOWICZ, A., MAŁECKI, J. *Podatki i prawo podatkowe*. Warszawa: lexisnexis, 2010.
- GORBAČOV, M. S. *Prestarba a myšlenie pre našu krajinu a pre celý svet*. Bratislava: Pravda, 1987.
- GRŮŇ, L. *Dejiny daní, poplatkov a cla*. Bratislava: Holoprint, 2000.
- HARVÁNEK, J. a kol. *Teorie práva*. Brno, 1998.
- HASLEHNER, W. a kol. *Reconstructing the treaty network – the EU law perspective (EU report IFA Congress 2020)*. Rotterdam. International Fiscal Association (IFA), 2020.
- HINDLS, R. a kol. *Ekonomický slovník*. Praha: C. H. Beck, 2003. ISBN 80-7179-819-3.
- HLÚBIK, M. *Aplikace Basel II na obchodníka s cennými papíry*. Diplomová práce. Praha: VŠE, Fakulta financí a účetnictví, 2008, 67 s. Vedoucí práce Petr Musílek.
- HOLLMANN, P. Aktuální vývoj finančních trhů, jejich regulace a dozor. *Sborník z mezinárodní konference, VŠFS 2005*.
- HOWARD, R. M. Comparing the Decision Making of Specialized Courts and General Courts: An Exploration of Tax Decisions. *Justice System Journal*. 2005, č. 2.
- HRADEČNÝ, P. Trnitá cesta k dnešku. In: HRADEČNÝ, P., HLADKÝ, L. (eds.) *Dějiny Albánie*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2008.

- HRUBÁ SMRŽOVÁ, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. 3. aktualizované a rozšířené vyd. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020.
- HRUBÁ SMRŽOVÁ, P. K vývoji bernictví na území České republiky. In: HRUBÁ SMRŽOVÁ, P., MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020.
- HUBA, P., SÁBO, J., ŠTRKOLEC, M. *Medzinárodné daňové úniky a metódy ich predchádzania*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016.
- HŮLA, V. O hlavních úkolech rozvoje národního hospodářství v roce 1980. In: *Zasedání Ústředního výboru Komunistické strany Československa ve dnech 10. a 11. prosince 1979*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1979.
- JAKUB, F. *Analýza modelů regulace a dozoru nad finančním trhem*. Disertační práce. Praha: VŠE, Fakulta financí a účetnictví, 2011, 179 s. Vedoucí práce Petr Musílek.
- JÁNOŠÍKOVÁ, P. The Tax System in the Czech Republic and its Transformation in the 20th and 21th Century. In: RADVAN, M. (ed.). *System of Financial Law: System of Tax Law: Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.
- JÁNOŠÍKOVÁ, P. a kol. *Finanční a daňové právo*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009.
- JANOVEC, M. Position of Financial Market Supervision in The System of Law. In: RADVAN, M., GLINIECKA, J., SOWIŃSKI, T., MRKÝVKA, P. *The Financial Law towards Challenges of the XXI Century*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2017.
- JANOVEC, M. *Dobled nad finančním trhem a jeho integrace*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.
- JANOVEC, M. Integrated Supervision of the Financial Market without the UK? *International Journal of Financial Studies*. 2018, roč. 6, č. 1, s. 1–17. ISSN 2227-7072.
- JANOVEC, M., WEISS, L., KOLBENHAYEROVÁ, K., BOČÁNEK, M. *Propedeutika finančního práva IV – Právo finančního trhu*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2022.

- JÁŠMINSKÝ, M. Bankéř z ČNB: Státní finance je třeba dát do pořádku. Dluhy se prodražují. *Seznam Zprávy* [online]. 17. 3. 2021. Dostupné z: <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/banker-z-cnb-statni-finance-je-treba-dat-do-poradku-dluhy-se-prodrazuji-147432>
- JENÍK, I. *Dohled a regulace finančního trhu*. 1. vyd. Praha: Všehrd, 2011.
- JÍLEK, J. *Peníze a měnová politika*. Praha: Grada Publishing, 2004. ISBN 80-247-0769-1.
- JIRÁSEK, J. Vybudování základů socialismu a Ústava ČSSR z roku 1960. In: ZDOBINSKÝ, S. a kol. *Československá ústava historie a současnost*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1989.
- KARDELJ, E. *Socijalistička demokratija u jugoslovenskoj praksi*. Beograd: Kultura, 1954.
- KARFÍKOVÁ, M. Daně a poplatky v Československu v letech 1945–1992. In: STARÝ, M. a kol. *Dějiny daní a poplatků*. Praha: Havlíček Brain Team, 2009.
- KARFÍKOVÁ, M. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018.
- KARFÍKOVÁ, M. a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2018. ISBN 978-80-7552-935-0.
- KARFÍKOVÁ, M., MARKOVÁ, H. New Trends in the Development of the Tax System and Their Impact on the Budgetary System of the Czech Republic. In: MRKÝVKA, P. a kol. *The Financial Law Towards Challenges of the XXI Century. (conference proceedings)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020, 1063 s.
- KINDL, M. a kol. *Zákon o správě daní a poplatků. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2002.
- KLÁŠTERECKÝ, J.D. Dohled nad kapitálovým trhem... dnes. *ČNB* [online]. [cit. 11. 3. 2021]. Dostupné z: [http://trhy.mesec.cz/clanky/dohled-nad-kapitalovym-trhem-dnes-cnb/?\\_ga=1.143564661.1130367641.1403871224](http://trhy.mesec.cz/clanky/dohled-nad-kapitalovym-trhem-dnes-cnb/?_ga=1.143564661.1130367641.1403871224)
- KLAUS, V. *Ekonomická věda a ekonomická reforma*. Praha: GENEX + Top Agency, 1991.

- KOCÁB, P. Mezinárodní dvojí zdanění. *Univerzita Karlova* [online]. Praha, Právnická fakulta UK, 2017 [cit. 4. 4. 2021]. Dostupné z: [https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/old\\_files/1404057113.pdf](https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/old_files/1404057113.pdf)
- KOCINA, J. *Daňové trestné činy*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2014.
- KOLÁŘÍK, J. *Nové přímé daně v Československu*. Praha: Sfinx, 1927.
- KONTLER, L. *Dějiny Maďarska*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2001.
- KOSIKOWSKI, C. *Prawo finansowe w Unii Europejskiej*. Bydgoszcz: Branta, 2008.
- KOSIKOWSKI, C. *System prawa finansowego*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer, 2010.
- KOSMAN, M. *Dějiny Polska*. Praha: Karolinum, 2011.
- KOŠNÁR, J. Vázby vnútorného hospodárskeho mechanizmu s ekonomickým mechanizmom socialistickej ekonomickej integrácie. In: FERIANC, J., KOŠNÁR, J. a kol. *Prestavba hospodárskeho mechanizmu – Ciele, zámery a postup*. Bratislava: Alfa, 1988.
- KOZLOV, G. A. a kol. *Politická ekonomie*. Praha: Svoboda, 1971.
- KUBÁTOVÁ, K. *Daňová teorie – úvod do problematiky*. 2. vyd. Praha: ASPI Wolters Kluwer, 2009.
- KUBÁTOVÁ, K. *Daňová teorie a politika*. 6., aktualizované vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2015. ISBN 978-80-7478-841-3.
- KÜHN, Z., KOCOUREK, T. *Soudní řád správní: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2019.
- KUCHTA, D., Miroslav Singer: Podle MiFIDu jsem... ,babička z Orlických hor'. *Investujeme.cz* [online]. 31. 1. 2008 [cit. 20. 3. 2021]. Dostupné z: <http://www.investujeme.cz/clanky/miroslav-singer-podle-mifidu-jsem-babicka-z-orlickych-hor>
- KYNCL, L. a kol. *Metoda a ekonomické limity regulace ve finančním právu*. Brno: Masarykova univerzita, 2013.
- LACINA, L. a kol. *Euro – ano/ne?* Praha: Alfa, 2010.

- LACINA, L., RUSEK, A. a kol. *Evropská unie, trendy, příležitosti, rizika*. Plzeň: A. Čeněk, 2007.
- LANDGRÁF, R. Obecné pravidlo proti zneužívání daňového režimu: jak jej chápat, aplikovat a co přinese nového? *E-Bulletin Komory daňových poradců ČR*. 2018, č. 8.
- MAES, I., PASSOTTI, I. The European Payments Union and the origins of Triffin's regional approach towards international monetary integration. *National Bank of Belgium* [online]. Working Paper Research, Sept 2016, č. 301. Dostupné z: <https://www.nbb.be/doc/oc/repec/reswpp/wp301en.pdf>
- MAIER, K. *Hospodaření a rozvoj českých měst 1850–1938*. Praha: Academia, 2005. ISBN 80-200-1245-1.
- MARKOVÁ, H. *Finanční hospodaření územních samosprávných celků*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2008. ISBN 978-80-87146-08-8.
- MARKOVÁ, H. Dotační právo – mělo by existovat? In: *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*. Praha: Karolinum, 2018, roč. 64, č. 1. ISSN 0323-0619.
- MARKOVÁ, H., BOHÁČ, R. *Rozpočtové právo*. Praha: C. H. Beck, 2007. ISBN 978-80-7179-598-8.
- MARSCH, D. *EURO – boj o osud nové globální měny*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2012.
- MASTALSKI, R. *Wprowadzenie do prawa podatkowego*. Warszawa: C. H. Beck, 1995.
- MAŠINDOVÁ, V. Institucionální uspořádání regulace a dohledu nad finančním trhem v České republice z pohledu ČNB. *Sborník z mezinárodní konference Regulace a dozor nad finančními trhy*. VŠFS a Bankovní akademie, 2003.
- MATURA, A. *Změnitelnost právních aktů berních*. Bratislava: Hospodárstvo a právo, 1937.
- McCLUSKEY, W., FRANZSEN, R., BAHL, R. Challenges, Prospects and Recommendations. In: FRANZSEN, R., McCLUSKEY, W. *Property Tax in Africa: Status, Challenges, and Prospects*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2017.

- MENCL, V., HÁJEK, M., OTÁHAL, M., KADLECOVÁ, E. *Křižovatky 20. století. Světlo na bílá místa v nejnovějších dějinách*. Praha: Naše vojsko, 1990.
- MERSCH, Y. Reflections on the feasibility of a sovereign debt restructuring mechanism in the euro area. In: *ESCB Legal Conference 2016*. ECB, 2017.
- MORENO, A. B. Gaars and Treaties: From the Guiding Principle to the Principal Purpose Test. What Have We Gained from BEPS Action 6? *INTERTAX*. 2017, č. 6 & 7.
- MRKÝVKA, P. *Finanční správa*. Brno: Masarykova univerzita, 1997. ISBN 80-210-1685-X.
- MRKÝVKA, P. a kol. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl*. Brno: Masarykova univerzita, 2004.
- MRKÝVKA, P. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2012.
- MRKÝVKA, P. (ed.). *System of financial law – General Part. Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.
- MRKÝVKA, P., PAŘÍZKOVÁ, I., RADVAN, M. *Finanční právo a finanční správa. 1. díl*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2004. ISBN 80-210-3578-1.
- MRKÝVKA, P., PAŘÍZKOVÁ, I. *Základy finančního práva*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2008. ISBN 978-80-210-4514-9.
- MRKÝVKA, P., CZUDEK, D. Stability and Stabilization in Financial Law. In: RADVAN, M., GLINIECKA, J., SOWIŃSKI, T., MRKÝVKA, P. *The Financial Law towards Challenges of the XXI Century*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2017, s. 53–70.
- MRKÝVKA, P., SCHWEIGL, J. Public Finance and Financial Assistance Funds. In: MRKÝVKA, P., GLINIECKA, J., TOMÁŠKOVÁ, E., JUCHNIEWICZ, E., SOWIŃSKI, T., RADVAN, M. (eds.). *The financial law towards challenges of the XXI century: (conference proceedings)*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2020, s. 823–833. ISBN 978-80-210-9597-7.
- NECKÁŘ, J. *Nullum tributum sine lege*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2015.



- NELSON, R., BELKIN, P., MIX, D. Greece's Debt Crisis: Overview, Policy, Responses, and Implications. In: *Congressional Research Service*. 2011, 24 s. Dostupné z: <https://fas.org/sgp/crs/row/R41167.pdf>
- NĚMEČEK, E. *Úvod do studia finanční politiky*. Praha: Univerzita Karlova, 1987.
- NERUDOVÁ, D. *Harmonizace daňových systémů zemí Evropské unie*. Praha: ASPI, 2008. ISBN 978-80-7357-386-7.
- NETOLICKÝ, M. *Rozpočet Evropské unie a státní rozpočet ve vztahu k rozpočtům územních samosprávných celků*, 2010.
- NEVEČEŘALOVÁ, N., SCHWEIGL, J. *Právní aspekty evropských fondů finanční asistence*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020, 134 s. ISBN 978-80-210-9617-2.
- NOUWEN, M.F. The European Code of Conduct Group Becomes Increasingly Important in the Fight Against Tax Avoidance: More openness and Transparency is Necessary. *INTERTAX*. 2017, č. 2.
- NYKIEL, W. a kol. *Polskie prawo podatkowe*. 2. vyd. Warszawa: Difin, 2013.
- NYKIEL, W., SEK, M. Standards, Trends and Challenges of National Tax Legislation. In: NYKIEL, W., SEK, M. (eds.). *Tax Legislation. Standards, Trends and Challenges*. Warszawa: Wolters Kluwer, 2015.
- OATES, W.E. Fiskální federalismus: přehled teoretického výzkumu a praktických výsledků. In: *Finance a úvěr*. 1991, roč. 41, č. 6.
- OLEXOVÁ, C. Odhad objemu světového bohatstva v daňových rajoch. In: BABČÁK, V., POPOVIČ, A., ROMÁNOVÁ, A. (eds.). *II. SLOVENSKO-ČESKÉ DNI DAŇOVÉHO PRÁVA: Daňové raje a zneužívání daňového systému*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018.
- PAŘÍZKOVÁ, I. *Finance územní samosprávy*. Brno: Masarykova univerzita, 2008. ISBN 978-80-210-4511-8.

- PAŘÍZKOVÁ, I. The Budgetary Process of Territorial Self-Governing Units in the Czech Republic. In: RADVAN, M., GLINIECKA, J., SOWIŃSKI, T., MRKÝVKA, P. *The Financial Law towards Challenges in the XXI. Century*. Brno: Masarykova univerzita, 2017. DOI: <http://www.doi.org/10.5817/CZ.MUNI.P210-8516-2017>
- PAŘÍZKOVÁ, I. Několik poznámek k otázkám fiskálního federalismu. *Právní labyrint*. Jihlava: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 1–7. ISSN 2464-4730.
- PAVLÁT, V., KUBÍČEK, A. *Regulace a dohled nad finančními trhy*. 2. přepracované vyd. Praha: Vysoká škola finanční a správní, 2010.
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. Díl. Obecná státověda*. 1. vyd. Praha: Linde Praha, 2003. ISBN 80-7201-141-3.
- PEARCE, D. W. a kol. *Macmillanův slovník moderní ekonomie*. Praha: Wictoria Publishing, 1992. ISBN 80-856-05-42-2.
- PEKOVÁ, J. *Hospodaření a finance územní samosprávy*. 1. vydání. Praha: Management Press, 2004. ISBN 80-7261-086-4.
- PEKOVÁ, J. *Finance územní samosprávy – územní aspekty veřejných financí*. Praha: Victoria Publishing, 1995. ISBN 80-7187-024-2.
- PERINGEROVÁ, G. Pamětní bankovka k budování československé měny. *Magazín M*. Brno: MuniPress MU, duben 2022.
- PEŠKA, P. Někteří ponaučení z historie československé ústavy, její smysl a perspektivy. In: ZDOBINSKÝ, S. a kol. *Československá ústava historie a současnost*. Praha: Nakladatelství Svoboda, 1989.
- PÍCHOVÁ, R. Analýza vývoje daně z příjmů fyzických osob v ČR. *Mladá věda / Young Science*. 2017, roč. 5, č. 1.
- POPLAWSKI, M. Legal Sanctions in Tax Law. In: POPLAWSKI, M., ŠRAMKOVÁ, D. a kol. *Legal Sanctions: Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*. Brno: Masarykova univerzita, 2008.
- POPLAWSKI, M. *Introduction to Polish Tax Law*. Białystok: Temida 2, 2011.
- POPOVIČ, A. a kol. *Iniciatívy EÚ pri predchádzaní daňovým únikom a daňovým podvodom a ich implementácia do vnútroštátneho právneho poriadku*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2018.

- POTÁČ, S. Čtvrtstoletí účasti peněžní soustavy na socialistické výstavbě. *Finačné štúdie*. 1973. č. 2.
- PRIEVOZNÍKOVÁ, K. Implementácia zákazu zneužitia práva do daňového poriadku. In: BABČÁK, V., ROMÁNOVÁ, A., VOJNÍKOVÁ, I. (eds.). *Daňové právo vs. Daňové podvody a daňové úniky. Nekonferenčný zborník vedeckých prác. II. Diel.* Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015.
- PROCHÁZKA, P. Implementace směrnic EU týkajících se akčního plánu BEPS v Česku a dalších zemích střední Evropy. *Současná Evropa*. 2018, č. 2.
- PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů*. 3. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Grada Publishing, 2015. ISBN 978-80-247-5608-0.
- PROVAZNÍKOVÁ, R. *Financování měst, obcí a regionů: teorie a praxe*. 3. aktualizované a rozšířené vyd. Praha: Grada Publishing, 2015. ISBN 978-80-247-5608-0.
- PRŮCHA, P. *Správní právo – obecná část*. 6. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2004.
- PRŮCHA, P. *Správní právo: obecná část*. Brno: Masarykova univerzita, 2007.
- RADVAN, M. Tax Law as an Independent Branch of Law in Central and Eastern European Countries. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*. 2014, roč. 12, č. 4. DOI: <http://www.doi.org/10.4335/12.4.813-827>(2014)
- RADVAN, M. System of Tax Law. In: RADVAN, M. (ed.). *System of Financial Law: System of Tax Law: Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.
- RADVAN, M. Elektronická evidence tržeb v České republice. *LEXONOMICA*. 2015, roč. 7, č. 2.
- RADVAN, M. Municipal Charges on Communal Waste: Do They Compete with the Immovable Property Tax? *Journal of Financial Management of Property and Construction*. 2019, roč. 24, č. 1. DOI: <http://www.doi.org/10.1108/JFMPC-02-2018-0007>
- RADVAN, M. *Czech Tax Law*. 4. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2020.

- RADVAN, M. Guest Editor's Note on Digitalization in Law. *BRICS Law Journal*. 2020, roč. 7, č. 2, s. 5–9. Dostupné z: <https://doi.org/10.21684/2412-2343-2020-7-2-5-9>
- RADVAN, M. Taxation in Democratic Czechoslovakia and the Independent Czech Republic. *Intertax*. 2021, roč. 49, č. 8.
- RADVAN, M. a kol. *Finanční právo a finanční správa – Berní právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2008.
- RADVAN, M. a kol. *Důchodkové daně*. Brno: Masarykova univerzita, 2016.
- RADVAN, M., ŠRAMKOVÁ, D. Tax Law Components to Provide Incentives for Investment. In: BROWN, K. B. (ed.). *Taxation and Development – A Comparative Study*. 1. vyd. Cham: Springer International Publishing, Global Studies in Comparative Law. 2017, roč. 21, s. 107–122. ISBN 978-3-319-42155-1; 978-3-319-42157-5 (online). ISSN 2214-6881. DOI: [http://www.doi.org/10.1007/978-3-319-42157-5\\_6](http://www.doi.org/10.1007/978-3-319-42157-5_6)
- RADVAN, M., MRKÝVKA, P., SCHWEIGL, J. Challenges of the Implementation of the European Charter of Local Self-Government in Czech Legislation. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*. 2018, roč. 16, č. 4. DOI: [http://www.doi.org/10.4335/16.4.895-906\(2018\)](http://www.doi.org/10.4335/16.4.895-906(2018))
- RADVAN, M., PAPAVALILEVSKÁ, S. Abolition of Tax on Acquisition of Immovable Property: A Tool to Suppress the Negative Consequences of Covid-19 or a Politicum? *Public Governance, Administration and Finances*. 2020, roč. 5, č. 2.
- RADVAN, M., SVOBODOVÁ, T. Reformy daňového práva v (ne)souvislosti s Covid-19. *Studia Iuridica Cassoviensia*. 2021, roč. 9, č. 2, s. 69–84. DOI: <http://www.doi.org/10.33542/SIC2021-2-06>
- RADVAN, M., JÁNOŠÍKOVÁ, P., BOHÁČ, R. Chapter 12: Czech Republic. In: ESSERS, P. (ed.). *History and Taxation*. Amsterdam: IBFD, 2022.
- REVENDA, Z. *Centrální bankovníctví*. Praha: Management Press, 2011. ISBN 978-80-7261-230-7.
- ROMÁNOVÁ, A., RADVAN, M., SCHWEIGL, J. Constitutional Aspects of Local Taxes in the Slovak Republic and in the Czech Republic. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*. 2019, roč. 17, č. 3. DOI: [http://www.doi.org/10.4335/17.3.591-616\(2019\)](http://www.doi.org/10.4335/17.3.591-616(2019))

- RŮCKLOVÁ, K. Fikce doručení do datové schránky. *Právní prostor* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.pravniprostor.cz/clanky/procesni-pravo/h-fikce-doruceni-do-datove-schranky>
- RUŚKOWSKI, E. *Finanse publiczne i prawo finansowe*. Białystok: Temida 2, 2018.
- RYLOVÁ, Z. *Mezinárodní dvojí zdanění*. Olomouc: ANAG, 2009, 13 s. ISBN 978-80-7263-511-5.
- RYLOVÁ, Z. *Mezinárodní dvojí zdanění 2009*. 3. aktualizované a rozšířené vyd. Olomouc: ANAG, 2009.
- RYLOVÁ, Z. *Mezinárodní dvojí zdanění: smlouvy o zamezení dvojího zdanění, určení rezidence, způsoby vybírání daně, příjmy zahraničních osob, příjmy rezidentů, smlouva se Slovenskem včetně komentáře, převodní ceny*. Olomouc: ANAG, 2005. ISBN 978-80-7263-724-9.
- ŘEZNÍČKOVÁ, K. Obecná východiska odpovědnosti za delikt a přestupek ve finančním právu. In: FRUMANOVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017.
- SAMUEISON, P. A., NORDHAUS, W. D. *Ekonomie*. 19. vyd. Praha: NS Svoboda, 2013. ISBN 978-80-205-0629-0.
- SAMUELSON, P., NORDHAUS, W. *Ekonomie*. Praha: Svoboda, 1991. ISBN 80-205-0192-4.
- SARWAT, J. Inflation Targeting: Holding the Line. Finance & Development. Back to Basics. *MMF* [online]. Dostupné z: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/basics.pdf#hpan-inflation-targeting.pdf>
- SEMERÁD, P., SEMERÁDOVÁ, L. Důvody pro zavedení daně z práce robotů. *Acta Sting*. 2018, roč. 7, č. 4.
- SEMERÁD, P., RADVAN, M., SEMERÁDOVÁ, L. Tax Fraud in Accommodation Services during the COVID-19 Pandemic in the Czech Republic. *Analyses and Studies of CASP*. 2021, roč. 11, č. 1, s. 23–31.
- SEMERÁD, P., ROGALEWICZ V., BARTÁK M. Using Electronic Record of Sales to Support Fair Budgetary Allocations across Czech Municipalities. *Geo.Scape*. 2023, roč. 17, č. 1, s. 47–57.

- SCHELLE, K. *Organizace československého státu v meziválečném období (1918–1938)*. Praha: Eurolex Bohemia, 2006.
- SCHILLEROVÁ, P. Vznik a řešení mezinárodního dvojího zdanění. In: *COFOLA 2008*. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. Dostupné z: [https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files.pdf/financ/schillerova\\_petra.pdf](https://www.law.muni.cz/sborniky/cofola2008/files.pdf/financ/schillerova_petra.pdf) [cit. 4. 4. 2021]
- SCHUKNECHT, L., MOUTOT P., ROTHER, P., STARK, J. The Stability and Growth Pact, Crisis and Reform. In: *Occasional Paper Series*. ECB, září 2011, č. 129. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/pub.pdfscops/ecbocp129.pdf>
- SCHWEIGL, J. Monetary Financing Ban in the EU Law. In: MRKÝVKA, P. a kol. (eds.). *The challenges of local government financing in the light of European Union regional policy. (Conference Proceedings)*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2018.
- SCHWEIGL, J. Teorie měnového práva a „elektronická hotovost“ (Monetary Law Theory and „Electronic Cash“). *Daně a finance*. Praha: Comenius Print, 2017, roč. 2017, č. 3. ISSN 1801-6006.
- SIBLÍK, J. *Věřejné finance Československa*. Praha: Orbis, 1946.
- SIDAK, M., DURAČINSKÁ, M. a kol. *Finančné právo*. Bratislava: C. H. Beck, 2012.
- SIDAK, M., DURAČINSKÁ, M. a kol. *Finančné právo*. Bratislava: C. H. Beck, 2014. ISBN 978-80-89603-22-0.
- SILVESTRI, A. Holding Companies in the BEPS Era. *INTERTAX*. č. 6 & 7.
- SINN, H.-W. *V pasti eura*. Brno: Studium demokracie a kultury, 2016. ISBN 978-80-7325-394-3.
- SKALICKÁ, H. *Mezinárodní daňové vztahy*. 3. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2016. ISBN 978-80-7552-400-3.
- SLOVINSKÝ, A., GIRÁŠEK, J. *Československé finanční právo*. Bratislava: Obzor, 1979.
- SOJKA, M., KONEČNÝ, B. *Malá encyklopedie moderní ekonomie*. Praha: Libri, 1998. ISBN 80-85983-48-6.

- SOJKA, V., BARTOŠOVÁ, M., FEKAR, P. a kol. *Mezinárodní zdanění příjmů: smlouvy o zamezení dvojího zdanění a zákon o daních z příjmů*. 4. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2017. ISBN 978-80-7552-688-5.
- SPÁČIL, B. *Teorie finančního práva ČSSR*. Praha: Orbis, 1970.
- STARÝ, M. a kol. *Dějiny daní a poplatků*. Praha: Havlíček Brain Team, 2009.
- STIERANKA, J., SABAYOVÁ, M., ŠIMONOVÁ, J. *Daňové úniky a daňová kriminalita v SR*. Bratislava: EPOS, 2016.
- SULLIVAN, A., SHEFFRIN S. M. *Economics: Principles in action*. Upper Saddle River, New Jersey: Pearson Prentice Hall, 2003.
- SUŠÁNKOVÁ, M. Elektronická evidence tržeb podruhé. *DAUC.CZ*. 2017, roč. 2017, č. 1.
- ŚWIĘCH-KUJAWSKA, K. Institutions of Civil Law within Tax Law on the Example of the Material Scope of Inheritance and Gift Tax. In: RADVAN, M. (ed.). *System of Financial Law: System of Tax Law: Conference Proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.
- ŠIK, O. *Ekonomika a zájmy*. Praha: Svoboda, 1968.
- ŠIMKA, K. Paralelní vesmíry, aneb správní soudnictví v dotyku s insolvenčí. *Bulletin advokacie*. 2019, č. 5, s. 52–54 [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <http://dspace5.zcu.cz/handle/11025/34932>
- ŠIROKÝ, J. *Daňová teorie – s praktickou aplikací*. 2. vyd. Praha: C. H. Beck, 2008.
- ŠRAMKOVÁ, D., KUČERA, L. The Influence of the European Union on the Administration of Indirect Taxes in the Czech Republic. In: RADVAN, M. (ed.). *System of financial law: system of tax law: conference proceedings*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.
- ŠTRKOLEC, M. In: BABČÁK, V. a kol. *Finančné právo na Slovensku a v Evropskej únii*. Bratislava: Eurokódex, 2012.
- ŠTRKOLEC, M. *Zabezpečovacie inštitúty pri správe daní*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2016.

- TANZI, V. Fiscal Federalism and Decentralisation: A review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. In: *The World Bank Research Observer*. 1995.
- THURONYI, V. (ed.). *Tax Law Design and Drafting*. Washington: International Monetary Fund, 1996.
- TRIFFIN, R. On the Creation of a European Reserve Fund. In: *PSL Quarterly Review*. 1969, roč. 22, č. 1. Dostupné z: <https://ojs.uniroma1.it/index.php/pslquarterlyreview/article/view/11738/11590>
- TUČEK, M. a kol. *Socialistické finance*. Praha: Nakladatelství politické literatury, 1965.
- TŮMA J., BÁČA J. *Přímé daně při aplikaci smluv o zamezení dvojího zdanění*. Praha: Management Press.
- TÝČ, V. *Základy práva Evropské unie pro ekonomy*. Praha: Leges, 2010.
- VESELÁ, L. Porušení povinností v jednotlivých pododvětvích finančního práva. In: FRUMANOVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017.
- WEBER, H. *Dějiny NDR*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2003.
- WEIDMANN, J. The role of the central bank in a modern economy – a European perspective. *Bank for International Settlement* [online]. 2019. Dostupné z: <https://www.bis.org/review/r190212d.htm>
- WEIS, T. In: FERIANC, J., KOŠNÁR, J. a kol. *Přestavba hospodářského mechanismu – Cíle, zámery a postup*. Bratislava: Alfa, 1988.
- WEISS, T. Mimořádná daň z neočekávaných zisků bude platit od 1. ledna 2023. *Ministerstvo financí ČR* [online] [cit. 27.7.2023]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2022/mimoradna-dan-z-neocekavanych-zisku-bude-48951/>
- WOLF, M. *Posuny a otřesy. Ponaučení z finanční krize*. Praha: Euromedia Group – Knižní klub, 2016, 496 s.
- YOUNGMAN, J. *A Good Tax*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2017, s. 1–16.
- ZAHÁLKA, V. *Peněžní fondy jako předmět finančně právní regulace*. Brno: UJEP, 1977.



- ZAHÁLKA, V. *Teoretické otázky finančního práva a základní předpoklady jeho efektivnosti při řízení ekonomických procesů*. Brno: UJEP, 1982.
- ZAHRADNÍKOVÁ, R. *Organizace justičního systému*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2007.
- ZDOBINSKÝ, S. a kol. *Československá ústava. Komentář*. Praha: Panorama, 1988.
- ZDRAŽIL, V. Neoblíbená vykazovací povinnost související s obchodem zboží v rámci EU. *INTRASTAT CZ*. Daňová a hospodářská kartotéka, 2020, č. 12.
- 10 years of Economic and Monetary Union: a resounding success but testing times ahead. *Evropská komise* [online]. IP/08/716, 2008. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP\\_08\\_716](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_08_716)
- Aktualizovaná strategie přistoupení České republiky k eurozóně. *Česká národní banka* [online]. Dostupné z: [https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/.galleries/strategicke\\_dokumenty/eurostrategie\\_070829.pdf](https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/.galleries/strategicke_dokumenty/eurostrategie_070829.pdf)
- Analýzy stupně ekonomické sladění České republiky s eurozónou 2021. *Česká národní banka* [online]. Dostupné z: [https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/.galleries/strategicke\\_dokumenty/analyzy\\_sladenosti\\_2021.pdf](https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/.galleries/strategicke_dokumenty/analyzy_sladenosti_2021.pdf)
- Analýzy stupně ekonomické sladění České republiky s eurozónou – Metodologická příloha. *Česká národní banka* [online]. Dostupné z: [https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/.galleries/strategicke\\_dokumenty/analyzy\\_sladenosti\\_metodologica\\_priloha\\_2021.pdf](https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/.galleries/strategicke_dokumenty/analyzy_sladenosti_metodologica_priloha_2021.pdf)
- Analýza systému kontrol územních samosprávných celků. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 15. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi/financni-kontrola/ostatni-dokumenty/analyza-systemu-kontrol-uzemnich-samospr-27552>
- Automatizovaný daňový informační systém. *GIST* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.gist.cz/cz/software/adis>
- Balíček opatření proti vyhýbání se daňovým povinnostem. *Evropská komise* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.consilium.europa.eu/cs/policies/anti-tax-avoidance-package/>

*Basilejský standard I* (Basel Capital Accord I). Dostupné z: <https://www.bis.org/publ/bcbs04a.pdf>

Centre for Culture, Research and Documentation. *The Chronicle of the Great Crisis 2008-2013. Bank of Greece* [online]. 2014, 244 s. Dostupné z: <https://www.bankofgreece.gr/Publications/The%20Chronicle%20Of%20The%20Great%20Crisis.pdf>

Convergence criteria – Fiscal Developments. *European Central Bank* [online]. 3. 1. 2017 [cit. 11. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/ecb/orga/escb.htmlconvergence-criteria.en.html>

Částka 25/1953 Sbírky zákonů.

Daňová agenda. *Unipro* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.unipro.cz/kompetence/danova-agenda>

Dekret presidenta republiky 11/1944 Úř. věstníku čsl., o obnovení právního pořádku (vyhlášený znovu pod č. 30/1945 Sb.).

Dekret č. 21/1945 Sb.

Dekret č. 52/1945 Sb.

Dekret č. 86/1945 Sb.

Dekret č. 91/1945 Sb.

Dekret č. 91/1945 Sb., o obnovení československé měny.

Dekret č. 95/1945 Sb-

Dekret č. 95/1945 Sb., o přihlášení vkladů a jiných peněžních pohledávek u peněžních ústavů, jakož i životního pojištění a cenných papírů.

Dekret č. 128/1945 Sb.

Dekret presidenta republiky č. 91/1945 Sb., o obnovení československé měny.

Dekret 97/1945 Sb., kterým se mění a doplňují ustanovení o zvláštní dani výdělkové

Dekret presidenta republiky č. 102/1945 Sb., o znárodnění akciových bank.

Dekret presidenta republiky č. 139/1945 Sb., o přechodné úpravě právních poměrů Národní banky Československé.

Dohoda č. 68/1946 Sb., o Mezinárodním měnovém fondu.

Dohoda č. 69/1946 Sb., o Mezinárodní bance pro obnovu a rozvoj.

Důvodová zpráva k zákonu č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků – LIT33670CZ.

Důvodová zpráva k zákonu č. 113/1997 Sb., změna celního zákona, zákonů o nemocenském pojištění zaměstnanců, o nemocenské péči v ozbrojených silách, o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění.

Důvodová zpráva k zákonu č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu.

Důvodová zpráva k zákonu č. 323/2016 Sb.

Elektronická cla. *Komise EU* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/general-information-customs/electronic-customs\\_en](https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/electronic-customs_en)

ESM Reform. *ESM* [online]. Dostupné z: <https://www.esm.europa.eu/about-esm/esm-reform>

EU SURE. *Evropská komise* [online]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/sure_en)

Evropská komise navrhla zásadní reformu systému DPH v EU. *Evropská komise* [online]. [cit. 28. 3. 2021]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP\\_17\\_3443](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/IP_17_3443)

*Financial Crisis Inquiry Report: Final Report Of The National Commission On The Causes Of The Financial And Economic Crisis In The United States*. Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 2011, 633 s. ISBN 978-0-16-087983-8.

Fórum pro správu daní. *OECD* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.oecd.org/tax/forum-on-tax-administration/about/>

General government debt (indicator). *OECD* [online]. 2021. DOI: <http://doi.org/10.1787/a0528cc2-e>

General government deficit (indicator). *OECD* [online]. 2021. DOI: <http://doi.org/10.1787/77079edb-en>

- Geschäftsbericht 1996. *Deutsche Bundesbank* [online]. Dostupné z: <https://www.bundesbank.de/resource/blob/690182/5c384fe9ec0a4129f2f6598e6faf542a/mL/1996-geschaeftsbericht-data.pdf>
- Global Wealth Report 2017. *Credit Suisse Research Institute* [online]. [cit. 1. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.credit-suisse.com/corporate/en/articles/news-and-expertise/global-wealth-report-2017-201711.html>
- Guvernér ČNB Rusnok oceněn za hladké ukončení kurzového závazku. *ČNB* [online]. 15. 10. 2017. Dostupné z: <https://www.cnb.cz/cs/cnb-news/tiskove-zpravy/Guvern%C4%9Bn%C4%9Bk-Rusnok-ocen%C4%9Bn-za-hladke-ukonceni-kurzoveho-zavazku/>
- Informace o činnosti daňové správy České republiky za rok 2002. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/cinnostds2002.pdf>
- Informace o činnosti daňové správy České republiky za rok 2003. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/cinnostds2003.pdf>
- Informace o činnosti daňové správy České republiky za rok 2006. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/cinnostds2006.pdf>
- Informace o činnosti daňové správy České republiky za rok 2007. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: [https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace\\_o\\_cinnosti07.pdf](https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti07.pdf)
- Informace o činnosti daňové správy České republiky za rok 2009. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: [https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace\\_o\\_cinnosti09.pdf](https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/Informace_o_cinnosti09.pdf)
- Informace o činnosti daňové správy České republiky za rok 2019. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: [https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-financni-sprava-cr/Informace\\_o\\_cinnosti\\_FS\\_CR\\_za\\_rok\\_2019.pdf](https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-financni-sprava-cr/Informace_o_cinnosti_FS_CR_za_rok_2019.pdf)
- Informace poskytnutá dne 26. února 2019. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/Informace-poskytnuta-dne-26-unora-2019/art/22655?Tre\\_id=210](http://www.nssoud.cz/Informace-poskytnuta-dne-26-unora-2019/art/22655?Tre_id=210)

- Jiří Rusnok k novele zákona o ČNB. *ČNB* [online]. 23. 3. 2021. Dostupné z: [https://www.cnb.cz/cs/o\\_cnb/podcast-cnb/Guvernér-J-00001.-Rusnok-k-novele-zakona-o-CNB/](https://www.cnb.cz/cs/o_cnb/podcast-cnb/Guvernér-J-00001.-Rusnok-k-novele-zakona-o-CNB/)
- Limská deklarace směrnic o principech auditu. *Nejvyšší kontrolní úřad ČR* [online]. [cit. 15. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/limska-deklarace-intosai-id9610/>
- Měnová politika fixního kurzu a cílování peněžní zásoby. *ČNB* [online]. Dostupné z: [https://www.historie.cnb.cz/cs/menova\\_politika/6\\_menova\\_politika\\_na\\_cestě\\_ke\\_standardu\\_vyspelych\\_zemi/5\\_menova\\_politika\\_fixniho\\_kurzu\\_a\\_cilovani\\_penezni\\_zasoby/](https://www.historie.cnb.cz/cs/menova_politika/6_menova_politika_na_cestě_ke_standardu_vyspelych_zemi/5_menova_politika_fixniho_kurzu_a_cilovani_penezni_zasoby/)
- Mexická deklarace o nezávislosti nejvyšších auditních institucí. *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. [cit. 15. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/cz/publikace-a-dokumenty/zakladni-dokumenty/mexicka-deklarace-o-nezavislosti-nejvysich-auditnich-instituci-id9612/>
- Mezinárodní iniciativy proti vyhýbání se daňovým povinnostem v oblasti přímých daní. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/zahranicni-sektor/mezinarodni-spoluprace/aktuality/2016/mezinarodni-iniciativy-proti-vyhybani-se-24656>
- Model Tax Convention on Income and on Capital: Condensed Version. *OECD* [online]. Paris: OECD Publishing, 2017. Dostupné z: [https://doi.org/10.1787/mtc\\_cond-2017-en](https://doi.org/10.1787/mtc_cond-2017-en)
- MOJE daně* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://adisspr.mfcr.cz/pmd/home>
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. 6. 2018, sp. zn. I. ÚS 1434/17.
- Nález Ústavního soudu ze dne 18. 11. 2008, sp. zn. I. ÚS 1835/07.
- Nález Ústavního soudu ze dne 2. 12. 2008, sp. zn. I. ÚS 1611/07.
- Nález Ústavního soudu ze dne 22. 2. 2019, sp. zn. II. ÚS 819/18.
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. 11. 2019, sp. zn. Pl. ÚS 19/17, ve věci návrhu na zrušení § 72 odst. 1 a 2 zákona č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění zákona č. 458/2011 Sb.
- Nařízení č. 1/1944 Sb. SNR.

Nariadení (EHS) č. 398/75 ze dne 17. 2. 1975, kterým se provádí nařízení (EHS) č. 397/75 o půjčkách Společenství či nařízení rady (EHS) č. 682/81 o upravení úvěrového mechanismu společenství za účelem podpory platební bilance mezi členskými státy a další.

Nariadení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 910/2014 o elektronické identifikaci a službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce na vnitřním trhu a o zrušení směrnice 1999/93/ES.

Nariadení Rady (ES) č. 1466/97 ze dne 7. 7. 1997 o posílení dohledu nad stavy rozpočtů a nad hospodářskými politikami a o posílení koordinace hospodářských politik a nařízení Rady (ES) č. 1467/97 ze dne 7. 7. 1997 o urychlení a vyjasnění postupu při nadměrném schodku.

Nariadení Rady (EU) č. 407/2010 ze dne 11. 5. 2010, o zavedení evropského mechanismu finanční stabilizace.

Nariadení vlády č. 91/1960 Sb., o správním řízení.

Nariadení vlády č. 61/1993 Sb., k provedení oddělení měny.

Nariadení vlády č. 244/2016 Sb., k provedení některých ustanovení celního zákona v oblasti statistiky.

Nariadení vlády k provedení oddělení měny.

Nové uspořádání dohledu nad finančním trhem. *ČNB* [online]. 2011 [cit. 14. 3. 2021]. Dostupné z: [http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro\\_media/tiskove\\_zpravy\\_cnb/2011/20110211\\_dohled\\_ft.html](http://www.cnb.cz/cs/verejnost/pro_media/tiskove_zpravy_cnb/2011/20110211_dohled_ft.html)

Novela zákona o České národní bance byla schválena Poslaneckou sněmovnou a mří do Senátu. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 31. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2021/vetsi-stabilita-bankovniho-a-hypotecniho-41228>

Nový inflační cíl a změny v komunikaci měnové politiky. *ČNB* [online]. 8. 3. 2007. Dostupné z: [https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/.galleries/strategicke\\_dokumenty/inflacni\\_cil\\_cnb\\_2010.pdf](https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/menova-politika/.galleries/strategicke_dokumenty/inflacni_cil_cnb_2010.pdf)

OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project: Explanatory Statement. *OECD/G20* [online]. [cit. 21. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.oecg.org/ctp/beps-explanatory-statement-2015.pdf>

- Opatření vlády: ČNB umožní nákup státních dluhopisů i od bank. *FINTAG* [online]. [cit. 31. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.fintag.cz/2020/03/24/opatreni-vlady-cnb-umozni-nakup-statnich-dluhopisu-i-od-bank/>
- Plnění státního rozpočtu ČR za leden až prosinec 2020. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 5.1.2021 [cit. 12. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2021/pokladni-plneni-sr-40434>
- Počty podání EPO 2003–2013. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane-elektronicky/danovy-portal/pocty-podani-epo/pocty-podani-epo-2003-2008>
- Podávání souhrnného hlášení od roku 2010 a dále. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/cs/dane/dane/dan-z-pridane-hodnoty/informace-stanoviska-a-sdeleni/souhrnna-hlaseni/zmeny-v-oblasti-dph-pri-podavani-souhrnn-638>
- Posílení řízení a kontroly veřejných financí. *Ministerstvo financí* [online]. [cit. 15. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/kontrola-verejnych-financi/posileni-rizeni-a-kontroly-verejnych-fin>
- Právní předpisy upravující kapitálový trh v ČR. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 11. 3. 2021]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz/cs/soukromy-sektor/regulace/kapitalovy-trh/pravni-ramce>
- Projekt bankovní identita a jeho vývoj. *Bankovní identita* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://bankovni-identita.cz/o-projektu/>
- Projev prezidentky ECB, Christine Lagarde ze dne 30.9.2020. The Monetary Policy Strategy Review: Some Preliminary Considerations. Dostupné z: <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2020.htmlecb.sp200930~169abb1202.en.html>
- Protokol z jednání vlády a Slovenské národní rady z 11. dubna 1946.
- Předběžné otázky podané NSS. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 4. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Predbezne-otazky-podane-NSS/art/533?Menu=254>
- Předběžné otázky podané ostatními soudy. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.nssoud.cz/Predbezne-otazky-podane-ostatnimi-soudy/art/534?Menu=255>

- Přehled platných smluv. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 2021 [cit. 4. 4. 2021].  
Přehled smluv. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/dvoji-zdaneni/prehled-platnych-smluv>
- Rejstříkové značky. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 30. 3. 2021]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/main.aspx?Cls=art&art\\_id=588](http://www.nssoud.cz/main.aspx?Cls=art&art_id=588)
- Report on Digital Euro. *ECB* [online]. Říjen 2020. Dostupné z: [https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report\\_on\\_a\\_digital\\_euro~4d7268b458.en.pdf](https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/Report_on_a_digital_euro~4d7268b458.en.pdf)
- Report to the Council and the Commission on the Realisation by Stages of Economic and Monetary Union in the Community. Dostupné z: [http://aei.pitt.edu/1002/1/monetary\\_werner\\_final.pdf](http://aei.pitt.edu/1002/1/monetary_werner_final.pdf)
- Report to the G20 Los Cabos Summit on Strengthening FSB Capacity, Resources and Governance. *Financial Stability Board* [online]. Dostupné z: [https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r\\_120619c.pdf](https://www.fsb.org/wp-content/uploads/r_120619c.pdf)
- Rok 2020. *Nejvyšší správní soud* [online]. [cit. 30. 3. 2021]. Dostupné z: [http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?Cls=statistikanewall&data=1&stato\\_id=4&year=2020&menu=190](http://www.nssoud.cz/Main2col.aspx?Cls=statistikanewall&data=1&stato_id=4&year=2020&menu=190)
- Rozsudek CJEU ve věci *Pringle*, C-370/12, EU:C:2012:756.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 6. 2011, č. j. 1 As 6/2011-347.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2005, č. j. 2 Afs 108/2004-106.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 3. 2007, č. j. 1 As 32/2006-99, publ. pod č. 1275/2007 Sb.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 4. 2008, č. j. 1 As 15/2008-100.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 1. 2009, č. j. 9 Afs 8/2008-117.
- Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 10. 2009, č. j. 2 Afs 186/2006-54.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne rozsudku ze dne 13. 11. 2009, č. j. 5 Afs 53/2009-63.



- Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 9 Afs 13/2008-90.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30.7.2010, č. j. 8 Afs 14/2010-195.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.6.2011, č. j. 7 As 68/2011-75.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.12.2011, sp.zn. 1 Afs 64/2011.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 31.7.2013, č. j. 1 Afs 58/2013-34.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 19.3.2014, sp.zn. 1 Afs 5/2014.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. 9 Afs 57/2015-120.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2015, č. j. 7 As 83/2015-56.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.6.2015, č. j. 9 Afs 10/2015-25.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9.7.2015, č. j. 1 Afs 6/2013-184.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.1.2016, č. j. 4 Afs 233/2015-47.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5.8.2016, sp.zn. 4 Afs 91/2016.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.8.2016, č. j. 9 As 201/2015-34.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10.11.2016, č. j. 2 Afs 165/2016-26, publ. pod č. 3501/2017 Sb. NSS.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.11.2016, č. j. 7 Afs 178/2016-18.
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.2.2017, č. j. 2 Afs 15/2017-23.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8.3.2018, č. j. 5 Afs 124/2017-28.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21.3.2018, č. j. 1 Afs 427/2017-48.

Rozsudek rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 10.7.2018, č. j. 4 As 149/2017-121.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28.5.2019, č. j. 9 Afs 44/2018-38.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25.5.2020, č. j. 4 Afs 460/2019-67.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16.7.2020, č. j. 1 Afs 445/2019-47.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29.10.2020, č. j. 1 Afs 68/2020-31.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 7.1.2021, č. j. 7 Afs 149/2020-33.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.3.2021, č. j. 2 Afs 87/2019-26.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18.3.2021, č. j. 6 Afs 339/2020-34.

Rozsudek Soudního dvora (velkého senátu) ze dne 16.6.2015, *Peter Gauweiler a další proti Deutscher Bundestag*, C-62/14.

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 26.2.2015, *ŠKO-ENERGO*, C-43/14.

Sborník článků a rozhovorů k oslabení kurzu koruny. ČNB [online]. 2014, 44 s. Dostupné z: [https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/o\\_cnb/galleries/publikace/download/sbornik\\_oslabeni\\_koruny.pdf](https://www.cnb.cz/export/sites/cnb/cs/o_cnb/galleries/publikace/download/sbornik_oslabeni_koruny.pdf)

Sdělení komise radě a evropskému parlamentu: Implementace NCTS. Komise EU [online]. [cit. 5.4.2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?Uri=CELEX:52003DC0125&from=EN>

Směrnice ministra financí č. 159/1953 Ú.l.

Směrnice Státní banky československé č. 170/1956 Ú.l., o platebním a zúčtovacím styku.

Směrnice 80/723/EHS ze dne 25. 6. 1980 o průhlednosti finančních vztahů mezi členskými a veřejnými podniky a o finanční průhlednosti uvnitř některých podniků, ve znění Směrnice 85/41 ze dne 24. 7. 1985, kterou se mění Směrnice 80/723/EHS o zprůhlednění finančních vztahů členskými státy a veřejnými podniky, a ve znění Směrnice 93/84/EHS ze dne 30. Zář 1993, kterou se mění Směrnice 80/723/EHS o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky, a ve znění Směrnice 2000/52/ES ze dne 26. 7. 2000, kterou se mění Směrnice 80/72 o zprůhlednění finančních vztahů mezi členskými státy a veřejnými podniky.

Směrnice č. 88/627/EEC ze dne 12. 12. 1988 o informační povinnosti při změně významných akcionářských podílů.

Směrnice č. 89/592/EEC ze dne 13. 11. 1989 o obchodování osob s privilegovaným přístupem k neveřejným informacím.

Směrnice č. 93/6/EEC ze dne 15. 3. 1993 o kapitálové přiměřenosti investičních.

Směrnice č. 93/22/EEC ze dne 10. 5. 1993 o investičních službách.

Směrnice č. 97/9/EC ze dne 3. 3. 1997 o systémech pro odškodnění investorů.

Směrnice Rady 2003/48/ES ze dne 2. 6. 2003, o zdanění příjmů z úspor v podobě úroků plateb In: *EUR-Lex* [cit. 4. 4. 2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/lexuriserv/lexuriserv.do?Uri=CONSLEG:2003L0048:20070101:CS:PDF>

Směrnice Rady 2003/49/ES ze dne 3. 6. 2003, o společném systému zdanění úroků a licenčních poplatků mezi přidruženými společnostmi z různých členských států.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. 10. 2003, o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES.

Směrnice č. 2006/48/ES ze 14. 6. 2006 o přístupu k činnosti úvěrových institucí a o jejím výkonu.

Směrnice č. 2006/49/ES ze dne 14. 6. 2006 o kapitálové přiměřenosti investičních podniků a úvěrových Institucí.

Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. 11. 2006, o společném systému daně z přidané hodnoty.

Směrnice Rady 2009/133/ES ze dne 19. 10. 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.

Směrnice Rady 2010/24/EU ze dne 16. 3. 2010, o vzájemné pomoci při vymáhání pohledávek vyplývajících z daní, poplatků, cel a jiných opatření. In: *EUR-Lex* [cit. 4. 4. 2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/PDF/?Uri=CELEX:32010L0024&from=ES>

Směrnice Rady 2011/16/EU ze dne 15. 2. 2011, o správní spolupráci v oblasti daní a o zrušení směrnice 77/799/EHS. In: *EUR-Lex* [cit. 4. 4. 2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?Uri=CELEX%3A32011L0096>

Směrnice 2011/96/ES ze dne 30. 11. 2011, o společném systému zdanění mateřských a dceřiných společností z různých členských států. In: *EUR-Lex* [cit. 4. 4. 2021]. Dostupné z: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?Uri=CELEX%3A32011L0096>

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/59/EU ze dne 15. 5. 2014, kterou se stanoví rámec pro ozdravné postupy a řešení krize úvěrových institucí a investičních podniků a kterou se mění směrnice Rady 82/891/EHS, směrnice Evropského parlamentu a Rady 2001/24/ES, 2002/47/ES, 2004/25/ES, 2005/56/ES, 2007/36/ES, 2011/35/EU, 2012/30/EU a 2013/36/EU a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1093/2010 a (EU) č. 648/2012 (Bank Recovery and Resolution Directive).

- Smlouva mezi Českou republikou a republikou San Marino o zamezení dvojího zdanění v oboru daní z příjmů a z majetku a o zabránění daňovému úniku a vyhýbání se daňové povinnosti. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/legislativa/dvoji-zdaneni/zakladni-informace/2021/informace-k-podpisu-smlouvy-o-zamezeni-d-40742>
- Sněmovní tisk č. 360. Vládní návrh zákona, kterým se mění zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/historie.sqw?O=8&t=360> [cit. 15. 5. 2021].
- Sněmovní tisk č. 433/0. Vládní návrh na vydání zákona o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla). Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&ct=433&ct1=0> [cit. 15. 5. 2021].
- Sněmovní tisk č. 556/0. Vládní návrh na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=4&ct=556&ct1=0> [cit. 15. 5. 2021].
- Souhrnná zpráva o digitalizaci veřejné správy v ČR. *NKÚ* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/ostatni-publikace/zprava-o-digitalizaci-verejne-spravy.pdf>
- Stanovisko ECB ze dne 17. 3. 2011 k návrhu rozhodnutí Evropské rady, kterým se mění článek 136 Smlouvy o fungování Evropské unie, pokud jde o mechanismus stability pro členské státy, jejichž měnou je euro.
- Stanovisko Pléna Ústavního soudu ze dne 8. 11. 2011, sp. zn. Pl.ÚS-st. 33/11.
- Stanovisko předsedy Legislativní rady vlády ze dne 9. 3. 2017, č.j. 19/17, k návrhu zákona o platebním styku a návrh zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o platebním styku. *Legislativní rada vlády* [online]. Dostupné z: [https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/19\\_17\\_MF\\_platebni\\_styk.pdf](https://ria.vlada.cz/wp-content/uploads/19_17_MF_platebni_styk.pdf)
- Stát loni hospodařil s druhým nejlepším výsledkem od roku 1997, schodek dosáhl 6,2 mld. Kč. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 3.1.2018 [cit. 11. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2018/pokladni-plneni-sr-leden-listopad-2017-30618>

Stát v roce 2016 hospodařil s rekordním přebytkem 62 mld. Kč. *Ministerstvo financí ČR* [online]. 3.1.2017 [cit. 11. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/aktualne/tiskove-zpravy/2017/stat-v-roce-2016-hospodaril-s-rekordnim-27109>

Státní dluhopisy podle doby splatnosti za únor 2021. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 29. 3. 2021]. Dostupné z: <http://www.mfcr.cz>

Státní rozpočet v kostce 2021. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 25. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/o-ministerstvu/vzdelavani/rozpocet-v-kostce/statni-rozpocet-v-kostce-2021-41404>

Statistický bulletin -Olomoucký kraj - 4. čtvrtletí. *Český statistický úřad* [online]. Dostupné z: [https://www.czso.cz/csu/czso/13-7102-04-za\\_1\\_\\_\\_4\\_\\_ctvrtleti\\_2004-mira\\_inflace](https://www.czso.cz/csu/czso/13-7102-04-za_1___4__ctvrtleti_2004-mira_inflace)

Statistiky z oblasti justice. *Justice.cz* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://justice.cz/web/msp/statisticke-udaje-z-oblasti-justice>

Stenozáznam ze dne 23. 9. 2020. *Senát Parlamentu České republiky* [online]. [cit. 30. 3. 2021]. Dostupné z: <https://www.senat.cz/xqw/webdav/pssenat/original/96335/80799>

Strategie přistoupení České republiky k eurozóně. Společný dokument vlády ČR a ČNB. *Ministerstvo financí* [online]. Dostupné z: [https://www.zavedenieura.cz/assets/cs/media/Euro-ostatni\\_2003\\_Strategie-pristoupeni-Ceske-republiky-k-eurozone.pdf](https://www.zavedenieura.cz/assets/cs/media/Euro-ostatni_2003_Strategie-pristoupeni-Ceske-republiky-k-eurozone.pdf)

Struktura a vývoj státního dluhu. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 14. 2. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/rizeni-statniho-dluhu/statistiky/struktura-a-vyvoj-statniho-dluh>

Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. *Evropská komise* [online]. [cit. 1. 4. 2021]. Dostupné z: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip\\_20\\_1579/IP\\_20\\_1579\\_EN.pdf](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/ip_20_1579/IP_20_1579_EN.pdf)

The Simpsons: Guess Who's Coming to Criticize Dinner? (TV Episode 1999). *Internet Movie Database* [online]. [cit. 2. 4. 2021]. Dostupné z: <http://www.imdb.com/title/tt0701102/characters/nm0810379>

- Towards ESM: a solid legal foundation. *ESM* [online]. Dostupné z: <https://www.esm.europa.eu/publications/safeguarding-euro/towards-esm-solid-legal-foundation>
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 4. 1. 2017, sp. zn. 15 Tdo 832/2016.
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 3. 2020, č. j. 1 Afs 334/2017-54.
- Usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., o vyhlášení LISTINY ZÁKLADNÍCH PRÁV A SVOBOD jako součástí ústavního pořádku České republiky.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 31. 8. 2005, č. j. 2 Afs 144/2004-110.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 8. 2008, sp. zn. 7 Afs 54/2007, publ. pod č. 1742/2009 Sb. NSS.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 4. 2009, č. j. 8 Afs 15/2007-75, publ. pod č. 1865/2009 Sb. NSS.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2009, č. j. 1 Aps 2/2008-76.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 3. 2011, č. j. 5 Afs 35/2009-265.
- Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 1. 7. 2015, č. j. 5 Afs 91/2012-41.
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 5. 4. 2006, sp. zn. I. ÚS 374/05.
- Usnesení vlády Československé republiky a ústředního výboru Komunistické strany Československa ze dne 30. května 1953 o provedení peněžní reformy a zrušení lístků na potravinářské a průmyslové zboží.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.
- Ústavní zákon č. 150/1948 Sb.
- Ústavní zákon č. 64/1952 Sb., o soudech a prokuratuře.
- Ústavní zákon č. 12/1954 Sb., o národních výborech.
- Ústavní zákon č. 100/1960 Sb.

Ústavní zákon č. 143/1968 Sb.

Ústavní zákon č. 542/1992 Sb., o zániku České a Slovenské Federativní Republiky.

Ústavní zákon č. 4/1993 Sb., o opatřeních souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky.

Vládní nařízení č. 155/1939 Sb., kterým se vydává devisový řád.

Vládní nařízení č. 156/1939 Sb., o soupisu, povinné nabídce a odvodu cizozemských platidel, drahých kovů, cenných papírů a pohledávek proti cizině;.

Vládní nařízení č. 31/1945 Sb. o době nesvobody.

Vnitřní skryté zadlužení nás může zaskočit. *Hospodářské noviny* [online]. [cit. 10. 3. 2021]. Dostupné z: <https://archiv.ihned.cz/c1-823689-vnitri-skryte-zadluzeni-nas-muze-zaskocit>

Vyhláška č. 66/1946 Sb.

Vyhláška 16/1962 Sb., o řízení ve věcech daní a poplatků.

Vyhláška č. 588/1990 Sb.

Vyhláška č. 64/2003 Sb., o kapitálové přiměřenosti obchodníka s cennými papíry, který není bankou nebo pobočkou zahraniční banky, na individuálním základě a vyhláška č. 73/2003 Sb., o hlášení kapitálové přiměřenosti obchodníka s cennými papíry, který není bankou nebo pobočkou zahraniční banky.

Vyhláška č. 201/2005 Sb., o statistice vyváženého a dováženého zboží a způsobu sdělování údajů o obchodu mezi Českou republikou a ostatními členskými státy Evropských společenství.

Vyhláška č. 123/2007 Sb., o pravidlech obezřetného podnikání bank, spořitelních a úvěrních družstev a obchodníků s cennými papíry.

Vyhláška ČNB č. 62/1992 Sb.

Vyhláška České národní banky č. 63/1993 Sb., o vydání bankovek po 200 Kč.

Vyhláška České národní banky č. 289/1993 Sb., o vydání bankovek po 5000 Kč .



- Vyhláška České národní banky č. 226/1996 Sb., o vydání bankovek po 2000 Kč.
- Vyhláška České národní banky č. 335/1999 Sb., o vydání mincí po 10 Kč vzoru 2000, vyhláška České národní banky č. 336/1999 Sb., o vydání mincí po 20 Kč vzoru 2000.
- Vyhláška České národní banky č. 79/2003 Sb., o ukončení platnosti mincí po 10 haléřích vzoru 1993 a mincí po 20 haléřích vzoru 1993, vyhláška České národní banky č. 174/2008 Sb., o ukončení platnosti mincí po 50 haléřích vzoru 1993.
- Vyhláška České národní banky č. 173/2008 Sb., o ukončení platnosti bankovek po 20 Kč vzoru 1994 a vzoru 1996.
- Vyhláška České národní banky č. 21/2011 Sb., o ukončení platnosti bankovek po 50 Kč vzoru 1994 a vzoru 1997 a o změně vyhlášky č. 2/2007 Sb.
- Vyhláška České národní banky č. 398/2021 Sb., o ukončení platnosti bankovek po 100 Kč vzoru 1995 a vzoru 1997, bankovek po 200 Kč vzoru 1996 a vzoru 1998, bankovek po 500 Kč vzoru 1995 a vzoru 1997, bankovek po 1000 Kč vzoru 1996 a bankovek po 2000 Kč vzoru 1996 a vzoru 1999.
- Vyhláška České národní banky č. 50/2022 Sb., o vydání pamětní bankovky po 100 Kč vzoru 2022 s motivem budování československé měny.
- Vyhláška federálního ministerstva financí č. 109/1973 Sb., o vydání bankovek po 500 Kčs.
- Vyhláška federálního ministerstva financí č. 71/1985 Sb., o vydání bankovek po 1000 Kčs.
- Vyhláška federálního ministerstva financí č. 8/1988 Sb., o stažení bankovek po 10 Kčs vzoru 1960.
- Vyhláška ministerstva financí č. 16/1962 Sb., o řízení ve věcech daní a poplatků.
- Vyhláška ministerstva financí České republiky, kterou se stanoví sídla a územní působnost finančních ředitelství a zřizují se finanční úřady a stanoví jejich územní působnost.

Vyhláška ministra č.110/1962 Sb., o vydání bankovek po 100 Kčs a mincí po 25 haléřích, 5 haléřích a 3 haléřích nového vzoru a o stažení bankovek po 10 Kčs vzoru 1953.

Vyhláška ministra financí č. 162/1953 Ú.l., kterou se upravuje řízení ve věcech daňových a vydávají se společně předpisy k provedení daňových zákonů (účinná od 8. 6. 1953 do 27. 2. 1962).

Vyhláška Státní banky československé č. 412/1990 Sb., o stažení bankovek po 100 Kčs vzoru 1989.

Vyhláška Státní banky československé č. 413/1990 Sb., o stažení bankovek po 50 Kčs vzoru 1964 a po 20 Kčs vzoru 1970 a o dodatečné výměně bankovek po 10 Kčs vzoru 1960.

Vyhláška Státní banky československé č. 42/1990 Sb., o druhém vydání bankovek po 100 Kčs.

Výroční zpráva. *Stálá mise České republiky OECD v Paříži* [online]. Leden 2016. Dostupné z: [https://www.mzv.cz/oe.cd.paris/cz/cinnost\\_ceske\\_republiky\\_v\\_oe.cd/vyrocní\\_zpravy\\_sm\\_pri\\_oe.cd/index.html](https://www.mzv.cz/oe.cd.paris/cz/cinnost_ceske_republiky_v_oe.cd/vyrocní_zpravy_sm_pri_oe.cd/index.html)

Výsledky činnosti územních finančních orgánů za rok 2005. *Finanční správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.financnisprava.cz/assets/cs/prilohy/fs-vysledky-cinnosti/cinnostds2005.pdf>

Zákon č. 3/1918 Sb., o nejvyšším správním soudě a o řešení některých kompetenčních konfliktů.

Zákon č. 7/1924 Sb. Z.N., o ochraně československé měny a oběhu zákonných platidel;

Zákon č. 76/1927 Sb., o přímých daních.

Zákon č. 98/1945 Sb.

Zákon č. 99/1945 Sb.

Zákon č. 105/1945 Sb.

Zákon č. 147/1945 Sb.

Zákon č. 161/1945 Sb.

Zákon č. 2/1946 Sb.

- Zákon č. 12/1946 Sb.
- Zákon č. 30/1946 Sb.
- Zákon č. 32/1946 Sb.
- Zákon č. 92/1946 Sb., o vázaném devisovém hospodářství (devisový zákon).
- Zákon č. 141/1947 Sb., o Likvidačním fondu měnovém.
- Zákon č. 38/1948 Sb., o Národní bance Československé.
- Zákon č. 181/1948 Sb., o organizaci peněžnictví.
- Zákon č. 31/1950 Sb., o Státní bance československé.
- Zákon č. 65/1952 Sb., o prokuratuře.
- Zákon č. 73/1952 Sb.
- Zákon č. 73/1952 Sb., o dani z obratu.
- Zákon č. 41/1953 Sb., o peněžní reformě.
- Zákon č. 107/1953 Sb., devisový zákon.
- Zákon č. 36/1960 Sb., o územním členění státu.
- Zákon č. 140/1961 Sb., Trestní zákon.
- Zákon č. 71/1967 Sb., o správním řízení (správní řád).
- Zákon č. 134/1970 Sb., o pravidlech státního rozpočtu československé federace a republik (rozpočtová pravidla).
- Zákon č. 142/1970 Sb., devizový zákon.
- Zákon č. 144/1970 Sb., o Státní bance československé.
- Zákon č. 145/1970 Sb., o národohospodářském plánování.
- Zákon č. 103/1971 Sb., o lidové kontrole.
- Zákon č. 60/1988 Sb., o změnách v organizaci ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České socialistické republiky.
- Zákon č. 88/1988 Sb., o státním podniku.
- Zákon č. 175/1988 Sb., kterým se mění Zákon č. 144/1970 Sb., o Státní bance československé.

- Zákon č. 130/1989 Sb., o Státní bance československé.
- Zákon č. 158/1989 Sb., o bankách a spořitelnách.
- Zákon č. 162/1989 Sb.
- Zákon č. 175/1990 Sb.
- Zákon č. 528/1990 Sb., devizový zákon, v platném znění, a předpisy související.
- Zákon č. 530/1990 Sb., o dluhopisech.
- Zákon č. 576/1990 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České republiky a obcí v České republice (rozpočtová pravidla republiky).
- Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník.
- Zákon č. 519/1991 Sb., kterým se mění a doplňuje občanský soudní řád a notářský řád.
- Zákon č. 557/1991 Sb.
- Zákon č. 563/1991 Sb., o účetnictví.
- Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách.
- Zákon č. 22/1992 Sb., o Státní bance československé.
- Zákon č. 212/1992 Sb., o soustavě daní.
- Zákon č. 214/1992 Sb., o burze cenných papírů.
- Zákon č. 248/1992 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech.
- Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků.
- Zákon č. 357/1992 Sb., o dani dědické, dani darovací a dani z převodu nemovitostí, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 566/1992 Zb., o Národnej banke Slovenska).
- Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.
- Zákon č. 591/1992 Sb., o cenných papírech.
- Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance.
- Zákon č. 10/1993 Sb., státní rozpočet České republiky na rok 1993.

Zákon č. 35/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, zákon České národní rady č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, a zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.

Zákon č. 60/1993 Sb., o oddělení měny.

Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu.

Zákon č. 172/1993 Sb., vydání státních dluhopisů ke krytí schodku státního rozpočtu České republiky za rok 1992 a ke krytí schodku některých závazků České republiky souvisejících se zánikem České a Slovenské Federativní Republiky.

Zákon č. 290/1993 Sb.

Zákon č. 331/1993 Sb., státní rozpočet České republiky na rok 1994.

Zákon č. 156/1994 Sb., kterým se mění a doplňuje Zákon č. 21/1992 Sb., o bankách, ve znění pozdějších předpisů, doplňuje Zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a Zákon č. 328/1991 Sb., o konkurzu a vyrovnání, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 268/1994 Sb., státní rozpočet České republiky na rok 1995.

Zákon č. 87/1995 Sb., o spořitelních a úvěrních družstvech.

Zákon č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny.

Zákon č. 219/1995 Sb.

Zákon č. 305/1995 Sb., státní rozpočet České republiky na rok 1996.

Zákon č. 315/1996 Sb., státní rozpočet České republiky na rok 1997.

Zákon č. 162/1997 Sb., vydání státních dluhopisů na financování opatření k odstranění následků povodní v roce 1997.

Zákon č. 253/1997 Sb.

Zákon č. 348/1997 Sb. Státní rozpočet České republiky na rok 1998.

Zákon č. 15/1998 Sb., o dohledu v oblasti kapitálového trhu a o změně a doplnění dalších zákonů.

Zákon č. 328/1998 Sb., vydání státních dluhopisů na úhradu schodku státního rozpočtu za rok 1997.

Zákon č. 22/1999 Sb., státní rozpočet České republiky na rok 1999.

Zákon č. 165/1999 Sb., státním dluhopisovém programu na financování řešení důsledků kosovské krize a o změně zákona č. 530/1990 Sb., dluhopisy, ve znění pozdějších předpisů, a změně zákona č. 328/1998 Sb., vydání státních dluhopisů na úhradu schodku státního rozpočtu za rok 1997.

Zákon č. 342/1999 Sb., státní dluhopisové programy na úhradu jistin státního dluhu splatných v roce 2000 a schodku státního rozpočtu České republiky za rok 1999 převyšujícího rozpočtovaný schodek.

Zákon č. 362/1999 Sb., státní dluhopisový program na úhradu schodku státního rozpočtu za rok 1998 a změna zákona č. 530/1990 Sb., dluhopisy, ve znění pozdějších předpisů, a zákona č. 22/1999 Sb., státní rozpočet České republiky na rok 1999.

Zákon č. 20/2000 Sb., dluhopisový program na úhradu ztráty Konsolidační banky Praha.

Zákon č. 58/2000 Sb., státní rozpočet České republiky na rok 2000.

Zákon č. 72/2000 Sb., o investičních povídkách, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 148/2000 Sb., státní dluhopisový program na úhradu rozpočtovaného schodku ČR na rok 2000.

Zákon č. 227/2000 Sb., o elektronickém podpisu a o změně některých dalších zákonů (zákon o elektronickém podpisu).

Zákon č. 240/2000 Sb., v platném znění.

Zákon č. 362/2000 Sb., změna zákona o cenných papírech.

Zákon č. 407/2000 Sb., dluhopisový program na náhradu škod zemědělským subjektům.

Zákon č. 442/2000 Sb., kterým se mění Zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů, a Zákon č. 166/1993 Sb., o Nejvyšším kontrolním úřadu, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 491/2000 Sb., státní rozpočet České republiky na rok 2001.

- Zákon č. 493/2000 Sb., státní dluhopisové programy na úhradu schodku rozpočtu za rok 1999.
- Zákon č. 9/2001 Sb., státní dluhopisový program ke krytí náhrad z fondu družstevních záložen.
- Zákon č. 170/2001 Sb., státní dluhopisový program na úhradu závazků.
- Zákon č. 259/2001 Sb., dluhopisový program na úhradu ztráty Konsolidační banky Praha.
- Zákon č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole ve veřejné správě a o změně některých zákonů.
- Zákon č. 124/2002 Sb., o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech (zákon o platebním styku).
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní.
- Zákon č. 203/2002 Sb., státní dluhopisový program na úhradu schodku rozpočtu na rok 2002.
- Zákon č. 215/2002 Sb., dluhopisový program ke krytí výplaty náhrad z fondu záložen.
- Zákon č. 229/2002 Sb., o finančním arbitrovi.
- Zákon č. 283/2002 Sb., státní dluhopisový program na vyslání nemocnice do Afghánistánu.
- Zákon č. 120/2003 Sb., státní dluhopisový program na úhradu části schodku rozpočtu 2003.
- Zákon č. 121/2003 Sb., státní dluhopisový program na úhradu schodků rozpočtu 2000–2001.
- Zákon č. 122/2003 Sb., státní dluhopisový program na úhradu jistin státního dluhu splatných v letech 2003 a 2004.
- Zákon č. 177/2003 Sb., změna zákona o dluhopisovém programu ke krytí náhrad z fondu záložen.
- Zákon č. 220/2003 Sb., státní dluhopisový program na úhradu výstavby dálnice D47.

Zákon č. 189/2004 Sb., o kolektivním investování.

Zákon č. 254/2004 Sb., o omezení plateb v hotovosti.

Zákon č. 256/2004 Sb., Zákon o podnikání na kapitálovém trhu.

Zákon č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 482/2004 Sb., kterým se mění Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

Zákon č. 172/2005 Sb., státní dluhopisový program na úhradu jistin státního dluhu splatných v letech 2005 a 2006.

Zákon č. 287/2005 Sb., státní dluhopisový program na úhradu části schodku rozpočtu 2005.

Zákon č. 547/2005 Sb., státní dluhopisový program na úhradu závazku ze státní záruky za konsolidaci a stabilizaci bankovního sektoru a finančních dopadů z dělení majetku ČSFR.

Zákon č. 57/2006 Sb., o změně zákonů v souvislosti se sjednocením dohledu nad finančním trhem.

Zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon).

Zákon č. 202/2006 Sb., státní dluhopisový program na úhradu části schodku rozpočtu 2006.

Zákon č. 230/2006 Sb., kterým se mění Zákon č. 89/1995 Sb., o státní statistické službě, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 319/2006 Sb., o některých opatřeních ke zprůhlednění finančních vztahů v oblasti podpory, a o změně zákona č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 623/2006 Sb., státní dluhopisový program na úhradu jistin státního dluhu v letech 2007 a 2008.



- Zákon č. 105/2007 Sb., státní dluhopisový program na úhradu jistin státních dluhopisů odkupovaných z trhu v roce 2007.
- Zákon č. 120/2007 Sb., o změně některých zákonů.
- Zákon č. 175/2007 Sb., státní dluhopisový program na úhradu části schodku rozpočtu 2007.
- Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů.
- Zákon č. 244/2008 Sb., státní dluhopisový program na úhradu části schodku rozpočtu 2008.
- Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorizmu.
- Zákon č. 299/2008 Sb., státní dluhopisový program na úhradu jistin státního dluhu v letech 2009 a 2010.
- Zákon č. 300/2008 Sb., o elektronických úkonech a autorizované konverzi dokumentů.
- Zákon č. 413/2008 Sb., státní dluhopisový program na úhradu jistin státních dluhopisů odkupovaných z trhu v roce 2008.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 107/2009 Sb., státní dluhopisový program na finanční pomoc Lotyšsku.
- Zákon č. 214/2009 Sb., státní dluhopisový program na úhradu části schodku rozpočtu 2009.
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád.
- Zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku.
- Zákon č. 304/2009 Sb., kterým se mění Zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 382/2009 Sb., státní dluhopisový program na částečnou úhradu nákladů záplav.
- Zákon č. 83/2010 Sb., změna zákona o státním dluhopisovém programu na úhradu části schodku.

Zákon č. 84/2010 Sb., státní dluhopisový program na úhradu části schodku rozpočtu 2009.

Zákon č. 180/2010 Sb., změna zákona o státním dluhopisovém programu na částečnou úhradu nákladů záplav.

Zákon č. 411/2010 Sb., státní dluhopisový program na úhradu jistin státního dluhu splatných v letech 2011 a 2012.

Zákon č. 29/2011 Sb., státní dluhopisový program na úhradu části schodku státního rozpočtu České republiky za rok 2009 převyšujícího rozpočtovaný schodek.

Zákon č. 96/2011 Sb., státní dluhopisový program na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2011.

Zákon č. 136/2011 Sb., o oběhu bankovek a mincí a o změně zákona č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 471/2011 Sb., o mezinárodní spolupráci při vymáhání některých finančních prostředků.

Zákon č. 95/2012 Sb., státní dluhopisový program na úhradu části rozpočtovaného schodku státního rozpočtu České republiky na rok 2012.

Zákon č. 164/2013 Sb., o mezinárodní spolupráci při správě daní.

Zákon č. 240/2013 Sb., o investičních společnostech a investičních fondech.

Zákon č. 277/2013 Sb., v platném znění.

Zákon č. 295/2013 Sb., státní dluhopisový program na úhradu části schodku státního rozpočtu České republiky za rok 2011 převyšujícího rozpočtovaný schodek a státní dluhopisový program na úhradu dalších závazků státu splatných v roce 2013.

Zákon č. 267/2014 Sb., kterým se mění Zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

Zákon č. 89/2014 Sb., státní dluhopisový program na úhradu jmenovitých hodnot státních dluhopisů a některých dalších dluhů státu splatných v roce 2014.

- Zákon č. 24/2015 Sb., kterým se mění Zákon č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů, Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení), ve znění pozdějších předpisů, a Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 25/2015 Sb., sběr vybraných údajů pro účely monitorování a řízení veřejných financí.
- Zákon č. 374/2015 Sb., o ozdravných postupech a řešení krize na finančním trhu.
- Zákon č. 112/2016 Sb., o evidenci tržeb.
- Zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich.
- Zákon č. 257/2016 Sb., o spotřebitelském úvěru.
- Zákon č. 297/2016 Sb., o službách vytvářejících důvěru pro elektronické transakce.
- Zákon č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti.
- Zákon č. 24/2017 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím právní úpravy rozpočtové odpovědnosti.
- Zákon č. 370/2017 Sb., o platebním styku.
- Zákon č. 80/2019 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony.
- Zákon č. 355/2019 Sb., státní rozpočet České republiky na rok 2020.
- Zákon č. 12/2020 Sb., o právu na digitální služby.
- Zákon č. 283/2020 Sb., kterým se mění Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
- Zákon č. 600/2020 Sb., státní rozpočet České republiky na rok 2021.
- Zákon SNR č. 32/1971 Sb., o pravidlech státního rozpočtu Slovenské socialistické republiky a o hospodaření s rozpočtovými prostředky (rozpočtová pravidla).

Zákon České národní rady č. 60/1971 Sb., o pravidlech státního rozpočtu České socialistické republiky a o hospodaření s rozpočtovými prostředky (rozpočtová pravidla republiky).

Zákon České národní rady č. 174/1982 Sb., o rozpočtovém určení výnosu a správě odvodů, důchodové daně a příspěvku na sociální zabezpečení. Obdobně pak na Slovensku zákon SNR č. 169/1982 Sb.

Zákon České národní rady č. 163/1989 Sb., o pravidlech hospodaření s rozpočtovými prostředky České socialistické republiky (rozpočtová pravidla republiky).

Zákon, kterým se mění zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákonné opatření předsednictva Národního shromáždění č. 25/1961 Sb., kterým se mění zákon č. 41/1953 Sb.

Zásady nové ústavy Československé republiky a příprava voleb. Z referátu Antonína Novotného na zasedání ÚV KSČ 7.–8. dubna 1960. Praha: Rudé právo, 17. 4. 1960.

Zavedení ecustoms – elektronické a harmonizované celnictví v EU. *Celní správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/clo/e-customs/Stranky/default.aspx>

Změna vyhlášky o územních pracovištích celních úřadů. *Celní správa* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/aktuality/Stranky/zmena-vyhlasky-o-uzemnich-pracovistich-celnich-uradu.aspx>

Zpráva o činnosti Finanční správy ČR a Celní správy ČR za rok 2017. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/dane/danove-a-celni-statistiky/zpravy-o-cinnosti-financni-a-celni-sprav/2017>

Zpráva o činnosti Finanční správy ČR a Celní správy ČR za rok 2019. *Ministerstvo financí ČR* [online]. [cit. 5. 4. 2021]. Dostupné z: <https://www.mfcr.cz/cs/verejny-sektor/dane/danove-a-celni-statistiky/zpravy-o-cinnosti-financni-a-celni-sprav/2019>

Žádná moc nesmí platit víc než zákony. *Nejvyšší kontrolní úřad* [online]. [cit. 15. 5. 2021]. Dostupné z: <https://www.nku.cz/assets/publikace-a-dokumenty/ostatni-publikace/nejvyssi-kontrolni-urad-2008.pdf>

## **Vědecká redakce MU**

prof. PhDr. Jiří Hanuš, Ph.D. (předseda);  
doc. Ing. Pavel Bobál, CSc.; doc. Mgr. Pavel Čaha, Ph.D.;  
Mgr. Michaela Hanousková; prof. PhDr. Vít Hloušek, Ph.D.;  
doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.; prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.;  
prof. PhDr. Tomáš Janík, Ph.D., M.Ed.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;  
PhDr. Alena Mizerová; doc. Mgr. Markéta Munzarová, Dr. rer. nat.;  
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Ing. Zuzana Sajdlová, Ph.D.;  
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;  
doc. Ing. Rostislav Staněk, Ph.D.; prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.;  
doc. JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Ph.D.

## **Ediční rada PrF MU**

doc. JUDr. PhDr. Robert Zbíral, Ph.D. (předseda);  
Mgr. Bc. Luboš Brim, Ph.D.; Mgr. David Čep, Ph.D.;  
JUDr. Eva Dobrovolná, Ph.D., LL.M.; JUDr. Mgr. Jakub Harašta, Ph.D.;  
doc. JUDr. Michal Janovec, Ph.D.; JUDr. Bc. Terezie Smejkalová, Ph.D.;  
doc. JUDr. Ing. Josef Šilhán, Ph.D.; JUDr. Dominik Židek, Ph.D.

# **EVOLUCE FINANČNÍHO PRÁVA**

**Mgr. Jan Neckář, Ph.D., doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D. a kolektiv**

Vydala Masarykova univerzita  
Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno  
v roce 2023

Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity  
Edice Scientia, sv. č. 756

1., elektronické vydání, 2023

ISBN 978-80-280-0501-6 (online ; pdf)  
[www.law.muni.cz](http://www.law.muni.cz)

**MUNI**  
PRESS

**MUNI**  
LAW



ISBN 978-80-280-0501-6



9 788028 005016