

# **Zásady ve finančním právu**

Petr Mrkývka

- „**Právní řád je systém uspořádaný**“ (František Weyr)
- **Principy** – soulad právního řádu,
- **Zásady** – soulad odvětví
- Zásady v kodifikovaných a nekodifikovaných odvětvích
- Zásady – odvětvové postuláty představované vědou pro tvorbu dokonalého vzoru daného institutu vztahů tvořících předmět finančního práva (Cezary Kosikowski)
- Zásady = postuláty představené doktrínou k vytvoření dokonalého vzoru chování

# Evoluce postulátů finančního práva

- Připomenutí: FP je nekodifikované
- Historicky nejdříve se utvořily zásady regulace daní a rozpočtů
- Další zásady byly **zjištěny** analýzou z normativních aktů majících stěžejní význam ve struktuře pramenů finančního práva
- Postuláty akceptované zákonodárcem v podobě právní normy mají povahu základních mantinelů

# System zásad finančního práva

- Zásady **tvorby** finančního práva
- **Obecné zásady finančního práva**
- **Zásady finanční správy**
- **Zásady správy daní**
- ...

# Zásady tvorby finančního práva

- Obecné zásady pro tvorbu práva
- Speciální principy

# Obecné zásady tvorby finančního práva

- Obecná legislativní pravidla
- Pravidla legislativní techniky
- Mantinely katalogu základních principů právního řádu
- Principy kontinentální právní kultury
- ....

# Speciální zásady tvorby finančního práva

- (Bogumil Brzeziński)
- Respektování ekonomických pravidel zvoleného modelu hospodářství (typu ekonomiky)
- Předvídání krátkodobých a dlouhodobých následků FP regulace
- Zohlednění vazeb norem v rámci systému FP
- Omezení vlivů výkyvu v hodnotě peněz na stabilitu norem finančního práva
- Plynulost změn ve výši finančních dávek
- Ochrana zájmu většiny před lobby
- Respektování terminologie
- Úroveň právního a ekonomického vědomí adresátů FPN
- Respektování závazků ČR a postavení práva EU

# Obecné principy finančního práva

- Zásada demokratismu
- Zásada legality
- Zásada legitimacy
- Zásada priority unijního a mezinárodního práva



# Další zásady

- (Cezary Kosikowski)
- Zásada účelovosti
- Zásada plánovitosti
- Zásada priority rovnováhy
- Zásada provázanosti nástrojů sektoru veřejných financí
- Zásada efektivnosti a hospodárnosti
- Zásada veřejnosti a přehlednosti veřejných peněžních fondů
- Zásada účtování
- Zásada kontroly
- Zásada nadřazenosti finančních zájmů státu
- Zásada finanční disciplíny

# **Zásady činnosti finanční správy**

# Potřeby finanční správy

- Jednotné zásady fungování finanční správy, zejména v případě správy veřejných financí
- Splnění požadavků dobré správy
- Efektivnost
- Hospodárnost
- Stabilita

# Katalogy zásad

- Zásady činnosti veřejné správy - § 2 – 8 SŘ (zákon č. 500/2004 Sb., v platném znění)
- Zásady správy daní § 5 – 9 DŘ (zákon č. 280/2009 Sb., v platném znění)

Dobrá veřejná správa  
a dobrá finanční správa

# Východiska

- Postavení jedince ve státě
- Stát jako nebezpečí
- Stát jako garant práv jednotlivce
- Právní stát

# Dobrá správa

- dobré mravy veřejné správy
- nestrannost - impartialness
- správnost – fairness
- včasnost –reasonable time

# Roy Perry



- Konzervativní politik
- nar. 1943 Londýn
- poslanec Evropského parlamentu
- tvůrce myšlenky Kodexu dobré správy (1998)



# Formování obsahu dobré správy

- doktrína
- judikatura

## Právo na dobrou správu

- Listina základních práv Evropské unie čl.41 (7.12.2000)

# Listina 2007

- (2007/C 303/01)
- **Právo na řádnou správu**
- 1. Každý má právo na to, aby jeho záležitosti byly orgány, institucemi a jinými subjekty Unie řešeny nestranně, **spravedlivě** a v přiměřené lhůtě.
- 2. Toto právo zahrnuje především:
  - a) právo každého být vyslechnut před přijetím jemu určeného individuálního opatření, které by se jej mohlo nepříznivě dotknout;
  - b) právo každého na přístup ke spisu, který se jej týká, při respektování oprávněných zájmů důvěrnosti a profesního a obchodního tajemství;
  - c) povinnost správních orgánů odůvodňovat svá rozhodnutí.
- 3. Každý má právo na to, aby mu Unie v souladu s obecnými zásadami společnými právním řádům členských států nahradila škodu způsobenou jejími orgány nebo jejími zaměstnanci při výkonu jejich funkce.
- 4. Každý se může písemně obracet na orgány Unie v jednom z jazyků Smluv a musí obdržet odpověď ve stejném jazyce.

# Text Listiny

- <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:303:0001:0016:CS:PDF>

# Právo na dobrou správu

- v katalogu občanských práv LZPEU
- „lidské právo“ - ...Každá osoba ....
- vztahuje se na orgány EU

# Jacob Söderman



- člen švédské sociální demokracie ve Finsku
- evropský ombudsman (1995-2003)
- návrh Kodexu dobré správy (2001)

# Kodex dobré správy

- Morální kodex veřejné správy EU
- Inspirace pro vnitrostátní kodexy veřejné právy

# Principy dobré správy VOP

1. Dodržování právního řádu.
2. Nestrannost
3. Včasnost
4. Předvídatelnost
5. Přesvědčivost
6. Přiměřenost
7. Součinnost
8. Odpovědnost
9. Otevřenost
10. Vstřícnost

# Stránky VOP

- <https://www.ochrance.cz/stiznosti-na-urady/principy-dobre-spravy/>



# Princip „dobré správy“ ve SŘ

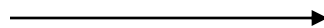
- § 8 odst. 2
- ...správní orgány spolupracují v zájmu dobré správy...
- nepochopení tohoto principu zákonodárcem

# Kolize

- Dobrá správa
- X
- Veřejný zájem

# Dobré vládnutí

- Vyšší stupeň
- Dobrá správa složka dobrého vládnutí
- Ekonomicky: vyšší efektivita
- Politicky a právně: těsnější vazby politických a správních institucemi na občany
- Dobrá správa                      dobré vládnutí



# Dobrá finanční správa

- Dobrá správa veřejných financí, peněžního systému a dohledu nad finančním trhem
- Efektivní
- Přátelská
- Moderní
- Etické kodexy daňové správy

# Komparace zásad SŘ a DŘ

# Vztah správního řádu a daňového řádu

## SŘ § 1

- SŘ upravuje postup orgánů moci výkonné, orgánů územních samosprávných celků a jiných orgánů, právnických a fyzických osob, pokud vykonávají působnost v oblasti veřejné správy (dále jen "správní orgán").
- SŘ nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, nestanoví-li zvláštní zákon jiný postup.
- SŘ se nevztahuje na právní jednání prováděná správními orgány a na vztahy mezi orgány téhož územního samosprávného celku při výkonu samostatné působnosti.

## DŘ § 262

- Při správě daní se správní řád nepoužije.
- Pozn.: Správa daně je postup, jehož cílem je správné zjištění a stanovení daní a zabezpečení jejich úhrady. (§ 1/2 DŘ)

## § 177 odst. 1 správního řádu

- Základní zásady činnosti správních orgánů uvedené v § 2 až 8 se použijí při výkonu veřejné správy i v případech, kdy zvláštní zákon stanoví, že se správní řád nepoužije, ale sám úpravu odpovídající těmto zásadám neobsahuje.

# Zásada legality

## SŘ § 2/1

- Správní orgán postupuje v souladu se zákony a ostatními právními předpisy, jakož i mezinárodními smlouvami, které jsou součástí právního řádu (dále jen "právní předpisy"). Kde se v tomto zákoně mluví o zákoně, rozumí se tím též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.

## DŘ § 5/1

- Správce daně postupuje při správě daní v souladu se zákony a jinými právními předpisy (dále jen „právní předpis“). Zákonem se pro účely tohoto zákona rozumí též mezinárodní smlouva, která je součástí právního řádu.



# Zásada legitimacy

## SŘ § 2/2

- Správní orgán uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.
- = **zákaz zneužití správního uvážení**

## DŘ § 5/2

- Správce daně uplatňuje svou pravomoc pouze k těm účelům, k nimž mu byla zákonem nebo na základě zákona svěřena, a v rozsahu, v jakém mu byla svěřena.

# Zásada proporcionality (přiměřenosti) – zásada ochrany dobré víry a oprávněných zájmů

## SŘ § 2/3

- Správní orgán šetří práva nabytá v dobré víře, jakož i oprávněné zájmy osob, jichž se činnost správního orgánu v jednotlivém případě dotýká (dále jen "dotčené osoby"), a může zasahovat do těchto práv jen za podmínek stanovených zákonem a v nezbytném rozsahu.

## DŘ § 5/3

- Správce daně šetří práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů a třetích osob (dále jen „osoba zúčastněná na správě daní“) v souladu s právními předpisy a používá při vyžadování plnění jejich povinností jen takové prostředky, které je nejméně zatěžují a ještě umožňují dosáhnout cíle správy daní.

# Zásada legitimního očekávání

## SŘ § 2/4

- Správní orgán dbá, aby přijaté řešení bylo v souladu s veřejným zájmem a aby odpovídalo okolnostem daného případu, jakož i na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

## DŘ § 8/2

- Správce daně dbá na to, aby při rozhodování skutkově shodných nebo podobných případů nevznikaly nedůvodné rozdíly.

# Zásada materiální pravdy

## SŘ § 3

- Nevyplývá-li ze zákona něco jiného, postupuje správní orgán tak, aby byl zjištěn stav věci, o němž nejsou důvodné pochybnosti, a to v rozsahu, který je nezbytný pro soulad jeho úkonu s požadavky uvedenými v § 2.

## DŘ § 8/1, § 8/3

- Správce daně při dokazování hodnotí důkazy podle své úvahy. Správce daně posuzuje každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy v jejich vzájemné souvislosti; přitom přihlíží ke všemu, co při správě daní vyšlo najevo.
- Správce daně vychází ze skutečného obsahu právního jednání nebo jiné skutečnosti rozhodné pro správu daní.

# Zásada *service publique*

## SŘ § 4/1

- Veřejná správa je službou veřejnosti. Každý, kdo plní úkoly vyplývající z působnosti správního orgánu, má povinnost se k dotčeným osobám chovat zdvořile a podle možností jim vycházet vstříc.

## DŘ § 6/4

- Správce daně podle možností vychází osobám zúčastněným na správě daní vstříc. Úřední osoby jsou povinny vyvarovat se při správě daní nezdvořilostí.

# Zásada edukační

## **SŘ § 4/2**

- Správní orgán v souvislosti se svým úkonem poskytne dotčené osobě přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu a osobním poměrům dotčené osoby potřebné.

## **DŘ § 6/3**

- Správce daně umožní osobám zúčastněným na správě daní uplatňovat jejich práva a v souvislosti se svým úkonem jim poskytne přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu potřebné nebo stanoví-li tak zákon.

# Zásada kvalifikované procesní informace

## SŘ § 4/3

- Správní orgán s dostatečným předstihem uvědomí dotčené osoby o úkonu, který učiní, je-li to potřebné k hájení jejich práv a neohrozí-li to účel úkonu.

# Zásada vstřícnosti k právům a oprávněným zájmům dotčených osob

## SŘ § 4/4

- Správní orgán umožní dotčeným osobám uplatňovat jejich práva a oprávněné zájmy.

## DŘ § 6/3

- Správce daně umožní osobám zúčastněným na správě daní uplatňovat jejich práva a v souvislosti se svým úkonem jim poskytne přiměřené poučení o jejich právech a povinnostech, je-li to vzhledem k povaze úkonu potřebné nebo stanoví-li tak zákon.



# Zásada subsidiarity

## SŘ § 5

- Pokud to povaha projednávané věci umožňuje, pokusí se správní orgán o smírné odstranění rozporů, které brání řádnému projednání a rozhodnutí dané věci.

# Zásada včasnosti

## SŘ § 6/1

- Správní orgán vyřizuje věci bez zbytečných průtahů. Nečiní-li správní orgán úkony v zákonem stanovené lhůtě nebo ve lhůtě přiměřené, není-li zákonná lhůta stanovena, použije se ke zjednání nápravy ustanovení o ochraně před nečinností (§ 80).

## DŘ § 7/1

- Správce daně postupuje bez zbytečných průtahů.

# Zásada procesní hospodárnosti

## SŘ § 6/2

- Správní orgán postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady, a dotčené osoby co možná nejméně zatěžuje. Podklady od dotčené osoby vyžaduje jen tehdy, stanoví-li tak právní předpis. Lze-li však potřebné údaje získat z úřední evidence, kterou správní orgán sám vede, a pokud o to dotčená osoba požádá, je povinen jejich obstarání zajistit. Při opatřování údajů podle tohoto ustanovení má správní orgán vůči třetím osobám, jichž se tyto údaje mohou týkat, stejné postavení jako dotčená osoba, na jejíž požádání údaje opatřuje.

## DŘ § 5/3, § 7/2

- Správce daně šetří práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů a třetích osob (dále jen „osoba zúčastněná na správě daní“) v souladu s právními předpisy a používá při vyžadování plnění jejich povinností jen takové prostředky, které je nejméně zatěžují a ještě umožňují dosáhnout cíle správy daní.
- Správce daně postupuje tak, aby nikomu nevznikaly zbytečné náklady. Z důvodu hospodárnosti může konat správce daně úkony pro různá řízení společně. Ze spisu, popřípadě z rozhodnutí vydaného na základě těchto úkonů, musí být zřejmé, ke které povinnosti a s jakým výsledkem byly úkony učiněny.

# Zásada procesní rovnosti a nestrannosti postupu správních orgánů

## SŘ § 7/1, 2

- (1) Dotčené osoby mají při uplatňování svých procesních práv rovné postavení. Správní orgán postupuje vůči dotčeným osobám nestranně a vyžaduje od všech dotčených osob plnění jejich procesních povinností rovnou měrou.
- (2) Tam, kde by rovnost dotčených osob mohla být ohrožena, správní orgán učiní opatření potřebná k jejímu zajištění.

## DŘ § 6/1

- Osoby zúčastněné na správě daní mají rovná procesní práva a povinnost

# Zásada souladnosti postupů

## SŘ § 8/1

- Správní orgány dbají vzájemného souladu všech postupů, které probíhají současně a souvisejí s týmiž právy nebo povinnostmi dotčené osoby. Na to, že současně probíhá více takových postupů u různých správních orgánů nebo u jiných orgánů veřejné moci, je dotčená osoba povinna správní orgány bezodkladně upozornit.

# Zásada spolupráce správních orgánů

**SŘ § 8/2**

- Správní orgány vzájemně spolupracují v zájmu dobré správy.

# Zásada spolupráce subjektů správy daní

## DŘ § 6/2

- Osoby zúčastněné na správě daní a správce daně vzájemně spolupracují.

# Zásada neveřejnosti a mlčenlivosti

## DŘ § 9/1

- Správa daní je neveřejná. Osoby zúčastněné na správě daní a úřední osoby jsou povinny za podmínek stanovených tímto nebo jiným zákonem zachovávat mlčenlivost o všem, co se v souvislosti se správou daní dozvěděly.



# Zásada správy daňových pohledávek

## DŘ § 9/2, 3

- Správce daně soustavně zjišťuje předpoklady pro vznik nebo trvání povinností osob zúčastněných na správě daní a činí nezbytné úkony, aby tyto povinnosti byly splněny.
- Správce daně může shromažďovat osobní údaje a jiné údaje, jsou-li potřebné pro správu daní, a to jen v rozsahu, který je nezbytný pro dosažení cíle správy daní.

# Zásady finanční správy

- Zásady činnosti působící na venek – tj. vůči adresátům finanční správy
- Vnitřní zásady správy
- Zásady nakládání s veřejným majetkem
- Zásady použití veřejných prostředků
- Zásady účetnictví
- Zásady evidence
- .....

# Zásady vyplývající z povahy veřejné finanční činnosti

- Zásada účelovosti,
- Zásada plánovitosti,
- Zásada priority vyrovnanosti veřejných rozpočtů,
- Zásada efektivnosti a hospodárnosti,
- Zásada veřejnosti a přehlednosti veřejných fondů,
- Zásada účtování (bilancování),
- Zásada kontroly,
- Zásada nadřazenosti finančních zájmů státu nad individuálními zájmy,
- Zásada fiskálního federalizmu,
- Zásada finanční disciplíny.

# Prameny

- Jackiewicz, A. I.: Prawo do dobrej administracji jako standard europejski. Adam Marszałek. Toruń 2008
- Bogucka, I., Pietrzykowski, T.: Etyka w administracji publicznej. LexisNexis. Warszawa 2009
- Gilowska, Z., Izdebski, H., Raczkowski, K. (eds.): Efektywna administracja skarbowa. Ministerstwo Finansów. Warszawa 2007
- Gilowska, Z., Tadeuszewicz, R., Tchórzewski, J. (eds.): Nowoczesna administracja skarbowa. Ministerstwo Finansów. Warszawa 2007
- Gilowska, Z., Pogonowski, P., Sobczyk, I. (eds.): Przyjazna administracja skarbowa. Ministerstwo Finansów. Warszawa 2007
- Hrabcová, D. (ed.): Principy dobré správy. Kancelář veřejného ochránce práv a Masarykova univerzita. Brno 2006
- Skulová, S. a kol.: Správní právo procesní. Čeněk. Plzeň 2008
- Mrkývka, P.: Propedeutika finančního práva I – Obecná část. MUNI. Brno 2014
- Pařízková, I.: Finance územních samosprávných celků. MUNI. Brno 1998
- Ruśkowski, E. (ed.): The Budget Deficyt and the Public Debt in the Selected European Countries. WSzFiZ. Bialystok 2003.
- Brzezinski, B.: Zasady tworzenia prawa finansowego (próba sformulowania). Państwo i prawo Nr 5/1986. Warszawa
- Kosikowski, C.: Prawo finansowe – część ogólna. Wydawnictwo ABC. Warszawa 2003