

## PŘÍSPĚVKY K BUDOUCNOSTI OBORU

# Finanční právo a finanční věda

Radim Boháč\*

**Abstrakt:** Článek není klasickým odborným článkem, ale vychází z přednášek přednesených před Vědeckou radou Právnické fakulty Univerzity Karlovy a Vědeckou radou Univerzity Karlovy v řízení ke jmenování profesorem. Tyto přednášky se v souladu s vysokoškolským zákonem zabývaly finančním právem a finanční vědou, a to čtyřmi oblastmi: 1) samotným oborem finančního práva a finanční vědy, 2) vědeckou činností v tomto oboru, 3) výukou a pedagogickou činností v tomto oboru a 4) tzv. třetí rolí tohoto oboru. V uvedených oblastech docházím k těmto závěrům: 1) Obor finančního práva a finanční vědy jako etablovaný právní vědní obor, jehož předmětem je regulace zvláště veřejných financí, má mezi právními vědními obory své nezastupitelné místo. 2) Před finančním právem je řada úkolů, které je potřeba řešit, například změna obsahu a způsobu přijímání rozpočtových a daňových zákonů s tím, že vědecká činnost v oboru však bude vždy ovlivněna vnějšími vlivy. 3) Při výuce finančního práva je třeba klást důraz na to, aby studenti získali vyvážený soubor znalostí, dovedností a schopností, a to především formou interaktivních seminářů. 4) Je třeba rozvíjet tzv. třetí roli oboru, a to zejména pokud jde o finanční gramotnost.

**Klíčová slova:** finanční právo, finanční věda, vědecká činnost, pedagogická činnost, třetí role

## Úvod

Tento článek není klasickým odborným článkem. Vychází z přednášek přednesených před Vědeckou radou Právnické fakulty Univerzity Karlovy a Vědeckou radou Univerzity Karlovy v mém řízení ke jmenování profesorem.

Podle zákona o vysokých školách<sup>1</sup> platí, že uchazeč v řízení ke jmenování profesorem má přednést před vědeckou radou „*přednášku, ve které předloží koncepci vědecké nebo umělecké práce a výuky v daném oboru*“. I já jsem tedy ve svých přednáškách hovořil zejména o vědecké a pedagogické činnosti v oboru finanční právo a finanční věda, nicméně mimoto jsem se také zaměřil na samotný obor finančního práva a finanční vědy a na tzv. třetí roli oboru. Na tyto čtyři oblasti, tj. na 1) samotný obor finančního práva a finanční vědy, 2) vědeckou činnost v tomto oboru, 3) výuku a pedagogickou činnost v tomto oboru a 4) tzv. třetí roli tohoto oboru, je pak rozčleněn text tohoto článku.

Přednáška před vědeckými radami v řízení ke jmenování profesorem nesmí být samozřejmě příliš krátká, ale také ne příliš dlouhá. Má přednáška před Vědeckou radou Právnické fakulty Univerzity Karlovy trvala cca 16 minut, přednáška před Vědeckou radou Univerzity Karlovy pak cca 11 minut. Za tak krátkou dobu není možné do detailu rozebrat přednášená témata, naopak člověk musí být stručný, jasný a výstižný a jeho přednes musí být maximálně srozumitelný. Tomu odpovídá i rozsah a pojetí článku.

\* Prof. JUDr. Radim Boháč, Ph.D. Katedra finančního práva a finanční vědy Právnické fakulty Univerzity Karlovy. E-mail: bohac@prf.cuni.cz. ORCID: orcid.org/0000-0003-4496-4699.

<sup>1</sup> Viz § 74 odst. 5 zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách a o změně a doplnění dalších zákonů (zákon o vysokých školách), ve znění pozdějších předpisů.

Cílem však není doslovný přepis slov, která na uvedených zasedáních zazněla, ale přiblížení témat, o kterých jsem před členy vědeckých rad a přítomnými hosty hovořil. Doufám, že se mi to alespoň částečně podaří.

## 1. Obor finanční právo a finanční věda

Obor finančního práva a finanční vědy je právním vědním oborem se silným vztahem k ekonomii a má dlouholetou tradici. Ekonomickou finanční vědu pěstovali již na přelomu předminulého a minulého století osobnosti jako Kaizl,<sup>2</sup> Bráf<sup>3</sup> nebo později Engliš<sup>4</sup> a dále pak Drachovský<sup>5</sup> nebo Funk,<sup>6</sup> kteří se již zabývali také finančním právem. Připomínám, že všichni jmenovaní byli rovněž rektory naší univerzity nebo děkany naší právnické fakulty.

V současné době podle mého názoru musí být v oboru finanční právo a finanční věda kladen důraz právě na finanční právo a související vědu finančního práva<sup>7</sup> s tím, že ekonomická finanční věda je jejich nutným doplňkem. Důvodem, proč má být důraz kladen na finanční právo a vědu finančního práva, je skutečnost, že obor finanční právo a finanční věda je primárně právním vědním oborem, nejde o obor ekonomický. Ovšem kooperace finančního práva a ekonomické finanční vědy je velmi důležitá a nezastupitelná. Dále se proto budu věnovat primárně finančnímu právu.

Položil jsem si řečnickou otázku: „Jak tedy vymezit finanční právo?“ Řada čtenářů, zejména odborníci zabývající se správním právem a správní vědou, by jistě řekla, že finanční právo je zvláštní část správního práva. A já bych jim tento názor nevyvracel, pokud bychom pojímali správní právo v neširším slova smyslu. Z tohoto pohledu by součástí správního práva bylo nejenom právo finanční, ale i právo životního prostředí nebo právo sociálního zabezpečení.

Nicméně z pohledu správního práva v neširším smyslu je však finanční právo nesku- tečně rozsáhlá, složitá a významná část správního práva, což mimo jiné podle mého názoru odůvodňuje, aby bylo pojímáno jako samostatný vědní právní obor.

Uvedu konkrétní příklad z poslední doby potvrzující rozsáhlost a významnost finanč- ního práva, a tím je finančněprávní legislativa, která byla v době pandemie koronaviru nejmohutnější ze všech. Například od poloviny března do začátku června 2020 vláda schválila 46 zákonů souvisejících s touto pandemií a z nich bylo 17 z oblasti finančního práva.<sup>8</sup>

<sup>2</sup> Viz např. KAIZL, Josef. *Finanční věda. Část I. Kn. 1, Hospodářství veřejné a finanční věda. Kn. 2, Druhy a vývoj financí*. Praha: Jos. R. Vilímek, 1892.

<sup>3</sup> Viz např. BRÁF, Albín. *Finanční věda*. Praha: Všehrd, 1902.

<sup>4</sup> Srov. zejména ENGLIŠ, Karel. *Finanční věda: nástin teorie hospodářství veřejných svazků*. Praha: Fr. Borový, 1929.

<sup>5</sup> Viz např. DRACHOVSKÝ, František. *Přehled finančního hospodářství v Československé republice*. 2. vydání. Praha: nakladem Ústředního nakladatelství a knihkupectví učitelstva Československého, 1922.

<sup>6</sup> Srov. zejména FUNK, Vilém: *Finanční věda se zvláštním zřetelem k československému zákonodárství finančnímu*. Praha: Všehrd, 1926, nebo FUNK, Vilém, *Naše berní právo. Základy právních předpisů o daních a veřejných dávkách*. Praha: Knihovna Sborníku věd právních a státních, 1934.

<sup>7</sup> Věda finančního práva je právní vědou, která „zkoumá primárně právní úpravu veřejných financí, tedy stav finančního práva, které tyto veřejné finance upravuje, a jeho působení v praxi“ – viz KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*. Praha: Wolters Kluwer, 2018, s. 25.

<sup>8</sup> Vláda dosud schválila kvůli pandemii koronaviru 46 zákonů. In: *advokatnidenik.cz* [online]. 2021 [cit. 6. 8. 2021]. Dostup- ně z: <<https://advokatnidenik.cz/2020/06/03/vlada-dosud-schvalila-kvuli-pandemii-koronaviru-46-zakonu/>>.

Zmínit mohu, že jen zákon o státním rozpočtu na rok 2020<sup>9</sup> byl novelizován třikrát<sup>10</sup> a zákon o kompenzačním bonusu<sup>11</sup> upravující poskytování daňového bonusu primárně osobám samostatně výdělečně činným, který byl ve spěchu přijat, byl následně čtyřikrát v krátké době novelizován.<sup>12</sup> A takto bych mohl dále pokračovat. Uvedené dokládá významnost finančního práva při řešení aktuálních ekonomických a společenských otázek.

Zmíněná skutečnost však má i stinnou stránku, a tou jsou nepřehledné a komplikované finančněprávní předpisy. Na zasedání Vědecké rady Právnické fakulty Univerzity Karlovy dne 4. června 2020 prof. Macková v rámci své přednášky v řízení ke jmenování profesorkou zmiňovala cca 160 novel občanského soudního řádu od roku 1963.<sup>13</sup> Zákon o daních z příjmů, který je významným finančněprávním předpisem, jich má 183,<sup>14</sup> ovšem byl přijat až v roce 1992. To myslím, že hovoří samo za sebe.

Pokud jde o samotné vymezení finančního práva, tak v katederní monografii *Teorie finančního práva a finanční vědy* jsme vymezili finanční právo jako soubor právních pravidel, která upravují finanční vztahy, finanční práva, finanční pravomoci a finanční povinnosti, a to primárně taková, ve kterých vystupuje nebo do nichž zasahuje veřejná moc.<sup>15</sup> S touto definicí se ztotožňuji a domnívám se, že je velmi trefná.

Finanční právo se člení na část fiskální,<sup>16</sup> kam patří rozpočtové právo, daňové právo a dotační právo, a na část nefiskální, kam lze řadit právo měnové a devizové, právo finančního systému, bankovní právo, pojišťovací právo a právo kapitálového trhu. Je patrné, že finanční právo je velmi rozsáhlým právním vědním oborem a rovněž je velmi významné z hlediska předmětu své regulace.

## 2. K vědecké činnosti v oboru finanční právo a finanční věda

Jako o druhém tématu jsem hovořil o vědecké činnosti v oboru finančního práva a finanční vědy. Z mého pohledu by nezpochybnitelným cílem v této oblasti měla být kvalitní vědecká činnost, tj. taková činnost, která je přínosná pro samotný obor, pro právo a pro

<sup>9</sup> Zák. č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>10</sup> Konkrétně šlo o tyto novely: 1) zák. č. 129/2020 Sb., kterým se mění zák. č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020, 2) zák. č. 208/2020 Sb., kterým se mění zák. č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020, ve znění zák. č. 129/2020 Sb., a 3) zák. č. 323/2020 Sb., kterým se mění zák. č. 355/2019 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2020, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>11</sup> Zák. č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>12</sup> Konkrétně šlo o tyto novely: 1) zák. č. 234/2020 Sb., kterým se mění zák. č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, 2) zák. č. 262/2020 Sb., kterým se mění zák. č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, 3) zák. č. 299/2020 Sb., kterým se mění některé daňové zákony v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, a zák. č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, ve znění pozdějších předpisů, a 4) zák. č. 331/2020 Sb., kterým se mění zák. č. 159/2020 Sb., o kompenzačním bonusu v souvislosti s krizovými opatřeními v souvislosti s výskytem koronaviru SARS CoV-2, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>13</sup> Uvedeného zasedání vědecké rady jsem se účastnil a tuto informaci jsem si zaznamenal.

<sup>14</sup> Stav k říjnu 2021.

<sup>15</sup> KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*, s. 31.

<sup>16</sup> Členění finančního práva na část fiskální a část nefiskální je produktem brněnské školy finančního práva (viz MRKÝVKA, Petr et al. *Finanční právo a finanční správa: 1. díl*. Brno: Masarykova Univerzita, 2004, s. 59, nebo MRKÝVKA, Petr. *Determinace a diverzifikace finančního práva*. Brno: Masarykova Univerzita, 2012) a pražská škola finančního práva toto členění akceptovala a převzala (viz KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*, s. 77).

společnost. Nemělo by být smyslem uskutečňovat vědeckou činnost pouze pro vědeckou činnost, ale vědecká činnost by měla mít určité smysluplné a použitelné výsledky.

Na přednášce před Vědeckou radou Právnické fakulty Univerzity Karlovy jsem úkoly ve vědecké činnosti v oboru finančního práva a finanční vědy rozdělil na strategické a taktické.<sup>17</sup> Mezi strategické úkoly patří zejména otázky 1) šíře finančního práva, 2) fragmentace finančního práva a konečně 3) vztahu finančního práva k jiným právním vědním oborům.

Názory, které oblasti jsou součástí finančního práva, se liší.<sup>18</sup> Inspiraci je velmi složité hledat v zahraničí, neboť v řadě států finanční právo jako obor obdobný finančnímu právu v České republice neexistuje a omezuje se na nefiskální část finančního práva. Příkladem může být pojetí finančního práva z britské publikace *Financial law*, v níž Benjamin vymezuje finanční právo jako právo upravující pojišťovnictví, deriváty, komerční bankovníctví, kapitálové trhy a investiční sektor.<sup>19</sup> Rovněž prestižní americký časopis *Review of Banking and Financial Law* publikuje články z oblasti bankovního práva, pojišťovacího práva a práva kapitálového trhu, a nikoliv z práva rozpočtového nebo daňového.

Pokud jde o české finanční právo, je třeba vést diskusi o postavení tzv. specifických oblastí se vztahem k finančnímu právu, jako je například herní právo, právo proti praní špinavých peněz, účetní právo, cenové právo nebo oceňovací právo. Tyto oblasti právního řádu nejsou vědními právními obory, nicméně mají velmi silnou vazbu k finančnímu právu, ale zároveň obsahují právní pravidla i z jiných právních vědních oborů. Jde tak o oblasti práva, které mají k finančnímu právu velmi blízko, ale jeho integrální součástí nejsou, neboť zasahují i do jiných právních vědních oborů.

Co se týká fragmentace finančního práva, objevují se názory, že daňové právo v širším smyslu<sup>20</sup> se již vyčlenilo z finančního práva a je samostatným vědním právním oborem.<sup>21</sup> Osobně zastávám názor, že k fragmentaci finančního práva by nemělo docházet, a považují daňové právo za svébytnou součást práva finančního stejně jako třeba rozpočtové právo nebo měnové právo<sup>22</sup>.

Konečně pokud jde o vztah finančního práva k jiným právním vědním oborům, finanční právo má nepochybně úzký vztah ke správnímu právu a ostatním obdobným veřejno-právním oborům, jako je právo životního prostředí nebo právo sociálního zabezpečení. Podobu finančního práva rovněž ovlivňuje právo ústavní, mezinárodní a evropské. Nicméně je třeba si uvědomit, že finanční právo má úzké vazby i s právem soukromým, které je právem obecným. Finanční právo jako součást veřejného práva, které je k soukromému

<sup>17</sup> Za toto členění a označení úkolů děkuji prof. Dvořákovi, vedoucímu katedry občanského práva PF UK.

<sup>18</sup> Srov. pasáže týkající se systému finančního práva v odborných publikacích českých autorů KARFÍKOVÁ, Marie a kol. *Teorie finančního práva a finanční vědy*, s. 75 an., nebo MRKÝVKA, Petr et al. *Finanční právo a finanční správa: 1. díl*, s. 55 an.

<sup>19</sup> BENJAMIN, Joanna. *Financial Law*. New York: Oxford University Press, 2007, s. 4.

<sup>20</sup> Někdy je daňové právo v širším smyslu označované jako berní právo – viz RADVAN, Michal et al. *Finanční právo a finanční správa: Berní právo*. Brno: Doplněk – Masarykova univerzita, 2008.

<sup>21</sup> Viz BABČÁK, Vladimír. *Daňové právo Slovenskej republiky*. Bratislava: EPOS, 2010, nebo publikace, které pojímají daňové právo jako samostatného vědního právního oboru připouštějí, jako RADVAN, Michal et al. *Finanční právo a finanční správa: Berní právo*, nebo KARFÍKOVÁ, Marie. Daňové právo a jeho postavení v České republice. *Daně a finance*. 2015, Supplementum, s. 2–5.

<sup>22</sup> Detailní pojednání o důvodech, které mě k tomu vedou, by přesahovalo rámec tohoto článku, proto odkazují na svůj dřívější článek, ve kterém jsem se danou problematikou zabýval: BOHÁČ, Radim. Daňové a finanční právo. *Daně a finance*. 2006, č. 3.

právu právem zvláštním, z něj vychází a je jím ovlivňováno, ale rovněž naopak samo soukromé právo ovlivňuje. Je tak dokladem toho, že zvláštní veřejné právo zpětně působí na obecné soukromé právo. Příkladem může být problematika zdanění nebo bankovní regulace. Jsem tak toho názoru, že k řešení problémů je nutné přistupovat interdisciplinárně a neomezovat se pouze na řešení z hlediska určitého právního vědního oboru.

Taktických úkolů je ve finančním právu celá řada. V současné době stojí před vědou finančního práva totiž celá řada výzev. Zmiňuji ty podle mého názoru nejdůležitější.

Na prvním místě uvádím problematiku kvaziměn nebo virtuálních měn a související technologie blockchainu. Právě tato technologie dala vzniknout kvaziměnám, jako je nejznámější z nich bitcoin. Jsou však tyto kvaziměny penězi či dokonce měnou? Podle mého názoru některé kvaziměny již mohou naplňovat definici peněz, protože úplně či alespoň částečně plní všechny funkce peněz (tj. funkci obecného denominátoru hodnoty, všeobecného prostředku směny, všeobecného prostředku plateb a převodu kapitálu a nositele a prostředku uchování hodnoty). Nicméně zcela jistě nejsou měnou. Na tomto mém tvrzení nic nemění ani skutečnost, že bitcoin se stal v Salvadoru oficiálním platidlem,<sup>23</sup> neboť je třeba vyčkat, co v praxi tato skutečnost bude znamenat a zda opravdu bude možné tvrdit, že je naplněn jeden z klíčových znaků měny, tj. že jde o státem uznaný a určený druh peněz. Ovšem je možné, že v souvislosti s rozvojem kvaziměn a kroků obdobných tomu, jaký učinil Salvador, bude muset v budoucnu dojít k přehodnocení definičních znaků měny.

Druhou oblastí, kterou zmíním, je oblast finanční kontroly, interního auditu a porušení rozpočtové kázně. Je poměrně evidentní, že fungování těchto institutů v praxi není dobré. Duplicita kontrol, řada režimů poskytování podpor z veřejných rozpočtů, to vše vede k neefektivnímu vynakládání veřejných prostředků. Cílem by mělo být přijetí nového zákona o řízení veřejných financí, nového dotačního řádu a nového systému sankcí za porušení rozpočtové kázně.

Konečně v daňové oblasti je velkým úkolem zjednodušení daňové soustavy a konstrukce jednotlivých daní. Projekty, které by k tomu měly přispět, ale které se již léta nedaří realizovat, jsou projekty jednoho inkasního místa,<sup>24</sup> tj. sjednocení právní úpravy a správy daně z příjmů fyzických osob, pojistného na sociální zabezpečení a pojistného na veřejné zdravotní pojištění, a zavedení samovyměření a samodoměření daně.<sup>25</sup> Určitým dílčím krokem směřujícím k zavedení jednoho inkasního místa je zavedení institutu paušální daně od 1. ledna 2021.<sup>26</sup>

Ovšem namísto zjednodušení dochází spíše k znepřehlednění daňové soustavy. Příkladem může být kompenzační bonus. Kompenzační bonus sice z materiálního hlediska

<sup>23</sup> K tomu blíže viz Bitcoin se má stát v Salvadoru oficiálním platidlem od září. Občané do startu obdrží v kryptoměně 30 dolarů. In: cc.cz [online]. 2021 [cit. 10. 8. 2021]. Dostupné z: <<https://cc.cz/2021/06/bitcoin-se-ma-stat-v-salvadoru-oficialnim-platidlem-od-zari-obcane-do-startu-obdrzi-v-kryptomene-30-dolaru/>>.

<sup>24</sup> Ačkoliv zák. č. 458/2011 Sb., o změně zákonů související se zřízením jednoho inkasního místa a dalších změnách daňových a pojistných zákonů, ve znění pozdějších předpisů, byl přijat již před 10 lety, nikdy nenabyl účinnosti a jeho převážná část byla později zrušena.

<sup>25</sup> K zavedení institutu samovyměření a samodoměření daně došlo pouze u některých daní a peněžitých plnění, a to daně z hazardních her, daně z přidané hodnoty, pokud jde o specifický procesní režim jednoho správního místa, a také již zrušeného pojistného na důchodové spoření.

<sup>26</sup> Zák. č. 540/2020 Sb., kterým se mění zák. č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony v souvislosti s paušální daní.

daní není, ovšem jeho konstrukce se daní podobá a jako daň se rovněž spravuje. A ačkoliv jde o vyplácení peněžních prostředků z veřejných rozpočtů do soukromé sféry, tento bonus není výdajem veřejných rozpočtů, ale snížením jejich příjmu, což mělo negativní vliv na inkaso daně z příjmů fyzických osob a snížení příjmů veřejných rozpočtů (tj. státního rozpočtu a rozpočtů krajů a obcí).

Na závěr pojednání o vědecké činnosti v oboru finančního práva a finanční vědy před Vědeckou radou Právnické fakulty Univerzity Karlovy jsem se krátce zmínil o formě vědecké činnosti. Ta se podle mého názoru bude muset stále více přizpůsobovat vnějším vlivům, tj. bude třeba volit takové formy vědeckých výstupů a grantů, které budou žádoucí z hlediska vykazování vědecké činnosti (např. bibliometrizované výstupy). Na druhou stranu by to nemělo vést k tomu, že nebudou publikovány monografie a kvalitní komentáře zákonů, které jsou podle mého názoru v právní vědě rovněž důležité.

Na přednášce před Vědeckou radou Univerzity Karlovy jsem pak hovořil o dvou oblastech, kterým se primárně ve své vědecké činnosti věnuji, a to o právu rozpočtovém a daňovém s důrazem na jejich legislativní oblast. Předně jsem uvedl, že rozpočty bez daní nemohou existovat, stejně tak daně bez rozpočtů. Daně jsou totiž nejvýznamnějším příjmem veřejných rozpočtů.

Při přijímání rozpočtů a stanovení daní pak hraje zcela klíčovou roli právo. Ostatně samotný státní rozpočet je přijímán ve formě zákona<sup>27</sup> a jde o jeden z nejvýznamnějších přijímaných zákonů. Dále je možné roli práva při rozpočtovém hospodaření demonstrovat na případu tzv. pravidel rozpočtové odpovědnosti, která mají bránit nadměrnému zadlužování veřejného sektoru a která byla přijata ve formě běžného zákona,<sup>28</sup> ačkoliv bylo původně navrhováno přijetí zákona ústavního.<sup>29</sup>

V době ekonomického růstu byla pravidla rozpočtové odpovědnosti dodržována, i když docházelo k navyšování výdajů veřejných rozpočtů. Rostly totiž také jejich rozpočtové příjmy. Ovšem nyní, v době koronavirové krize, jsme svědky rapidního zvyšování výdajů veřejných rozpočtů a rovněž se nenaplnují plánované daňové příjmy. Za této situace není podle mého názoru správné přistupovat k dalšímu snižování daňových příjmů. Bohužel se tak ale děje. Například byla zrušena daň z nabytí nemovitých věcí,<sup>30</sup> což znamená výpadek příjmů ve výši cca 14 miliard Kč.<sup>31</sup>

Ovšem zcela bezprecedentní situace nastala v druhé polovině roku 2020 v souvislosti s přijímáním zákona č. 609/2020 Sb., kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony, označovaném jako „daňový balíček 2021“.<sup>32</sup> Poslanecká sněmovna

<sup>27</sup> Pro rok 2021 jde o zák. č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021, ve znění zák. č. 92/2021 Sb.

<sup>28</sup> Zák. č. 23/2017 Sb., o pravidlech rozpočtové odpovědnosti, ve znění pozdějších předpisů.

<sup>29</sup> Srov. Sněmovní tisk 411, Vl.n. ústavního z. o rozpočtové odpovědnosti – EU. In: *psp.cz* [online]. 2021 [cit. 11. 8. 2021]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/historie.sqw?o=7&t=411>>.

<sup>30</sup> Ke zrušení daně z nabytí nemovitých věcí došlo zák. č. 386/2020 Sb., kterým se zrušuje zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů, a mění a zrušují další související právní předpisy.

<sup>31</sup> Vládní návrh – ZÁKON ze dne ... 2020, kterým se zrušuje zákonné opatření Senátu č. 340/2013 Sb., o dani z nabytí nemovitých věcí, ve znění pozdějších předpisů, a mění a zrušují další související právní předpisy. In: *psp.cz* [online]. 2021 [cit. 11. 8. 2021]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=173905>>.

<sup>32</sup> Označení „daňový balíček 2021“ budu používat i v tomto článku, ačkoliv se může zdát, že jde o žargon nepatřící do odborného textu. Označování souboru změn daňových zákonů jako daňových balíčků je totiž velmi zaužívané a v odborných daňových kruzích známé, že je vhodnější ho z hlediska srozumitelnosti textu také používat, než hledat a používat označení jiné, méně výstižné.

totiž sice schválila v prvním čtení již tak vysoký schodek státního rozpočtu ve výši 320 miliard Kč,<sup>33</sup> nicméně následně schválila řadu pozměňovacích návrhů k daňovému balíčku 2021, kterými dále fakticky tento schodek zvýšila. Konkrétně zmíním snížení spotřební daně z nafty, zvýšení základní slevy na poplatníka u daně z příjmů fyzických osob a zejména zrušení tzv. superhrubé mzdy s dopadem cca 85 miliard Kč. Senát sice následně návrh modifikoval, ale i tak celkový dopad přesahuje 100 miliard Kč a je patrné, jak se do schvalování zákonů promítají nežádoucí politické vlivy.

Podrobněji jsem se zmínil o superhrubé mzdě, jejíž zrušení se dotklo cca 4,5 milionů zaměstnanců. Rozhodně totiž není správné, aby tato zásadní změna zdanění byla načítána jako pozměňovací návrh k daňovému balíčku 2021 v Poslanecké sněmovně a aby poslanec, který takovou změnu načítá, byl shodou okolností předseda vlády.<sup>34</sup> A aby situace byla ještě více absurdní, tak jiný poslanec, shodou okolností místopředseda té samé vlády, načítá k témuž tématu další pozměňovací návrh, ovšem odlišný od návrhu premiéra.<sup>35</sup>

Aby bylo možné zrušit superhrubou mzdu, bylo nutné opět pozměňovacím návrhem k daňovému balíčku 2021 zmírnit pravidla rozpočtové odpovědnosti. Prostor pro mnohem vyšší schodek státního rozpočtu v roce 2021, než se kterým počítal zákon o státním rozpočtu, tak byl bohužel vytvořen. Následně tak muselo dojít ke změně zákona o státním rozpočtu a schválený schodek ve výši 320 miliard Kč byl zvýšen na 500 miliard Kč.<sup>36</sup>

Kdyby pravidla rozpočtové odpovědnosti byla upravena v ústavním zákoně, nemohla by být změněna daňovým balíčkem 2021. I když tvrdit, že v případě ústavního zákona by významný rozpočtový schodek nenastal, si netroufám. Je nutné si uvědomit, že s ekonomickými důsledky koronavirové pandemie bojují všechny státy a všechny se dále zadlužují.

Popsaným způsobem však podle mého názoru není možné přijímat zásadní změny rozpočtového a daňového práva a je úkolem vědy finančního práva na toto poukazovat a přispět k tomu, aby se změnila jak samotná podoba těchto zákonů, tak způsob jejich přijímání.

### 3. K výuce a pedagogické činnosti v oboru finanční právo a finanční věda

Třetím zmíněným tématem přednášek bylo téma výuky v oboru finanční právo a finanční věda a její koncepce. Uvedl jsem, že jsem přesvědčen, že s ohledem na turbulentní společenský vývoj je nutné se neustále zamýšlet nad výukou finančního práva. A to nejenom nad tím, jakou materii učit – tj. nad obsahem výuky, ale také nad tím, jak tuto materii učit – tj. nad formou výuky.

<sup>33</sup> Usnesení PS č. 1336 k vládnímu návrhu zákona o státním rozpočtu České republiky na rok 2021 (sněmovní tisk 1067) – první čtení (11. listopadu 2020). In: *psp.cz* [online]. 2021 [cit. 11. 8. 2021]. Dostupné z: <[https://www.psp.cz/sqw/text/tisk\\_t.sqw?o=8&v=US&ct=1336](https://www.psp.cz/sqw/text/tisk_t.sqw?o=8&v=US&ct=1336)>.

<sup>34</sup> Pozměňovací návrh poslance Andreje Babiše k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony (sněmovní tisk 910). In: *psp.cz* [online]. 2021 [cit. 11. 8. 2021]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=9327>>.

<sup>35</sup> Pozměňovací návrh poslance Jana Hamáčka k vládnímu návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v oblasti daní a některé další zákony (sněmovní tisk 910). In: *psp.cz* [online]. 2021 [cit. 11. 8. 2021]. Dostupné z: <<https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=9693>>.

<sup>36</sup> Zák. č. 92/2021 Sb., kterým se mění zák. č. 600/2020 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2021.

V souvislosti s obsahem výuky v magisterském studijním programu na Právnické fakultě Univerzity Karlovy je potřeba zdůraznit, že finanční právo je extrémně široké. Není tudíž možné probrat celou jeho materii za dva semestry, které jsou pro finanční právo v současné době vyčleněny, tudíž je nutné tomu přizpůsobit i výuku finančního práva a klást důraz na jeho nejdůležitější oblasti. Konkrétně na právo daňové, rozpočtové, měnové a devizové a právo finančního systému včetně základů rozšířených podoborů nefiskální části finančního práva (práva bankovního, pojišťovacího a práva kapitálového trhu).

Dále se domnívám, že je třeba vyváženě vyučovat znalosti na straně jedné a dovednosti a schopnosti na straně druhé. Co se týká znalostí, materie je velké množství. Je proto nutné studentům vštěpovat základní teoretické znalosti, nikoliv detailní znalosti aktuální právní úpravy, která ostatně podléhá velkým a častým změnám. Dále je nutné studenty učit základní dovednosti a schopnosti, jako je napsání příslušného podání, pochopení psaného textu, vystupování při jednání apod.

Uvedené lze přiblížit na konkrétním příkladu. Položím si otázku. Má student umět nazpaměť vyjmenovat všechna osvobození od daně z příjmů fyzických osob? Odpověď je podle mého názoru jasná. Nemá, ovšem zcela jistě má znát charakter této daně, má mít schopnost porozumět jejím základním a ostatním konstrukčním prvkům a institutům její správy a řešit určitý právní problém této daně se týkající.

Co se týká formy výuky, jsem rozhodně pro zachování modelu přednášek a seminářů. Nicméně i v souvislosti s aktuální situací kolem koronavirové pandemie je třeba podle mého názoru i po jejím skončení pokračovat v praxi předtočených nebo nahrávaných přednášek. Předtočené nebo nahrávané přednášky by mohly pokrývat základní teoretická témata finančního práva, klasické přednášky by se pak zaměřovaly na aktuální témata, nebo specifická, dílčí témata.

Ohledně seminářů jsem přesvědčen, že je třeba vést menší skupinu studentů interaktivní formou, zadávat studentům úkoly, důsledně vyžadovat jejich plnění a poskytovat studentům zpětnou vazbu, aplikovat metodu učení se na základě řešení problémů a využít při výuce moderní technologie (*Moodle, Turnitin* apod.).

#### 4. K třetí roli oboru finanční právo a finanční věda

Jako čtvrtý bod svých přednášek jsem zmínil i tzv. třetí roli oboru finančního práva a finanční vědy. Třetí role univerzity,<sup>37</sup> potažmo fakulty, jejíž podstatou je působení těchto institucí na společnost jinak než pedagogickou a vědeckou činností, je totiž čím dál důležitější a myslím, že by k naplňování této role měly přispívat i jednotlivé vědní právní obory.

Předně se domnívám, že by obor finančního práva a finanční vědy měl přispívat ke zvýšení finanční gramotnosti osob ve společnosti. Finanční gramotnost bývá často soustředěna pouze na soukromé finance,<sup>38</sup> ovšem podle mého názoru by každý člověk měl mít i základní povědomí o tom, jak fungují finance veřejné. Pouze když občané vědí, co jsou

<sup>37</sup> K třetí roli Univerzity Karlovy blíže viz Třetí role. In: *cuni.cz* [online]. 2021 [cit. 11. 8. 2021]. Dostupné z: <<https://cuni.cz/UK-10991.html>>.

<sup>38</sup> Viz například seznam témat uvedených na internetových stránkách Finanční gramotnost aneb Proč se finančně vzdělávat? In: *psfv.cz* [online]. 2021 [cit. 11. 8. 2021]. Dostupné z: <<https://financnigramotnost.mfcr.cz/>>.



to veřejné rozpočty a daně a jak funguje finanční systém, mohou lépe pochopit fungování samotného státu a v důsledku toho lépe spravovat své vlastní soukromé finance.

Bohužel velmi těžko se však pravidla a zásady finanční gramotnosti prosazují, když je obzvláště v současné době nedodržuje samotný stát, který by se dal s trochou nadsázky označit za finančně negramotný.

Dále jde o vliv oboru finančního práva a finanční vědy na samotné pozitivní finanční právo a na jeho normotvorbu. Domnívám se, že odborné názory by měly být při tvorbě právních předpisů brány v potaz a tyto předpisy by měly být přijímány řádným legislativním procesem, a nikoli hekticky a nahodile. Bohužel opak je často pravdou, o čemž svědčí výše uvedený příklad přijímání zásadních změn daňového a rozpočtového práva tzv. daňovým balíčkem 2021.

## Závěr

Na závěr svých přednášek jsem vždy shrnul a zdůraznil tyto jejich základní teze:

- 1) Obor finančního práva a finanční vědy jako etablovaný právní vědní obor, jehož předmětem je regulace zvláště veřejných financí, má mezi právními vědními obory své nezastupitelné místo.
- 2) Co se týká vědecké činnosti v oboru, stojí před finančním právem řada úkolů, které je potřeba řešit, například změna obsahu a způsobu přijímání rozpočtových a daňových zákonů s tím, že vědecká činnost v oboru však bude vždy ovlivněna vnějšími vlivy.
- 3) Při výuce finančního práva je třeba klást důraz na to, aby studenti získali vyvážený soubor znalostí, dovedností a schopností, a to především formou interaktivních seminářů.
- 4) Je třeba rozvíjet tzv. třetí roli oboru, a to zejména pokud jde o finanční gramotnost.

A na úplný závěr jsem uvedl stručnou poznámku, jejíž formulace vychází z tvrzení profesora Bakeše,<sup>39</sup> který uvádí, že peníze jsou přeci vždy až na prvním místě.<sup>40</sup> Dovolil jsem si toto tvrzení modifikovat a uvedl jsem, že z hlediska mého odborného působení v právu<sup>41</sup> a taktéž s ohledem na moje příjmení pro mě finance byly, jsou a budou vždy až na prvním místě.

---

<sup>39</sup> Prof. Bakeš je nestorem českého finančního práva, který se zasloužil o etablování a rozvoj oboru v moderní době.

<sup>40</sup> Toto tvrzení jsem od pana profesora Bakeše slyšel mnohokrát v rámci diskusí s ním nad otázkami finančního práva, ačkoliv toto tvrzení bývá primárně připisováno exprezidentovi Klausovi (Srov. Má u nás stále platit, že peníze jsou vždy až na prvním místě? In: *plus.rozhlas.cz* [online]. 2021 [cit. 25. 9. 2021]. Dostupné z: <<https://plus.rozhlas.cz/ma-u-nas-stale-platit-ze-penize-jsou-vzdy-az-na-prvnim-miste-7836153>>).

<sup>41</sup> Záměrně jsem uvedl pouze odborné působení v právu, neboť z hlediska mého soukromého života je pro mě na prvním místě má rodina.

## Financial Law and Financial Science

Radim Boháč (<https://orcid.org/0000-0003-4496-4699>)

**Abstract:** The text is not a classic scholarly article, but is based on lectures delivered before the Scientific Council of the Faculty of Law of Charles University and the Scientific Council of Charles University in a procedure for appointment as a professor. These lectures dealt with financial law and financial science, in accordance with the Higher Education Act, in four areas (1) the discipline of financial law and financial science, (2) the scientific activities in this field, (3) the teaching and teaching activities in this field, and (4) the third role in this field. The text draws the following conclusions in the areas mentioned: (1) The field of financial law and financial science, as an established branch of law which regulates particularly public finances, has an irreplaceable place among other branches of law. (2) There are a number of challenges ahead of financial law that need to be addressed, such as changing the content and the way budget and tax laws are adopted, while scientific activity in the field will always be influenced by external influences. (3) When teaching financial law, emphasis should be placed on providing students with a balanced mix of knowledge, skills and competences, primarily through interactive seminars. (4) The third role of the field needs to be developed, particularly in terms of financial literacy.

**Keywords:** financial law, financial science, scientific activity, teaching activity, third role