

Finanční právo na pozadí materiálních základů jeho výuky v České republice a na Slovensku

doc. JUDr. Lubomír Grúň, CSc..



I. Úvod

Výuka práva na našich vysokých školách byla a nadále zůstává v naprosto

zásadní podmíněnosti její podoby a směřování třem určujícím faktům. Po prvé, je to samozřejmě okruh pramenů *de lege lata*, tedy množina obecně závazných právních předpisů v rovině ústavní a zákonné, tedy bez neúčelného zatížení a zbytnění množstvím prováděcích předpisů. Pak je to prvek personální, tedy existující establishment na jednotlivých vysokých školách, jeho počet a struktura, jeho odbornost, měřeno produktivitou a invencí jak týmů, tak i jednotlivců. Jako třetí se nabízí i prvek rázu věcného, tedy organizační a systémové možnosti výuky ve všech formách prezentace daného předmětu. Toto vše je ovšem samozřejmě podmíněno realitou společenských vztahů v dané etapě vývoje, která se v určitých chvílích zužuje na cosi jako společenskou objednávku akcelerující nebo naopak potlačující, ať už jejím předmětem je příslušné právní odvětví nebo pod-

odvětví, absolventi jednotlivých forem studia co do počtu a profilace a podobně. Nelze ovšem opomenout i sekundární vliv takových skutečností jako je například množství odborně-teoretických periodik, kapacitní možnosti jednotlivých vydavatelství a koneckonců někdy zcela podstatný vliv osobního příklonu jednotlivců v postavení často určujícího činitele rozvoje nebo naopak útlumu, jsou-li na vedoucích místech.

Finanční právo jako tradiční odvětví našeho právního řádu se v současnosti nachází v údobí, kdy se stále naléhavěji vynořuje potřeba jeho dosavadní etapizace, bilancování přínosů a na druhé straně i retardačních činitelů – a to vše s jediným cílem: seriózně konstatovat, zda současné tendence vývoje finančního práva nejen jako vědecké, ale i pedagogické disciplíny nutno v zájmu věci nějak usměrnit či korigovat *pro futuro*.

Nejde-li o rozsáhlejší studii, nutno v případech, kdy si není možno postavit ambici komplexního pohledu, analýzy a syntézy, zvolit jedno či dvě kritéria, na jejichž základě bude na zkoumaný jev nahlíženo a v jejichž



světle bude i popisován, měřen a vážen – míněno samozřejmě obrazně. V našem případě to bude časová souslednost vývoje finančního práva měřena postupným vydáváním stěžejních nebo jinak zajímavých učebnic a studijních textů určených pro studenty právnických vysokých škol v geopolitickém prostoru bývalé československé federace. Jako druhý moment zde vystoupí systém finančního práva – tedy jak se postupně krystalizovaly názory a jejich prezentace na otázku vnitřní struktury, obsahu či stavebnice jednotlivých pododvětví, prvků, jejichž množina tvoří ve svém souhrnu a vzájemné podmíněnosti odvětví finančního práva.

II. Finanční právo v období do roku 1989

Normativizace společenského života, jejíž základy v ucelené podobě položil – jak jinak – antický Řím, přesněji se tak stalo v období císařství, zahrnovala i oblast finančního hospodářství státu. Právo se ukázalo být vhodným nástrojem, a je tomu tak doposud. V našich podmínkách však základy toho, co se později začalo nazývat finanční právo, byly položeny mnohem později. Ačkoli na našem území vznikaly již ve středověku univerzity s výukou práva, finanční problematika zůstá-

vala v tomto směru spíše na okraji dění, kromě jiného i proto, že ještě nedošlo k jasné a zřetelné profilaci financí jako svébytné kategorie na finance veřejné a soukromé.

Od roku 1848 bylo v rakouské monarchii ponecháno profesoru na jeho vůli, upravit obsah svých přednášek a jejich zápisů podle vlastní úvahy. Vedle dosavadních rigoros byla v roce 1850 zavedena poprvé teoretická státní zkouška pro uchazeče o místo ve státní službě. V jejím druhém oddílu bylo kromě jiného finanční zákonodárství. Studijní řád z roku 1855 předpokládal ve 4. ročníku absolvování politických věd včetně finanční vědy. V důsledku dalších změn v právnickém studiu v r. 1893 se povinným předmětem stala finanční věda (se zvláštním zřetelem k rakouskému finančnímu zákonodárství); poprvé se mezi doporučenými přednáškami objevilo i rakouské právo finanční. Zmíněná finanční věda byla pak i součástí státní zkoušky politické.

Po vzniku Československé republiky nedošlo v prvních letech k zásadním změnám, výsledkem prvních změn v letech 1919 a 1920 byla hlavně redukce předmětů orientovaných na německé prostředí. Na půdě Karlovy univerzity se však vytvořil prostor i pro celou řadu odborníků jako např. V. Funk a J. Drachovský, nutno zmínit samozřejmě i prof. K. Engliše, jenž po



určitou dobu zastával i funkci ministra financí. Výuka finančního práva byla zde již v polovině dvacátých let v plném proudu, k jejímu následnému rozvoji došlo zrcadlově – za hmatatelné pomoci českých odborníků – i na nově vzniklé Právnické fakultě Univerzity Komenského v Bratislavě.

Období nesvobody a paralelně i tehdejší Slovenské republiky („slovenský štát“) je natolik specifické, že i vzhledem k možnostem tohoto příspěvku považuji za účelné jej přejít jen konstatováním, že finančně právní problematika let 1939 až 1945, resp. následujících dvou let byla již několikrát předmětem dílčích prací.¹⁾

Zásadní změna společenského uspořádání i geopolitické orientace Československa po únoru 1948 se samozřejmě odrazila především v nastupu zcela odlišného ducha finanční legislativy a následně potom i v prostředí vysokých škol právnického zaměření. I když výuka kterékoli právní disciplíny je samozřejmě dána realitou *de lege ferenda*, nelze podceňovat osobní podíl jednotlivých týmů vysokoškolských pedagogů

i jednotlivců v prezentaci daného předmětu formou přednášek, seminářů i při tvorbě učebnic a studijních textů. Tak jak to už v přelomových obdobích bývá, došlo i zde k viditelné obměně a profilaci – někteří zmlkli, někteří se naopak i na tomto úseku výrazně prorežimově angažovali a převážná část se takříkajíc zařadila. Normy finančního práva měly sehrát při jejich aplikaci významnou roli při likvidaci majetných vrstev a budování socialistických základů společnosti. Předpokládal to nakonec už v r. 1946 Budovatelský program Gottwaldovy vlády, následně potvrzený na IX. sjezdu Komunistické strany Československa.

Vzorovým příkladem hektického období poloviny 50. let minulého století je učební text Právnické fakulty Karlovy univerzity v Praze „Finanční právo“ od autorského kolektivu pod vedením K. Ušáka, který v roce 1954 vydalo Státní pedagogické nakladatelství Praha. Jako systémové prvky finančního práva se zde prezentovaly: rozpočtové právo, daňové právo, financování národního hospodářství, státní úvěr, spoření a pojištění, peněžní oběh včetně emisních a pokladních operací a nakonec také státní finanční kontrola. Diferencovalo se zde mezi financemi socialistickými (označovanými také jako sovětské), lidově demokratickými a kapitalistickými. Jako jedna z funkcí finančního práva

1) Např. Grůň, L.: *Právní úprava menových a devízových vztahů na Slovensku v letech 1939 – 1945*. Právny obzor, roč. 75, č. 8/1992, s. 750 a násl., ale i Siblík, J.: *Daňový systém v Říši*. Právník, roč. LXXX, 1941, sešit 3., s. 113 a násl.



v nových podmínkách se zde také uvádělo „zatlačování kapitalistických živlů“.

Pokus o ucelenou učebnici finančního práva zaznamenáváme v roce 1974 na bratislavské Právnické fakultě Univerzity Komenského, kde se zformoval později stále produktivnější tandem A. Slovinský a J. Girášek; prvně jmenovaný stál od té doby v čele jak tamější katedry finančního práva, tak i pozdějších pracovních týmů na této škole, a to až do konce devadesátých let minulého století. V té době již došlo k prohloubení spolupráce s pražskou Právnickou fakultou Karlovy univerzity a od té doby bude po několik desetiletí finanční právo spojováno i s osobou M. Bakeše, v českých podmínkách lídra oboru. Ještě v roce 1976 A. Slovinský ve spolupráci s J. Giráškem připravili aktualizované znění zmíněné učebnice, ale již od roku 1978, resp. 1979 se mezi oběma katedrami obou škol dohodl praktický model publikační spolupráce střídavého vydávání učebnic, aby byly jedna i druhá akceptovány i druhou stranou; zajištění systémové kompatibility nebylo v tom čase problémem, přes uskutečněnou federalizaci státu v letech 1968 a 1969. Učebnice „Československé finanční právo“ (Panorama, Praha 1979) znamenala především precizaci stávajícího systému finančního práva a jeho finančně právních institutů, a pak

i posun vpřed pokud jde o formulaci dalších východisek pro tvorbu sekundárních studijních textů. Došlo k povýšení devizového práva na samostatné pododvětví finančního práva a více pozornosti se začalo věnovat i procesní stránce, především otázkám řízení ve věcech daní, odvodů a poplatků. Zvýrazněny byly i zahraniční platební operace, a to především v souvislosti s tehdy přijatým Komplexním programem socialistické ekonomické integrace. V roce 1979 vyšla též pozoruhodná publikace M. Bakeše „Teoretické otázky finančního práva“, kterou možno vnímat jako kvalitativní mezník vývoje finančního práva již nejen jako pedagogické, ale i vědecké disciplíny.

Tak trochu na okraji pozornosti bylo tehdy Brno, a to i z důvodu již dříve neakceptované normativistické teorie Weyrovy a i svým způsobem hraničního vnímání všeho, co přišlo z Brna; byl to však V. Zahálka, který v obsáhlé publikaci „Teoretické otázky finančního práva a základní předpoklady jeho efektivnosti při řízení ekonomických procesů“ (Univerzita J. E. Purkyně, Brno 1982) vnesl do finančního dění paralelní pohled vyznačující se určitou symbiózou prvku právního a národohospodářského. Přes množství době poplatných citací a odkazů na dokumenty komunistické strany, což v té době ovšem nebylo nic neobvyklého, jde o dílo sice nepřilíš



čtivé, nepostrádající však autentičnosti doby a značného množství citací a jiného odkazového aparátu. O dva roky později vydal i učebnici „Finanční právo“; stalo se tak v roce 1984 a opět na půdě Univerzity J. E. Purkyně.

Slovensko dostalo po čase obdobu učebnice pražské; šlo o „Československé finanční právo“ z produktivní a ambiciózní dílny pod vedením A. Slovinského, tehdy již profesora finančního práva; vydal jej Obzor Bratislava v roce 1985. Do značné míry jde o mutaci předcházející Bakešovy učebnice, což však nijak nesnižuje její hodnotu, ostatně tento „federální pingpong“ byl ku prospěchu obou stran dohodnut již několik let předtím, jak již bylo uvedeno. V žádném případě však nešlo o pouhý překlad české učebnice; kromě toho, že vyjadřuje i akceptaci legislativních změn, stala se významnou i v tom směru, že její závěrečná XII. kapitola „Finanční vztahy so zahraničím“ představuje první pokus o ucelenou formulaci určitého okruhu společenských vztahů a její pasáž „Mezinárodní finanční právo“ lze kvalifikovat jako skutečný posun vpřed, který položil základ pozdějších volitelných předmětů tohoto zaměření i na dalších právnických fakultách.²⁾

2) Např. na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci, kde se vyučuje již řadu let.

V roce 1987 pak spolupráce obou kateder a škol dospěla k paralelnímu vydání učebnic finančního práva. V České republice to byl M. Bakeš, který na čele autorského kolektivu spolupracovníků z pražské právnické fakulty vydal „Československé finanční právo“ (Ústav státní správy, Praha 1987), dílko sice útlé a neaspirující na postavení oficiální učebnice, avšak svou syntetickou podobou oslovující další skupiny potencionálních zájemců. V tom čase však už trend očekávaných společenských a politických změn poznamenal i proces krystalizace finančního práva, což bylo do značné míry podmíněno některými kroky na tuzemské i mezinárodní scéně (v důsledku gorbačovské perestrojky, zrušení vazby československé koruny na zlato, ale např. i přijetí zákona o hospodářských stycích se zahraničím nebo resuscitace prvotních forem živnostenského podnikání).

III. Finanční právo po roce 1989

Společenské, politické a hlavně hospodářské změny, které přinesly listopadové události roku 1989, není snad třeba na tomto místě připomínat, neboť komplexní přístup by si žádal jinou platformu a jiný, spíše politologický než právní obsah. Jde nám však o finanční právo, jak jej vnímali a dále prezentovali předsta-



vitelé tehdejší akademické obce v Československu a pak v obou nástupnických státech.

Vysokoškolským učebním textem (jinak jde o známá skripta) se v nových podmínkách prezentoval A. Slovinský na čele autorského kolektivu J. Girášek a J. Králik. Jejich „Základy česko-slovenského finančního práva“ (Univerzita J. A. Komenského v Bratislavě 1991) signalizují přinejmenším dvě skutečnosti: snahu o transformaci finančního práva v přelomovém období naší společnosti za pochopitelně ještě nasmělého koketování s tržními principy a instituty, ale i reflexi tzv. pomlčkové války a vzrůstajícího se slovenského nacionalismu (dlužno přiznat, že nešlo o masový jev, s odstupem času je již nanejvýš zřejmé, že šlo o realizaci nenaplněných ambicí několika desítek jednotlivců a snad i o vliv mezinárodních mocenských struktur, což však přesahuje zaměření tohoto příspěvku i periodika a stále zůstává v určité míře v rovině spekulací, nyní již bohudíky stále méně aktuálních). Takzvaná „halušková“ pomlčka je toho více než zřejmým a zjevným důkazem. Koneckonců i co do obsahu šlo o kosmetické úpravy poslední socialistické učebnice v redukované podobě.

V tu dobu však pocítila potřebu zapojit se i nejnovější akvizice – Právnická fakulta Univerzity P. J. Ša-

fárika v Košicích. Tandem V. Babčák a M. Bujňáková předložil v témže roce taktéž vysokoškolský učební text „Finančné právo ČSFR“, snad tím mělo být aspoň co do názvu signalizováno cosi jako odhodlání aspoň prostřednictvím finančního práva deklarovat soudržnost Československa, znepokojující mikloškovská pomlčka zde teda absentovala. Ovšem pokud jde o obsah, tak šlo o výběr z tehdejší učebnice, jediné že namísto zahraničních finančních vztahů prezentovaných A. Slovinským zde zůstaly jen „Svetové finančné inštitúcie“, kterými byly Mezinárodní měnový fond a Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj, což i tehdy mohlo působit, mírně řečeno, poněkud nedostatečně. Podezření z federativního přístupu však Košice vyvrátily nade vší pochybnost vysokoškolským učebním textem „Slovenské finančné právo“ ve dvou dílech, kdy V. Babčák v roce 1993 prezentoval finanční právo na Slovensku v tradiční komplexní struktuře, která – kromě jiného – zahrnovala i daně a poplatky; to se dále ukáže být jako úlitba či setrvačnick – jak si přejete. Nedošlo zde tedy ještě k pozdější, lety stále masivnější prezentaci autonomního postavení daňového práva.

Po prvotní konsolidaci společensko-politické, státoprávní i ryze právní to byl opět M. Bakeš, který v roce 1995 přinesl jako lídr osvěd-



čeného kolektivu skutečně první učebnici finančního práva v nových podmínkách. Šlo o „Finanční právo“ (nakladatelství C. H. Beck 1995) s výslovně prezentovaným cílem přinést ucelený pohled na oblast finančního práva v tradičním členění na část obecnou a část zvláštní. Důraz byl kladen zvláště na ty instituty, které v tržním hospodářství získávají dominantní postavení, tj. rozpočet, daně, měnu a devizy. Jako nový prvek se zde objevuje právní úprava finančního trhu. Této skutečně první polistopadové učebnici finančního práva předcházelo několik jeho monografií, jako např. „Finance měst a obcí“ (1991) nebo „Úvod do studia finanční vědy a českého finančního práva I. a II.“ (1995).

Kvalitativní a kvantitativní změny, které nastaly v naší společnosti po listopadu 1989, byly záhy umocněny novou skutečností – dezintegrací do té doby společného státu a vznik dvou nových státních útvarů, České republiky a Slovenské republiky. To mělo za následek zřetelnou dvoukolejnost jak legislativní (dvojí samostatné zákonodárství), tak i při výuce a současném zkoumání finančního práva. Zanikly některé do té doby bezprostřední formy spolupráce týmů dvou českých a dvou slovenských právnických fakult a i tvorba učebnic a učebních studijních textů nabyla plně autonomní podoby, někdy ovšem ne-

postrádající až zbytnělou snahu o vlastní prezentaci.

Na úseku finančního práva došlo i k některým personálním změnám. Zatímco v České republice k výraznějšímu pohybu nedošlo (M. Bakeš, M. Karfíková a H. Marková), na Slovensku odešel do důchodu J. Girášek a vedle J. Králíka se na tamější fakultě po úspěšném konkurzu na uvolněné místo objevil L. Grůň v pozici nositele dlouholecitých zkušeností z předcházejícího působení na ministerstvu financí. Homogenizace pracovního týmu netrvala dlouho a v r. 1997 vyšla učebnice „Základy finančního práva na Slovensku“ ve vydavatelství MANZ Bratislava, tedy ve velice prestižní instituci. Středněrozhovová publikace dala studentům to, co většina z nich vnímala a vnímá jako aktuální a potřebné – přehledný, čtivý, přílišnými podrobnostmi neoplývající text, který reaguje na průběžně uskutečněné změny, i když neznamená zásadní změnu dosavadního systému. Tedy evoluce, v níž autoři L. Grůň a J. Králik vycházeli ze základů položených jejich zkušenějšími kolegy a v mnohém i ze zmíněného „Finančního práva“ z dílny pražské právnické fakulty pod vedením M. Bakeše. Zřetelný rozdíl je především v tom, že autoři si prozatím neosvojili názor na problematiku finančního trhu a jeho právního ztvárnění jako další součásti



finančního práva. Namísto toho je jedna kapitola nazvána „Bankovní právo“; v daném případě šlo jednak o snahu o oživení někdejší koncepce B. Spáčila, jednak o vyjádření skutečnosti, že bankovní sféra po desetiletích její konzervace v rámci mantinelů daných poměry tehdejší socialistické skutečnosti by mohla nabýt nového významu, a to i z hlediska finančního práva. Dlužno říci, že ze strany autorů šlo spíše o naznačení jedné z cest, než o definitivní model finančního práva v nových podmínkách tržní společnosti.³⁾

Opomenuli jsme v této chvíli zatím dodržovaný časový sled jednotlivých přírůstků v autorském ztvárnění finančního práva, nakonec však tento faktor není jediným určujícím; přes případné zdání nám nejde o pouhou rešerši promítnutou na časové ose. Tedy – v Košicích vydal V. Babčák vysokoškolský učební text – skriptum – s názvem „Slovenské finančné právo“ ve dvou dílech; šlo o druhé přepracované a doplněné vydání textu pro studenty Právnické fakulty Univerzity P. J. Šafárika v Košicích a stalo se tak

3) Nakonec i L. Grúň po svém prvotním zaujetí myšlenkou bankovního práva, které projevil kromě jiného i účastí v autorských kolektivech několika studijních textů, po několika letech veřejně deklaroval své odstoupení od záměru zařadit bankovní právo jako další pododvětví finančního práva.

v roce 1996. Byť celkem pochopitelně zde preferujeme učebnice nebo vědecké monografie a studijní texty spíše jen zmiňujeme, tento jsme neopomenuli, koneckonců i vzhledem k poměrně krátké existenci výuky práva v Košicích bylo nutno jinak nahlížet na proces krystalizace tamější koncepce – mám teď na mysli samozřejmě především sledované finanční právo. V tomto textu ovšem avizované doplnění a přepracování předcházejících textů bylo spíše symbolické, a i nadále bylo nutno vzít na vědomí, že jinak dobře disponovaný košický tým vidí finanční právo v poměrně redukované podobě právní úpravy veřejných rozpočtů a jejich příjmové stránky – neboť druhý díl byl spíše jen něčím jako úlitbou novým poměrům. Nelze ovšem nevzít v úvahu, že na jedné straně byl zde ústřední pražský Bakešův text v podobě učebnice postřádající slabých míst, na druhé straně zde, hlavně na slovenské straně, se projevoval jakýsi ostych z možnosti (nepotvrzené) vycházet v tamější produkci z českých, tedy již zahraničních zdrojů. To se projevilo i v nárůstu počtu vysokoškolských studijních textů (skript) zaměřených nezřídka na parciální oblasti finančního práva. I když šlo o obvyklou, tradiční formu tvorby pramenů studia, je známo, že zde naprosto dominovala informativní funkce a nelze tedy hovořit o posu-



nu vpřed v otázce zkoumání norem finančního práva a jeho systému.⁴⁾

Aby však bylo jasno: tyto texty existovaly i v českých poměrech jako přirozená součást studia. A nejen v podmínkách pražské právnické fakulty – na půdě čerstvě vzniknuvší Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci přispěla nadaná M. E. Grossová poměrně záhy studentům do jejich informační báze vysokoškolským studijním textem „Finanční právo. Nová daňová soustava“. Stalo se tak v roce 1995, tedy v období, kdy se již ustalovaly poměry po bouři společenského systému i následném erozním řešení otázky státoprávní. Jestliže i z názvu tohoto textu se zdálo, že půjde o první z několika následujících dílčích pohledů na finanční právo, tak zůstalo jen při tomto, což je škoda, protože jde o text útlý, ale svěží.

V roce 1998 vydal V. Babčák ve vydavatelství Eurounion publikaci „Daňová správa a daňové konanie“, v podstatě však šlo pouze o komentář dvou zákonů – o správě daní a poplatků a o územních finančních

orgánech. O něco později vydal L. Grúň v témže vydavatelství poměrně komplexní zpracování parciální problematiky finančních vztahů pod názvem „Dane včera, dnes a zajtra“ (Eurounion 2001) a v témže roce spolu s L. Balkem učební text Právnické fakulty UK Bratislava „Základy bankového práva“. V témže roce z téže „dílny“ vznikl již komplexnější učební text autorů J. Králik, L. Grúň a L. Balko s názvem „Základy daňového, poplatkového a colného práva“. Tento publikačně nejneproduktivnější rok bratislavské právnické fakulty doplnil dále L. Grúň publikací „Bankovníctvo a poisťovníctvo“, taktéž ve vydavatelství Eurounion. Zmínit lze i útlé „Dejiny daní, poplatkov a cla“, kterými L. Grúň v roce 2000 prostřednictvím vydavatelství Holoprint Bratislava oslovil užší okruh zájemců o tento pohled na některé finančněprávní instituty.⁵⁾

Náznak dalšího odlišného směřování se projevil i v útlém dílku

4) Šlo např. o „Daňové a poplatkové právo“ (A. Slovinský, J. Králik, L. Grúň) z r. 1993, ale i o řadu skript vydaných na jiných školách, např. „Základy finančního práva“ (L. Grúň, J. Králik) z r. 1995, „Finančné právo pre ekonómov. Osobitná časť.“ (L. Grúň, J. Králik) z r. 1995, „Úvod do finančního práva“ (L. Grúň) z r. 1995 nebo „Základy finančního práva“ (L. Grúň, L. Vranka) z r. 1997.

5) Za zmínku snad stojí i skutečnost, že uvedenou publikaci vydal vlastním nákladem. O několik let později, již na novém pracovišti, vydal v českém prostředí její aktualizovanou (slovensky!) verzi jako prakticky jediný z aktivně činných pedagogů, který se začal hlouběji zajímat o historiografický rozměr vybraných pododvětví finančního práva. Šlo o „Vybrané kapitoly z histórie daní, poplatkov a cla“, které v roce 2004 vydala Univerzita Palackého v Olomouci.



L. Balka, čerstvé to akvizice Katedry finančního, obchodního a hospodářského práva na Právnické fakultě Univerzity Komenského v Bratislavě. Ve vydavatelství Epos v Bratislavě vyšlo taktéž v roce 2001 jeho „Finančné právo“; druhý díl s názvem „Obchodné a finančné právo“ je stále co do systému ještě v první polovině úlitbou a čímsi jako kolegiální vůči týmu, který jej přijal do svých řad, z deseti kapitol však sedmá až desátá je věnována problematice finančního trhu, který sám o sobě je dodnes předmětem občasných diskusí ohledně jeho místa v systému finančního práva.

Zanedlouho poté odešel z této fakulty L. Grůň, a snad i se záměrem podržet tradiční – což neznamená zastaralé – pojetí finančního práva jako součásti veřejného práva zakotvil na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci. Zde již dříve V. Zahálkou budováno zdatné předpolí, v roce 2003 však nastala kritická situace, pokud jde o personální zajištění výuky a hlavně další rozvoj finančního práva.

S jeho odchodem zavanuly na právech v Bratislavě nové větry a J. Králík spolu s mladým D. Jakobičem vydali v roce 2004 ve vydavatelství VEDA další „Finanční právo“. Co do koncepce překvapilo jednak zařazením samostatné kapitoly – jako by šlo o další pododvětví finančního práva – s problematikou

strukturálních fondů, jednak posunutím devizového práva, daňového a poplatkového práva mezi sekundární okruhy; je pozoruhodné, že ač publikace na první pohled signalizovala záměr zdůraznění nastupující europeizace, celnímu právu se dostalo nebývalé čestného místa hned za rozpočtovým právem, i když bylo zjevné, že ona europeizace bude vbrzku znamenat výraznou redukci dosavadní celněprávní autonomie států usilujících o vstup do Evropské unie. Což se i stalo téměř současně s uvedením této publikace na knižní trh.

V přelomovém roce 2004 dal o sobě vědět i tým na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně. P. Mrkývka s kolektivem vydali text „Finanční právo a finanční správa“ ve dvou dílech se zcela originálním systémovým přístupem k prezentaci finančního práva – v prvním díle kromě teoretických otázek to bylo hlavně rozpočtové, měnové a devizové právo, jakož i problematika finanční správy (a vedle toho finančního soudnictví), ve druhém díle pak právní úprava daní, poplatků a finanční kontroly.

Silně pozměněný kolektiv na bratislavské právnické fakultě dal o sobě vědět o rok později; v roce 2005 vyšlo jako fakultní učebnice „Finančné právo“ ve dvou částech. Pětičlenný autorský kolektiv s různou mírou dosavadní angažovanosti



na úseku finančního práva pod vedením tandemu L. Balko – J. Králík takto představil poněkud atypické členění finančního práva na úseky a současně pododvětví, vzhledem k osobě vedoucího tohoto kolektivu s nyní již neodmyslitelnou zmínkou o finančním trhu a s poněkud asymetricky umístěnou III. hlavou pojednávající o veřejných financích z evropského pohledu. Jistou tradičionalistickou setrvačností lze ovšem i zde nacházet v častém použití celých pasáží z dosavadní literatury, především vybraných publikací L. Grůně.

V roce 2007 autorský tandem A. Paulíčková – L. Grůň vydal ve vydavatelství Eurounion Bratislava své „Finančné právo na Slovensku“ jako úspornější, klasickou protiváhu zmíněné bratislavské učebnice; záměrem bylo respektovat specifické potřeby studentů práva na Trnavské univerzitě a v právě vzniknuvší Vysoké škole J. Jesenského v Sládkovičově. Finanční trh je sice už i zde zmíněn, pouze však z určitého syntetického pohledu a v pozici spíše čehosi jako doplňku klasické struktury finančního práva.

V témže roce ambiciózní L. Balko představil své „Teoretické základy finančního práva“ podepřené recenzentkou Ing. L. Horniakovou. To byl vskutku počin svědčící o přesvědčení, že vývoj dospěl ke stádiu, jež nutno ohraničit na teore-

tické úrovni, prvně od zmíněných prací M. Bakeše a V. Zahálky. Obsažná práce členící se na patnáct hlav je uspořádána co do systému a podílu jednotlivých systémových prvků následně: prvních šest hlav je o veřejných financích, překvapivě až v sedmé hlavě začíná problematika finančního práva (pojem, předmět, subjekty, normy, vztahy apod.), včetně vývojových tendencí a mezinárodního kontextu finančního práva. Účinnost tohoto zajímavého a ambiciózního projektu je poněkud snižena některými systémovými ne-logičnostmi, jako např. otázka etiky státu, zmínka o „republice“ jako o subjektu finančního práva, nebo překvapivě zařazení financí mezi finančněprávní instituty; nadstandardní rozsah úlitby prvních 133 stran ekonomickým kruhům jsem již naznačil. Autorský mezník to však bezesporu je.

Typickým příkladem ústupu od tradic formování svébytných kolektivů a jejich „škol“ na jednotlivých právnických fakultách se stala učebnice „Finanční právo“, kterou v roce 2006 vydal pestrý autorský kolektiv pro potřeby Bratislavské vysoké školy práva a na její půdě. Nuže: V. Babčák, L. Balko, M. Bakeš, H. Marková, J. Králík a M. Tomášek představují nesporně tým zkušených, erudovaných odborníků. Poněkud překvapilo netradiční zařazení vývojových tendencí finančního



práva hned do úvodní všeobecné části, prakticky téměř na začátek; dvoujazyčnost nepřekvapila, a snad ani skutečnost, že značná část textu je reflexí dosavadních publikačních aktivit.

Ukázalo se, že o větší názorovou a publikační svébytnost usiluje spíše Morava, dá-li se to tak s jistou dávkou nepřesnosti nazvat. Již po ročním působení na novém pracovišti vydal L. Grůň v roce 2004 ve vydavatelství Linde Praha své „Finanční právo a jeho instituty“, kde v podobě středněrozsahové učebnice promítl výsledky své dosavadní profesní krystalizace; není zde nových, převratných zjištění, základem je pevný systém a výklad vybraných institutů a taky něco teorie, přičemž poukazy na platnou právní úpravu jsou uvedeny spíše doplňkově. Autor deklaroval, že vychází jednak z osvědčených tradic a zkušeností, z některých děl M. Bakeše a v neposlední řadě i z analýzy potřeb studentů.⁶⁾

Zmínku o Moravě nutno podepřít i skutečností, že v roce 2008 vydala Masarykova univerzita Brno své „Základy finančního práva“ co-

6) Zjišťoval je i několika anketami. L. Grůň a A. Pauličková si předtím ověřili životaschopnost koncepce učebnice postavené na finančněprávních institutech v roce 2003, kdy vydali „Finančněprávní instituty“ v bratislavském vydavatelství Eurounion.

by výsledek úsilí osvědčeného týmu P. Mrkývka a I. Pařízková. Věrní dosavadnímu pohledu na problematiku i zde zdůraznili institut finanční správy a formulovali základy finančního práva procesního. Jinak se však soustředili na měnové a rozpočtové právo a případnou námitku neúplnosti již předem eliminovali konstatováním, že jde pouze o vybrané části finančního práva.

Že se zde pracuje způsobem zjevně homogenním, potvrdil v témže roce i M. Radvan, taktéž z Právnické fakulty Masarykovy univerzity, kdy za spolupráce této univerzity a vydavatelství Doplněk vydal jako vedoucí autorského kolektivu i co do názvu originální „Finanční právo a finanční správa (Berní právo)“. Dalšími příspěvateli byli P. Mrkývka, I. Pařízková a D. Šramková. Šlo vlastně o volné pokračování již zmíněných „Základů finančního práva“, s typickým a zřejmě již tradičním brněnským smyslem pro originalitu – kdo by neznal Weyra a normativisty? M. Radvan resuscitoval pojem „berně“, přes jeho legislativní vágnost, a předložil podrobné zpracování daní, poplatků a cla především v jejich hmotněprávní podobě. Je sympatické, že tyto instituty vnímá jako nástroje rozpočtových příjmů; poněkud překvapuje předřazení problematiky správy daní a poplatků před jejich hmotněprávní prezentací.



Třetím důkazem o moravské snaze o zachování vlastních přístupů na rozdíl od unifikačních trendů multi-publikací pokoušejících se někdy o spojení nespojitelného vždy pod pláštěm některé ze soukromých škol, kde zrovna – kromě jiných – určitý tým takřčeeno *ad hoc* působí, se v onom moravském roce 2008 stala publikace „Finanční právo se zaměřením na daňové právo“ od nadané M. E. Grossové.⁷⁾ Autorka nezapřela svůj rukopis a v souladu s názvem publikace věnovala po úvodním třicetistranovém „rozjezdu finančním právem“ pozornost především daňové problematice, a to právní úpravě daňového řízení a správy daní, kde zúročila své dlouholeté praktické zkušenosti. Nezapomněla ani na finále v podobě finanční kontroly, což je problematika více než kompatibilní s jádrem tohoto sympatického dílka.

Nyní nemohu nic než jen potvrdit své krédo, že méně bývá někdy více a že nelze bez vedlejších účinků donekonečna experimentovat se spojováním často nespojitelného. Reaguji tak na „Finančné právo na Slovensku a v Čechách“, které vydalo vydavatelství Eurounion v Bratislavě v roce 2008. Je spíše ojedinelé, jestliže autorský kolektiv i v názvu

7) Publikace byla vydána ve spolupráci se soukromou vysokou školou Brno International Business School.

zaštiťuje více než jedna osoba. Zde vedoucími autorského kolektivu jsou A. Pauličková a M. Bakeš; při pohledu na tento rozsáhlý kolektiv čítající šestnáct jmen, z nich téměř polovina jsou již delší dobu finančněprávní veřejnosti známa, je to snad odůvodněné. Pokud to však měl být vzorek tvořený leadery oboru na všech právnických fakultách bývalé federace, pak jím nesporně není. Odhlédneme-li od poměrně zvláštního označení systémového uspořádání, pak se zde ztrácí leitmotiv, což ovšem nijak nesnižuje kvalitu podstatné části jednotlivých příspěvků. Koneckonců je to opět pokus o pokračování v cestě nastoupené v roce 2006 již zmíněnou učebnicí Bratislavské vysoké školy práva.

V témže roce – 2008 – přispěl znovu V. Babčák se svým košickým autorským kolektivem do informačního fondu tamějších studentů práva učebnicí „Finančné právo a finanční správa“. Lze snad najít částečnou obdobu vztahu brněnských *outputů* k pražským svým zdůrazňováním procesní stránky, jinak ovšem veškerá podobnost končí, neboť autoři si již před několika lety osvojili myšlenku samostatného daňového práva – vedle práva finančního – a tomu odpovídá i obsah a struktura zmíněné učebnice, která obsahuje téměř vše, co lze rozumět pod finančním právem – kromě daňového pododvětví, včetně poplatků.



Zato celní právo zde zmíněno je, třeba naprostá většina autorů se v posledních cca dvaceti letech definitivně přiklonila k názoru, že jde spíše o svébytnou materii coby součást poplatkového práva finančního v širším slova smyslu. Novinkou je ovšem samostatná kapitola o hospodaření vybraných neziskových subjektů – najdeme zde pestrou paletu, od církví po neinvestiční fondy.

Posledním příspěvkem do palety nabídky studijního materiálu především pro studenty právnických fakult v České republice a Slovenské republice je „Finanční a daňové právo“, které v roce 2009 vydalo vydavatelství a nakladatelství Čeněk, s.r.o. v Plzni. Byť jde o vstup plzeňské právnické fakulty do oblasti výuky finančně právních vztahů, kupodivu to není učebnice ani studijní text z tamější „dílny“; avizovaní leaderi P. Jánošíková, P. Mrkvýka a P. Tomažič signalizovali multifakultní tým. Zde spojili síly plzeňští a brněňští pedagogové a vědečtí pracovníci v úctyhodném počtu patnáct. Nakonec začít lze i takto, svůj názor na zaměňování či spíše fúzi učebnic (byť podepřených vícehlavým autorským kolektivem) a publikací evokujících spíš sborník příspěvků desítek autorů (aniž by to jakkoli snižovalo úroveň takového sborníku či jednotlivých příspěvků) jsem již vyjádřil. Když už z žádného jiného důvodu, tak tedy proto, že

vedle obligatorní vědeckopublikační aktivity většina z nás jsme i pedagogy na té které fakultě, oslovující tak nejen slovem, ale i písmem studenty první či druhé formy studia. A víme, že úspěch předmětu je kromě jiného i v ucelené, jednojazyčné formě nabídky či prezentace. Což v případech více než tříčlenných autorských týmů, pokud navíc pocházejí z různých škol, je téměř nemožné. Co nové tímto počinem zmíněný tým přinesl? Především velice atypickou strukturu dvou částí, z nichž první obsahuje kromě vstupních pasáží a obvyklého rozpočtového práva i právo měnové a devizové, pojišťovnictví a právo kapitálového trhu, a navíc i poněkud diskutabilní formaci bankovního práva. Druhá část, to jsou především daně v jejich hmotněprávní i procesně právní podobě, poplatky a clo, a také základy účetnictví, což je sice počín zajisté užitečný, avšak nesporně se vymykající názvu díla.

Retrospektiva dosavadního vývoje finančního práva především jako pedagogické disciplíny má samozřejmě svůj materiální základ v učebnicích a jiných stěžejních pracích, což bylo zatím v tomto příspěvku respektováno. Samozřejmě mezitím dostala studentská obec i celou řadu vysokoškolských studijních (učebních) textů, tedy skript a jejich období; z nich jsem považoval za vhodné poukázat jen na ně-



kteří, které dle mého názoru nějakým způsobem přispěly k charakteristice výuky a formování autorských týmů v daném čase a na daném místě.⁸⁾ Dlužno ještě připomenout některé další aktivity – mám nyní na mysli díla encyklopedického charakteru v podobě výkladových slovníků zaměřených zcela nebo ve značné míře na finanční právo. V polistopadovém období to byl především „Malý slovník finančního práva (pre právníků)“, který v roce 1998 vyšel ve vydavatelství MANZ Bratislava, autory byli J. Králik a L. Grůň. Zřejmě pod dojemem převážně pozitivních ohlasů se o něco později, již po odchodu L. Grůně do Olomouce, vrátil J. Králik k této myšlence a ve spolupráci s D. Jakobovičem vydali v bratislavském vydavatelství VEDA v roce 2004 poněkud upravenou verzi již zmíněného slovníku z roku 1997. Pozadu nechtěl zůstat ani L. Grůň a nyní již na olomoucké právnické fakultě vznikl po jeho spolupráci s tamějším M. Černým z katedry obchodního práva „Malý slovník finanční, bankovní a obchodní“; vydala jej a vytiskla Univerzita Palackého v Olomouci v roce 2006. Záměrem

8) Opticky se zdá být počet slovenských publikací rozsáhlejší. Nutno ovšem zmínit, že některé učebnice z českého prostředí (M. Bakaš, L. Grůň) dosáhly čtyř, resp. tří vydání. Nebyla zde tedy až tak silná potřeba vydání samostatných titulů.

bylo dát studentům nepříliš rozsáhlou, interdisciplinární pomůcku k doplnění základních studijních pramenů.

Zmíněný slovník z roku 2006 znamenal také konkrétní projev další tendence přeskupování pozornosti části protagonistů finančního práva na právnických fakultách v České republice a ve Slovenské republice na tvorbu interdisciplinárních textů. Zde bylo tím smluvním partnerem obchodní právo, jinak však tyto aktivity směřovaly prozatím spíše do oblasti správního práva, což je koneckonců logické a pro stoupence tradičního chápání finančního práva jako veřejněprávní disciplíny samozřejmé. Takto již v roce 2005 vydali L. Grůň, A. Pauličková a V. Vydrová ve vydavatelství Eurounion Bratislava publikaci „Samospráva ako súčasť verejnej správy“, kde věnovali zvláštní pozornost otázkám finančního hospodaření včetně problematiky obecních rozpočtů. Nakonec i J. Králik, zřejmě také v důsledku posunu v orientaci po jeho přechodu na Akademii Policejního sboru v SR, vydal v roce 2005 „Heslár verejného práva (výkladový slovník)“, kde lze najít i celou řadu hesel s finančněprávním obsahem.

Pokud jde o nástin vývoje finančního práva jako vědecké disciplíny, zde byl a je prostor především ve vědecky profilované tvorbě jednotlivců



i pracovních týmů a jde především o příspěvky do vědecko teoretických časopisů, vystoupení na nejruznějších konferencích a publikování příspěvků z nich. Zde se otvírají i mnohem širší možnosti prezentace finančněprávní tvorby vůči zahraničí a naopak, přijímání zajímavých, perspektivních podnětů od zahraničních kolegů. Tato problematika existence finančního práva nebude zde ovšem šířeji zmíněna, neboť překračuje zaměření tohoto příspěvku a jeho dané možnosti.

IV. Závěr

Veškerý pohyb, veškeré dění ve finančním právu, na všech pracovištích, kde je jediným nebo dominantním předmětem, má dvojí cíl. Na prvním místě je to vyústění do účelné, účinné prezentace v podobě pedagogické; adresáty tedy jsou v první řadě studenti. Na druhém místě je

to vytváření nabídek řešení a snad i určitého smysluplného tlaku na předkladatele zákonů, jimiž jsou – v našem případě – ministerstvo financí a centrální banka. Rezervy jsou i v stimulaci samotné poslancecké legislativní aktivity. Neboť ti, co se každodenně zabývají finančním právem, netvoří, nepiší, nepublikují, nevystupují na konferencích jen sami pro sebe, ale ve snaze posunout laťku poznání a aplikace dál. O dvou hlavních cílech a cestách jsem se právě zmínil. Některé skutečnosti, na něž jsem v článku poukázal, k nim podle mého názoru však nevedou.

Ono se totiž pro šuple vždycky špatně pracovalo.

doc. JUDr. Lubomír Grůň, CSc.

*Katedra finančního práva, národního
hospodářství a ekonomie
Právnická fakulta
Univerzita Palackého v Olomouci*

