

EUROPEIZACE FINANČNÍHO PRÁVA

DANA ŠRAMKOVÁ - DAVID SEHNÁLEK

Masarykova univerzita, Právnická fakulta

Abstract in original language

Vliv práva EU je v členských zemích patrný takřka v celém systému právních odvětví. Finanční právo pak nepředstavuje výjimku. Vliv europeizace lze přitom vysledovat de facto ve všech subodvětvích fiskální i nefiskální části finančního práva - od práva rozpočtového, přes právo daňové a celní až po právní úpravu práva měnového, devizového a vlastně celé oblasti finančních trhů. V některých případech jsou základní kodexy právní úpravy daných subodvětví na národní úrovni tvořeny tu více, tu méně zdařilými překlady směrnic. V oblastech jako je celní právo pak hrají prim přímo aplikovatelná nařízení. Předložený text se však nezabývá detailním rozбором konkrétních projevů europeizace finančně právních subodvětví a institutů. Cílem autorů bylo zpracovat materii z pohledu obecné části finančního práva, konkrétně pak rozebrat otázku vlivu práva EU na finanční právo z pohledu základních zásad tvorby finančního práva.

Key words in original language

Finanční právo; celní právo; europeizace; právo EU; zásady tvorby finančního práva; fiskální část finančního práva; nefiskální část finančního práva; směrnice; nařízení.

Abstract

The influence of the European Union law is notable almost in legal branches of the Member States. The financial law is, of course, not an exception. Significant effects of Europeanization can be observed within both the whole fiscal and non-fiscal part of the financial law from the budget law, the tax and customs law to the legal regulation of monetary system, foreign exchange, and financial market. In some cases, the main codes of regulation of those financial sub-branches have been created as more or less successful translation of the directives. In other areas such as customs law dominates the directly applicable regulations. Our paper, however, does not address the detailed analysis of specific manifestations of Europeanization of the financial law and all its institutes. Its aim is to describe this issue from the general point of view, especially to analyze the impact of the EU law from the perspective of the fundamental principles of financial law legislation process.

Key words

Financial law; Customs law; Europeanisation; EU law; Principles of creating financial law; Fiscal part of the financial law; Non-fiscal part of the financial law; Directives; Regulations.

ÚVODEM

V současné době je pro tvorbu, interpretaci a aplikaci finančně právních norem vedle znalosti pravidel daného typu hospodářství, stávajících národních finančně právních norem i znalost relevantních norem práva EU.¹ Členství v EU a případná ne/participace v hospodářské a měnové unii totiž významným způsobem ovlivňují i podobu národních finančně právních úprav. Koexistence finančního práva EU a národních finančně právních regulací představují do značné míry složitý systém právních norem. Proto jsou zvýšené nároky kladeny i na zákonodárce v jednotlivých členských zemích, kteří by při své normotvorné činnosti měli co nejpečlivěji dbát na dodržování nejen obecných zásad tvorby práva, ale též speciálních zásad tvorby práva finančního.

Pro vymezení role a významu europeizace finančního práva lze s ohledem na historickou blízkost využít i literatury správně právní. Obdobně jako v právu správním lze i v rámci práva finančního konstatovat, že europeizace zde slouží k zabezpečení jednotného provádění práva EU v členských státech. V řadě případů a obzvláště tam, kde je finanční právo dotčeno nejen příslušnými směrnici, ale i přímo aplikovatelnými nařízeními (např. v právu celním) je vysledovatelný dogmatický základ pro ovlivňování a transformaci národního finančního práva.² Lze souhlasit s tvrzením, že "rozsah europeizace je přitom určován požadavkem efektivity ("effect utile") a zásadou konformního výkladu národního práva s právem ES."³

FINANČNÍ PRÁVO A FINANČNÍ PRÁVO EU

Před vlastním rozbohem jednotlivých zásad tvorby finančního práva je však třeba věnovat pozornost již samotným pojmům finanční právo, resp. finanční právo EU. V odborné literatuře se lze nejen v rámci zemí EU, ale i v různých členských státech často setkat s celou řadou definic finančního práva, které se do jisté míry liší. S tímto plně koresponduje názor C. Kosikowského⁴, podle něhož je termín "finanční právo" diskutabilním již na úrovni právní vědy v jednotlivých zemích. Rozsah a vymezení finančního práva je obvykle stanovován nejen pro vlastní právní odvětví, ale

¹ Viz Kosikowski, C. *Financial Law of the European Union*. Bialystok: Temida, 2008, s. 15 a n. ISBN 987-83-89620-41-5.

² Blíže viz Dittman, A. *Europäisierung des Verwaltungsrechts*. In Tichý, L. a kol. *Europeizace národních právních řádů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze - Právnická fakulta, 2000, s. 140 a n. ISBN 80-85889-30-7.

³ Blíže viz Dittman, A. *Europäisierung des Verwaltungsrechts*. In Tichý, L. a kol. *Europeizace národních právních řádů*. Praha: Univerzita Karlova v Praze - Právnická fakulta, 2000, s. 140 a n. ISBN 80-85889-30-7.

⁴ Viz Kosikowski, C. *Financial Law of the European Union*. Bialystok: Temida, 2008, s. 23 ISBN 987-83-89620-41-5.

též pro finanční právo jako pedagogickou a vědeckou disciplínu. V podmínkách České republiky jsou pak v rámci finančního práva obvykle chápána subodvětví jako rozpočtové právo, berní (daňové) právo a celní právo coby součásti fiskální části finančního práva a v rámci části nefiskální pak právo měnové, devizové, puncovní, (veřejné) bankovní a pojišťovnické právo, případně další subodvětví v rámci veřejnoprávní regulace finančních trhů. Jak již bylo naznačeno výše, lze vysledovat jisté rozdílnosti v nahlížení na systém finančního práva. Někdy bývá na finanční právo nahlíženo širěji či naopak úžeji. V některých zemích pak odborná veřejnost zastává názor, že již dochází k vyčleňování a osamostatňování některých disciplín, typicky práva daňového.

V rámci práva EU lze ve finančně právní oblasti vysledovat regulaci takřka ve všech subodvětvích, přičemž řadu významných ustanovení nalezneme již ve smlouvě o fungování Evropské unie (např. čl. 110 až 113, čl. 127 až 133 nebo 313 až 322). Je tedy zřejmé, že předmět finančně právní regulace je značně široký.⁵

Hovoříme-li o finančním právu EU, pak ani zde není situace jednodušší, neboť i pro finanční právo EU platí, že není chápáno zcela jednotně. Za pozornost stojí názor, podle řadě je třeba odlišit:

- vnitřní finanční právo EU a
- vnější finanční právo EU.⁶

Pokud jde o interní finanční právo EU, pak lze za jeho základ považovat právní regulaci společné měny. Existence tzv. eurozóny dává vzniknout úpravě, v rámci které využívají ("pouze") některé členské státy euro jako svou národní měnu, zatímco jiné do eurozóny buď vstoupit nechtějí, případně dosud nesplnily stanovená konvergenční kritéria.⁷ Do oblasti interního finančního práva EU lze pak zařadit i oblast organizace a fungování Evropské investiční banky. Tzv. externí finanční právo pak bývá charakterizováno jako úprava, na jejímž základě jsou členské státy a státy, které se ke vstupu chystají povinny harmonizovat své právní řády s unijním systémem. Z tohoto procesu pak vyplývá nejen řada povinností, ale z jiného úhlu pohledu i možnost využívat stejných pravidel a těžit ze svobod

⁵ K předmětu regulace finančního práva blíže viz též např. Bakeš, M., Kotáb, P. Předmět a systém finančního práva. In Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. vyd. Praha, C.H.Beck, 2006, s. 12 a n. ISBN 80-7179-431-7.

⁶ Viz Kosikowski, C. Financial Law of the European Union. Bialystok: Temida, 2008, s. 25 a n. ISBN 987-83-89620-41-5.

⁷ K tomu blíže srovnej např. Jurkowska-Zeidler, A. Europejski obszar płatniczy. In Drwiłło, A., Maśniak, D. a kol. Leksykon prawa finansowego. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck, 2009, s. 116. ISBN 978-83-255-0348-2.

jednotného trhu EU. V rámci berního práva zde jako příklad může být uvedena harmonizace nepřímých daní a spolupráce členských států při správě daní.⁸

ZÁSADY TVORBY FINANČNÍHO PRÁVA VE SVĚTLE JEHO EUROPEIZACE

Finanční právo jako právní odvětví je ovládáno řadou zásad. Patří mezi ně zásady obecné (např. zásada legality či zásada priority komunitárního a mezinárodního práva) a zásady další (např. zásada provázanosti nástrojů sektoru veřejných financí, zásada veřejnosti a přehlednosti veřejných peněžních fondů, zásada finanční disciplíny či zásada kontroly). Neméně významné jsou však zejména v dnešní době i zásady tvorby finančního práva. Vedle zásad obecných společných de facto pro všechna právní odvětví lze v rámci katalogu zásad odvětvově specifických zmínit následující:⁹

- Principy typu ekonomiky
- Předvídaní krátkodobých a dlouhodobých následků finančně právní regulace
- Zohlednění vazeb norem v rámci systému finančního práva
- Omezení vlivů výkyvu v hodnotě peněz na stabilitu norem finančního práva
- Plynulost změn ve výši finančních dávek
- Ochrana zájmu většiny před lobby
- Respektování terminologie

⁸ Blíže viz např. Šramková, D. Mezinárodní aspekty berního práva. In Radvan, M. a kol. Finanční právo a finanční správa. Berní právo. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2008, s. 498 a n. ISBN 978-80-210-4732-7. Srovnej však též Mrkývka, P. Daňové právo Evropského společenství a ČR. In Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004: sborník z workshopu konaného na Právnické fakultě MU v Brně dne 26.9.2006. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 147 a n. ISBN 80-210-4182-X; případně Brzeziński, B., Kalinowski, M. Prawo podatkowe Wspólnoty Europejskiej. Wydanie 2. Gdańsk: ODDK Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, 2006. 288 s. ISBN 83-74263-02-4.

⁹ Podle definice zásad dle B. Brzezińskiego zpracoval v České republice Mrkývka, P. In Mrkývka, P. a kol. Finanční právo a finanční správa. I. díl. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3578-1.

- Úroveň právního a ekonomického vědomí adresátů finančně právních norem
- Respektování závazků České republiky

Na první pohled se jedná o zásady jednoznačné a samozřejmé, které by měly být zákonodárcem bez dalšího respektovány v rámci legislativního procesu v případě každého předpisu z oblasti finančního práva. V případě (nejen) České republiky se však jedná o zásady v praxi značně problematické. Je již smutnou praxí, že v český zákonodárce nepřistupuje k dodržování shora uvedených zásad důsledně ani v případě harmonizačních počinů. Za obzvláště problematické pak lze ve vztahu k europeizaci finančního práva považovat předvídaní krátkodobých a dlouhodobých následků finančně právní regulace, zohlednění vazeb norem v rámci systému finančního práva a respektování terminologie.

PŘÍKLAD

Jako poměrně aktuální příklad lze uvést zákony a návrhy zákonů z oblasti měnového práva. Dne 1. listopadu 2009 (tedy dva měsíce před koncem lhůty pro přijetí) nabyl účinnosti nový zákon č. 284/2009 Sb., o platebním styku. Oproti původní úpravě zde došlo k transpozici směrnice o platebních službách.¹⁰ V rámci přijímání byl zákon označen jako "EU". V důvodové zprávě k tomuto zákonu se (s ohledem na skutečnost, že Směrnice o platebních službách je směrnicí v režimu tzv. plné harmonizace) uvádí, že "při její transpozici do tuzemského právního řádu u institutů upravených touto směrnicí se nemohou členské státy odchýlit od úpravy, která je obsažena ve směrnici, s výjimkou výslovně uvedených národních diskrecí." Směrnicí samu lze považovat za přínosnou, reagující na řadu problémů z praxe, které doposud nebyly ani na území České republiky uspokojivě upraveny. Faktem však zůstává, že se při přijímání směrnice zákonodárce dopustil řady pochybení.

Vedle problémů v chybách v odkazech v rámci poznámek pod čarou se u tohoto zákona jedná i o pochybení závažnější. Zákonodárce používá v některých případech novou terminologii i na místech, kde bylo možné využít stávající pojmosloví z původního zákona o platebním styku¹¹ a dalších předpisů. Ještě závažnější je však pochybení věcné, kdy naopak nedržetím se doslovné citace dané směrnice došlo k zásadní změně obsahu

¹⁰ Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/64/ES ze dne 13. listopadu 2007 o platebních službách na vnitřním trhu, kterou se mění směrnice 97/7/ES, 2002/65/ES, 2005/60/ES a 2006/48/ES a zrušuje směrnice 97/5/ES (dále jen směrnice o platebních službách).

¹¹ Zákon č. 124/2002 Sb., o o převodech peněžních prostředků, elektronických platebních prostředcích a platebních systémech (zákon o platebním styku), ve znění účinném do 31. října 2009

daného ustanovení o odpovědnosti poskytovatele platebních služeb. Směrnice o platebních službách ve svém článku 61 stanoví, že:

"...Odchylně od článku 60 nese plátce ztrátu do výše 150 EUR plynoucí z veškerých neautorizovaných platebních transakcí, která vyplývá z použití ztraceného nebo odcizeného platebního prostředku nebo ze zneužití platebního prostředku v případě, že plátce nezajistil ochranu jeho osobních bezpečnostních prvků před zneužitím..."

Je tedy zřejmé, že například v případě odcizení platební karty a uskutečnění transakcí neautorizovaných plátcem nese tento tzv. spoluúčast do celkového úhrnu 150 EUR, byť by se nejednalo o jednu transakci znějící na tuto částku, ale i o více transakcí. Na druhou stranu, pokud limit na dané kartě umožní provést například dvě platby, každou v hodnotě 150 EUR (celkem tedy 300 EUR), činí spoluúčast plátce dle směrnice o platebních službách "pouze" právě oněch 150 EUR.

V novém zákoně o platebním styku je však uveden text obsahově odlišný. Text § 116 odst. 1 zní:

" Plátce nese ztrátu z neautorizované platební transakce

a) do částky odpovídající 150 eurům, pokud tato ztráta byla způsobena

1. použitím ztraceného nebo odcizeného platebního prostředku, nebo
2. zneužitím platebního prostředku v případě, že plátce nezajistil ochranu jeho personalizovaných bezpečnostních prvků,

b) v plném rozsahu, pokud tuto ztrátu způsobil svým podvodným jednáním nebo tím, že úmyslně nebo z hrubé nedbalosti porušil některou ze svých povinností stanovených v § 101."

Podle tohoto ustanovení by se spoluúčast plátce měla týkat každé jednotlivé transakce, neboť zákonodárce v textu ponechal singulár namísto plurálu. Na první pohled drobná nedůslednost však měla za následek poměrně bouřlivé reakce odborné a posléze i laické veřejnosti. Některé banky se chystaly postupovat podle dikce zákona, jiné se znalostí směrnice o platebních službách avizovaly, že budou postupovat ve smyslu jejího článku 61. S cílem uklidnit a vyjasnit pro některé subjekty poněkud nepřehledný stavu vydala hned na počátku listopadu 2009 Česká národní banka úřední sdělení k ustanovení § 116 odst. 1 zákona o platebním styku týkající se ztráty z neautorizované platební transakce, kterou nese plátce.¹² K odpovědnosti, kterou nese plátce z neautorizované platební transakce, zde ČNB uvádí:

¹² Viz Věstník ČNB, částka 15/2009 ze dne 11. listopadu 2009, dostupné též na http://www.cnb.cz/m2export/sites/www.cnb.cz/cs/legislativa/vestnik/2009/download/v_2009_15_21909320.pdf

"Plátce nese ztrátu ze všech neautorizovaných platebních transakcí do celkové částky odpovídající 150 eurům, a to za podmínek stanovených v § 116 zákona. Limit 150 eur se tedy vztahuje na souhrn částek všech platebních transakcí, které byly provedeny od okamžiku ztráty, odcizení, zneužití nebo neautorizovaného použití platebního prostředku do doby oznámení této skutečnosti poskytovateli podle § 101 písm. b) zákona."

Nedůslednost při transpozici daného ustanovení tedy dala vzniknout poměrně zásadnímu problému. Přestože je text směrnice v daném bodě jednoznačný a ČNB se svým opatřením poměrně úspěšně snažila situaci vyřešit, zůstává faktem, že zákonná úprava je stále chybná. Definitivním řešením ze strany České republiky může být až novelizace § 116 nového zákona o platebním styku ve smyslu opatření ČNB.

Zákon o platebním styku tak vinou nerespektování zásad tvorby finančního práva nebyl bankami ani jejich klienty přijat jednoznačně pozitivně. Nerespektování původní terminologie, zvýšené nároky na adresáty norem vzhledem ke složitým formulacím a zásadní věcné pochybení tak na jistou dobu takřka zastínily potenciální přínos nové směrnice.

Bohužel je třeba konstatovat, že jako problematický se jeví i další připravovaný zákon. V roce 2010 se bude Legislativní rada vlády zabývat návrhem zákona o oběhu platidel. Jistě chvályhodný záměr zákonodárce transponovat do českého právního řádu příslušné směrnice upravující oběh bankovek a mincí¹³ však bude zřejmě limitován tím, že zákonodárce nespojí v jednom zákoně úpravu transponovanou s ustanoveními, které sice z práva EU nevyplývají, nicméně v prostředí národní právní úpravy značně absentují. Česká republika v současné době nemá žádný zákon o měně a jeho ustanovení do značné míry supluje několik paragrafů zákona o ČNB¹⁴ a provádějící vyhlášky. V rámci legislativního procesu však není potřeba

¹³ Nařízení Rady (ES) č. 1338/2001 ze dne 28. června 2001, kterým se stanoví opatření nutná k ochraně eura proti padělání; Nařízení Rady (ES) č. 44/2009 ze dne 18. prosince 2008, kterým se mění nařízení (ES) č. 1338/2001, kterým se stanoví opatření nutná k ochraně eura proti padělání; Nařízení Rady (ES) č. 1339/2001 ze dne 28. června 2001, kterým se rozšiřuje účinnost nařízení (ES), kterým se stanoví opatření nutná k ochraně eura proti padělání na členské státy, které nepřijaly euro jako jejich společnou měnu; Nařízení Rady (ES) č. 45/2009 ze dne 18. prosince 2008, kterým se mění nařízení (ES) č. 1339/2001, kterým se rozšiřuje účinnost nařízení (ES) 1338/2001, kterým se stanoví opatření nutná k ochraně eura proti padělání na členské státy, které nepřijaly euro jako jejich společnou měnu; Nařízení Rady (ES) č. 2182/2004 ze dne 6. prosince 2004 o medailích a žetonech podobných euromincím; Nařízení Rady (ES) č. 46/2009 ze dne 18. prosince 2008, kterým se mění nařízení (ES) č. 2182/2004, o medailích a žetonech podobných euromincím; Nařízení Rady (ES) č. 2183/2004 ze dne 6. prosince 2004, kterým se na nezúčastněné členské státy rozšiřuje použitelnost nařízení (ES) č. 2182/2004 o medailích a žetonech podobných euromincím; Nařízení Rady (ES) č. 47/2004 ze dne 18. prosince 2008, kterým se mění nařízení (ES) č. 2183/2004, kterým se na nezúčastněné členské státy rozšiřuje použitelnost nařízení (ES) č. 2182/2004 o medailích a žetonech podobných euromincím.

¹⁴ Viz zákon č. 6/1993 Sb., o České národní bance, ve znění pozdějších předpisů

komplexní úpravy (jakési dílčí kodifikace) měnového práva ani zásada zohlednění vazeb norem v rámci systému finančního práva dostatečně reflektována.

ZÁVĚREM

Závěrem lze opět slovy Armina Dittmana¹⁵ konstatovat, že z pohledu členských států představuje proces europeizace současně zisk i ztrátu, zároveň však i příležitost ke konstruktivnímu začlenění vlastního práva do procesu europeizace. Europeizace tedy neznamená vnucování národního finančního práva cizí mocí, ale jde (resp. by mělo jít) o proces vzájemného dávání a přijímání.

Literature:

- Bakeš, M., Kotáb, P. Předmět a systém finančního práva. In Bakeš, M. a kol. Finanční právo. 4. vyd. Praha, C.H.Beck, 2006, s. 12 a n. ISBN 80-7179-431-7.
- Brzeziński, B., Kalinowski, M. Prawo podatkowe Wspólnoty Europejskiej. Wydanie 2. Gdańsk: ODDK Ośrodek Doradztwa i Doskonalenia Kadr, 2006. 288 s. ISBN 83-74263-02-4.
- Dittman, A. Europäisierung des Verwaltungsrechts. In Tichý, L. a kol. Europeizace národních právních řádů. Praha: Univerzita Karlova v Praze - Právnická fakulta, 2000, s. 140 a n. ISBN 80-85889-30-7.
- Jurkowska-Zeidler, A. Europejski obszar płatniczy. In Drwiłło, A., Maśniak, D. a kol. Leksykon prawa finansowego. Warszawa: Wydawnictwo C.H.Beck, 2009, s. 116. ISBN 978-83-255-0348-2.
- Kosikowski, C. Financial Law of the European Union. Bialystok: Temida, 2008, s. 15 a n. ISBN 987-83-89620-41-5
- Mrkývka, P. Daňové právo Evropského společenství a ČR. In Evropský kontext vývoje českého práva po roce 2004: sborník z workshopu konaného na Právnické fakultě MU v Brně dne 26.9.2006. Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 147 a n. ISBN 80-210-4182-X.

¹⁵ Blíže viz Dittman, A. Europäisierung des Verwaltungsrechts. In Tichý, L. a kol. Europeizace národních právních řádů. Praha, Univerzita karlova v Praze - Právnická fakulta, 2000, s. 166 ISBN 80-85889-30-7.

*Dny práva – 2009 – Days of Law: the Conference Proceedings, 1. edition.
Brno : Masaryk University, 2009, ISBN 978-80-210-4990-1*

- Mrkývka, P. a kol. Finanční právo a finanční správa. I. díl. Brno: Masarykova univerzita, 2004. ISBN 80-210-3578-1.
- Šramková, D. Mezinárodní aspekty berního práva. In Radvan, M. a kol. Finanční právo a finanční správa. Berní právo. Brno: Masarykova univerzita a nakladatelství Doplněk, 2008, s. 498 a n. ISBN 978-80-210-4732-7.

Contact – email

Dana.Sramkova@law.muni.cz - David.Sehnalek@gmail.com

Zpracováno za podpory Grantové agentury České republiky, grantový projekt č. 407/09/P494.