

rově peníze jsou nejhybnějším a nejlikvidnějším živlem celého dění hospodářského.

Nelze tedy ani t. zv. produktivní inflaci pokládati národohospodářsky za prospěšnou. Dovede snad zdánlivě na čas oživit podnikavost, zvýšiti export, zmírniti nezaměstnanost, ale tyto její účinky přestanou, jakmile poklesem měny a zvýšením domácích cen a mezd vyrovná se disparita kupní síly měny doma a kursu jejího v cizině. V tom okamžiku nastane nová krise, horší stavu dřívějšího. Novou inflací nastane zase přechodné ulehčení, ale zase s novou reakcí. A tak to jde dále, se stupně k stupni, jak to ukazuje živý příklad Rakouska a Německa. Jen ti, kdo v tomto řitění se do neznámé hlubiny vidí národohospodářský prospěch celku, mohou doporučovati a hájiti inflaci.



Základní zákon berní.

K diskusi: Dr. Vilém Funk.

Dnem 23. prosince 1919 vstoupil v Německu v působnost říšský zákon o dávkách (Reichsabgabenordnung) z 13. prosince téhož roku, jímž zavedena řada všeobecných zásad pro daně, jež vybírají se zcela neb z části ve prospěch říše. V zákoně tomto sestaveny veškeré předpisy o organizaci úřadů finančních, o jejich místní a věcné příslušnosti, o vzniku a dospělosti nároků berních, o způsobilosti k jednání, o zastupování, plné moci a ručení, dále o zániku závazků berních (zejména placením a promlčením), o nárocích náhradních, o zjišťování hodnoty, o řízení berním (zejména o právech a povinnostech poplatníků, úřadů a osob jiných), o prostředcích opravných, vymáhání dávek a konečně jednotné předpisy o formálním a materiálním právu trestním. Zákon, vyplňující 463 paragr., uvádí způsobem soustavným zásady všeobecného práva berního v obj. smyslu, jest, pokud mi známo, prvním dílem toho druhu a může nazván býti základním zákonem berním. Snad jest v něm mnoho zbytečně rozvleklého a mnohé, co bylo by lze podrobiti důvodné kritice, však ten, kdo ví, s jakými, a to možno říci bez nadsázky, obrovskými obtížemi spojeno jest, jak pro praxi, tak i pro theorii, ovládnouti a vyvoditi všeobecné zásady práva berního, roztroušené v spoustě zákonů, dovede oceniti a pochopiti velký význam tohoto díla zákonodárského. A není to snad zásadní snaha nápodobení vzorů ciziny, ale diktát, který vyvolává skutečná potřeba, řeknu-li, že to, co uskutečněno bylo v Německu, doporučovalo by se, třeba ne v doslovu, ale s jistými obměnami, zavést i u nás.

V důsledku zák. z 28. října 1918 č. 11 sb. z. a n. převzali jsme i pro obor berní normy, jež platily jednak v Rakousku, jednak v Uhrách. Jak rakouské, tak i uherské právo berní nebylo jednotně kodifikováno, ono jest konglomerátem předpisů, jež jsou výsledkem různých dob a názorů a vyvolány byly namnoze okamžitými potřebami státu, zejména potřebami válečnými a jinými okolnostmi. Ono netvoří tudíž jednotný celek, jenž ovládan byl by jednotnou ideou, a jenž by se byl z ideje takové vyvinul, nýbrž jeví se jako historicky se vyvinuvší útvar norem nesouvislých, namnoze si odporujících. Předpisy jsou z části data velmi starého, jež dle potřeby doby nebyly úplně reformovány, nýbrž pouze doplněny řadou novel tak, že vznikly velké labyrinty, v kterých naléztí Ariadninu nit dovede stěží praxe a tím méně strany k placení povinné. Typickým příkladem toho jsou rakouské a uherské zákony poplatkové z r. 1850 a v zemích historických dosud platné předpisy o dani činžovní. Finančním potřebám bylo vyhověováno přibíráním ke starým vžitým dávkám dávek nových, aniž současně vytvořen byl opravdový systém berní. — Celá řada otázek, a to zejména v oboru všeobecného práva berního, nedošla ani úpravy v normách obecně závazných, nýbrž v řadě výnosů, úředních návodů, normalí atd., jež nebyly ani řádně publikovány, namnoze neprovádějí zákon, nýbrž překročují zákony, odchylují se od obsahu zákonů, ano jsou s nimi v rozporu, a jimž nelze proto přiznati moci závazné.

K tomu přistupuje, že terminologie zákonů berních jest nejednotná a nedokonalá, pevné, určité terminologie k vyznačení základních pojmů vlastně ani není. Někdy užívá se výrazů zastaralých vedle moderních; k označení téhož pojmu používá se označení různých, totéž označení má namnoze různý význam a různé právní důsledky.*) Nepochybně působila zde nejen různodobost vzniku zákonů berních, byrokratické rozdělení agend mezi různé odborné skupiny s vlastními tradicemi, názory a navyklostmi a nedostatek legislativních bureau, jež pečovala by o jednotnost redakce, ale zejména to, že ani v Rakousku ani v Uhrách nebylo pečováno o intensivnější právnickou výchovu v oboru finančního práva. Vždyť zejména na universitách bylo právo finanční jedinou z důležitých disciplin právnických, jež měla povahu discipliny neobligátní, a současně disciplinou, jež nebyla předmětem zkoušek právnických dokonce ani při rigorosech,

*) Tak výraz »ručení« užívá se tu ve smyslu povinnosti k placení vůbec, jinde ve smyslu závazku solidárního dle zásad stejných jako dle § 891 obč. zák., jinde ve smyslu právě opačném. Někde rozumí se jím závazek podpůrný. Srv. z četných případů na př. § 77 zák. z 25.X. 1896 č. 220 ř. z. při všeobecné dani výdělkové ve srv. s čl. 56 prov. nař. k témuž zák. »Berní a poplatné řízení« je někde formálním objektem berním, jinde je to skutečností konstituující vznik, jinde i splatnost závazku berního, někde značí i řízení ukladačí. Srv. i mé články ve Sborníku věd právnických 1903 (Zánik a změny pohledávek daňových) a čl. Erlöschung öffentl. Abgaben v Österr. Staatswörterbuch II. vyd., a Myrbach, Grundriss des Finanzrechtes, II. vyd. 1916.

na jejichž základě získáván doktorát veškerých práv. Tím chybělo i pole pro výchovu právníků pro obor práva finančního a pro vytvoření se onoho určitého vedení, jež v jiných oborech právních podává právníká theorie. Není divu, že přesnost, jednotnost, ano ujasněnost pojmová, jež dovede dáti normě právní v první řadě dobře theoreticky vzdělaný právník a vyvinutá theorie právní, v oboru našeho finančního práva chybí.*) Zákonům finančním věnována vládami pozornost téměř výlučně s hlediska finančně-politické dostačitelnosti, v parlamentech přihlíženo k stanoviskům zájmovým a politickým. Snaha po propracování zákonů i po stránce právníkové ustupovala, a to značně ustupovala, do pozadí. Ač v době po převratu patrně poněkud zlepšení, nelze mluvit valně o nápravě i při zákonech finančních v době té vydaných. Jednáno zde s ukvapeností a bez dostatečného propracování, někde snad hůře než dříve. Ovšem, dlužno objektivně přiznati, že valnou část viny nese expresní rychlost, s jakou se dalo vyřizování důležitých zákonů berních v našem prvním národním shromáždění.

Normy materiální trpí nejasností a nepřehledností, a souhlasím plně s posudkem uvedeného kritického spisu prof. Schmidta, že pravému porozumění a plnému ovládnutí materiálního práva nestojí v žádném oboru právním takové obtíže v cestě jako v oboru finančního zákonodárství. Úsudek tento vyslovený pro obor finančního zákonodárství rakouského možno v plné míře akceptovati i pro zákonodárství uherské, jež ostatně, zejména ve starších fásích vývojových, převzalo mnohé z toho, co dříve zavedeno bylo v Rakousku. Plnou správnost toho uvědomíme si, jakmile počneme zabývati se základními pojmy materiálního práva berního: subjekt berní, povinnost daňová, vznik, dospělost, splatnost závazku berního, s nimiž souvisí řada otázek jiných, na př. promlčení,**) základ pro vyměřování,***) a každý z těchto základních pojmů dovede vzhledem k nejasnosti a různému řešení v jednotlivých zákonech berních podati materiál pro obsáhlé theoretické pojednání. A sledujeme-li i judikaturu správního soudu, vidíme nejlépe, jak nejasnost tato vede k rozmanitým výkladům v praxi. Jsem přesvědčen, že by vyřešení těchto základních pojmů materiálního práva berního v »základním zákoně berním«, na jehož podkladě by pracovány byly jednotlivé zákony

*) Stav tento ostatně trvá beze změny dosud a vede k nepříznivým konsekvencím jak pro obor theorie, tak i praxe a legislativy finanční, jak poukázal jsem ve více člancích posléze ve Finančním Obzoru 1920. Tak i Schmid: Studien über die Reform des österreichischen Finanzverwaltungsverfahrens, Vídeň 1909, a Meisel, čl. Gefällsstrafverfahren, Oesterr. Staatswörterbuch, 2 vyd.

**) Srov. cit. můj čl. ve Sborníku 1903 a čl. Promlčení dávek veřejných tamže 1902.

***) Tak tam, kde základ tento tvoří hodnota předmětu. Zde patrný zejména chaos, ježto v různých zákonech vychází se z nejrozličnějších hledisek základních při oceňování těchto předmětů dle druhu dávky, případně i dle berního aktu, při jehož příležitosti se dávka ukládá (srv. zejm. zákon poplatkový, různé jeho novely, zejm. kde běží o poplatky povahy partiálních daní obchodových, daň z obohacení, dále dávka majetková).

berní, dovedlo odstraniti mnoho sporů a obtíží při praktickém výkladu zákonů speciálních a dáti jim potřebné jednotné směrnice, ale zároveň odstraniti to, co sesiluje, nikoli ku prospěchu nestrannosti, postavení orgánů finančních a umožňuje libovůli.

Tvoří-li materiální právo obtížný terén více po stránce interpretační, dospějeme po stránce našeho formálního práva berního nejen k obtížím výkladu z důvodů stejných jako v části materiální, ale i k tomu, že chybí zde řada těch součástí a institucí řízení, jichž existenci řádné řízení berní předpokládá.*) Valná část zásad řízení ustálila se teprve působením praxe správního soudu opřené více důvody slušnosti a účelnosti, než předpisy pozitivními. Pro všechny části řízení berního nebyla rozřešena ve formě všeobecné normy otázka zastupování stran v řízení a zejména ani to, zda a do jaké míry jsou povinny úřady finanční se zástupci těmito jednati. V řízení ukladacím, t. j. té části řízení, jehož účelem jest zjištění subjektů a objektů poplatných, postrádáme všeobecných předpisů, jež poskytovaly by dostatečnou ochranu stran před možnou libovůlí a vyznačovaly by práva a povinnosti stran v řízení, zejména jež konstituovaly by přesně právní (t. j. právně vynutitelný) nárok na osobní výslech stran a na produkci určitých průvodních prostředků v zájmu strany. V r. 1913 podal jsem u příležitosti jednání o t. zv. malém finančním pláně na říšské radě společně s posl. Drem Rašínem řadu návrhů, jež měly zajistiti plnou obranu stran poplatných v řízení ukladacím při dani z příjmu, z nichž velká část došla v novele z r. 1914 uskutečnění**) (zásady její převzaly ostatně některé zákony pozdější: tak zákon o dani válečné, o dani majetkové a nový zákon o dani z obratu). Vyznačení takovéhoto všeobecných zásad v »základním zákoně berním« bylo by nejvyšší žádoucí v zájmu spravedlivého ukládání daní.

Závady řízení o opravných prostředcích dobře charakterisuje zpráva výboru finančního našeho senátu podaná u příležitosti

*) R. 1906 byla otázka reformy a modernisace správního řízení finančního uvedena na pořad jednání českou advokátní komorou ve formě dotazníkové akce o vadách řízení stávajícího a žádoucích reformách v tomto oboru, v níž dožádání byli o dobrozdání právní zástupci obou národností. Navazuje na tuto akci podal universitní prof. Ferd. Schmid velmi instruktivní a pronikavé pojednání ve spise v poznámce 2. citovaném, z něhož vyčísti možno hlavní směrnici, jíž reforma ta, krajně žádoucí, bráti by se měla. V podobném směru pohybuje se vedle jiných i spis českého právníka Dr. H. Glasera z r. 1906: Ueber die Reform des Administrativverfahrens unter besonderer Berücksichtigung der leitenden Finanzbehörden a r. 1913 vydaný spis Dra P. Grünwalda: Aufgaben und Mittel der staatlichen Verwaltung der direkten Steuern in Österreich. Potřeba ta patrná i z cit. spisu prof. Myrbacha o finančním právu rakouském a obsáhlého spisu Conradova (Handbuch des österr. Finanzverwaltungsrechtes 1913). Nevím, zda a pokud v maďarštině vydané spisy zabývají se touže otázkou i pro obor uherského práva finančního. Zde však učiněn alespoň význačný krok k řešení otázek formálního práva berního v zákoně o správě veřejných daní (čl. zák. XII: 1909, nař. 50.000 ex 1913).

**) Podrobnější odůvodnění srv. Funk: Rakouská osobní daň z příjmu se zřetelem k návrhům finančního výboru. Český Čtenář 1913.

jednání o doplňcích zák. z r. 1876 č. 28 ř. z. o lhůtách k opravným prostředkům v řízení před úřady finančními (čís. 1333, 5 zas.) a resoluce k ní připojená. Zpráva ta uvádí: »Při této příležitosti nutno vytknouti, že řízení o opravných prostředcích není — mimo lhůty — upraveno dostatečným způsobem ani po vydání zákona ze dne 19. března 1876, č. 28 ř. z., a to tím méně, ježto t. zv. »sestavení« uvedené ve výnose finančního ministerstva ze dne 3. dubna 1876, č. 1479 F. M., nemá povahy »nařízení« obecně závazného, nejsou publikovány v říšském zákoníku a obsahují nad to četné předpisy contra legem. Bylo by si tedy přáti, aby předpisy, jednající o řízení a opravných prostředcích byly podrobeny revisi, a aby provedena byla reforma, odpovídající době a zkušenostem nabytým řízením dosavadním, zejména za účelem odstranění pochybností v základních otázkách, patrných v judikatuře správního soudu.« — Resoluce uvádí pak podrobněji: »Zejména bylo by žádoucím: 1. aby řízení v celém státě upraveno bylo dle zásad, pokud možno, stejných; 2. aby počet instancí byl zmenšen a stanoven pokud možno při všech dávkách počtem stejným; 3. aby volena byla legální dikce pro označení opravných prostředků stejná (na př. odvolání) a nikoliv promiscue odvolání, rekurs, stížnost a pod., jako dosud, což působí zmatek; 4. aby vydány byly přesné předpisy o legitimaci stran; 5. aby zákonně byla upravena t. zv. obnova řízení a t. zv. navrácení v předešlý stav, a obě aby bylo vybudováno dle zásad aequity.«

Účelem těchto řádek bylo odůvodniti pouze se stanoviska povšechného potřebu vydání základního zákona berního. Přirozeně nemohly se státi předmětem úvahy detaily, jichž rozbor vyplnil by celou knihu a rozhodně musil by daleko překročiti místní rozsah článku revuálního.

Jest otázkou, kdy doporučovalo by se vydání základního všeobecného zákona berního? Jak z různých oficiálních prohlášení zřejmo, jedná se o novou velkou reformu daňovou — reformu, již bylo by vítati již v zájmu uskutečnění unifikace předpisů berních u nás a na Slovensku a potřebou nahrazení zastaralého a namnoze přežilého systému moderním, potřebám doby více odpovídajícím. A tu dle mého úsudku doporučovalo by se předem vydati zákon všeobecný jakožto předpis základní, na který kladeny byly by teprve kameny další velkého díla reformního. Tím zaručilo by se stejnoměrné provedení nových berních zákonů a odpadla by v předpisech speciálních mnohá zbytečná opakování týchž zásad pro všechny platných (tak opakování předpisů o řízení). Největší výhoda spočívala by však v jednotné právní dikci (jíž by odstraněny byly již předem četné rozpory interpretační, jež za dnešního chaosu terminologického jsou na denním pořádku) a v možnosti přizpůsobiti detail obsahu zákonů speciálních základním zásadám zákona všeobecného (tak všeobecným normám o vzniku, dospělosti, vykonatelnosti a čet. j.).

Nedoporučoval bych však, by vypracování zákona svěřeno bylo výlučně úředníkům finančním. Ne že bych předpokládal, že by neměli plné způsobilosti právnické, ale obávám se, že ovládnání jsou příliš jednostranným názorem fiskálním. Je to již čímsi vžitým a prostě výsledkem dlouholetého zaměstnání. Mám po této stránce zkušenosti z vlastní praxe u úřadů finančních a z doby činnosti své ve finančním výboru říšské rady, kde mnohdy, zejména když jednalo se o úpravu práv stran v řízení ukládacím, bylo s vedoucími odborovými přednosty sváděti úporné boje o věci se stanoviska aekvity sice samozřejmé, jež neodpovídaly však jednostrannému fiskalismu. Nynější ministr finanční, který současně se mnou byl členem výboru finančního a byl sám svědkem oněch bojů, mohl by mi jistě plně dosvědčiti správnost toho. Snad by bylo nejlépe ponechat i prvě vypracování buď výlučně ministerstvu pro sjednocení zákonodárství neb společně s ministerstvem financí, neb utvořiti k prvním pracím odbornou, počtem omezenou komisi ze zástupců obou těchto ministerstev a z theoretiků i praktiků z oboru práva finančního a civilního. Ovšem předpokládal bych skutečné odborníky bez jakéhokoliv zřetele na klíč politických stran, jímž u nás bohužel otevírají se dvěře ku všemu. Návrhy by se doporučovalo předložiti před předložením parlamentu — ale i tu opět kruhu omezenému — odborným zájmovým korporacím, zejména komorám a poradnímu sboru pro otázky hospodářské. Postup tento odůvodněn byl by nepochybnou obtíží díla, zejména po stránce právnické přesnosti, dalekosáhlým jeho významem pro celý další vývoj finančního práva a velkým jeho dosahem pro všechny vrstvy.

Nejvýše reformy potřebné jest dále řízení vykonávací (exekucní), jež nyní opírá se o zastaralé, moderním názorům nevyhovující předpisy. Při této části řízení doporučovalo by se zejména, aby u příležitosti nové úpravy přesně ohraničen byl obor působnosti soudů a úřadů finančních. — Pokud se týče řízení trestního, volá po nové jeho úpravě nejen zastaralost předpisů a rozpor jich s moderními názory o řízení trestním, ale zejména okolnost, že v nedostatku jeho unifikace naráží i na veliké obtíže celá akce unifikační v oboru berním na Slovensku.

Pokud se týče předpisů o organizaci a kompetenci úřadů finančních, jest předem požadavkem politickým, aby jejich jednotnou úpravou odstraněn byl správní dualismus finanční v zemích historických a na Slovensku. Mám přesvědčení, že pokud v částech uherských bude pocítována pod nohami zákonná půda uherská v oboru berním, dokud vedení správy berní bude příslušet orgánům těm, kterým příslušelo v Uhrách, a jiným než v ostatních částech státu, chyběti bude jeden z podstatných elementů pro plné vytvoření myšlenky celostátní na Slovensku a v P. Rusi a že obyvatelé obou těchto částí budou se cítiti stále ještě Uhry. — Vedle tohoto politického momentu mluví však pro novou úpravu předpisů o organizaci a kompetenci úřadů další

úvahy, že předpisy platné jsou namnoze data velmi starého, že kompetenční zásady jsou často neurčité a že není v nich zejména náležitě oceněn a rozlišen význam a úkol instancí nižších oproti vyšším, jimž přikázány, namnoze bez důvodu, mnohé ryze správní záležitosti, jež lépe by mohly býti vyřizovány od instancí nižších a jež instance vyšší jen zbytečně zatěžují. Mnohá »kompetenční oprávnění« a zbytečné rozšíření úkolu vyšších instancí vedou jen k rozvleklosti a nákladnosti řízení.

Má-li správa finanční ony obrovské úkoly, jež jí jsou uloženy, překonati, musí býti podstatně přeměněna, z části nově vybudována a zjednodušena. Nepostačí však dle mého úsudku pouze reformace vnější, nýbrž bude třeba i reformace vnitřní, zejména musí býti postaráno o rozčlenění vnitřní agendy dle podstaty otázek, o jichž řešení se jedná, a o takovou výchovu úřednictva, aby úkol svůj, v němž docházejí řešení nejen otázky právní, ale i hospodářské, řádně ovládnouti mohlo.*)



Ústav pro technické hospodářství průmyslové při Masarykově akademii práce.

Doc. Dr. V. Verunáč.

I. Vznik, vývoj a realizování myšlenky.

Technika a hospodářství jsou tak úzce navzájem spjaté, že nelze se diviti různostem názorů, které vznikly v literatuře při posuzování jejich vzájemného poměru. V jádře byly to od prvo počátku hlavně dva theoretické směry; jeden všímá si více vlivu technické práce na život hospodářský vůbec, druhý bral v úvahu jednotlivé podniky, jejich provoz, možnosti vnitřního uspořádání a p. Vznikla tak znenáhla souhrnná nauka o technickém hospodářství, všeobecně zvaná technickou ekonomikou — rázu převážně technického. Vycházejíc z předpokladu, že technické pochody výrobní jsou řízeny zákony věd technických a přírodních,**) ukazuje tato nauka racionelní cestu za využitím technických pochodů k účelům hospodářským. V naší úvaze chceme si všimnouti jen významu technické ekonomiky pro dnešní a budoucí poměry.

Již r. 1911 pocítovala se nutnost věnovati technickým pochodům po stránce jejich účelnosti a hospodárnosti daleko větší pozornost,

*) Reichsabgabenordnung (§ 9) zdůrazňuje výslovně, že mají úředníci finanční býti pro obor svůj zvláště předvzděláni. — Podobně má a Rašínova resoluce k zprávě výborové č. 1890 příl. k XXI zas. sněm. posl.

**) Ing. A. Bašus: »Technika a hospodářství« v časop. »Technika XX. století« I. ročn. 1911.