

O racionalisaci v příjmovém hospodářství státu a autonomní finanční správy.

- I. Příjmové hospodářství finanční správy v rámci správním vůbec a všeobecná hlediska.
- II. Příjmové hospodářství státní:
 - A) Zákonodárství:
 - a) zákonně-technická racionalisace,
 - b) materiální zákonodárství,
 - c) formální zákonodárství.
 - B) Správa státních příjmů v užším smyslu:
 - a) Sloučení finančních úřadů:
 - 1. racionelní správa úřadů,
 - 2. odstranění korespondence mezi sloučenými úřady a snazší jejich spolupráce,
 - 3. zjednodušení pro obecnstvo.
 - b) Racionalisace vnitřního úřadování (osobní a věcné náklady):
 - 1. vyměřování,
 - 2. sčítování,
 - 3. vymáhání.
 - c) Styk se stranami:
 - 1. ústní styk,
 - 2. písemný styk.
 - d) Styk s jinými úřady.
 - C) Racionalisace kontroly daňové povinnosti.
 - D) Racionalisace v judikatuře.
- III. Racionalisace v příjmovém hospodářství autonomních samosprávních svazků:
 - A) Samostatné dávky.
 - B) Přirážková daň.
- IV. Požadavek neodvislosti finančních úředníků.

I. Příjmové hospodářství finanční správy v rámci správním vůbec a všeobecná hlediska.

Nejlepší kniha, jež od dlouhé doby byla napsána v oblasti finanční vědy, jest „Finanční věda“ od dr. Karla Engliše, jež se loni objevila na knižním trhu. V této knize poskytuje Engliš čtenáři hojné bohatství starých a nových myšlenek a dějiny finanční vědy budou snad teprve po letech toto dílo správně hodnotiti již pro jeho nové a obsažné úvahy.

Avšak také způsob vyjadřování, jehož Engliš v tomto díle používá, jest tak jasný, srozumitelný a přesvědčivý a při tom tak stručný, že čtenáře nikdy neunaví. Je to učebnice v nejpravdivějším slova smyslu.

Finanční věda Englišova nepoučuje ani tolik o existujících zařízeních, ani snad o dějinách finanční vědy, nýbrž spíše učí, jak hospodářsky mysliti o problémech finanční vědy, při čemž tyto problémy se vytyčují v nejširším smyslu. Je jasno, že každá věda se zakládá na praktickém účelu, a jestliže Engliš ve své knize všude vždy znovu se snaží zdůrazniti zákony hospodářského myšlení, ideologii, má tato ideologie sama o sobě jen tehdy materiální hodnotu, jestliže se s ní prorazí v praxi a jestliže také v praxi může býti hodnocena. Nestačí, jestliže u jednotlivých problémů, jak se vynořují, i když za daných okolností správně hospodářsky myslíme, snažíme se vždy vykonati to nejlepší, nýbrž je nutno se snažiti použití ideologie hospodářského myšlení v určité systematice všude tam, kde je to možno. Lékař, jenž potírá pouze jednotlivé symptomy nemoci, přináší chorému přechodné zlepšení, lékař však, který zasáhne zlo u kořene, přináší nemocnému uzdravení.

Jestliže tedy chceme použití hospodářské ideologie systematicky, kde nutno začít? Jistě tam, kde existující nedostatky, jsou dle zákonů této ideologie nejzřejmější. Čím bližší nedostatek jest, tím zřejmější je, nebo alespoň by měl býti.

Abychom pokračovali v praktickém příkladu lékařově, můžeme říci: Lékař musí nejdříve vyhojiti své vlastní bolesti v krku, nebo dáti si je vyhojiti svým kolegou, než může přispěti pacientovi. Jinak by se mu mohlo stát, že z bolesti v krku vyvine se zápal plic a lékař zemře, čímž se nepomůže ani jemu ani jeho pacientu.

Jest proto zcela logické, jestliže každý v první řadě odstraňuje chyby u sebe, aby mohl tyto chyby pak odstraniti u jiných.

Finanční správa jest povolána v první řadě k tomu, aby pomohla hospodářské ideologii k proniknutí.

Finanční správa působí svým příjmovým hospodářstvím společnosti újmu, již jest povinna změnit v užitek (viz Engliš str. 389). Hospodářský postulát podle Engliše jest dosažení ideálního člověka. Zajisté i ostatní odvětví správní mají míti tento postulát na zřeteli, ježto však jim jsou přikázány zvláštní speciální úkoly, mají sklon k tomu, aby vždy dávaly přednost své činnosti, t. j. prostředkům k dosažení hospodářského postulátu, jehož opatření náleží k jejich úkolům.

Objektivní úsudek, takřka jakési rozsuzování mezi jednotlivými odvětvími správními o otázce, které prostředky a v jakém pořadí jsou nutny k dosažení hospodářského postulátu, náležejí do jisté míry právě finanční správě, neboť ona opatřuje prostředky.

Správně uvažující finanční správa, jež sleduje Englišovu ideologii hospodářského myšlení, musí v důsledku tohoto myšlení přikročiti k tomu, aby v první řadě odstranila nedostatky, jež na ní samotné lpí. Jestliže tedy hospodářská ideologie má býti změněna v praxi, musí finanční správa, jež má této ideologii všeobecně přispěti k proniknutí, začíti v první řadě u sebe samé.

Bylo by ještě třeba říci něco o pojmu racionalisace. I zde chceme použiti Englišova díla. Jest zajímavé, že Engliš pojednává o hospodářské racionalisaci zevrubně jen s hlediska hospodárského hospodářství výdajového pod podtitulkem hranice veřejných výdajů (str. 47 cit. díla); hospodářská racionalisace v příjmovém hospodářství se zdůrazňuje více méně jen nepřímou, na př. také na str. 389. To, co platí pro racionalisaci ve výdajovém hospodářství, platí však samozřejmě také pro racionalisaci v hospodářství příjmovém. Na př. automatický postup úředníků, kteří jsou činní ve výdajovém hospodářství, jest stejně neracionelní okolností jako u úředníků, kteří pracují v příjmovém hospodářství státním. Neracionelní příjmové hospodářství státní jest dokonce ještě mnohem zřejmější než neracionelní hospodářství výdajové. Ježto příjmové hospodářství zároveň spadá do kompetence onoho činitele, jenž jest

v první řadě zodpověden za hospodářské myšlení pro splnění hospodářského postulátu, bylo by tedy zcela oprávněno, kdyby racionalisace státního hospodářství příjmového byla zahájena jako nejbližší a nejdůležitější úkol finanční správy.

Uskutečnění této racionalisace státního hospodářství příjmového naráží však na překážky nikoliv nepodstatné. Tyto překážky částečně skutečně existují, částečně jsou pouze tvrzeny.

Nejdůležitější otázkou je: Kdo má provést tuto racionalisaci v příjmovém hospodářství finanční správy? Jsou zde pro to dostatečně vhodné osobnosti?

Tato otázka může snad býti již velmi brzy zodpověděna kladně, jestliže finanční správa síly, jež má, dá k dispozici pro tento účel, resp. přijme do svých služeb vhodné síly.

Druhá otázka: Pracovala finanční správa vždy neracionelně? Finanční správa nebyla vždy neracionelní, zejména nikoliv v oné době, kdy ještě bylo hospodářství naturální, avšak finanční správa stávala se vždy neracionelní tehdy, když se nedovedla přizpůsobiti technickému pokroku hospodaření. Tak na př. po léta se u berních úřadů platilo neracionelně v hoto-
vosti, kdežto v hospodářském životě již dávno bylo zavedeno placení poštovním šekem. Při zavedení platů daní poštovním šekem byly konservativně smýšlejícími úředníky vznášeny všemožné námitky. Kdyby dnes se někdo pokusil novoty, jež se vyvinuly v soukromohospodářském životě, přenést na příjmové hospodářství finanční správy, uslyšíme podobné námitky. Jen silná ruka s autoritou povznesenou nad odbory finanční správy bude s to tento odpor odstraniti.

Třetí otázka: Hodí se vůbec soukromo-hospodářské metody pro příjmové hospodářství finanční správy, kdyžť postulát finanční správy jest jiný než postulát soukromého podnikání?

Této otázky nelze zodpovídati všeobecně, musí býti řešena odborníky, kteří se vyznají jak v soukromém hospodářství, tak také ve státním hospodářství výdajovém a příjmovém, nikoliv jednostranně odborníky té neb oné skupiny. Jinými slovy, musí býti dána záruka za to, že se nebude postupovati s hlediska prestižního, nýbrž že se bude uvažovati o oněch drahách, které Engliš ve svém díle tak znamenitě vytyčil.

II. Příjmové hospodářství státní.

Mnohým snad bude se zdáti nesystematickým, jestliže pod tímto názvem se uvádí také zákonodárství a judikatura, když příjmové hospodářství státní přece všeobecně se pokládá za odvětví veřejné správy.

To by byl ryze formální způsob nazírání: hospodářská úvaha jest teleologická, jak Engliš jasně dokazuje.

Musíme se proto tázati, jaký jest účel a jaké jsou prostředky? Účel, t. j. racionalisace státního hospodářství příjmového, žádá však v dalším smyslu jistě také racionalisaci zákonodárství a judikatury, tedy racionalisaci všech státních činností v této oblasti, nikoliv jen racionalisaci správy v užším smyslu.

Zákonodárství upravuje přece konec konců [v hrubých rysech správu a v jistém smyslu působí i judikatura normativně.

Budeme níže s tohoto hlediska uvažovati o státním příjmovém hospodářství v poměru k poplatníkům.

A. Zákonodárství.]

Racionalisace v zákonodárství jest tím nutnější, že rozsah úkolů moderního státu se zvětšuje. Ježto každý státní občan má znáti všechny zákony (požadavek to nemožný, neboť sotva existuje právník, který by znal všechny zákony třeba jen jediného státu), jest nutno při sestavování zákonů dbáti toho, aby bylo možno existující ustanovení alespoň snadno nalézt. K tomu slouží v první řadě sbírka zákonů. Avšak i v zákonu samém musí býti jistá systematika, která zčásti se již zakořnila, v mnohých zákonech jí však, bohužel, ještě postrádáme.

a) Racionalisace zákonů po stránce technické dosáhne se tedy v první řadě správnou systematikou zákona. Již dnes nikomu nenapadne hledati den účinnosti na začátku nebo uprostřed zákona, ví se, že tato ustanovení se uvádějí na konci zákona. Tak má každý zákon i dále dle možnosti býti systematicky rozčleněn. Materiálně právní ustanovení mají býti odlišena od formálně právních ustanovení, všeobecná ustanovení oddělena od zvláštních. Celá stavba zákona má se přizpůsobiti dle účelu zákona. Nesmí se státi, aby zákonem se upravovaly záležitosti, jichž bychom tam podle jeho titulu nemohli tušiti atd., atd.

Tyto požadavky nejsou jistě vždy specifickými požadavky pro zákony, jež se týkají finanční správy, avšak dle toho, co bylo řečeno úvodem, měla by býti finanční správa prvá, jež by pečovala o udržení této systematiky při příslušných osnovách zákonů.

Vedle systematiky vyžaduje racionalisace zákonů po stránce technické také ještě přehledné seskupení zákonných ustanovení.

Máme již v dosti slušném rozsahu racionalisaci zákonů po stránce technické za sebou. Jest to daňová reforma z r. 1927. Tato daňová reforma jest v první řadě racionalisací zákonně-technickou, vztahuje se však jen na přímé daně. To jest teprve jeden krok, byť i značný.

Další krok na tomto poli bude tvořiti reforma poplatkového zákona. Zde bude velmi nutno dbáti toho, aby zákonně-technická racionalisace se pokud možno přizpůsobila daňové reformě, aby zejména ustanovení o řízení v poplatkových záležitostech byla pokud možno srovnána s řízením ve věcech daňových, by nebylo žádných potíží oba zákony jednou zrovna tak sloučiti jako úřady, jež jsou určeny k jejich provádění. Poslední metou zákonně-technické racionalisace jest sloučení všech zákonných předpisů, jež upravují poměr státního hospodářství příjmového k poplatníkovi v jeden jediný zákon.

Zákonně-technicky jsou na př. neracionelní vzorná pravidla pro obecní dávky. Každá malá dávka se zde upravuje zvláštním nařízením s ustanoveními úplně uzavřenými, samozřejmě nanejvýše neúplnými.

b) Pojednávati zde podrobně o racionalisaci v materiálním zákonodárství, pokud jde o příjmové hospodářství finanční správy, tedy o racionalisaci v zákonodárství daňovém, poplatkovém, monopolním a celním atd., přesahovalo by daleko rámec tohoto článku. Jen všeobecně možno říci, že jest racionelnější míti málo a vydatných dávek, než mnoho a nevydatných. I zde však nutno přihlížeti k tomu, že způsob rozvržení zatížení není snad lhostejný.

Hospodářské síly v národním hospodářství působí v organismu státním stejně hojivě jako příroda v těle lidském. Nesmíme ovšem ani přírodě u lidského těla příliš důvěřovati. Mnohdy bude lépe velkou operaci rozdělit na dvě nebo několik menších operací. Náš hospodářský organismus by ještě nesnesl jednotné daně. Není tím však řečeno, že snad jednou

by jí nesnesl. Kdyby se na př. řeklo, že na místo rozmanitých poplatků, po případě dopravní daně, již průmyslníci a živnostníci ve svých živnostech musí platiti, na př. na místo kolkování obchodních knih, faktur a účtů, poplatkového ekvivalentu, smluvních poplatků všech druhů, poplatků ze služebních smluv, zkrátka všech poplatků, jež příjmové hospodářství státní vyžaduje kromě daně výdělkové od podniků, zavádí se paušál ve formě roční dávky z majetku v určité výši, byl by to, hospodářsky mluveno, podstatný pokrok na poli racionalisace materiálního zákonodárství. Předpokládáme-li, že výše dosavadních zatížení a výše nového zatížení z dávky z majetku jest v korunách stejně vysoká, na př. v každém z obou případů 100.000 Kč, a máme-li za to, že tyto různé dávky by zůstaly po pět let stejné, tedy po provedené racionalisaci by dávka podstatně stoupla, zvyšoval by se však také každoroční zisk pro podnikatele zbývajících a opět dani podrobený, neboť podnikatel by si ušetřil jistý počet pracovních výkonů, jako přiznání a hájení svých práv, jeho režie by klesla, jeho zisk by stoupal. V ještě větším rozsahu jest tomu tak u příjmového hospodářství státního. Kdybychom měli za to, že by odpadla řada malých státních dávek a byla nahrazena jedinou větší dávkou, ušetřil by také stát velmi podstatně na výlohách za vyměřování a vymáhání.

c) Formální zákonodárství.

Formální zákonodárství upravuje řízení. Vztahuje se na přípravné řízení, na vyměřovací řízení a řízení vymáhací. Zde jest racionalisace tím snazší, čím racionelnější bude organizace úřadu.

Formální předpisy připouštějí ještě nejspíše racionalisaci a bylo by velmi žádoucí, aby všechny předpisy o řízení, jež by byly shrnuty do zvláštního kodexu, byly obsaženy v jednom řádu o řízení pro daně i poplatky všeho druhu. Bude ovšem jistě třeba jinak nakládati s nepřímými daněmi než s daní přímou, avšak podstatné zásady řízení mohou jistě býti upraveny všeobecně platným způsobem. Jakýsi předobraz máme již v říšském řádu pro dávky v německé říši.

Také jednotný předpis o odhadech pro všechny případy, kde majetek přichází v úvahu jako základna pro zdanění nebo jest jakýmkoliv jiným činitelem při vyměřování, by byl nutný.

B. Správa státních příjmů v užším smyslu.

Kdežto v předešlém oddílu jsme mluvili o zákonodárství, jež obsahuje normy pro činnost správních úřadů, pojednáme nyní o vlastní činnosti těchto správních úřadů, tedy o provádění úkolů, jim zákonem svěřených. Zde jest nutnost racionalisace nejzřejmější.

Chce-li někdo říci o soukromém podniku, že pracuje těžkopádně a neracionelně, řekne, že je to státní podnik. Ovšem často se vyslovují pochyby o možnosti srovnání praktické činnosti státních úřadů s praktickou činností soukromých podniků.

Připouští se, že nejvyšší hospodářský postulát v soukromém hospodářství jest jiný než v příjmovém hospodářství státním, avšak hospodářský princip platí tu stejně jako tam. Hospodárnost může se snáze uplatniti v soukromém podniku než ve státním podniku. Nauka o racionalisaci soukromých podniků jest i dnes velmi rozsáhlým vědeckým odvětvím.

K racionalisaci úřední činnosti se přistupuje mnohem volnějším tempem, a to snad i právem, neboť zkušenosti z racionalisace nutno nejdříve načerpati v soukromém podnikání, tedy vyzkoušeti prakticky na poli přístupnějším, dříve než se použijí v oblasti obtížnější, v úřední činnosti. Jisté obtíže při racionalisaci správy bude nutno hledati v tom, že k jejímu provedení jest třeba velkých investic, avšak těchto investic nesmíme se báti. Půjčky, jež za tím účelem budou uzavřeny, jsou kapitálem produktivně uloženým a ukáží se konec konců výborným uložením kapitálu tím, že budou zmenšeny správní náklady a zlepšena správa.

a) Sloučení finančních úřadů.

Dnes existují pro správu přímých daní v první instanci berní správy a berní úřady. Pro poplatky jest okresní finanční ředitelství a kromě toho jsou zde úřady důchodkové kontroly a celní úřady.

V první instanci zaměstnává se tedy správou státních příjmů pět úřadů. Již dávno pomýšlí se na sloučení berních správ a berních úřadů. Domnívám se však, že takový krok není onou pronikavou racionalisací, již musíme míti na zřeteli.

Také daně a poplatky mohou býti spravovány společně. V praxi se to již mnohde děje. Poplatkové úřady vyměřují mnohé daně a berní správy vyměřují mnohé poplatky.

Ze sloučení by bylo dlužno vyloučiti pouze celní úřady, neboť celní úřady řídí se dle celních hranic a dle technických dopravních cest. Clo jest také ve své podstatě tak zásadně odlišné od jiných příjmů státních, že bude vždy nutno pro ně zvláštní celní řízení a zvláštní celní úřady.

Všechny ostatní úřady, jež byly již jmenovány, mohou však beze všeho býti spojeny. Jaké výhody z toho vyplývají?

1. Racionelní správa úřadů. Každý úřad potřebuje pro sebe jistý správní aparát. Potřebují ho úřady malé i velké. Personální agenda, presidiální atd., musí býti obstarávána každým šéfem. Dnes v první instanci jsou čtyři šéfové, kteří musí této agendě věnovati velmi značnou část svého času. Později se bude těmito pracemi zaměstnávat jen jedna osoba. I když jednotný finanční úřad první instance bude míti více personálu než každý z těchto čtyř úřadů, přece jen presidiální práce nebude zečtyřnásobena.

2. Odstranění korespondence mezi sloučenými úřady a jejich snazší spolupráce. Všechny čtyři finanční úřady první instance jednají s týmiž daňovými subjekty. Někdo prodá dům. To se týká v první řadě úřadu pro vyměřování poplatků. Také berní správa má na tom zájem. Dnes jest tato informační služba mezi úřady věcí více nebo méně dobré organisace. Čím blíže si tyto úřady jsou, tím lépe může tato vzájemná služba fungovati.

Především vyplyne však z toho lepší pohotovost příjmového hospodářství finančních úřadů první instance. Jsou doby, kdy v jedné oblasti jest méně práce než v druhé, a bude tu možno rychlou výpomocí zabrániti nahromadění nevyřízených spisů, kdežto na druhé straně se zamezí, aby část úřednictva si nezvykla na málo práce.

3. Zjednodušení pro obecnostvo. Také pro obecnostvo znamená to velkou výhodu, není-li posíláno od Pontia k Pilátovi. Uvážíme-li, kolik poplatníků musí choditi od berního úřadu k berní správě a zpět a kolik se tu promrhá pracovní doby a energie, kolik obětí stojí styk mezi úřadem pro vyměřování poplatků a mezi berními úřady, můžeme posouditi, jaké výhody pro poplatníka z toho vyplynou, když v každém místě, v němž jest také okresní správa, nalezne také úřad, který jednotně spravuje jeho finanční závazky vůči státu.

b) Racionalisace vnitřního úřadování.

Vnitřní úřadování, tedy způsob, jímž se provádí práce, může býti racionalisováno u úřadů pro státní příjmové hospodářství ve dvou směrech:

- a) v racionalisaci nákladů osobních,
- b) v racionalisaci nákladů věcných.

To platí:

- 1. pro vyměřování,
- 2. pro účtování,
- 3. pro vymáhání.

ad a) Racionalisace v osobních nákladech. Při racionalisaci osobních nákladů nejedná se snad o to, aby platy zaměstnanců byly sníženy, naopak bude nutno je zvýšiti. Zde stát soutěží se soukromým hospodářstvím. Jak soukromé hospodářství, tak také stát potřebuje pracovní síly. Jestliže stát platí trvale hůře než soukromé hospodářství, pak zpravidla získává také horší pracovní síly. Bude proto nutno zvýšiti platy zaměstnanců tam, kde soutěž soukromého hospodářství jest nejcitelnější. O tom nutno provést statistické šetření.

Dnes jsou zcela nedostatečné platy oněch úřednických míst, jimž náleží řízení a odpovědnost. Ve státní službě musí býti platové schema. Jest také v každém větším závodě. Musí však býti pružné, musí poskytovat možnost, aby stát si opatřil dobré síly.

Dnes jest zřízenec ve státní službě lépe postaven než v soukromé službě. Naproti tomu správce berní správy jest na tom hůře než správce i menšího podniku soukromého, přes to, že se kladou na něho mnohem vyšší nároky, pokud jde o vzdělání a pracovní výkon.

Kam to povede? Nesporně k tomu, že kariéru státního úředníka si zvolí jen osobnosti, které v soukromém hospodářství nemají vyhlídek na postup. Osobnosti, jež stojí na vedoucích a zodpovědných místech, musí si však vždy také býti vědomy své zodpovědnosti, nesmějí pouze formálně vyřizovati své pracovní pensum, nýbrž musí se snažiti kromě toho o to, aby měly na zřeteli souvislost své činnosti s účelem státního hospodářství příjmového, musí rozuměti a dovésti řízení celou agendu úřední, musí býti zběhlé ve všech oblastech a musí jim býti zaručeno

uznání nikoliv jen na základě jejich pořadí, nýbrž na základě jejich znalostí.

Jak často můžeme u berní správy pozorovati, vyšší konceptní úředník píše namáhavě perem na kusu papíru koncept, který pak stejně namáhavě jest slečnou čten a psán na stroji načisto. Takových ručně psaných konceptů může konceptní úředník zhotoviti jen omezený počet, neboť musí psaní často přerušiti, aby hledal v aktech a pod.

Jak se naproti tomu pracuje v soukromém podniku? Konceptní úředník prohlédne si řadu aktů, zavolá pak stenotypistku, nadiktuje jí vyřízení do stenogramu a tím jest pro něj věc vyřízena, neboť obdrží vyhotovení s aktem v určitou hodinu na stůl a potřebuje je jen podepsati. Racionalisování práce spočívá v tom, že se více šetří s časem dražších pracovních sil (konceptních úředníků) než s časem levnějších pracovních sil (písaře).

Jak jest tomu ve státní službě? Tu se často úředník rovná úředníkovi a tak se stává, že se promrhá velmi mnoho času kvalifikovaných úředníků. V příjmovém hospodářství finanční služby by mělo platiti zásadně pravidlo, že celý styk se stranami (ať ústní nebo písemný) bezpodmínečně musí se díti konceptním úředníkem, který má nésti plnou zodpovědnost za vyřízení (ať ústní, ať písemné). Jisto jest, že stále se opakující agendy mohou býti přidělovány také kancelářským úředníkům.

To platí nejen pro vyměřování, nýbrž také pro zúčtování a vymáhání. Tato poslední činnost má se prováděti ve vlastních účtárnách, jež jsou připojeny ke každému úřadu. Rozhodnutí, jež se týkají zájmu strany, musí býti učiněna i zde vždy konceptním úředníkem, řídícím vyměřování.

Jinak má se účetnictví vésti jednotně pro celý úřad. Účtárna musí prováděti také všechny pomocné statistické práce, jichž úředníci vyměřující bezpodmínečně musí býti zbaveni. Účetnictví musí konečně spočívat na moderní basi a musí pracovati s moderními stroji a methodami, osvědčenými v soukromém hospodaření. Obstarává upomínky a vymáhání, při čemž rozhodnutí materiální povahy, jak již výše bylo řečeno, musí býti vyhrazeno příslušným konceptním úředníkům. Pro strany jest vždy jen styk s jedinou osobností, t. j. s vyměřujícím úředníkem, nikoliv jen pro vyměřování, nýbrž také pro zúčtování a exekuční řízení.

K těmto návrhům se namítne, že není dostatek konceptních (vyměřujících) úředníků. Na to by bylo dlužno odpovědět, že vyměřující (konceptní) úředníci, budou-li zbaveni každé manuální práce, beze všeho budou s to vykonati pětinašobek, šestinašobek, ba dokonce desetinášobek toho, co pracují dnes.

Pokud jde o kvalifikaci konceptních (vyměřujících) úředníků, musí býti žádána kvalifikace teoretická i praktická. Teoretická kvalifikace jest zpravidla absolutorium právnické a státovědecké fakulty. Výjimečně může býti kvalifikace doložena takovými berními úředníky, kteří absolvovali alespoň střední školu (obchodní akademii), zvláštní zkouškou na poli nauky o národním hospodářství, finanční vědě a pod.

Jako praktickou kvalifikaci nutno požadovati znalost vedení knih, dále alespoň dvouletou činnost u vyměřujícího úřadu a složení praktické zkoušky ze všech odvětví státního příjmového hospodářství.

Vyměřujícím úředníkům musí býti poskytnuta zřízením knihovny u každého vyměřujícího úřadu první instance možnost, aby se dále vědecky vzdělávali.

Vyměřující (konceptní) úředníci musí každý rok navštěvovati pokračovací kurs, trvající asi osm dní. Musí každý rok také složiti kvalifikační zkoušku u vyměřujícího úřadu před zkušebním inspektorem. To platí také pro přednosty vyměřujících úřadů, u nichž dlužno žádati zvlášť důkladné teoretické znalosti a předběžné vzdělání, a které jest nutno každoročně pozvati ke kolokviu u ministerstva financí. Postup ve vyšší služební plat nutno učiniti závislým na příznivém výsledku těchto zkoušek.

Nutno se snažiti o důležitou racionalisaci při vyměřování v tom směru, aby vyměřující úřad první instance skutečně také rozhodoval právní otázky a nerozhodoval vždy zásadně proti poplatníkovi, aby si svoje právo u vyšších instancí vyrekuroval. Soudci první instance by to nikdy nenapadlo, i kdyby měl rozhodnouti v procesu mezi státem a občanem. To souvisí se zvláštním právním postavením vyměřujícího úředníka, který dnes právě není soudcem, nýbrž správním úředníkem.

Co jest však úkolem tohoto správního úředníka? Jeho úkolem jest (aspoň z valné části), subsumovati skutečnost denního života, t. zv. skutkovou podstatu, pod zákonné normy. Jest to tentýž úkol, jaký přísluší soudci.

Racionalisaci při vyměřování se poslouží velmi tím, jestliže se poskytne vyměřujícímu úředníkovi více soudcovské funkce. Pak se nestane, aby podle zásady „vyrekurování“ byl podáván nesčetný počet rekursů jen proto, poněvadž některé ustanovení zákona jest nejasné a ze zvláštní opatrnosti se vždy v první instanci rozhoduje proti straně.

Pokud jde o racionalisaci účtování, může podle našeho názoru bez újmy pro kameralistické účetnictví, vyžadované snad rozpočtem u daní a poplatků, býti jistě zavedeno v první instanci působivější a lépe fungující podvojně účetnictví. Páteř tohoto účetnictví tvoří kontokorent.

Podle možnosti bylo by záhodno ve styku mezi berním úřadem a poplatníkem, pokud jde o placení a zúčtování daní, vzíti za vzor běžné obchodní zvyklosti. Při zavedení moderních pracovních method (účtovací stroje, systém Holorit) nutně by berní úřad první instance vystačil s menším personálem a jeho účetnictví by bylo každý den tak zpracováno jako v dobře vedeném soukromém podniku.

Předpokladem převzetí osvědčených pracovních method ze soukromého hospodářství, jak právě výše bylo naznačeno, jest však, že bude také prováděna věčná racionalisace. Projdeme-li dnes úřední místnosti, shledáme především, že na styk se stranami se neběře žádného ohledu, nenajdeme šaten pro odložení oděvů stran, nenajdeme čekáren, nýbrž přeplněné kanceláře s nedostatečným nábytkem, většinou tmavé, špinavé místnosti, neútluné pro úředníka a jež také návštěvníka odpuzují. Tu by musela jednou nastati důkladná změna. Pro referenty malé, avšak čisté, světlé místnosti s praktickým kancelářským zařízením. Ke každému pokoji referentově musí býti připojena kancelářská místnost se skříněmi na akty a s pracovními místy pro písařské a kancelářské síly, pro účtárnu velké světlé pracovní prostory. Že každý referent i každý písař musí míti také telefon, kterým se může spojit automaticky s každým jiným referentem nebo jinou kancelářskou silou a že každý referent musí míti také možnost použití státního telefonu, aniž by musel vstávat od svého psacího stolu, jest samozřejmostí.

V oněch případech, kdy není námitek proti použití obecního úřadu, bude možno jich použití zejména, pokud se jedná o všeobecné záležitosti usnadňující vyměření. V zájmu pohodlí

poplatníků mohou býti, předpokládá se jejich souhlas, přeneseny také určité funkce vyměřovací na obecní úřady. Tak na př. každý obecní úřad měl by býti povinen vésti katastr daně pozemkové a domovní. O změnách u nich nutno je zpravit krátkou cestou berní správu. Poplatník musí míti možnost vyřídit záležitost týkající se daně pozemkové a domovní u svého obecního úřadu. Obecní úřad má býti také zmocněn přijímatí pravo- platně daňová prohlášení a odvolání a pod. Tímto zařízením má býti vyhověno pohodlí venkovského obyvatelstva, neboť nelze od něho očekávat, aby vážilo k vyřizování svých většinou jednoduchých daňových záležitostí často obtížnou cestu až k finančnímu úřadu.

Finanční úřady by měly konati kursy pro obecní sekretáře práva neznalé, v nichž by je informovaly co nejpodrobněji o jejich povinnostech při této agendě.

Při sloučení vyměřujících úřadů I. instance bude styk mezi těmito úřady značně usnadněn a zjednodušen. Také styk s nadřízenými úřady má býti finančním úřadům usnadněn.

Za účelem dosažení pokud možno jednotného postupu při vyměřování v celém státním území bylo by pečovati o to, aby při pochybných právních otázkách mohly býti krátkou cestou zasílány dotazy na nadřízenou instanci a musilo by býti o to postaráno, aby takové dotazy v nejkratší době, nejpozději do osmi dnů, byly také zodpověděny. Dotazy a odpovědi by měly býti pak rozmnožovány a zaslány všem vyměřujícím úřadům I. instance a zároveň také obecenstvu. Dnešní systém t. zv. důvěrnosti normalií není správným systémem. Finanční správa by se měla starati o pokud možno největší publicitu svých normalií. Další o této otázce viz v bodu o normalisaci judikatury.

C. Racionalisace kontroly daňové povinností.

Výše uvedené rozdělení na poplatníky vedoucí řádně knihy a ostatní je nutno také podržeti při doзору nad daňovou povinností. Že poplatníci, ať vedou knihy anebo ne, musejí podléhati kontrole, je jasno, neboť jestliže na př. zákon podrobuje dani důchod, pak je nutno zdani to, co skutečně podle zákona nutno považovati za důchod, a nikoliv to, co bylo jako důchod přiznáno. Vývojová tendence daňového zákonodárství směřuje k tomu, aby poplatník v první řadě sám si musil vypočítati a

odvésti své daně (viz odčitatelné rezervy u zvláštní a všeobecné daně výdělkové). Tato tendence působí nesporně ve smyslu racionalisace, a myšlenka, že daň, již si každý sám vypočítal a včas odvedl, je odčitatelná, je jednou z nejlepších myšlenek, jež daňová reforma nám přinesla. Bude nutno zkoumati, zda tato myšlenka se bude moci zavést také u jiných daní a poplatků. Předpokladem pro technickou proveditelnost této myšlenky jest však zlepšení zúčtování daní.

Dle dnešního stavu úřadování není skoro žádný berní úřad s to dáti spolehlivou zprávu o tom, co ten nebo onen poplatník dluží, což na jedné straně souvisí s pozdním knihováním příjmů u berních úřadů a na druhé straně se zpožděním vyměření a vyřizování rekursů vůbec. Jestliže správa bude používáním method vyzkoušených v soukromém hospodářství na výši, pak bude možno tuto myšlenku vlastní kontroly vybudovati dále.

Nezbytná jest však ještě další kontrola, neboť ta bude nejen v zájmu fisku, nýbrž také v zájmu každého poctivého poplatníka.

Nebude jistě snadno právě nyní opatřiti takové místnosti, jež jsou nutny pro takové přetvoření provozu, bude nutno namnoze přikročiti k novostavbám, zejména tam, kde úřady jsou umístěny v nájmu. I kdyby taková stavba stála 1 mil. Kč, amortisace a zúročení asi 80.000 Kč ročně bude uhrazeno často již v jednom měsíci. Jen ztráta na úrocích, již stát utrpí ročně nevčasným předpisem daní, může činiti u každého úřadu trojnásobek i čtyřnásobek této částky; ztráty, jež stát utrpí nedobytností pohledávek proto, že nebyly včas vymáhány, jest však nutno odhadnouti ještě výše, nejvýše pak ztráty, jež stát utrpí tím, že nezachytil všechny poplatníky.

c) Styk se stranami.

O styku se stranami bylo již leccos naznačeno výše při vyličení vnitřního úřadování. Dnes trpí styk se stranami často tím, že vyměřující úřad se snaží strany pokud možno k sobě nepřipustiti. To se děje mnohde stanovením úředních hodin, mnohde nezdvořilostí atd. atd. Tento systém jest od základu falešný. Právě tak jako obchodníkovi jest každý milý, kdo překročí práh jeho obchodu, musí také berní úřad pohlížeti na každého, kdo vstoupí do úřadu, jako na zákazníka. Tak

jako se obchodník snaží uzavřít s každou stranou obchod, musí také s poplatníkem, jenž vstoupí do berního úřadu, zacházeti se přátelsky a roztomile, musí se dbáti toho, aby sporné otázky s ním byly vyřízeny vlídným způsobem.

Pro berní úřad jsou dva druhy stran:

- a) ty, jež vedou řádně knihy,
- b) strany, jež nevedou řádně knih.

Celý budoucí daňový systém bude jednou vybudován na tomto rozdílu, neboť jest podstatný rozdíl při vyměřování daní, je-li někdo s to daně vypočítati nebo jestliže jest odkázán na odhad.

Při výpočtu daní jest každá komisionelní činnost bezúčelná, komise může míti cenu jen při odhadu.

Přízpůsobením všeobecné daně výdělkové ke zvláštní dani výdělkové v mnohých podstatných bodech byl již tento vývoj v daňové reformě připraven. Styk se stranami má býti však již nyní zařízen s tohoto hlediska, to znamená více důvěry ke knihám poplatníka, avšak také větší znalost vedení knih u vyměřujících úřadů.

Ústní styk se stranami má býti, jak již řečeno, obstaráván výhradně konceptními úředníky, neboť teprve když konceptní úředník se [stranou pojednal, může event. vyřízení přikázati také kancelářskému úředníku nebo písařské síle. K ústnímu styku náleží také styk telefonický, jehož nutno používati dle možnosti co nejvíce. Významné telefonické rozhovory nutno zaznamenati aktovou zápiskou.

d) Styk s jinými úřady.

Finanční úřad první instance jest při vyměřování namnoze odkázán také na jiné úřady, zvláště na obecní.

Dnešní kontrola revisním úřadem ministerstva financí má velké vady, ježto kontrolní orgány jsou sice vycvičeny ve vedení knih, nemají však žádné prakse ve vyměřování. Pro revisi by však smělo se používati jen nejlépe kvalifikovaných sil. Systematická kontrola by byla příliš drahá a nebude také nutná. Stačí kontrola zkusmo, vybudovaná nikoliv na malichernostech, nýbrž jež má na zřeteli velký cíl, na jedné straně odhaliti zatajování daní, na druhé straně vyhledati poplatníky, kteří vůbec snaží se uniknouti daňové povinnosti. Daňová kontrola, má-li pracovati účelně, musí postupovati ruku v ruce s vyměřujícím úřadem a nikoliv jako dnes přijímati direktivy z ústředního

místa. Kontrolní činnost musí býti prováděna všestranně vycvičenými úředníky. Závod nemá býti navštěvován dvěma nebo třemi komisemi ročně, nýbrž jen jednou komisí snad jednou za dva nebo tři roky, avšak pak se má kontrola vztahovati na všechny daně, poplatky a dávky, jež vyžadují kontroly.

D) Racionalisace při judikatuře.

Judikatura má dvě funkce. V první řadě rozhoduje o konkrétním případě, za druhé rozhoduje však také o právních otázkách, jež byly pochybné, a tím udává do jisté míry praxi směrnici.

Jestliže, jak výše naznačeno, vyměřující úředník již v I. instanci bude vykonávati více nebo méně funkci soudcovskou, jemuž náleží, aby konkrétní skutkovou podstatu subsumoval pod určitou skutkovou podstatu normy, odpadne jistě předem velký počet stížností.

Zavedení správních soudů I. instance, nebo v II. instanci by nebylo racionalisací. Podstatné zjednodušení v judikatuře by však bylo vyvoláno tím, kdyby sporné otázky co nejdříve, jakmile se zjistí, byly zásadně rozřešeny nejvyšším správním soudem, jinými slovy, kdyby sporné otázky nebyly rozhodovány teprve za několik let po vzniku, nýbrž ihned, jakmile by se vynořily. Tím by bylo zamezeno v mezidobí množství stížností k nejvyššímu správnímu soudu, jež, jak se říkává, podávají se z opatrnosti, poněvadž nikdo nezná ještě stanoviska tohoto tribunálu k jednotlivým otázkám. Jak ministerstvo financí, tak také vrcholové organizace obchodní, průmyslové a zemědělské by musily míti právo o určitých otázkách po vylíčení konkrétní skutkové podstaty vyvolati zásadní rozhodnutí nejvyššího správního soudu, jež by bylo dlužno uveřejniti.

Jinak bude racionalisace i u nejvyššího správního soudu možná v tom směru, aby kvalifikovaní odborníci, tam činní, byli zaměstnáni jen řešením právnických otázek a aby nebyli zatěžováni jiným dalším balastem formální povahy.

III. Racionalisace v příjmovém hospodářství autonomních správních svazků.

Celkem platí zde totéž, co bylo řečeno o příjmovém hospodářství státním.

a) Samostatné dávky. Obce mají je zaváděti jen tehdy, když náklady za vybírání nezmenší nenáležitě výtěžek dávky. Všechny přímé dávky, jež dnes jsou vybírány autonomními svazky, by bylo nutno podrobiti s tohoto hlediska přesné revisi.

Pokud jde o řízení, nutno i zde použití předpisů, jež platí pro státní dávky. Právo obce vybírat samostatné dávky by mělo zůstat omezeno na poplatky za používání zařízení, jež samosprávným svazkům jsou k dispozici, jako na př. vodné, poplatky za světlo, za odvoz popelu atd.

Samostatné daňové výsostní právo samosprávných svazků není v dnešní době, kdy stát svůj okruh působnosti vytyčil tak široce, již odůvodněno. Samostatné právo na dávky samosprávných svazků soutěží s daňovým právem státu. Uvnitř státního území dochází k dvojitému zdanění a vybírání daní se tím stává nejvýš neracionelním.

b) Přirážková daň. Pokud se týče přirážkové daně, nastane zde automaticky zlepšení, budou-li při předpisování a sčítování státní daně vytvořeny lepší poměry. Základní vadou rozpočtu samosprávných svazků je nejistá daňová základna, zejména u obcí; kdežto u země a okresů výkyvy nejsou tak citelné, je daňová základna obecní vydána vždy dle konjunktury velkým výkyvům. Stát by musil v rámci řádně povoleného rozpočtu skutečně také poukazy přirážek obcím prováděti. Jestliže na př. obce mají za rok 1930 obdržeti na přirážkách částku 600.000 Kč, musil by stát bez ohledu na příjem každý měsíc odvésti obci jednu dvanáctinu, t. j. 50.000 Kč. Vždyť obec nemá vlivu na vybírání daní a proto také přirážek. Jestliže stát je s vybíráním daní v prodlení, pak musí nésti důsledky. Jestliže rozpočet se neshoduje se skutečným daňovým příjmem, pak by bylo nutno provést vyrovnání v nejbližším rozpočtu obecním; obec tu přijala buď příliš málo nebo příliš mnoho a na začátku nového rozpočtového období má tedy buď pohledávku nebo dluh vůči státu, k němuž v tomto novém období nutno přihlížeti. Avšak i v této nové periodě obdrží obec každý měsíc stejnou částku na základě řádně povoleného rozpočtu.

IV. Požadavek neodvislosti finančních úředníků.

Jestliže úředníci chtějí úspěšně prováděti zajisté nikoliv lehký úkol správy státního příjmového hospodářství, musí býti

vždy vedeni hospodářskými zřeteli. Zásady hospodářského myšlení musí upravovati jejich konání a jejich jednání. Tito úředníci musejí míti nejen potřebné znalosti, nýbrž musejí býti do jisté míry neovlivňováni a) právně, b) hospodářsky a c) politicky.

a) Že na úředníka do jisté míry se nemůže vykonávati právně vliv, vyplývá z dvojitého postavení, jež vlastně vyměřující úředník má. Jeho činnost jest sice v podstatě správní, v jednotlivém případě však také specificky soudcovská. Pokud tedy běží o rozhodování v jednotlivém případě, musí býti úředníkům první instance zaručena jistá neodvislost.

b) Požadavek hospodářské nezávislosti úředníků není specifickým požadavkem pro osoby činné ve státním příjmovém hospodářství, nýbrž platí pro všechny, kteří musejí spravovati státní statky nebo státní výsostní práva. Je však zvlášť naléhavý u osobností činných v příjmovém hospodářství státním. Všeobecně se uznává nutnost hospodářské neodvislosti soudců, nutno však také věnovati pozornost požadavku hospodářské neodvislosti finančních úřadů, s nimiž přicházejí státní občané do styku pravidelně každý rok. Není nikoho, jenž by neměl každoročně plniti svoje finanční povinnosti vůči státu. Finanční úředník je pro státního občana stejně důležitý jako soudce.

c) Poslední, avšak nikoliv nejméně důležitá neodvislost finančních úředníků je politická. Činnost finančních úředníků vyžaduje zcela zvláštní schopnosti, obezřetnost a důvěru obyvatelstva. Moc těchto úředníků je zvlášť velká a je nebezpečí, že tato moc by mohla býti vykonávána v určitém směru, žádaném tou či onou politickou stranou, nikoli však spravedlností. Bylo by proto účelno požadovati od finančních úředníků, aby jako nositelé nadstranického hospodářského myšlení vzdali se svých politických práv, naproti tomu hospodářsky a právně byli tak postaveni, aby jejich neodvislost v žádném směru nebyla ohrožena.

Leopold Reisz.