

NĚKTERÉ POZNÁMKY

K ÚPRAVĚ ADMINISTRATIVNÍHO ŘÍZENÍ BERNÍHO

Ve svém parlamentním výkladu ze dne 5. prosince 1935 zdůraznil předseda vlády Dr. Milan Hodža právem potřebu opětného oživení Poradního sboru pro otázky hospodářské a uvedl zvláště, že jde o to, aby Poradní sbor věnoval svou pozornost problémům, jež plynou ze širokého a denně se množícího styku veřejné správy s občanstvem, v němž odstranění různých nesrovnalostí jest příkazem doby, a poukázal, že by bylo záslužnou prací Poradního sboru pro otázky hospodářské, kdyby přispěl účelnými, konkrétními a proveditelnými návrhy, jak zlepšiti administrativní řízení ve věcech finančních a tím přispěl svým dílem k sjednání potřebného souladu při vzájemném styku občanstva a finančních úřadů.

V důsledku tohoto podnětu pověřil mne Poradní sbor referátem pro poradní schůzi plenární, konanou 4. března t. r., a přijal také podněty v referátu uvedené. Nebude snad nemístné, předkládám-li podstatný obsah těchto podnětů k bližší úvaze a diskusi.

Zahrnují-li se pod pojmem státního hospodářství finančního v nejšířším smyslu všechny výdajové a příjmové záležitosti státní, jeví se také pojem správního řízení ve věcech finančních velmi rozsáhlý. Jde o organickou účelnou úpravu celého hospodářství veřejných svazků, a to jak výdajového, tak i příjmového. V tomto širokém rozsahu náleží sem zvláště také úprava celého hospodářství souvislého s úpravou a prováděním rozpočtu, organizace účetní a pokladní (srv. na př. německý Reichshaushaltsordnung z 31. XII. 1922 se 132 §§), organizace všech úřadů finančních a činnost jejich ve všech oborech jim přikázaných, úprava hospodaření podniků, záležitosti dodávek státních a řada jiných.

Reforma administrativního řízení finančního jest částí, a to jednou z nejpodstatnějších, reformy správního řízení vůbec a spadá v rámcem oněch úkolů, jichž základní směrnice byly vyznačeny v zákoně o úsporných opatřeních ve veřejné správě ze dne 22. II. 1924, č. 286.

Zhospodárnění veřejné správy, t. j. takové uspořádání jejího chodu, aby byl současně levný a dobrý, stalo se společným zájmem nejen všeho občanstva, ale i úřednictva, které výkonem veřejné správy je pověřeno. Proto byla zřízena při předsednictvu ministerské rady komise pro zhospodárnění veřejné správy (125, 188/1932), která má za úkol připravovati vládě návrhy pro

účelné vymezení úkolů veřejné správy, dále pro určení metod, jimiž se úkoly veřejné správy mají co nejúsporněji obstarávat a konečně i návrhy na z hospodárnění celkové organizace veřejné správy po stránce jak věcné, tak i osobní. Chci z uvedeného nejširšího rozsahu administrativního řízení finančního obmezit se prozatím na tu jeho část, která zahrnuje administrativní řízení finanční v nejdůležitější jeho složce, totiž na ukládací řízení berní a i zde předložit k diskusi jen některé základní otázky.



Řízení ukládací jest souhrn činností různorodých, ale směřujících k témuž cíli: ke správnému zjištění zákonné povinnosti berní. Zahrnuje úkony úřadů a orgánů finančních, osoby k dávce povinné, příp. osob jiných a jiných úřadů než finančních. Možno lišit jako typy řízení ukládacího: řízení přípravné, zahrnující řízení zajišťovací, vyšetřovací a důkazní, dále řízení vyměřovací čili ukládací v užším smyslu, řízení kontrolní, řízení o opravných prostředcích, řízení exekuční a konečně i řízení trestní. (Srv. blíže můj spis *Naše berní právo*, Praha 1934/1936, str. 156—263).

V starší době věnována byla předpisům o řízení berním zákoná pozornost hlavně s hlediska zájmu pokladny státní a podle toho i příslušné předpisy byly upravovány s převahou jednostranného zřetele na zájmy tyto. Poplatník považován spíše jen za objekt než za subjekt řízení. Zřetel k zájmům poplatníka ustupoval do pozadí a nebyla mu poskytována dostatečná ochranná opatření zvláště, aby za účelem své obrany použil podobných prostředků průvodních, jaké v hojné míře vyhrazovány byly správě finanční. Teprve vytvoření správní justice zřízením nejv. správního soudu (1876) vynutilo přesnější vymezení práv poplatníkových. V činnosti správního soudu bylo to zvláště ustanovení § 6 zákona o správním soudu, jež zmocňuje tento soud ke zrušení v odpor vzatého rozhodnutí neb opatření, když opomenuty byly podstatné formy správního řízení (t. j. takové, při jichž šetření mohl býti případně výsledek jiný) a jež působilo jednak na vytvoření určitých zásad pro správní řízení berní zvláště v zájmu strany, jednak vynutilo, aby v zákonech berních řízení tomu věnován byl přesnější zřetel. Vývoj tento však dál se jen pozvolným tempem a musil překonávat značný odpor řídících kruhů finanční byrokracie.

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 profesor Ferd. Schmidt velmi instruktivní a pronikavé pojednání ve spise: *Studien über die Reform des österreichischen Finanzverwaltungsverfahrens* (Víděň 1909), z něhož vyčísti možno hlavní směrnici, již by se měla bráti tato krajně žádoucí reforma.

V převzatých námi předpisech býv. Rakouska nejpodrobnější a poměrně nejpřesnější úprava stala se zákonem o přímých daních osobních 220/1896, jenž podstatně doplněn, zvláště také po

mých a Rašínových návrzích, novelou k tomuto zákonu 13/1914, zejména v zájmu ochrany práv poplatníkůvých.*) Doba válečná a s ní související režim bezparlamentní přivodily cís. nař. 124/1917, jímž mnohé vymoženosti, docílené při projednávání novely z roku 1914, byly odstraněny a zavedena četná zostření předtím nebývalá. Zvláště povinná prohlídka knih, připuštěná novelou touto pouze pro daň z příjmu a zde pouze v řízení odvolacím, připuštěna při všech přímých daních již v řízení ukládacím v I. stolici.

Předpisy zákonů o přímých daních osobních byly vzaty i za základ pro úpravu řízení při dávce z majetku a přírůstku na majetku 309/1920 a staly se základem úpravy řízení při přímých daních v novém zákoně 76/1927 a jeho prováděcím nařízením 175/1927.

Daň z obratu má některá ustanovení zvláštní, podle § 47 platí však pro ni obdobně ustanovení o přímých daních, nestanoví-li zákon ji upravující nic jiného.

Nový zákon celní 114/1927 a zvláště v důsledku jeho § 112, odst. 6 k němu vydané prováděcí nařízení 168/1927 přihlížejí též podrobněji k otázkám řízení celního.

V U h r á c h došly předpisy o řízení podrobnější povšechné úpravy zák. č. XI/1909. Zákon ten, většinou již dnes obsolentní, platí, pokud nebyla vydána zákony našimi pravidla jiná.

K podnětu prvního presidenta naší republiky bylo koncem roku 1930 přikročeno k ustavení komise pro racionalisaci veřejné správy při československém národním komitétu pro vědeckou organizaci, ustaveném v roce 1926. Komise ta konstituovala v ý b o r p r o f i n a n č n í s l u ž b u s t á t n í, který uložil si za úkol zkoumati cesty a prostředky v zájmu racionalisace správy finanční. Vyšla tudíž vlastně nejprve vstříc důležitému problému racionalisace, ve správném porozumění nutnosti, iniciativa soukromá. Bohužel ideální a hned na počátku rámcově nastíněný program trpí ve svém provádění značně malou účastí členstva, ač správa finanční vyšla výboru s ochotou vstříc.**)

Komise pro zhospodárnění správy započala se krátce po svém ustavení r. 1932 zabývatí ve svém finančním výboru řadou otázek reformy berního řízení ukládacího a došla jí také řada pozoruhodných reformních návrhů od úředníků finančních a úřednických korporací a může zaznamenati řadu výsledků v dosavadní činnosti. Význačný krok stal se skutkem koncem r. 1935, kdy komise vycházejíc z předpokladů, že závady a nedostatky dosavadní pracovní organizace jsou nejspíše známy úředníkům podřízených úřadů, kteří jsou účastni přímo na provádění předpisů, kteří jsou v nejužším styku s obecnstvem a kteří tudíž obtíže pocházející z nedostatku a závad nesou na svých bedrech a nejlépe je znají, rozhodla se doplniti návrhový materiál pro reformu finanční správy, který má po ruce, dotazníkovou akci, k níž veškeré úřednictvo finanční správy by mělo příležitost se vysloviti.

*) Srov. F u n k: Rakouská osobní daň z příjmu se zřetelem k návrhům finančního výboru sněmovny poslanecké, 1913.

**) Srv. také vývoj v mém článku: Racionalisace finanční správy. Daňová a bil. revue č. 2/1932.

Akce byla rozdělena na několik úseků: berní správy; berní úřady; okresní finanční ředitelství; daně nepřímé; úřady pro vyměňování poplatků s poplatkovými odděleními okresních finančních ředitelství; důchodkové kontrolní úřady; celní úřady; úřady finanční stráže; účtárny zemských finančních úřadů; účtárny okresních finančních ředitelství. Pro každý z těchto úseků byl připraven speciální dotazník. Celkem obsahují dotazníky kolem 600 otázek. Otázky pojaté do dotazníků nevyčerpávají všechny podrobnosti, takže jest ponecháno úřednictvu, aby podle své vlastní iniciativy uvedlo i závady, k nimž otázky nesměřují, a sdělilo případné reformní návrhy. Dotazníky byly rozeslány všem úřadům finanční správy. Nejlepší návrhy — zejména návrhy, které bude možno uskutečnit — budou odměněny a uveřejněny se jménem autora, buď v plném znění nebo ve výtahu ve Věstníku ministerstva financí.

Možno očekávati, že tato akce, jež byla nejdříve velmi svědomitě, zvláště volbou otázek, čelnými praktickými odborníky, propracována, přinese hojně úspěchu a shromáždí cenný materiál z těch míst, jež nejlépe mohou a dovedou posouditi závady správy dosa- vadní a přinést léky k hojení toho, co jest opravdu bolestivým. Komise pro z hospodárnění nabude cenného materiálu a bylo by si jen přát zvláště dvojího, a to aby i podněty dobré nebyly vyššími in- stancemi mařeny předem hledáním všech možných námitek byro- kratické stereotypnosti, ovládané základní úvahou, „tolik let se to dělalo“, jež spatřuje horribile dictu v něčem novém, a aby při řešení přihlíženo bylo nejen k zájmu fiskálnímu, ale také k zájmu poplat- nictva a zejména k tomu, čemu říká se v teorii vědy finanční přimě- řenost a pohodlnost zdanění.

V uvedené akci bude položeno velmi důležité technicko- správní z hospodárnění správy zvláště po stránce manipulační. Akci tuto nutno však podložiti také podle mého úsudku odstraněním některých závad naší berní legislativy, které, pokud se vy- skytují, jsou na újmu řádné a účelné administrativy.

1. Mám zde na mysli především to, co již častěji jsem obhajo- val (posléze ve svém spise Naše berní právo), uskutečnění zákona upravujícího podrobně všeobecné otázky řízení, jaký vytvořili Němci v r. 1919 v t. zv. Reichsabgabenordnung.*)

Mnohost dávek, různá jejich povaha a potřeby jejich speciálně technické činí ovšem nemožným, aby platila stejná pravidla o ří- zení při všech z nich. Ale vybudování základních zásad všeobecných

*) Reichsabgabenordnung vydán 13. prosince 1919 a má 463 paragrafů. Obsahuje zvláště vedle předpisů základních (pojem daně, výklad), předpisy o vzní- ku a zániku závazků, zjišťování hodnoty; předpisy o organizaci úřadu, základní předpisy o řízení (místní příslušnost, lhůty, nařízení, předpisy o povinnostech úřadů a dohledu berním), o opravných prostředcích, o exekuci, právo a řízení trestní. Řád tento měl dle motivů sebrati to, co bylo dříve v zákonech berních uvedeno rozptýleně, ač bylo v podstatě společným a má býti základem, na kte- rém nové zákony stejnoměrně mají býti provedeny. Tvoří základ celého berního práva správního a trestního. Srv. také můj článek Základní zákon berní v Obzoru národohospodářském roč. XXVIII., str. 3 násl. a článek tamže: Právo berní, ročník XXXVII., č. 2.

jest, jak svědčí příklad, podaný v Reichsabgabenordnung, nejen možné, nýbrž i nutné.

Veškeré pokusy, aby tuto správnou myšlenku přijalo i ministerstvo financí, objevují se bohužel dosud marnými. Druhý právnický sjezd, konaný v Brně r. 1925, vřele doporučil, aby i u nás byl vypracován všeobecný zákon berní podle obdoby Reichsabgabenordnung. A bylo to zejména ministerstvo unifikační, které, pokud vím, nabídlo svou spolupráci při takovémto zákoně a doporučilo zvláště, aby alespoň všeobecné zásady o berním řízení byly zpracovány. Jest zejména nutno, aby upravena byla jednotně organizace úřadů, práva a povinnosti úřadů i stran v řízení, zvláště nárok na právní slyšení, jakož i povinnosti jiných úřadů než finančních a povinnosti jiných osob než stran, zejména jejich povinnosti k podávání svědectví a znaleckých posudků, dále aby jednotně byly upraveny předpisy o zániku závazků, zvláště o promlčení a o opravných prostředcích řádných, kde jsou předpisy velmi chaotické (srv. Naše berní právo, § 19), a mimořádných, kde je značně mezer (tamže § 20), vrácení dávek (tamže § 21). Obtíže, jež v nedostatku všeobecných zásad se vyskytují, jsou, jak svědčí zejména judikatura správního soudu, velmi značné. Zmínil jsem se již, že v zákoně o přímých daních č. 76/1927 upravena byla v hlavě IX. celá řada otázek rázu všeobecného, podobně jako ve všeobecném řádu dávkovém. Rovněž v celním zákoně (č. 114/1927) a v prováděcím nařízení k němu (č. 168/1914) došly úpravy podrobnosti správního řízení celního. Chybí však doposud zejména úprava otázek všeobecných, případně jest rozptýlena v řadu výnosů, jež nemají moci všeobecně závazné, v oboru práva poplatkového a při daních spotřebních.

Při nedostatku všeobecných legálních předpisů jsou závady správního řízení berního tím značnější, ježto nelze používati analogie předpisů řízení civilního i správního, kde řada těchto otázek všeobecné úpravy již došla (srv. na př. předpisy o doručování a zastupování). Nelze také všeobecně používati analogicky předpisů o řízení, jak byly upraveny zákonem o přímých daních 76/1927. Zákon o dani z obrátu 268/1923 v § 47 výjimečně pro tuto daň analogii takovou připouští, ale předpisu podobného nemáme pro dávky jiné a příklad s pouhým dovoláním se na analogii u daně z obrátu není právě svůdným k napodobení. V praxi vznikají takto značné obtíže, pochybnosti a neurčitosti (srv. na př. článek Kleinův v Daňové a bilanční revui 1930, čís. 5).

Okolnost, že v zákoně 76/1927 již mnoho všeobecných otázek řízení bylo legálně upraveno, napomáhala by podle mého úsudku velmi mnoho při zpracování nového všeobecného zákona o berním řízení. Vydatnou pomůckou bylo by také to, že máme nyní úhrnnou regulaci řízení správního (vlád. nař. 8/1928), v němž otázky správního řízení byly upraveny. I kdybychom vzali — přirozeně ovšem mutatis mutandis — za základ materiál a postup volený v předpisech těchto, mohli bychom podle mého úsudku dojít k vypracování nového zákona o správním řízení berním daleko snáze.

Je třeba jen dobré vůle a správného pochopení důležitosti uskutečnění zdravé myšlenky. Podle mého úsudku nezáleží na tom, které

ministerstvo by návrh zákona zpracovalo (to bylo dosud jedním z hlavních kamenů úrazu), ale více, aby se již s prací započalo. Nemohu se zhlosti dojmu, že uzákoněním všeobecných předpisů o berním řízení zjednodušila by se a v dalších důsledcích i zlevnila správa berní vůbec. A aby obojí se uskutečnilo, jest jistě nejen v zájmu poplatníků, ale i výdajové politiky státní.

2. Doporučovalo by se dále, aby bylo zřízeno u ministerstva financí společné legislativní bureau, jež by pečovalo o jednotnou úpravu, zejména terminologickou a základních pojmů, návrhů legislativních, vycházejících z různých jeho departementů. V Rakousku upozorňoval na potřebu takového legislativního bureau a vytýkal závady z nedostatku jeho vyplývající již profesor university v Innsbrucku, pozdější profesor v Lipsku Schmidt (Studien zur Reform des österr. Finanzverwaltungsverfahrens), a také u nás častěji se tak stalo nejen literárně, ale zejména také na sjezdu právníků v Brně r. 1925. V nedostatku takového bureau pracují se dnes (alespoň podle skutečných příkladů dělá to ten dojem) jednotlivé návrhy legislativní jednotlivými departementy jeho, bez vyčerpávajícího ohledu na práce legislativní odborů jiných a nevychází se také tam, kde jde podstatně o tytéž základní pojmy, s hledisek jednotných. Návrhy zákonů nejsou vždy dosti legislativně-technicky zpracované, zvláště u zákonů narychlo pracovaných v zájmu docílení finančního výsledku. Doporučovalo by se také, by k poradám přibíráni byli znalci z kruhů teoretických, případně odborných praktiků oborů jiných.

Zřízení takového „poradního legislativního sboru“ doporučovalo by se ostatně také jakožto předprůprava pro návrhy zákonů berních, předkládaných parlamentu. V poslední době bylo si i v parlamentu samém neprávem stěžováno na to, že návrhy zákonů berních nejsou parlamentu předpokládány ve formě, jež mu umožňuje přehlednou informaci.

Poradní sbor pro otázky hospodářské doporučil také ve své poradě výše zmíněné v navázání na exposé ministerského předsedy dr. Hodži, aby bylo zřízeno u ministerstva financí stále společné legislativní bureau ve smyslu uvedeném s příbráním teoretiků příp. praktiků a aby tomuto sboru předkládány byly zvláště také před předložením vládě, případně parlamentu, příslušné návrhy zákonů případně nařízení berních, zvláště také těch, jež vydávána jsou na základě zmocňovacích zákonů o moci nařizovací (95/1933, 206/1933, 109/1934, 131/1935).

3. Podle mého úsudku trpí značně administrativa berní také neúplnou unifikací berního zákonodárství. Převzali jsme zákonodárství rakouské a uherské v důsledku t. zv. recepčního zákona 11/1918. Přehled o rakouském zákonodárství byl poměrně snadný. Hůře bylo se zákonodárstvím uherským. Chyběly sbírky zákonů a překlady z maďarštiny, chybělo úřednictvo, zákonodárství to ovládající, a přehled trpěl v důsledku legislativního postupu, který v Uhrách po roce 1867 v éře samostatného zákonodárství uherského stal se obvyklým. Finanční ministři byli zmocňováni

kodifikovati normy rakouské a změny provedené v nich. Kodifikace dala se namnoze změnami contra legem. Po převratu zřízeno bylo sice ministerstvo pro unifikaci zákonů, však okruh jeho působnosti vytčen na újmu důležitého zájmu. Ministerstvo pojalo sice do svého pracovního programu unifikačního důležité zákony (zákon poplatkový, řízení ve věcech finančních, řízení trestní, spotřební daně), ministerstvo financí však vypracování těchto osnov vindikovalo pro sebe z důvodů své zodpovědnosti za státní finance, a poukazovalo na nešťastně textovaný § 2 nař. 501/1921, jímž proveden zákon 431/1919 o zřízení ministerstva unifikačního. Podle toho působnost unifikačního ministerstva netýká se případů, ve kterých nejde jen o sjednocení právních předpisů, nýbrž o jejich reformu. Marné byly snahy a návrhy ministerstva unifikačního, směřující k unifikaci, když při každém kroku setkávalo se a setkává se s námitkou, že třeba ten který zákon nejen unifikovati, ale i reformovati — okolnost přirozená u zákonů data namnoze velmi starého. A tak dodnes nemáme úplnou unifikaci, máme jen částečnou unifikaci. Máme dosud autentické texty maďarské a německé.

Dosud nedošlo k plnému sjednocení zákonodárství berního a platí tudíž v zemi České a Moravskoslezské předpisy bývalého Rakouska, v zemích Slovenské a Podkarpatoruské předpisy bývalého Uherska, zejména pokud se týče poplatků,*) daní spotřebních z cukru, lihu a minerálních olejů, kolků z karet, t. zv. trestního práva důchodkového, platného při dávkách nepřímých, dále pokud se týče promlčení a některých předpisů o řízení.

Nejcitelnější rozdíly zákonodárství námi převzatého jsou pro praxi a legislativu v trestním právu berním a zvláště trestním řízení při t. zv. dávkách nepřímých, kde nebyla dosud provedena unifikace. V důsledku toho i u dávek nepří-

*) Poradní sbor pro otázky hospodářské zabýval se také v téže schůzi nutností reformy zákona poplatkového. Všichni zajisté, kdo jsou ve stycích praktických i teoretických s touto částí našeho berního systému, potvrdí, že jde o reformu žádoucí, ano nutnou, a také v zmíněném exposé ministerského předsedy bylo na potřebu unifikace poplatkového práva poukázáno. Je však otázkou, jak uvést reformu v žádoucí běh. Bylo by to bývalo jistě snazší, kdyby se bylo započalo již po převratu, kdy poměry hospodářské byly příznivější a poměry politické poměrně jednodušší. Dnes však soudím, že nelze pomýšlet na reformu zákona celého. Z ní nutno předem vyloučiti prozatímní část zvláštní upravující sazebník a omeziti reformu jeho jen na revisi ustanovení, kde nekryjí se předpisy v celém státě a provésti pouze sjednocení v těchto částech. Důvody jsou ve stručnosti: 1. Pokus o reformu sazeb nelze dnes provésti kde potřeba finanční je tak značná, z důvodů finančních výnosů při nebezpečí snah, že by bylo požadováno s jednostranných hledisk stranicko-politických snížení, jež bylo by na újmu výnosu a případně neshodovalo by se vždy se základní zásadou spravedlnosti daňové. 2. Základní předpisy práva soukromého (občanského, obchodního, směnečného, horního) a procesního, ze kterých vycházejí t. zv. formální předměty práva poplatkového, nejsou dosud a sotva také brzy budou unifikovány. Naproti tomu bylo by lze provésti úpravu části všeobecné, která jest doposud upravena v prvním dílu zákonů poplatkových, kde velká řada předpisů je zastaralých, nepřehledných a doplnění potřebných, zvláště po stránce řízení administrativního. Zde také, pokud vím, jsou u ministerstva unifikací přípravné práce již v běhu. Při schůzi Poradního sboru přítomný zástupce finančního ministerstva vyslovil také s uvedenými podněty souhlas a sbor usnesl se provedení v uvedeném směru vládě doporučiti.

mých, jež po převratě byly upraveny pro celý stát shodně (tak cla, potravní daň na čáře, uhlí, vodní síla, maso, pivo, žárovky, nejnověji kyselina octová, kypřicí prášky) platí základní předpisy trestní podle místa různé a spočívající na velmi starých zákonech, třicátkovém řádu z r. 1788 a instrukci 1842 a trestnímu zákonu důchodkovému z r. 1835,*) neodpovídajících moderním názorům.

Pokud jsem informován, zamýšlí se nyní na místo provedení úplné unifikace jednak t. zv. a k c e r e p u b l i k a č n í (v podstatě vyhlášení nové starších předpisů v státním jazyku po přizpůsobení k pozdějším změnám), jednak a k c e e v i d e n č n í (vytvoření legislativního archivu — úplného a přesného přehledu celého právního řádu) a byl již vypracován v tomto směru vládní návrh příslušného zákona. Obě akce podle mého úsudku vyžádaly by si pro případ svého uskutečnění před provedením unifikace velkého nákladu po stránce věcné i osobní a nedá se z obou dvou očekávati úspěchu plně žádoucího, který by z valné části dovedl nahraditi opravdovou unifikaci. Uvádím jen jako příklad zvláště význačný, že zamýšlí se republikace zastaralého zákona důchodkového z r. 1835 (974 paragrafů!) a předpisů řádu třicátkového v českém překladě! Poradní sbor pro otázky hospodářské vyžádal si také vzhledem k počtu zdůrazněnému v exposé ministerského předsedy o znovuoživení činnosti Poradního sboru, chtěje otázku unifikace podrobiti podrobnější úvaze, příslušné spisy vlády, zejména proponovaný vládní návrh zákona o akci republikační a evidenční, dále publikace Ministerstvo unifikační v prvním desetiletí republiky min. rady dr. Fritze (Praha 1928) a exposé ministra pro sjednocení Msgr. dr. Šrámka, podané v ústavně právních výborech Národního shromáždění 20. a 21. listopadu 1935 a ve výboru rozpočtovém.

4. Ve výkladu ministerského předsedy dr. Hodži jest zvláště sympatickým to, co uvedeno tam jakožto o c h r a n a p r á v n í h o ř á d u. Zde zvláště jedná se o zlepšení právních předpisů po stránce jejich přísné ústavnosti a zákonitosti a aplikace právních ustanovení správními orgány v souhlase s ustálenou judikaturou nejvyššího správního soudu. Dlužno jest jistě vítati slib v exposé uvedený o snaze vlády sjednati soulad mezi touto judikaturou a praxí správních úřadů, a to zvláště po zkušenostech dosavadních, kde nařízení ministerstva financí negovala judikaturu (viz na př. darovací poplatky, všeob. daň výdělková z lékařské praxe u nemoc. pokladen).

S h l e d i s k a ú s t a v n o s t i dlužno zvláště dotknouti se otázky, která úzce souvisí s administrativním řízením finančním: výkladu § 111 ústavní listiny.

Podle § 111 naší ústavní listiny mohou býti daně a jiné veřejné dávky ukládány jen na základě zákona. Předpisem tímto vytčená zásada t. zv. z á k o n i t o s t i daně, již uvádí finanční věda jako jednu ze zásad t. zv. s p r a v e d l n o s t i d a ň o v é. Zásada tato jest nejen pravidlem ve všech ústavách států moderních, nýbrž provádí již počátky vybudování demokratických ústav. Proniká ostatně již

*) Srv. můj spis Naše berní právo str. 252 násl.

u Adama Smitha (An inquiry into the Nature and Causes of Wealth of Nation kn. 5, odd. 2.) ve formulovaných jím čtyřech základních pravidlech daňových (srv. má Finanční věda, 3. vyd., str. 98).

Předpis § 111 ústavní listiny vykládá se u nás tak, že možno, aby i cesta nařizovací stanovila v nejširším okruhu pravidla k dávám se pojící. Výklad tento opírá se o to, že ústava nestanoví, že daně a jiné veřejné dávky mají se ukládati z á k o n e m, nýbrž pouze že mají býti zakládány n a z á k l a d ě zákona. Mohu vzhledem k celému historickému vývoji zásady zákonitosti daně (srv. na př. můj článek v revui Moderní stát, 1931, č. 7) pouze onen výklad uznati za přípustný, že zákon podle naší ústavy musí stanoviti veškeré podstatné (essentiální) předpisy materiálního i formálního rázu. Zejména musí býti zákonem stanoveny z předpisů materiálně-právních předpisy o subjektu, objektu a míře daně a po stránce formálně-právní veškeré předpisy, které jsou zásahem do svobody a vlastnictví osob a které dotýkají se zvláště t. zv. právního slyšení strany poplatné. Jen tento výklad zdá se mi přípustný vzhledem k celému historickému vývoji práva parlamentu povolovati daně a jiné veřejné dávky. Vnitřním důvodem práva tohoto jest umožniti vyměřování daní, odpovídající berní síle obyvatelstva, a to vyměřování plně spravedlivé. I daň, která jest po stránce materiálních ustanovení spravedlivou a berní způsobilosti odpovídající, může se státi nespravedlivou a krajně tísnivou, když nepřesné předpisy formálního řízení umožňují ukládání daně způsobem libovolným, zvláště krajně fiskálním, a kde předpisy ty jsou v rozporu se zásadami t. zv. l o g i k y v e z d a n ě n í, zvl. zásadou určitosti a pohodlnosti zdanění, jež finanční věda uvádí rovněž mezi základními zásadami daňovými. Parlament má tudíž věnovati pozornost nejen ustanovením materiálním, ale i formálním, a brániti takto tomu, aby formální ustanovení nestala se poplatnictvu břemenem. Bohužel náš parlament přijímá nadbytečně často podle návrhu vládních osnov předpisy, jimiž zmocňuje se v zákonech berních cesta nařizovací, tedy moc vládní a výkonná, aby upravila předpisy o řízení. To jest podle mého úsudku nebezpečným překročením toho, co sledováno bylo výhradou parlamentního povolování daní.

K jakým pro poplatnictvo nepříznivým konsekvencím může vésti bezvýhradné přijímání návrhů vládních předloh, které v zákonech daňových zmocňují vládní nařízení — aby vydalo bližší předpisy o správním řízení berním — toho nejlepším dokladem jest na př. praxe našeho správního soudu, jež pojí se novému zákonu celnímu (114/27). (Srv. na př. Boh. 5163, 5209). Aby umožněna byla kontrola sborů zákonodárných a zamezeny předpisy jednostranně fiskální neodpovídají duchu § 111, měla by proto nařízení berní vydaná na základě zákonné delegace býti předkládána Národnímu shromáždění s podobnou výhradou, jaká jest na př. u dávek za úřední výkony ve věcech správních a u daně přepychové, že totiž pozbývají platnosti, nevezme-li je na vědomí některá ze sněmoven. Podnět tento stal se také základem jednomyslného usnesení Poradního sboru pro otázky hospodářské.

Vilém Funk.