

DAŇ A JEJÍ ZÁKONITOST.

Je obvyklou tradicí, že nastupující rektor university pronese u příležitosti uvedení v rektorský úřad přednášku ze svého vlastního oboru vědního. Učinil tak i J. M. prof. JUDr. Vilém F u n k; přednášel o některých otázkách vědy finanční a práva berního a podrobil zejména kritice naši daňovou soustavu a naše berní právo i berní praxi. Uveřejňujeme tuto přednášku nového rektora Karlovy university v plném znění:

Definice pojmu daně.

Nikdo z nezasvěcených by neřekl, jak vědecké vymezení samého pojmu daně bylo předmětem nejrozmanitějších sporů v odborné literatuře. Zabíháno bylo až do slovíčkářských malicherností. Právem možno mluvit v souhlasu s profesorem pešťské university F ö l d e s e m¹⁾ o scholasticismu. Mnoho pravdy má i profesor university v Montpellier M o y e, mluví-li o „vaines querelles des mots...“²⁾

Nejnovější finanční věda z největší části neklade již tak důraz na formální definici a zabývá se více věcným obsahem pojmu a zvláště vytčením hranic rozdílů proti jiným příjmům těles veřejných. Jak také dokazují různé pokusy v teorii, není ve skutečnosti ani možná obecná a všestranně vyhovující definice daně. Nepřekonatelné překážky staví tu v cestu — i kdybychom chtěli vymeziti obecnou definici jen vzhledem k poměrům dnešním — veliký počet a velké povahové různosti daní. Kdyby se dokonce chtěl snad vymeziti pojem daně i se zřetelem k tomu, co kdy daní v historii bylo, byly by tyto obtíže ještě větší. Daň měla ve vývoji tom povahu různou.

Také v berním právu jednotlivých států jsou patrný obtíže obecné, vyčerpávající definici pojmu daň. Obecná definice pojmová v zákonodárství podána byla jedině v § 1 německého říšského řádu o dávkách, který se však vztahuje pouze na daně, vybírané zcela nebo zčásti ve prospěch říše.

Tento řád dávkový (Reichsabgabenordnung) je velmi pozoruhodným výkonem německého zákonodárství berního. Byl vydán roku 1919 a obsahuje základní předpisy berního práva. Zejména má podrobné předpisy o organizaci, úřadech, řízení a trestním právu berním. Zmiňuji se o něm jenom jako poznámkou, snad jako o nemístné

¹⁾ Finanzwissenschaft, 2. vyd., str. 206.

²⁾ Précis élémentaire de législation financière, str. 3.

vsuvce do celkového systému tohoto pojednání, ale chci tím říci, že marně se domáháme po celou dlouhou řadu let, aby se takovéto předpisy rázu obecného staly i u nás skutkem a tím se zabránilo řadě mezer a sporných výkladů. Marně žádal to již druhý právnický sjezd v Brně roku 1925, jednající o tomto tématu, marně domáhá se toho od let komise pro z hospodárnění veřejné správy s hlediska potřeby racionalisace administrativy.

Vracím se však k vlastnímu tématu. Stručně možno definovati daň jakožto dávku, ukládanou ke krytí veřejné potřeby v zájmu potřeb hospodářství finančního, jež jsou nutnými potřebami celku. Nedostatek legálního vymezení má ovšem za následek u nás, jak se ještě o tom zmíním, možnost různých výkladů nepřesných a obtíže právnických konsekvencí.

Účel daně.

Záhy bylo vědecky rozebíráno jaký účel má daň. Prvky shledáváme již ve starověku u Aristotela. Po prvé od Aristotela je patrna dogmatická nauka, třeba podřízená dogmatům náboženským, u scholastiků ve XIII. a XIV. století. Svatý Tomáš Aquinský, Francesco Petrarca, Caraffa i jiní se zabývali dogmatickými problémy daňovými. Velmi přehledně to rozebírá Amberg ve svém spise „Die Steuer in der Rechtsphilosophie der Scholastiker“. Ve století 18. to byli encyklopedisté francouzští, zejména r. 1748 historik, filosof a státovědec Montesquieu a Rousseau, kteří se tázali po důvodech a účelu daní. Montesquieu vyjádřil tento účel trefně ve svém díle „Esprit des lois“, jež v 18 měsících došlo 22 vydání: „Občané platí daně, aby mohli zbytek svého jmění užívat v bezpečnosti.“ Stahl, německý právní filosof, praví: „In den Steuern gibt die Nation als Ganzes, die Mittel zu ihrem Begriff als Staat.“ — Ostatně již svatý Pavel vyjadřuje to větou: „Non solum propter iram sed propter consenciam tributa praestatis.“

A v každé finanční vědě se otázka tato rozebírá. Zkrátka — účelem daní jest, aby poskytly příjem, který je nezbytný k úhradě nákladů, jež musí činit veřejná tělesa k plnění úkolů jim přikázaných, jichž konečným cílem je zabezpečení řádné existence a rozvoje hospodářství soukromých i celku státního. Tento poměr mezi zájmem soukromým a zájmem celku se nazývá reproductivita daně. Daň má podle toho účel ryze finanční — fiskální.

Vedle toho se zavádějí jisté daně, nebo úpravy daní (jako osvobození a úlevy daňové), které sledují účely jiné, zvláště sociálně-politické, to jest uspořádání zdanění podle potřeb a zájmů sociálního spoluzití a požadavků sociální spravedlnosti a kulturního vývoje.

Příliš daleko jde zemřelý profesor berlínské university Adolf Wagner ve své Finanzwissenschaft zdůrazňováním sociálně-politického účelu v tom smyslu, že hlavním účelem daně nemá být jen opatření úhrady potřeb veřejných, nýbrž že má daň druhý hlavní účel, totiž působiti regulujícím způsobem na rozdělení a užití národního jmění a důchodu. Jde tu o teorii s konsekvencemi velmi nebezpečnými. Tento směr byl

od počátku patrný zejména v sovětském Rusku, kde daně slouží celou svou úpravou k tomu, aby byly nástrojem politiky pro podporování vzniku kolektivních podniků a pro omezování tvoření kapitálu a soukromohospodářské činnosti, zkrátka k tomu, aby celý hospodářský život byl převeden do kolejí kolektivismu. Je ostatně typickým, že vývody Wagnerovy našly odezvy také u nás. Wagnerovým sociálně-politickým názorem byl motivován r. 1920 vládní návrh zákona o dávce majetkové,³⁾ jehož uzákoněním nebyl podle mého názoru uskutečněn právě nejšťastnější krok naší finanční politiky. Racionalita ustoupila výstřelkům proudění doby.

Pronikavé zásahy daní do veřejného hospodářství i do hospodářství jednotlivců byly příčinou, že hned od počátku vědeckých úvah o daních bylo směřováno k vytvoření pravidel, jimiž jednotlivé daně i celé daňové systémy mají být řízeny, jimiž i celá daňová politika má být ovládána, a to nejen v zájmu potřeb hospodářství finančních, jejichž hlavní pramen daně tvoří, ale i se zřetelem na osoby daní postižené, jejichž důchod a majetek jsou hlavním pramenem, ze kterého tělesa veřejná čerpají. Vytvořily se tak zvané

zásady daňové,

jež jsou vyvozovány z podstaty hospodářství finančního a z účinku daní na hospodářství soukromé. Podán jakýsi vědecký receptář pro správnou politiku daňovou, a to na základě, řekl bych, statelých praktických zkušeností.

Byl to první vynikající národohospodář Adam Smith, jenž ve svém známém díle „O příčinách bohatství národů“ vydaném r. 1776, shrnul zásady tyto do přesných pravidel, jež Stuart Mill nazývá klasickými zásadami bernictví a francouzský národohospodář Stourm deklarací základních práv poplatníkůvých. Smith, jako v mnohých jiných směrech, nebyl ani při vytčení těchto pravidel zcela původním. On shrnul v podstatě v jeden celek to, co již před ním v různých dobách a porůznu bylo hájeno. Bylo by možno opět se odvolati zvláště na Aristotela a scholastiky. Zásady tyto byly pozdější finanční vědou rozvíjeny do nekonečna.

Jsou to zásady jednak finančně-politické, že daně musí být dostatečné a pružné, aby stačily k úhradě řádné potřeby finanční jinak neuhraditelné.

Dále jsou zásady národohospodářské, vytýkající zvláště: Daně se nemají dotýkati kmenové jistiny majetkové, ježto jinak by se zhoršovalo hospodářské postavení jednotlivcovo, a stát by tím zkracoval pramen, z něhož může čerpat pravidelně i v budoucnosti. Daně mají být upraveny tak, aby vznikaly co nejmenší poruchy ve výrobě a oběhu a spotřebě hospodářských statků. To ostatně zdůraznila také zvláště finanční konference brusselská roku 1920. Náklady na vybírání daní mají být pokud možno malé. Z důchodu a majetku má být čerpáno jakožto z pramene jenom

³⁾ Číslo tisku 2267 posl. sněm.

potud, aby nebyl porušen nezbytný soulad mezi úkojem potřeb veřejných a soukromých.

Zvláště se zdůrazňují t. zv. zásady spravedlnosti daňové, zvané též zásadami spravedlivého rozdělení břemene daňového nebo zásadami etickými. O tom, které zdanění je spravedlivé, se shledáváme s rozmanitými názory. Je to vysvětlitelné různým pojmáním základního pojmu spravedlnosti, který je místně i časově relativním. Podle dnešního stavu těchto názorů převládají v podstatě tyto tři zásady: všeobecnost daňová, stejnoměrnost daňová a zákonitost daňová.

Všeobecnost daňová hlásá, že v zásadě má být každý podroben dani za stejných základních podmínek, bez připuštění jakýchkoliv osobních a zvláště s'avovských výjimek, pokud ovšem nejsou odůvodněny zvláště hledisky sociálně politickými, to jest šetření vrstev sociálně a hospodářsky slabých. Všechny osoby a všechno podnikání mají budovati na stejné základně. Nemá se dostávat jednomu více na škodu druhého. Nejsou s tohoto hlediska odůvodněna t. zv. privilegia berní ve prospěch určitých jednotlivců, skupin a stavů. To je proti zásadě všeobecnosti a je to nespravedlivé. V tomto směru zasloužil by náš systém berní důkladné revise a pročištění v době, kdy si tvoříme nové a bohdá lepší hospodářství veřejné.

Jako zásada spravedlnosti daňové se hájí zvláště t. zv. stejnoměrnost daňová, to jest spravedlivé rozdělení daňové. O zásadě té bylo v historii daňové nejvíce vědecky literárně uvažováno. Jen pouhý nástin přehledu těch všech různých teorií byl by velmi obsáhlý, že by neodpovídal účelům tohoto mého pojednání, jež se chce a může dotýkati pouze jádra věci. A proto jej pomímám.

Moderní doba stojí na zásadě, že daň se má uvaliti na jednotlivce jen v poměru jeho hospodářské způsobilosti. Mluví se též o principu oběti, o teorii obecnohospodářské, o teorii solidarity, o teorii organické. S hlediska toho zejména proniká požadavek nižšího zatížení důchodu pracovního a vyššího zatížení důchodu fundovaného či založeného, plynoucího převážně z kapitálu. Důchod pracovní je méně k zatížení způsobilý. Požadavku spravedlnosti daně také činí zadost zásada progresu daňové. Zásady tyto žádají také přihlížení k poměrům osobním, které zatížení buď zvyšují nebo snižují; tak k břemenům způsobilost snižujícím, jako jsou na příklad větší či menší početnost rodiny, nemoc atd. Zásady tyto jsou v moderních zákonech a také u nás provedeny nejpodrobněji.

Zásadou spravedlnosti daňové je zejména také požadavek zákonitosti daně. Zákonitost zdanění je nutným požadavkem ve státě právním. Značí, že ukládání daně, jež je zásahem do svobody a vlastnictví osob, se musí dít na základě zmocnění a kontroly těch, již mají daň platit, nebo jejich představitelů, vyjádřené ve formě zákonů. Vyloučeno je jednostranné ukládání daní, na základě pouhého uvážení správy finanční. Myšlenku tuto vyjadřuje Smith takto: „Každá daň musí, pokud se

týče obnosu, termínu a způsobu placení, býti zákonně stanovena a býti prosta každé libovůle.“ Adam Smith zde formuloval to, co bylo vlastně součástí ústavního proudění již odedávna.

Každý systém ústavní si vytvořil svůj berní systém.

Názor na daň v dějinném vývoji.

K daním se pojí mnoho pasáží lidských dějin. Mnohé z nich byly krvavé. Mnohé daly základ k vývoji a provedení důležitých moderních ústav.

Daň neměla ve všech dobách vývoje stejný ráz.

Ve středověku nebyl původně rozdíl mezi financemi krále a financemi veřejnými. V duchu starogermánského státu měl panovník právě tak jako každý soukromník vycházeti se svými příjmy z majetku. Ocital-li se v nouzi, měl se spokojiti s d a r y, které mu jeho poddaní z lásky a d o b r é vůle přinášeli. Později byly takovéto oběti panovníky od stavů p o ž a d o v á n y. Požadavky takové narážely zpravidla na odpor a musily býti vykupovány různými koncesemi. Jen pozvolna se vyvinul názor, že daň je příspěvkem nutným, u k l á d a n ý m jako oběť jednotlivce v zájmu celého státu. Zvláště byly to četné války, jež vyžadovaly veliké oběti finanční, jež na vývoj stálých daní působily. Ne neprávem se říká, že stálá daň a stálá vojska se vyvinula ve stejné době.⁴⁾

Na vývoj názoru o daních působil zejména souběžný vývoj právní filosofie. Byla to zejména filosofie anglická z konce století XVII., zvláště Lockeova. John L o c k e vyvozuje autoritu všech nositelů veřejné moci od národa. Nejvyšší zákonodárná moc nesmí odnítí nikomu část jeho vlastnictví bez jeho souhlasu, třeba by to bylo i k obecnému dobru. Kde zákonodárné těleso pozůstává z volených členů národa, je podmínkou, že tito musí souhlasit s obecnou daní.

V těchto názorech Lockeových došlo výrazu proudění, které provází celé dějiny a n g l i c k é. Anglie byla v dějinách první, kde byly stanoveny přesně zásady, na nichž spočívá moderní rozpočet. Zde byla nejprve provedena důsledně zásada, že daně mají být schvalovány představiteli národa. Zásada ta si nemohla dlouho zjednatí průchod a neobešla se bez bojů. Boje tyto vyvrcholily za Stuartovců Jakuba I. (1603—1625) a Karla I. (1625—1649), kteří chtěli pro své podniky získávati prostředky bez svolení parlamentu. V roce 1628 bylo potvrzeno právo národa schvalovati dávky, kdy Karel I. svolil k t. zv. ž á d o s t i z a p r á v o. Porušení tohoto práva v souvislosti s rozpory náboženskými vedlo k boji s Cromwelem, k občanské válce a k popravě Karla I. roku 1649.⁵⁾

⁴⁾ K a i z l: Finanční věda, str. 118, uvádí vývoj daně v souvislosti s jejím pojmenováním. V dobách nejstarších měla daň povětšinou ráz plnění dobrovolného (donum, b é n é v o l e n c e, Beihilfe, pomoc, poklona, pocta), později výpomoci panovníkem vyprošené zejména od stavů (precarium, Bede [od „Bitte“]), pak podpory, jejíž nutnost byla pozvolna uznávána (adiutorium, aide, Kontribution, Steuer). Poté považuje se daň za oběť jednotlivce v zájmu státu (gabelle, Abgabe, Gabe, dazio), až vyvinul se názor, že jest povinností, nuceným příspěvkem (impost, —a, impôt, Auflage, duty).

⁵⁾ Podrobný vývoj anglických dějin líčí literatura velmi obsáhlá, z níž uvádím zejména v němčině spis S u s s m a n ů v: Das Budget-Privileg des Hauses der Gemeinen, H a t s c h e k: Englisches Staatsrecht, a spisy D o w e l l: History of Taxes and Taxation in England, S t u b b s: Constitutional History.

Zásada, že daně mají být povolovány pouze představiteli těch, kdož je platí, se v Anglii tak hluboko v duchu občanstva zakořenila, že později angličtí kolonisté v Severní Americe, když nebylo vyhověno jejich požadavku samostatně rozhodovati o povolování berní, našli v tom hlavní důvod pro své odtržení.

Vývojem se ustálilo tvrzení, že právo odhlasovávat dávky implikuje i dohled na používání vybraných částek, a diskusi o určitých výdajích a nutnostech některých dávek. Výsledkem tohoto zápasu bylo předkládání přehledu výdajů představitelům národa a vyhrazeno jim periodické votum, votum každoroční, a tak dán základ pro vývoj moderního rozpočtu.

Francii ovládly v stol. XVIII. zásady filosofické o přirozené svobodě lidské a suverenitě lidu, zejména vlivem Encyklopedie francouzské a Rousseaua, na kterého působil nepochybně anglický vliv Lockův.

Velká tíha veřejných daní, jich nerovnoměrnost a příkrostiti ve vybírání, zvláště pachtýři daňovými, a jednostranná privilegia, jež ovládly Régime Ancien a předcházely velkou revoluci francouzskou,⁶⁾ projevily také důsledky na vývoj ústavní a zásady zákonitosti daňové.

Tak projevilo se zejména v Deklaraci práv lidských a občanských ze dne 3. září 1791, do které bylo pojmuto ustanovení (čl. 14): Všichni občané mají právo sami nebo svými zástupci stanoviti, že je nutno zavést veřejnou dávku, dáti k ní svobodně souhlas, sledovati její použití, určití její částku, rozdělení, způsob vybírání a trvání. Podobně i konstituce Girondin v článku 12.⁷⁾

Sledoval jsem zvláště v obsáhlém spise *D a r e s t e - D a r e s t e, Les constitutions modernes*, ústavy asi 78 moderních států a zjistil jsem v p o d s t a t ě trojí zásadu, již je zajišťováno právo občanstva proti nezákonnému a libovolnému vybírání daní. Jde jednak o imperativní vytčení v ústavním z á k o n ě s a m o t n ě m, takže parlament smí v ý h r a d n ě z á k o n ě m stanoviti daň a veřejné dávky, nebo jde o k l a u s u l i, která vyhrazuje parlamentu každoroční povolování a tím i zkoumání a odůvodňování daní a dávek. Zda a pokud je možné, aby ustanovení toto rušilo zákony berní, jednou již povolené, je předmětem hojných vědeckých sporů. U nás poukazují na zajímavé vývody v P r a ž á k o v ě Právu ústavním (str. 214 násl.), zvláště vzhledem k bývalé ústavě rakouské z r. 1867, kde byl podobný předpis v ústavním zákoně, a k ústavě belgické z r. 1830. V některých jiných ústavách jsou r ů z n é k l a u s u l e, které mají znemožnit libovolné vybírání daní. Tak zajímavé je ustanovení bývalé ústavy uherské, uvedené v zákonných člancích z let 1867, 1886 a 1907, podle nichž města a obce byly oprávněny odepřítí vybírání

⁶⁾ Jean Jaurès: *Histoire de la Révolution Française*. T ý ž: *Les causes économiques de la Révolution française*. T a i n e: *Revoluční Francie* (čes. překlad). S t. N e u m a n n: *Francouzská revoluce*.

⁷⁾ W. Jellinek: *Die Erklärung der Menschen und Bürgerrechte* a D u g u i t - M o n n i e r: *Les constitutions et les principales lois politiques de la France depuis 1789*. — Zásada ta došla výrazu ostatně již dříve v ústavě státu Massachusettského z 2. března 1788. O vlivu díla Montesquieova na Ameriku a o vlivu Locke a jeho whigských žáků na Ameriku a Francii velmi přehledně pojednává F. J. C. H e a r n s h a w: *Vývoj politických ideí* (čes. překl. Dr. V. Dědka).

dani sněmem uherským neodhlasovaných. Měly tedy samosprávné svazky značné spolupůsobení při správě daní. Byly to důsledky obav, nabytých po zkušenostech z dob rakouského absolutismu. Toto spojení správy finanční se samosprávou bylo zrušeno u nás teprve zákonem č. 43 z r. 1922.

Naše právní poměry daňové.

Naše zatímní ústava neměla výslovného ustanovení o povolování daní. Ústava dnes platná zaručuje v hlavě páté svobodu osobní a majetkovou. Podle § 111 v hlavě této uvedeného je stanoveno, že daně a veřejné dávky vůbec mohou být ukládány jen „na základě zákona“. Pro úplnost jenom dodávám, že zákony o mimořádné moci nařizovací, vydané v letech 1933—1935, výslovně stanovily, že nařízeními podle tohoto zákona vydávanými nelze ukládati nebo zvyšovati daně. Zákon o obraně státu z r. 1936 (č. 131) připouští výjimečně možnost za branné pohotovosti státu zavádění dávek i mimo zákon nařízením vlády se souhlasem presidenta republiky. Vyhrazuje však dodatečné schválení Národním shromáždění. Nejnověji ústavní zákon zmocňovací ze dne 15. prosince 1938, č. 330 Sb. z. a n. činí možným, aby dávky byly zavedeny vládou se souhlasem presidenta. Výhrada dodatečného schválení Národního shromáždění však již vytčena není.

Hledíme-li ke znění platné ústavy a k vzpomenutému § 111 ústavní listiny, tu znění zákona dává možnost různých výkladů. Předem není nepochybné, které předměty pod imperativní znění § 111 spadají, ježto není přesného vymezení pojmu daň a veřejná dávka. V důsledku této neurčitosti došlo k úpravě některých nařízených plnění, o kterých nelze pochybovat, že jsou dávkami, bez zmocnění zákona, dokonce i pouhými výnosy ministerskými. Jde o zvláště početné tak zvané taxy za zkoušky, nejnověji universitní taxy za brannou výchovu.

Podle dikce § 111, který nepraví, že veřejné dávky mohou být ukládány jen zákonem, nýbrž na základě zákona, nelze pochybovati o odůvodněnosti výkladu, že zákon může zmocniti cestu nařizovací k úpravě všech otázek, k dani se vztahujících, v nejširším rozsahu. Takový výklad odpovídá doslova zákonu a byl také u nás prakticky používán. To je stav zákonný. Definitivní rozhodnutí této sporné otázky přísluší ovšem — jako konečně směrodatnému — parlamentu.

Vycházím s toho hlediska, že vnitřním důvodem ústavně vytčené zákonitosti daně jest umožniti vyměřování daní, které odpovídají berní síle obyvatelstva, a to vyměřování plně spravedlivé. I daň, která je po stránce materiálních ustanovení spravedlivá a berní způsobilosti přiměřená, se může stát nespravedlivou a krajně tísnivou, když nepřesné předpisy formálního řízení umožňují ukládání daně způsobem libovolným, zvláště krajně fiskálním. Tak je tomu zejména tam, kde jsou tyto předpisy v rozporu se zásadami, jež nazývá A d o l f W a g n e r, navazuje na označení H o c k o v o, „zásadami logiky ve zdanění“, zvláště zásadami určitosti a pohodlnosti ve zdanění. Nad jiné však je třeba, aby v zákoně samotném přesně došla výrazu zásada t. zv. „právního slyšení stran“ a dána

tak stranám možnost opravit případné nesprávné předpoklady správy finanční.

Parlament má tudíž — podle ústavou mu uložené povinnosti — věnovati pozornost nejen ustanovením materiálním, nýbrž i formálním a brániti tomu, aby se formální ustanovení nestala poplatnictvu břemenem a správě finanční možností libovůle fiskální. To bylo také důvodem, proč jsem v roce 1914 na říšské radě zdůrazňoval při zdělávání novely k zákonu o přímých daních zásadu rozšíření právního slyšení stran a vůbec ochrany poplatnictva uzákoněním přísných pravidel, jež skutečně také byly v zákon vtěleny.

Zákonem poskytované široké zmocňování k používání cesty nařizovací pro vydávání předpisů o řízení může vždy vést k tomu, že se poplatnictvu nedostane náležité ochrany, neboť konečně při vládním nařízení se stává rozhodující v první řadě ministerstvo financí.

K jakým důsledkům to vede, toho dokladem je na příklad zákon celní, kde ponecháno provéstí podrobnosti správního řízení celního podle výslovného ustanovení zákona vládnímu nařízení, v souvislosti s judikaturou správního soudu. Zmínil jsem se o této věci blíže již ve své knize „Naše berní právo“ (str. 198).

Má-li ovšem být zákon daňový výrazem skutečné spravedlnosti daňové a má-li být zásada zákonitosti daňové jednou složkou této spravedlnosti, pak jistě nestačí, aby veřejná dávka byla prostě usnesena ve formě zákona. Zákon sám svým vnitřním obsahem musí být výrazem ideální snahy o dosažení výsledků reálných, výsledků prospěšných jak pro státní administrativu, tak i pro poplatnictvo. K tomu je třeba, aby obsah jeho vyhovoval se zřetелеm všem základním zásadám daňovým, jak jsem je stručně dříve uvedl, a to po stránce materiální i formální.

Je třeba, aby zákon znemožňoval výklady, přípouštějící nespravedlnost. Takové výklady nesmějí být uplatňovány zejména administrativou samou ve formě správních nařízení.

Poplatník musí mít úctu k zákonu i k spravedlivé finanční administrativě. Správně vytkl poslanec Dr. Meisner ve sněmovně u příležitosti projednávání poslední novely k zákonu o přímých daních, že nesprávné předanění psychologicky působí stejný pocit křivdy jako odsouzení nevinného. Obrana proti křivdě a chránění se proti zdanění protizákonnému působí mnoho na to, co si jistě v zájmu státu nepřejeme — na defraudace daňové.

Potřeba zdokonalení naší daňové soustavy.

Při zcela objektivním posudku, za nějž se stavím jako zástupce vědy, musím říci, že náš berní systém je velmi vzdálen od té ideální soustavnosti, kterou s hlediska zásad daňových jsem zde povšechně vytkl. Nikdy nebylo uvažováno o revisi tohoto systému a o takovém jeho vytvoření, jak by bylo žádoucí. Finanční správa byla ostatně vždy v těžké situaci. Stoupající výdaje, diktované ne vždy jen zájmy státního celku, nutily ji hledati stále nové prameny na místech nejrozmanitějších. Musila budovati na vadném systému.

Nelze ponechat objektivně bez připomínky, že také z parlamentu samotného nevycházely podněty, které by vždy šetřily jen zájmy celku a stejnoměrného rozdělení břemene daňového a také, že výstřelky správy finanční nenalezly zde vždy žádoucí odezvy. Připomínám zejména nařízení o revisním odboru, jež obsahuje řadu předpisů nezákonných a mimozákonných. Pojednal jsem o tom v revui „Moderní stát“ v ročníku 1933.

Byly uskutečňovány různé vládní předlohy narychlo a namnoze nedostatečně zpracované jak po stránce materiální, tak i formální, bez bližší správné revise, nevyhovující povětšinou ani správné technice finanční. Zmíněný pasus § 111 ústavní listiny „na základě zákona“ byl vykládán tak, že byla poskytována dalekosáhlá zmocnění prakticky ministerstvu financí, u kterého — při veškerém respektu k jeho velké a těžké práci — přece jen možno říci, že zdůrazňuje obyčejně více hledisko fiskální.

Uvažme jen na příklad dalekosáhlý zákon o dani z obratu s jeho více než 30 zmocněními k nařízením. Jdeme i do nejnovější doby, k zákonu o kartelovém poplatku, jehož některá nařízení mohou přímo vésti k případné libovůli a jednostrannostem.

Z á k o n y berní byly namnoze v krátké době měněny, z čehož vzešla značná nepřehlednost a ztížení finanční administrativy. Administrativa má nepochybně z naší normotvorné činnosti veliké potíže. Stačí jenom se podívat na index ke Sbírce zákonů a nařízení a na indexy Věstníku ministerstva financí, které neobsahují snad ani všechny vnitřní pokyny pro úřednictvo finanční, abychom si představili, jaké obtíže musí překonávat finanční úřady a s nimi i poplatnictvo. Připočteme si k tomu 9278 dosud uveřejněných judikátů finančních v Bohuslavově sbírce, a kolik jich ještě není uveřejněno, s nimiž má se rozhodující úředník obeznámiti.

Byla to vlastně teprve novela č. 226 z roku 1936 k zákonu o přímých daních, kde parlament projevil iniciativní záslužnou činnost. Správně zaznělo ve sněmovně poslanecké z lavic oposice, že je ohromným pokrokem, když parlament neomezuje svoji činnost jen na to, aby zpracoval, co se mu předkládá ke schválení, nýbrž že se stal sám tvořivým. Stejně poznání vyšlo i z řad koalovaných stran, jejichž řečníci nešetřili kritikou našeho berního systému. Vyjímám ze stenografického protokolu sněmovního: Naše berní zákonodárství je neuspokojivé, jeho stav je nerepublikánský. Vrchnostenský duch, který dnešní předpisy ovládá, je nevhodný a nepodporuje důvěru ve spravedlnost státu. Aplikace předpisů trpí mnohostí a různorodostí norem. Po stránce obsahové právo finanční pochází z různých dob, které se svou hospodářskou strukturou naprosto lišily od doby dnešní.

Tyto kritiky vyzněly v požadavek urychleného postupného nahrazení dnešního systému berního systémem novým, který by zásadně zlepšil a přizpůsobil dnešní praxi daňovou novým hospodářským a politickým poměrům. Poukazováno zejména na potřebu zjednodušení berní administrativy.

Vyplývá z á v ě r, aby si parlament i nadále bedlivě všímal záležitostí berních a zejména úprav zákonů po stránce materiální a formální a pokračoval v cestě, zahájené v roce 1936 a dále ji prohluboval.

Nynější ministerský předseda poslanec R. Beran v jednom ze svých projevů v poslední době správně vytkl, že největší problém, před kterým stojíme, je naše veřejné finanční hospodářství, které musíme přebudovati na zcela nových základech. Daňová politika má být spravedlivější. Třeba, aby byly daňově postiženy všechny důchodové prameny a zatíženy všechny složky obyvatelstva. Daňový systém má být zjednodušen a upraven tak, aby nebylo podlamováno soukromé podnikání, nýbrž aby byl umožněn jeho zdravý vývoj. Z toho je patrný nejlepší úmysl, aby v daňové politice byly nastoupeny nové a spravedlivější cesty. A v těchto směrech bude jistě snaha vlády podporována obecným souhlasem.

PROF. JUDR. VILÉM FUNK.
rektor Karlovy university.

ROZDĚLENÍ PŘÍMÝCH DANÍ V DAŇOVÉ SOUSTAVĚ ČESKO-SLOVENSKA.

Čl. I. uváděcích ustanovení k zákonu o přímých daních č. 76 Sb. z. a n. z r. 1927 rozděluje přímé daně do dvou skupin:

1. na daň důchodovou,
2. na daně výnosové, a to: všeobecnou daň výdělkovou, zvláštní daň výdělkovou, daň pozemkovou, daň domovní, daň rentovou, daň z vyššího služného a daň z tantiem.

Pokud jde o pozdější přímé daně, upravené mimo rámec zákona o přímých daních, bylo by branný příspěvek jako zvláštní přírážku k dani důchodové přiřaditi do skupiny první. Mimořádná daň z dividend jako daň z výnosu kapitálu doplňuje daň rentovou a jest ji vřaditi do skupiny druhé. Do této druhé skupiny bylo by zařaditi i bývalou mimořádnou daň ze zisků, jakožto přírážku k oběma daním výdělkovým. Určité potíže působil bývalý příspěvek na obranu státu, který — pokud tvořil přírážku k dani důchodové — bylo by řaditi do skupiny první, pokud však byly mu podrobeny osoby právnické, čítajíc v to i výdělečné podniky spolků, bylo by jej řaditi do skupiny druhé. Mechanickému vřazení příspěvku na obranu státu do první či druhé skupiny bránila právě dvojí, ba trojí povaha tohoto příspěvku.

Předběžně můžeme říci, že mimořádná daň z dividend porušuje logickou výstavbu naší soustavy přímých daní, vybudovanou na spojení daně důchodové a jednotlivých daní výnosových. Skutečnost ta nám jasněji vysvitne, uvážíme-li, že při konstruktivním skloubení daně důchodové a řady daní výnosových v česko-slovenské soustavě přímých daní platí zásada, že týž výnos má být postižen toliko jednou daní výnosovou, nikoliv několika výnosovými daněmi. V důsledku této zásady nepodléhají rentové dani dividendy, protože jsou výnosem podnikajícího kapitálu, který už byl zdaněn zvláštní daní výdělkovou. Toliko dividendy z cizozemských akcií, které jsou placeny z výnosu, nepostiženého v Česko-Slovensku výdělkovou daní, podléhají naší dani rentové.¹⁾ Rentová daň v naší daňové soustavě ne-

¹⁾ Srovn. Engliš: Finanční věda, str. 157.