

LITERATURA.

VILÉM FUNK: NAŠE BERNÍ PŘÁVO. Praha 1934.

VLADIMÍR VYBRAL: NÁSTIN ČESKOSLOVENSKÉHO PŘÁVA FINANČNÍHO. Praha 1934.

KAZIMÍR ČAKRT: ZÁKLADNÍ POJMY OBECNÉHO FINANČNÍHO PŘÁVA. Praha 1934.

Právě tak jako říšskoněmecká Reichsabgabenordnung vyvolala v život řadu četných systematických prací, jež se zabývaly vědecky právními problémy z oboru finančního práva, tak zřejmě i náš zákon o přímých daních dal podnět k rozvoji finančně právní literatury, která měla dříve své pěstitele téměř výhradně jen v Drachovském a Funkovi (po převratu i v Cahovi).

Je přirozené, že úkol těch, kdož soustavně zabývají se problémy finančního, speciálně pak daňového práva, je podstatně jiný, nežli dáti pouhé pomůcky pro praxi, jak je to cílem komentátorů k jednotlivým daňovým zákonům. Zákonodárství řešilo si některé otázky základní povahy při různých daních zcela podle potřeby doby, čímž vzniklo nejenom bezmála nepřehledné množství právních předpisů, nýbrž i nesourodost v pojmech a disparita v těch věcech, jež jinak svou povahou by snesly, ba dokonce by i žádaly řešení jednotné. Máme-li na mysli pouze díla, jež se širšího hlediska chtějí obsáhnouti obor finančního práva, je tu možná v podstatě trojí cesta. První znamená uvést právní předpisy tohoto oboru v určitou soustavu a vytýčiti hlavní jejich zásady. Druhá cesta vede k proniknutí jednotlivých předpisů do jejich základů a vyvoditi z nich zásady jim společné, které se pak jeví abstrakcí pozitivního práva s nárokem na správnost i tehdy, jestliže některé z konkrétních právních předpisů se mění; třetí způsob zpracování může konečně omeziti se jedině na otázky základní a položit tak pevnou stavbu pro výklady konkrétnější.

Práce, o nichž je právě referováno, representují zhruba každá jednu z uvedených cest, jež byly schematicky naznačeny. Je pochopitelné, že jde pouze o schémata možného způsobu systematického zpracování finančního práva, takže v každé práci najdeme i části, jež by snad mohly býti zařaděny do schematu jiného, nežli je to, které bylo pro příslušnou práci jako základní nalezeno.

V y b r a l ů v Nástin československého práva finančního je, jak se v předmluvě uvádí, rozšířením práce, jež byla původně uveřejněna ve druhém svazku Bibliothèque de droit contemporain, věnovaném Československu, a novým redigováním českého textu této práce, jak byl publikován v r. 1933 v Časopisu pro právní a státní vědu. Autorovi šlo tu o zachycení hlavních zásad finančního práva československého a podání celkového obrazu platného finančního práva, a to s určením jednak pro studující práv jednak pro praxi úřední. Tím lze zajisté dobře vysvětliti, proč autor nezabývá se namnoze otázkami v literatuře spornými a proč se omezuje na to, že literaturu uvádí souborně na konci své práce. Literatura jiná nežli knižní je ovšem citována jen ve výběru velmi kusém.

Vybral je žákem brněnské právní školy a proto i zpracování látky je důsledně vybudováno tak, jak to normativní pojetí práva v jeho hierarchické stavbě norem pokládá za správné. Po úvodní partii, věnované základním pojmům finančního práva a finanční správy, jedná prvá kapitola o nejvyšších normách, z nichž ostatní normy čerpají svou právní relevanci, totiž o ústavním právu finančním. V kapitole druhé zabývá

se Vybral organizací finančních úřadů a řízením ve věcech finančních, kapitola třetí jedná o správním právu finančním a kapitola čtvrtá je věnována trestnímu právu finančnímu.

Význam Vybralovy knihy spočívá v tom, že obsahuje velmi zhuštěný přehled celého oboru finančního práva s citací právních předpisů a vystižným vyzdvižením hlavních jejich ustanovení. Namítnouti ovšem lze, že nadpis knihy slibuje více, nežli obsah knihy přináší, neboť ve skutečnosti není podán Vybralem systém celého finančního práva československého, nýbrž z největší části jen systém práva platného v zemích českých, pokud nejde přirozeně o právní předpisy platné již v celém státě. Slovenská část státu přišla jinak u Vybrala hodně zkrátka. Kromě toho by bylo možno poukázati i k tomu, že autor předpokládá příliš mnoho u svých čtenářů. Tak na př. výklady na str. 27 by snesly dobře vysvětlení několika slovy o tom, co je to premiová půjčka a co to je arose.

Vybral pojímá ovšem finanční právo v nejširším slova smyslu a neomezuje je pouze na právo daňové. Vymezení proti právu ústavnímu, správním a trestnímu spatřuje jednak v kompetenčním hledisku, totiž v specifické příslušnosti finančních úřadů, jednak v obsahovém, totiž v opatřování peněz ukládáním dávkové povinnosti poplatníkům. Toto ohraničení jednotlivých oborů právních nevyniká ovšem přesností, uváží-li se, že na jedné straně mizí zcela právo finanční u samosprávných svazků, a na druhé straně, že finanční právo zahrnuje i jiné předpisy, nežli ty, jež týkají se ukládání dávkové povinnosti poplatníkům. Přes opačné tvrzení autorovo lze říci, že se mu nepodařilo dokázati nutnost traktovati finanční právo v celém jeho rozsahu a že není prospěšnější omezovati se na právo daňové, při čemž pak ostatní partie, zejména právo rozpočtové, nutno zařaditi jinam, a to do práva správního a státního. Vnitřní příbuznosti právní totiž mezi daňovým a rozpočtovým právem vlastně není, za to však je nepochybná úzká souvislost mezi právem daňovým a správním, při čemž pro rozlišování mezi daňovým a správním právem mluví vlastně jedině účel právních předpisů daňových, nikoli jejich struktura a kompetenční předpisy. Rozhodují tu ovšem ponejvíce zřetele subjektivní nebo jiné na př. didaktické, jen tolik se zdá jistým, že problematika daňového práva je přece jenom podstatně jiná nežli problematika práva rozpočtového a ostatních souborů právních předpisů, jež Vybral řadí do subkapitoly „formy státního hospodářství“. To je na př. dobře patrné na str. 28 a 29 knihy, kde se mluví o státním majetku, zejména o státních podnicích. Vysvítá tu zřejmě, že bez této partie by se kniha byla ku svému prospěchu obešla.

Všeobecně nutno ovšem bez nadsázky Vybralově práci vzdáti plné uznání. Je ve svých výkladech ukázněný a ve znalosti pozitivního práva spolehlivý. Vystříhá se detailů a uvádí vždy jen podstatné věci. Zmiňovati se o tom, kde by recensent pokládal širší výklad za vhodnější a o kterých věcech by soudil, že jsou nadbytečné, nemělo by smyslu, neboť rozhoduje tu stanovisko autorovo, kterému v žádném směru není možno upříti jednotnosti ve způsobu podání a pevné linie v hodnocení důležitosti jednotlivých právních ustanovení.

Knih *Funkova* nese podtitul „Základy právních předpisů o daních a veřejných dávkách“. V podstatě je založena na základní myšlence, jež byla vpředu označena jako druhá možná cesta ke zpracování systému finančního práva. Poněkud překvapující název knihy („Naše“) vysvětluje autor tím, že od podrobného zpracování slovenských právních předpisů ze snahy, aby výklady příliš nekomplikoval, upustil a proto také nepokládal za správné užití výrazu československé berní právo. V tom jeví se nepopi-

ratelné plus Funkovo proti poněkud náročnému názvu knihy Vybralovy. Termín berní právo na rozdíl od dříve užívaného daňového práva razil Funk sám, jeho vhodnost se ukázala v krátké době tím, že se ho již zhusta užívá a že také jiní se pro tento termín vyslovují.

Funk omezuje se na právo daňové, nepodává tedy systém všeho toho, co se obvykle nazývá právem finančním. Domnívám se, jak jsem již výše naznačil, že tento způsob, jakým postupuje Funk, je správný. Daňové právo tvoří skutečně celek, který jakožto pododdíl práva správního je svérázným právním oborem; s tím, co jinak ještě se do práva finančního zařazuje, má berní právo jen menší vnitřní příbuznost.

Knihy Funkova nehledá nových metod. Způsob, jakým je látka podávána, je tradiční. Jde tu o všeobecnou část práva daňového. Nacházíme příslušné právní zásady jednak vtěleny do právních předpisů výslovně, jednak na ně z řady předpisů příbuzných usuzujeme, vymyčující abstrakcí z jednotlivých předpisů, které se týkají pouze určité daně, to, co je u nich konkrétního, a docházejíce tak k obecným pravidlům. Tato metoda, která má ve správním právu svůj vzor u O. Mayera, je typickou pro panující nauku. Budiž hned řečeno, že kniha Funkova nezádá si v ničem s jinými obdobnými knihami koryfeů německé pravovědy, jako jsou O. Bühler, Hensel, Mirbt. Ježto právě Funkova práce je typickým příkladem prací panující nauky, lze na ní také dobře sledovati současný stav nauky a její klady.

Především je to přísné hledisko zákonné. Základ daňové povinnosti je v zákoně. Vzhledem k § 111 naší ústavní listiny zdůrazňuje Funk jasně, že daň může být zavedena jediné zákonem. Proto také neváhá pronášeti i kritiku nad praxí, která tuto přísnou zásadu je leckdy odhodlána vykládati liberálně. Poměr mezi státem a poplatníkem klasifikuje Funk jako poměr obligační, ovšem zcela ve sféře veřejného práva. Nepřejímá tudíž názory o mocenském poměru daňovém. Tato dvě východiska Funkova mají ovšem nutně své důsledky při výkladu jednotlivých právních předpisů a při odvažování, zde lze v nich spatřovati vyslovenou obecnější zásadu. Principiálně lze říci, že Funk in dubio rozhodne se ve prospěch poplatníka. Při základním jeho nazírání na daňové právo je to přirozené a důsledné.

Berní právo pojímá Funk za část práva správního. Proto také výsledky nauky práva správního, na př. v procesu, používá velmi často pro obor berního práva. Budiž dovoleno projevit při této příležitosti vlastní názor recesentův, že tak Funk činí plným právem. Právo berní je charakterisováno stejnými vlastnostmi, jako kterýkoli jiný oddíl práva správního. Proti úřadu stojí subjekt. Smysl toho, že berní právo je právem veřejným, leží v tom, že úřad, který vyslovuje, co je v daném případě právem, tedy vydáváje správní akty, neobrací se na pomoc k jinému státnímu orgánu, aby tento právní stav realizoval, totiž aby provedl akt exekuční, neboť zásadně má možnost sám své správní akty prováděti vlastními prostředky. Mezi správním aktem na poli vlastního práva správního a aktem úřadu z oboru práva berního není možno shledati ani nejmenšího rozdílu formálně právního. Liší se od sebe pouze obsahem. Také proces, který k vydání konečných aktů v právu správním i v právu daňovém vede, je zcela shodný se všemi typickými příznaky. Je nepochybné, že pozitivní právní řád by mohl obsahovati úpravu jinou, na př. že určení daňové povinnosti má se dít u soudů ve formě procesu u civilních soudů obvyklého, ale jisté je, že v našem právním řádě tomu tak není.

Systematika Funkova je obvyklá: po výkladech o pojmech práva berního a speciálně berního práva československého jedná se o pramenech právních, o zásadách vý-

kladu, načež je kapitola o literatuře a judikatuře. Pak následují již výklady speciálně berní: pojem daně, soustava berní, vznik berní obligace, podmět daně, předmět daně, ručení, osvobození, čas, místní meze, sazba berní, zánik berních závazků. Další části jednájí o organizaci berních orgánů, o procesu berním a exekuci, konečně závěrečná kapitola obsahuje stručně nastíněny zásady berního práva trestního.

Význam Funkovy knihy leží především v tom, že obsahuje systém pozitivního práva berního. Pečlivě jsou uváženy zásady obecné povahy a zaznamenány odchylky u jednotlivých daní. Při nedokonalosti zákonodárství daňového bude Funkova práce bezpečným vodítkem pro každého, kdo je nucen při interpretaci mezerovitých ustanovení rekurovati k vyšším zásadám v zákonech obsaženým a hledati takovouto cestu řešení, jež v zákoně chybí.

Teoretických konstrukcí Funk nově netvoří, opíraje se o dosavadní výsledky nauky, jež ovšem nepřejímá nijak paušálně, neboť leckdy zaujímá k nim vlastní vyhraněné stanovisko, avšak úkol, který si vytkl, podati obecnou část berního práva platného, splnil s veškerou solidností. Je pochopitelné, že se všemi názory v knize projevenými nebude každý souhlasiti, avšak to na hodnotě knihy nic ani v nejmenším měniti nemůže.

Č a k r t o v y Základní pojmy obecného práva finančního jsou na rozdíl od knih právě zaznamenaných prací ryze teoretickou. Jde tu o kritickou studii základních pojmů, jež však obsahuje vždy i vlastní řešení autorovo. Z obsahu knihy je patrné, že jde spíše o volné kapitoly, jež ovšem jsou v úzké souvislosti nejen látkou probíranou, nýbrž i vyhraněným jednotným stanoviskem. Vedle úvodu, který je věnován vymezení úkolu nauky o finančním právu, jsou jednotlivé kapitoly určeny pojmu finančního a berního práva, dále výkladům o přímých a nepřímých daních, k čemuž je připojena i partie o berním řízení, načež následuje kapitola o poměru mezi státem a poplatníkem, o poplatníku, o vyměření daně, o předmětu daně, sazbě daně, času a místě, o daňových osvobozeních a úlevách, a konečně o zániku berní povinnosti platební a exekucí. Ze srovnání s prací Funkovou je zřejmé, že tu je řada styčných bodů, avšak pojetí je u obou autorů zcela rozličné.

Jak autor sám v předmluvě upozorňuje, volil název knihy poněkud široko, ač ve skutečnosti nepojednává o otázkách práva finančního, nýbrž výhradně daňového (berního). Při určování hranic daňového práva od jiných právních oborů postupuje Čakrt v zásadě stejně jako Vybral: základním hlediskem je mu kompetence finančních úřadů. Avšak toto formální hledisko nekombinuje jako Vybral s hlediskem materiálním, takže pak nutně je ohraničení zmíněného právního oboru ještě labilnější nežli u Vybrala.

Čakrt je stejně jako Vybral stoupencem normativní teorie. Na rozdíl od Vybrala lze ho však nazvati stoupencem integrálním, neboť neprohlašuje své teoretické východisko jen při základních problémech, nýbrž domýšlí je i ve všech jednotlivostech. Vycházejí z ústředního pojmu právní povinnosti rozvinuje své logické úsudky a dedukce velmi zajímavě při všech otázkách, jež si pro řešení z daňového práva vyhledává. Přesvědčený zastánce ryzí nauky právní, jakým Čakrt je, domnívá se, že dosavadní nauka problémy, kterými se zabývá, vůbec neviděla nebo je nesprávně řešila. V zápalu své snahy raziti konstrukce, jež mají býti čistě právníckými, přehlíží však leckdy Čakrt, že některé jeho formulace nejsou skutečně nic více nežli formulacemi a že jinak jeho řešení nelíší se v zásadě od řešení panující nauky. Čakrt je nepochybně rozený teoretický jurista. Jeho kniha nasvědčuje překvapující bystrosti a dialektické schopnosti. Právě

proto však musí býti dovoleno ho upozorniti na to, že zachází ve své kritice panující nauky někdy příliš daleko. Žádná škola právní nesmí vycházeti z aximatu, že vše, co dosavadní nauka vytvořila, je nesprávné a potřebuje nového vybudování. Vždyť každý nový teoretický směr právní předpokládá nutně dosavadní právní kulturu, z níž vyrostl. Proto není možno schvalovati touhu mladých autorů dokazovati, že vše, co dosud bylo napsáno, není teoreticky správné. Takováto snaha vede totiž k přepínání již ve svém předpokladu. Autor zpravidla za nauku, jím kritisovanou, pokládá některého jejího representanta a zapomíná po případě, že hlavní proud teorie bere se již jinou cestou, a že názory vybraného representanta jsou překonané. Tak je tomu i u Čakrta. Prováděje kritiku panující nauky, neuvádí sice Čakrt pravidelně, kterého autora má na mysli, ale je jisté, že by průkaz o tom, že skutečně většina autorů nových děl jím kritizované názory zastávala, byl hodně nesnadný. Je na př. pravda, že bývalo v teorii tvrzeno, že k zavádění nových daní dochází dohodou mezi panovníkem a parlamentem a že z tohoto tvrzení byly činěny závažné důsledky výkladové pro platné daňové právo, avšak právě příklad Funkův poučuje, že jsou representanti panující nauky, kteří jsou kritisovaného názoru zcela prosti a kteří vycházejí stejně jako Čakrt prostě ze zákona, který nové povinnosti daňové normuje. Podobně je tomu na př. v části o poměru mezi státem a poplatníkem, kde Čakrt postupuje vůči jednotlivým konstrukcím teoretickým příliš přísně, nedbaje toho, že jde právě jen o pomocné konstrukce, jež mají usnadniti aplikaci právních předpisů, nehledíc ani k tomu, že některé z nich mají svůj popud přímo v pozitivním právu (Funkův obligační poměr v zákonu o přímých daních).

Čakrt nesouhlasí s tím, aby daňové právo bylo řaděno ke správnímu právu, ale nemá pro své stanovisko, podle něhož jde u berního práva o samostatný obor práva, podle mého názoru dosti přesvědčujících důvodů. Formální kompetenční hledisko nemůže býti rozhodující, neboť na konec by nebylo nijak nemožné, aby berní administrativa byla ve všech stolicích svěřena týmž úřadům, které provádějí na př. živnostenské zákony. Po stránce procesní je pak nepopiratelná přibuznost. Ani problém zařadění práva daňového do sféry práva veřejného nezdá se mně býti Čakrtem jasně vysvětlen a ve svém jádře zachycen. Mohu v této věci odkazovati na stručnou zmínku, kterou jsem již výše učinil, jednáje o knize Funkově.

Prvé kapitoly knihy, v nichž leží celá váha a význam Čakrtovy práce, ukazují, že Čakrt se na svou úlohu dokonale připravil a své problémy si většinou dobře ujasnil. Jednotné hledisko základní mu jistě pomohlo nemálo obtíže některých otázek, jejichž řešení nezdá se býti ani u autorů slavných jmen uspokojivé a definitivní, překonávati. Ovšem že někdy jsou problémy příliš zjednodušeny, takže odpovědi na otázky, jakkoli jsou jasné a logické, málo vypovídají. Mimořádná teoretická schopnost Čakrtova vystupuje nejvíce do popředí v kapitole o přímých a nepřímých daních, kterou stavím vůbec z celé knihy nejvýše. Zadní kapitoly knihy jsou naproti tomu místy příliš stručné a činí dojem, že autor se k problematice tam nadhozené v jiné své práci vrátí, jak je tomu na př. ve stručných výkladech o exekuci. Je jisté, že Čakrtova kniha značí pro literaturu důležitý přínos, který je o to významnější, že u Čakrta najde se řada podnětů, které volají po dalším zpracování.

Na konec však budiž dovolena poznámka o tom, jak Čakrt cituje literaturu. Předem je někdy těžko pochopitelné, jaká je souvislost mezi textovými výklady a literaturou, citovanou vždy na konci kapitoly, avšak zvláštní zmínky zasluhují dvě věci: Mluví-li se o zpětné působnosti zákonů a rovnosti před zákonem, není mně možno si

představit, že by nebyly citovány obě příslušné knihy Krejčího a že by se vystačilo (u rovnosti) s časopiseckým článkem jiného autora. Nezbadatelný pak je důvod, proč jsou na dvou místech citovány články Kallaba a Vybrala, které jsou polemikou s mými články, nikoli však mé články, které tuto polemiku vyvolaly.

Jiří Havelka.

Dr. EVŽEN ŠTERN: TECHNICKÝ POKROK, PRACOVNÍ DOBA A MZDY.

Sociální řešení hospodářské krise. Vydalo Ústřední dělnické knihkupectví a nakladatelství (Antonín Svěcený) v Praze. Praha 1934. Stran 102, cena 7 Kč.

Dr. Štern, jenž má v sociálně politické literatuře místo velmi čestné, vychází ve své přítomné práci z rozporu mezi výrobou a spotřebou. Krise z „nadvýroby“ a z „blahobytu“, poněvadž je vyrobeno více potravin, šatstva, obuvi a jiných potřeb, než může být prodáno v důsledku nedostatečné koupěschopnosti širokých vrstev, je příznačná teprve pro průmyslovou éru, počínající na přechodu z osmnáctého do devatenáctého století. Průmyslový kapitalism a později z něho se vyvinuvší i zemědělský kapitalism dovedl pomocí stále dokonalejší strojové techniky, závodní i pracovní organisace vyráběti větší a větší množství průmyslových tovarů a zemědělských produktů, současně však nedbal dostatečně toho, aby rozšířil aspoň ve stejném poměru okruh koupěschopných spotřebitelů. Podnikání zapomnělo, že jediným účelem výroby může být ukojení lidských potřeb. Technický pokrok urychluje možnosti výroby, sociální pokrok a spravedlivější rozdělení důchodů však stejným tempem nerozmnožují možnosti spotřeby a z toho vyplývá jeden z hlavních důvodů, proč dnešní odbytová krise ve svém rozsahu a trvání je daleko tíživější než kterákoliv předcházející. Tragika pak dnešní situace tkví v okolnosti, že nemůžeme doufati, že bychom i v době příštího hospodářského vzestupu zaměstnali veškeré nezaměstnané, což opětně zabrání, aby došlo k plnému vyrovnání mezi již existující výrobní kapacitou a možnou spotřebou. Pro zvětšenou a rozšířenou výrobní organisaci nebyl zjednán širší a koupěschopnější okruh spotřebitelů, nýbrž naopak, rozšířená výroba může se pouze opírat o zmenšenou základnu spotřebitelů. V tom tkví paradoxní chaos dnešního hospodářského zřízení. Nepřízpůsobíme-li náležitým způsobem pracovní výdělků zaměstnanců uskutečněnému již i budoucímu racionalisačnímu vývoji a novým technickým a pracovním možnostem, stane se podstatná nezaměstnanost a abnormální disharmonie mezi možnostmi nabídky vyrobeného zboží a možnostmi koupěschopné poptávky po něm trvalým zjevem, případně se i zhoršujícím. Autor není proti technické kultuře, je však pro to, aby z technické kultury byly vyvozeny nutné sociální důsledky, bez kterých ze strojů, které se měly státi dobrodiním pro lidstvo, se stává značné nebezpečí.

I když není racionalisace jedinou příčinou dnešní světové hospodářské krise, zostruje a prodlužuje bezesporně krisi v řadě zemí a způsobuje trvalou nezaměstnanost, nejhůře léčitelnou. Autor dokazuje to statisticky nejenom na státech cizích, nýbrž i na Československu a ukazuje, že ve zracionalisovaných závodech je dnes méně ceněna odborná dovednost a zkušenost staršího dělníka a je nahrazována pokud možno levnějšími silami mladšími a silami ženskými, u nichž lze též předpokládat větší přízpůsobivost k zmechanisovaným úkonům. Právě proto, nemá-li podíl mezd na národní produkci klesat, musí být zvýšeny především mzdy nekvalifikovaných a pomocných sil a standardních úředníků; neboť pro celkovou národní spotřebu je právě rozhodující množství drobných důchodů standardního dělníka a úředníka. Všimaje si navrhovaných reforem, a to jak