

## Základy finanční ústavy Českoslov. republiky.

Dr. Rudolf J a n e č e k.

Více nežli kdy jindy v historii postoupil dnes problém „stát a hospodářství“ do popředí životního zájmu každého národa. Státem s hlediska tohoto problému rozumíme souhrn veřejných mocí, jak se projevují ve výkonu funkcí, zastávaných veřejnými svazky vůbec. A není dnes takřka oboru ve výkonu těchto funkcí, v němž by veřejné svazky, v prvé řadě stát, nevykonávaly bezprostřední nebo aspoň nepřímý vliv na hospodářské podnikání každého jednotlivce. O účelnosti a hospodářské praktičnosti tohoto vývoje dneška a podle všech známek i další budoucnosti mohou se názory různiti, stejně jako nedá se dnes ještě určití doba dalšího trvání tohoto evolučního postupu a ani přehlédnutí, nad to dohlédnutí jeho konečný efekt pro zisk a ztrátu národního celku.

Buď jak buď, není žádné pochyby o tom, že dnešní stát a dnešní hospodářství nedá se od sebe odtrhnouti a že jen oba dohromady společně mohou prospívati a dále se vyvíjeti. Bez silného a úspěšného hospodářství nemá dnešní stát dostatek prostředků k politickému svému vyžití a bez cílevědomé a ke svým zájmům do důsledku přihlízející státní politiky není myslitelným zdar a pokrok hospodářského podnikání. Nezbyvá tudíž než aby i zarytí odpůrci tohoto vývojového programu a jeho tendencí se s ním smířili a hleděli své zájmy organicky včleniti do jeho celkového rámce. Stejně i činitelé, ovládající stát a jeho exekutivu, nesmějí přehlížeti zmíněnou spojitost, nechtějí-li dříve nebo později podkopati hospodářský pilíř, nesoucí spolu s politickým klenbu státní samostatnosti.

Dvojím směrem může stát a veřejný svazek vůbec působiti na utváření hospodářství: jednak stanoví a určuje zásadní principy hospodářské činnosti, vydává směrnice pro ni, zákony a nařízení, určuje tendenci jich provádění a podle vlastního uvážení, kde považuje za nutné, i přímo zasahuje do hospodářského dění stanovením nejvyšších cen, předpisováním určitých výrobních metod v tom onom výrobním odvětví, dohlíží na soukromá sdružení a tak pod. Ve druhém směru veřejný svazek sám zúčastní se hospodářské činnosti a vlastními podniky dává se do soutěže se soukromým podnikáním.

Již tento, jen zcela siluetní výpočet vzájemných vztahů státu k hospodářství a naopak zřetelně naznačuje nejen důležitost, ale i velkou členitost celého problému a dává tušiti obtíže, které

by byly spojeny s do důsledku provedeným jeho prozkoumáním. V rámci tohoto pojednání nemá proto býti mým úkolem promyslet a domyslet všechny jednotlivé složky tohoto vzájemného souručenství státu a hospodářství, chci jen pokusit se o úvahu o jedné z nejdůležitějších, totiž té, která dotýká se prvního a nejhluběji položeného základního kamene celé výstavby organizace státu a hospodářství. Mám na mysli tak říkajíc hospodářskou ústavu státu, jako nejširší rámec pro jednotný obraz, vzájemnou souhru mezi státem a hospodářstvím, při čemž samozřejmě především budu přihlížeti k našim vlastním československým poměrům a pokusím se, pokud síly budou stačiti, zhodnotiti i práci Dra Karla Engliše, kterou v oboru tohoto tématu dosud vykonal.

Před 12 lety zachránili jsme si svoje bytí a položili základ pro svoji lepší budoucnost tím, že sami a svobodně dali jsme si pro svůj státní život vlastní ústavu. Ukázali jsme tím světu, že máme dosti sil a odvahy sami a za vlastní odpovědnosti řídit si svoje osudy a na vlastních nástrojích hráti v orchestru všech národů tohoto světa. Nejsm jistě daleko od pravdy, tvrdím-li, že tento čin bude historie jednou posuzovati pro nás a může na něm bezprostředně zúčastněné mnohem příznivěji a vděčněji než se tak mnohdy dnes děje a že také obsah ústavy, kterou jsme si dali, čestně a dobře obstojí i před přísnou kritikou příštích generací. Že v tom či onom směru jsou v ní mezery a neúplnosti, neubírá nikterak na její ceně pokud je snaha vhodně je vyplniti a ta ustanovení, o kterých se časem zjistilo, že nejsou s to dostáti úkolu, do jejich obsahu vloženému, nahraditi jinými.

Kdo pozorně přečetl naši ústavní listinu, tomu jistě neušlo, že mimo ustanovení ryze politického rázu a ustanovení upravující organizaci výkonu veřejné moci, má pouze málo předpisů obsahu ryze hospodářského. Tvůrce této ústavní listiny byl si jistě vědom oné spojitosti a nerozlučitelné vzájemnosti zájmů státu a hospodářství, měl však zřejmě za to, že zájem státu jako takového daleko převyšuje význam druhé složky, že stát, jako všemu ostatnímu nadřazený činitel, potřebuje především dokonalé a do všech důsledků předem promyšlené politické organizace, k níž hospodářská časem sama se přidá a že tudíž netřeba již do ústavy vsunouti také ustanovení, která by stejně podrobně upravovala i organickou výstavbu hospodářství nebo zdělávala aspoň povšechný její rámec.

Důvody toho vidím především v převzaté tradici našich dřívějších politických bojů a tužeb, jak se ustálila a vžila v mysli českého člověka v dobách předpřevrátových. Po staletí byli jsme nuceni bojovati především ba výhradně proti politickým mocenským silám a kráčet po trnité cestě pouze krok za krokem za získáním možností, v nichž byt i jen ve skrovné

míře mohla by se uplatnit naše politická individualita. To mělo za následek, že hospodářské problémy stály stranou a že člověk 28. října 1918 vzal si především na starost ryze politické osudy tehdejšího dneška a zítřka. Dodnes jsme se z této ideologie nevymanili a nacházíme se v jejím zajetí i při řešení skoro všech otázek, jež se nám v našem státním životě den ze dne naskytují.

Druhý hlavní důvod onoho přehlížení hospodářských zájmů při rozhodování o obsahu naší ústavy tkví po mém soudu v důsledcích zkušnosti z války učiněných. Třebas již před válkou řadou zákoných předpisů byla dána státu jako politickému činiteli nemalá příležitost k bezprostřednímu uplatnění se na poli hospodářském, rozšířila válka tyto možnosti skoro do nekonečna a dala státu neobmezenou plnou hospodářskou moc. Stát reguloval do posledních podrobností výrobu, stanovil ceny a provedl distribuci v rozsahu, jehož zvětšení lze si již těžko představit. V celku však po válce bylo obecným míněním, že tato státní reglementace veškerého hospodářství byla sice za války nezbytností, že však ani zdaleka nedovedla docílit konečného vlastního účelu normálního hospodaření, totiž podle možnosti dokonalého zásobení všeho obyvatelstva prostředky nutnými k ukojení jeho potřeb.

Přes hřímavé táborové řeči a fulminantní úvodníky, nedůvěřovali proto ani ti, kdož je pronášeli a psali, ve svém nitru příliš státu jako hospodářskému činiteli a mlčky snesli, že v ústavní listině se hospodářské věci celkem přešly.

Dala by se jistě uvést ještě dlouhá řada jiných důvodů, pro které při zdělávání ústavní listiny přihlíželo se s takovou podrobností a úzkostlivostí především k politické organizaci. Stejně je jisto, že se dnes tato jednostrannost v různých směrech a při různých příležitostech pocítuje a že stále více přibývá hlasů, aby se tu stala vhodná náprava.

Mám dojem, že dříve než dále postoupím ve své úvaze, musím se dříve vypořádati s jednou námitkou, kterou v duchu slyším již nyní s mnoha stran. Chcete tedy — praví se mi — aby již v ústavní listině pod její sankcí byla řada ustanovení, upravující aspoň povšechně rámeček organického ústrojí našeho hospodářství. Nu dobře — to však se neobejde bez určitých principů, základních hledisek, hesel, či jak to nazvete a o jich ceně, jakož i ceně jich pojetí do ústavní listiny, po zkušenostech s obdobnými ačeli politickými zásadami, jichž ve své ústavní listině máme více než dosti, se váš úsudek jistě neliší od našeho.

Neliší a liší. Že by takové „ústavní zásady“, „ústavní práva“ a pod. musily se minouti všude a za všech okolností cílem, nedá se tak zcela povšechně tvrditi. Mají nepopíratelně nemalý užitek výchovný a pak právě v dobách neklidu mohou býti spolehlivým opěrným bodem a nosným pilířem pro rozřešení toho kterého právě sporného problému. Předpokladem

arci je, aby ony principy a základní směrnice nebyly mlhavou vidinou státoprávních fantastů, nýbrž aby byly jasně a srozumitelně formulovány, vylučující dvojí výklad a aby byly v době svého vzniku skutečným postulátem odpovědných mužů, nikoliv pouhým východiskem z nouze, či neupřímným ústupkem nějakým libivým heslem dočasně vybičovanému veřejnému mínění. Při tom přichází ještě k dobru i skutečnost, že hospodářské principy při dobré vůli dají se mnohem snáze přesně a jasně formulovati, nežli principy ryze politické.

O meritorním obsahu těchto základních maxim státního finančního hospodářství dalo by se jistě dlouho uvažovati a dalo by také mnoho práce sjednotiti všechny nebo aspoň značnou většinu pro společné postuláty. Spolehlivým vodítkem by tu byly úvahy Dra Karla Engliše v jeho „Finanční vědě“ na stránce 315 až 328, kde uvažuje o vztazích veřejného hospodářství k hospodářství národnímu, zejména k produktivitě a k sociálním problémům. Jako obvykle, když Karel Engliš uvažuje o podstatě určitého problému, i v tomto případě dovede postuláty, na oko zcela protichůdné, dostati na společného jmenovatele, a jeho díkce skoro nabývá ještě na jasnosti a srozumitelnosti tím více, čím více dá se čísti mezi řádky než v řádcích. Výsledek jeho šetření o pozitivní podpoře produktivity se strany státu a o rozsahu sociálního solidarismu v moderní lidské společnosti, vhodně formulován, patřil by beze sporu do ústavní listiny hospodářské organizace každého dnešního státu.

Jsmo si ovšem plně vědomi toho, že by se věci zcela nepomohlo, kdyby ústavní listina obsahovala pouze takové povšechné, třebaš přesně definované a jasně formulované hospodářské postuláty. Tím by se zůstalo státi na poloviční cestě a účelu ústavně zaručené organizace státního hospodářství v nejširším slova smyslu, podle zkušeností s politickými postuláty, by se plně jistě nevyhovělo.

Základní směrnice musily by se tudíž doplniti předpisy, upravujícími v logické shodě s těmito základními principy konkrétní složky celého našeho problému a to jak u soukromého hospodářství, tak i v oboru hospodaření samotného státu a veřejných svazků vůbec.

Uvažme nyní, které složky to jsou, které zasluhují, aby již ústavně v životě státu byly rozřešeny a pro delší budoucnost předem stanoveny.

Především nejvíce nasnadě jest otázka organizační. Okolnost, že ústavní listina s potřebnou podrobností neřeší soubor materie, dané nerozlučitelným vztahem státu a hospodářství, je beze sporu jednou z příčin přemíry zákonodárných prací (zákonů a nařízení), vznikajících podle dočasných politicko-

mocenských poměrů a upravujících v důsledku toho pak na krátkou dobu tutéž materii. Z toho logicky vzniká onen nepřijemný tlak, který hospodářská byrokracie na soukromé podnikání chtít nechť musí vykonávat. Že za takového stavu nemůže se ustáliti žádná jednotná, svému účelu dobře vyhovující metodika zákonodárných prací, je lehce pochopitelné. Mluví-li se u nás o nedostatku tradice v parlamentě, pak důvody toho nedostatku, aspoň pokud jde o věci hospodářské, sluší hledati právě v tom, že chybí vhodná platforma, na níž a z níž mohla by se tato tradice organicky vyvíjeti.

Vzpomínám si, jak — tuším před 3 lety — stěžoval si kdosi v Berliner Tagblattu na přemíru různých hospodářských zákonů a nařízení v Německu a jak si na konci povzdechnul, že třebaš to zní paradoxně, přece jen potřebuje německý národ ještě jednoho zákona, který by jej chránil před přemírou zákonů. I u nás by takový zákon byl na místě a jeho funkci by jistě dobře zastalo několik ustanovení v ústavní listině, dotýkajících se organizační stránky našeho hospodářství.

Jsou mnozí, jimž tato mnohost hospodářských zákonů a předpoklad je podmiňující, je vlastně zcela po chuti. Z různých důvodů, jež uvádějí, je nejvíce líbivý ten, který tvrdí, že se tím budí a udržuje zájem širokých vrstev na zákonodárném řešení hospodářských problémů. Těžko s tímto názorem polemizovati. Skutečnost mluví zřejmě proti němu. Dvanáctiletá historie naší státní samostatnosti může se vykázati příklady, v nichž ani nejsuggestivnější úvodníky, ani nejdramatičtější scény v zákonodárných sborech nedovedly pohnouti klidnou hladinou obecné lhostejnosti a vzbuditi zájem voličů o věc, o jejíž rozřešení právě šlo.

S tím vším, třebaš nepřímo, souvisí i ono kuriosum, jimž znatelně předstihujeme ostatní evropské státy, totiž přímo velkolepá a po každé stránce imposantní mnohost a různost všemožných hospodářských organizačních celků veřejných a soukromých, které, i kdyby tu byla vždy a za všech okolností dobrá vůle, nemohou dopustiti jednotu nějaké vrcholné organisace a konec konců způsobují zmatek, který pozitivní tvůrčí práci je na překážku. Místo aby budily a udržovaly vůli a snahy po jednotě organického ústrojí, formy a obsahu hospodářského podnikání, jsou tato místní nebo zájmová tělesa nejen zdrojem zbytečného tříštění a tím až příliš často bezúčelné činnosti, nýbrž více než celku zdrávo a prospěšno budí také a udržují onen egoismus, který na konec vidí v sobě samém svůj účel a přezírá tu úmyslně onde neúmyslně nitky, pojící jednotlivé složky celku v nezbytnou jednotu. A ještě jednu, stejně významnou funkci, mohlo by ústavní řešení vyplniti. Význam a důležitost samosprávy, především obecní a zemské, uznává se obecně a chápe se, že je zapotřebí

samosprávu ponechati a určitou vlastní pravomocí vybaviti. Přehlédl se však, že obce, okresy a země — a ty zejména — mohou býti v té či oné formě a při vhodné příležitosti vhodnou pomůckou k podporování hospodářského partikularismu, zejména budou-li toho potřebovati ti političtí činitelé, kteří k současné vládě jsou v opozici. Odtud bude jen krůček k vyvolání místního nedůtklivého egoismu, obdobný jako u zájmových skupin, který ideí jednotného hospodářského celku a jejímu uskutečňování nemůže býti na prospěch. Vše to tím spíše, čím nesnadněji je zkonstruovati vhodný a ve svých důsledcích účinný systém sankcí pro odpovědnost samosprávných funkcionářů. Netouží jistě nikdo po strohém hospodářském centralismu, důsledný unitarismus jest však nezbytným požadavkem dnes i v dlouhé budoucnosti.

V této souvislosti považují za vhodné zmíniti se i o výkladu ustanovení § 41, odst. 2. ústavní listiny. Praví se v něm: Ke každému návrhu zákona, podanému členy některé sněmovny, budiž přiložen rozpočet o finančním dosahu osnovy a návrh na úhradu potřebných nákladů. Je to jedno z málo ustanovení naší ústavní listiny, které by patřilo do souboru hospodářské ústavy, kterou mám na mysli. Než toto ustanovení právě pro svoji neúplnost a v neposlední řadě také pro nedostatek vhodné sankce, minulo se bohužel úplně cíle. Nebudu se sám dále šířiti a rozebírati toto ustanovení, vzpomínám jen na úvodní článek Dra Engliše v ranních „Lidových Novinách“ ze dne 17. dubna 1922, ve kterém se tímto ustanovením podrobně zabývá a dochází k úsudku o něm jen velmi zdrženlivému. Netají se také úsudkem, že připuštění různých návrhů k projednání, k němuž není připojen přesně propracovaný návrh úhrady, je vlastně hrubým porušováním ústavy a že konečně nemělo by se buditi zdání, že ústava platí pouze pro občany a nikoliv pro poslance a senátory.

Dalším o nic méně důležitým účelem zmíněné ústavní úpravy by mělo býti zabezpečení právní jistoty ve věcech hospodářských. Kdo pracuje v hospodářských věcech, dá mi za pravdu, že nic tak rušivě nepůsobí jako obava, že nějaký příští zákon mohl by jednotlivce zbaviti užítku, který ze své práce podle dosud platných ustanovení právem očekává. Dá se jistě debatovati o tom, v čem toto zabezpečení právní jistoty v hospodářských věcech má záležeti a kam až má jíti. Budou tu rozhodující speciální poměry a zvláštnosti národního celku a vůbec předpoklady, za nichž je nucen hospodařiti.

Jisto je, že sebe skromnější zmínka o ústavně zaručené právní jistotě i v hospodářských věcech způsobila by značné uklidnění a dobře přispěla k posílení hospodářské energie všech výrobních a obchodních vrstev. Jsem dalek toho tvrditi, že by u nás nebylo této jistoty; než pravdou zůstává,

že i možnost opaku, třebaš jen v tisku nebo v řečech na členských schůzích nadhozená, je za dané politické struktury našeho státního zřízení s to způsobiti neklid, který svým nepříznivým důsledkem dříve či později musí se projevit tam, kde nejméně byl očekáván a nejméně je žádoucí.

V veřejné mínění v dnešní době tvoří jeden z nejdůležitějších faktorů, určující běh a směr celého našeho národního a tudíž i hospodářského života, takže závisí na něm dnes mnohem více než pouze osud jednoho dne. Stejně je jisto, že tisk, zejména denní, má ze všech složek největší a nejbezprostřednější vliv na tvoreni tohoto veřejného mínění a je proto bezpodmínečně zapotřebí, aby si byl vědom tohoto svého významu a pohyboval se v mezích, v nichž našemu hospodářskému podnikání může býti na prospěch, nikoliv na škodu.

Ostatně důležitost tisku a jeho vliv na plastické utváření současné historie veřejného života uznává se již všeobecně. Zabýval se jí i mezinárodní sjezd novinářů, konaný v Praze v dubnu minulého roku, který uvažoval mimo jiné i o sestavení vhodného mezinárodního kodexu základních pojmů novinářské morálky a náš československý denní tisk sám uznává již neudržitelnost a škodlivost mnohých zjevů dnešní naší žurnalistiky. Často se k nim vrací a nejsou v něm řídké úvahy o prostředcích, jimiž by se účinně dalo čeliti výstřelkům, jež, jak zkušenost učí, národnímu celku po všech stránkách jen škodí.

Z dlouhé řady těchto článků a úvah chci zmíniti se alespoň o úvodníku v Právu Lidu ze dne 29. prosince 1929 „Krise demokracie v tisku“, v němž Jaroslav Koudelka správně ukazuje, že krise demokracie, o níž se nyní stále píše a uvažuje, neprojevuje se jen parlamentem, nýbrž také tiskem a že jak se trestá špinavá soutěž v soukromém obchodě, že musí se nekalá soutěž stíhati i na poli žurnalismu. Třebaš pisatel má na mysli otázky a problémy především ryze politické, přece totéž stejně platí i o věcech a problémech hospodářských. Hospodářský život dneška je na tolik spjat s politickým životem každého národa, že má bezprostřední živelný zájem na tom, jak se utváří veřejné mínění.

Zkušenosti s naším tiskem v posledních letech učiněné jsou mnohdy velmi kormutlivé, a proto dá se jen uvítati snaha dnešní vlády, aby novým tiskovým zákonem bylo umožněno rychle, účinně a levně stíhati ten tisk, který vědomě nebo z nedbalosti hospodářskému podnikání více škodí než prospívá. Ministerstvo spravedlnosti vypracovalo před krátkou dobou osnovu nového zákona o tisku, obsahující úhrnem 93 paragrafy. Osnova tato znamená nepopíratelný a znatelný pokrok k lepšímu. Snaží se rozšířiti rozsah odpovědnosti všech těch, kdož na tisku, vydávání a rozšiřování tiskopisů jsou zúčastněni, umožň-

niti dále účinnou ochranu všech, kdož obsahem tiskopisů cítí se ať na své cti, či na svých spravedlivých hmotných zájmech ohroženi nebo poškozeni a konečně urychlití řízení zavedené za účelem nápravy křivdy, obsahem tiskopisu způsobené.

Mám za to, že řada ustanovení zmíněné osnovy zákona, zejména ta, která upravují odpovědnost redaktorů, ochranu před nepravdivými zprávami ať redakčními či jinou osobou vydavatelstvu zaplacenými, jakož i některé jiné zásadního rázu patří vlastně rovněž do ústavy ať její politické nebo hospodářské části.

Uvedl jsem již na jiných místech, že si přímo libujeme v přeceňování tradice zejména oněch organizačních forem veřejného života, které kdysi za jiného státního ústrojí, v němž jsme byli nuceni žít, měly svůj význam, dnes však v našem novém státě nabyly jiné tvářnosti, ježto změnily se předpoklady, na nichž byly dříve vybudovány a tím i úkoly, jimž na rozdíl od dřívějších mají sloužiti. Čítankovým přímo příkladem je pro to historie naší samosprávy především obecní a s ní spojené historie jejího finančního zabezpečení.

Jednou z nejčestnějších kapitol české předválečné politiky zůstane poždy politika obecní, správa českých měst a vesnic. Nemohouce se uplatnit podle svých sil a schopností na říšské radě a tím na vedení a správě celého státu, věnovali jsme se tím usilovněji rozkvětu české obce, aby aspoň ta nás před politickým světem reprezentovala a udržujíc v lidu politické sebevědomí, připravila jej na tehdy ať jen vysněnou samostatnost státní. Tehdejší vládcové českých radnic přese všechnu stranickou nevraživost a přese všechny úsměšky, jež denně musili snášeti, mohli by dnes býti velmi dobrými učiteli nejen nynějším domácím pánům českých radnic, nýbrž i všem těm, kdož stojí u kormidla státní správy.

Válka se svými důsledky zasadila obecní samosprávě krutou ránu. Umělá pomoc, které se obcím za války od státu dostalo a která počítala s vítězstvím německo-rakouských zbraní, zhroutila se úplně a stačily dva, tři roky po převratu, že i velká města nevěděla si rady a co horšího, nebylo mmohdy nikoho, kdo by v ně na tolik důvěřoval, aby jim půjčil aspoň částku, již potřebovala na výplatu svých zaměstnanců.

Přes to žije dosud v lidu, v členech obecních zastupitelstev představa onoho politicko-státního předválečného významu místní samosprávy a skoro úplně zastírá skutečnost, že máme již vlastní stát, jehož mocí sami vládneme. Členům obecních zastupitelstev postavili se úplně po bok členové zastupitelstev okresů a zemí podle poslední úpravy naší místní samosprávy a dosavadní zasedání zemských zastupitelstev byla vlastně skoro úplně vyplněna nářky na macešské odstrkování



se strany státu. Československá obec, okres neb země nemůže však a ani nesmí se dnes státoprávně klásti do protilehlé fronty vůči státu, jak bylo zvykem před převratem a jak bylo nezdůvodně nutností, šlo-li o obec nebo zemi českou.

Jinou příčinu přečeňování místní samosprávy lze nalézt v oboru stranicko-politickém. V obecním, okresním a zemském zastupitelstvu vidí se jakýsi doplněk parlamentu, o kterém se zcela mylně soudí, že jest mu svými úkoly zcela rovnocenný; odtud snaha uplatnit se aspoň na obci, v okrese nebo v zemském zastupitelstvu, nelze-li za daných politicko-mocenských poměrů být rozhodujícím činitelem v parlamentě a tím i ve vládě. — K politickému přečeňování obcí přispívá konečně v nemalé míře i skutečnost, že volební údobí v obcích je kratší než v parlamentě, ačkoliv po mém soudu správný by byl poměr obrácený.

V přečeňování politické stránky místní samosprávy přehlížejí se její vlastní správní a hospodářské úkoly a tak jsme svědkem zjevu, že přes to, že máme nejdemokratičtější obecní zřízení a volební řád a že všichni jsme plni zápalu pro samosprávu, obce i země politicky stále upadají a finančně jsou živы z valné části ze státních peněz. Hospodářských, sociálních a kulturních problémů pak, které se na obcích rozřešily, je, jak zkušenost učí, méně než málo. Nemá-li tedy dnes místní samospráva onoho státoprávně-politického významu jako dříve, třeba její účel hledati v oboru veřejné správy, totiž v otázce, jak nejúčelněji a nejlevněji spořádati ústrojí státu, aby se provedly hospodářské, sociální a kulturní směrnice, na nichž se usneslo Národní shromáždění jako nejvyšší a vedoucí orgán vůle lidu. K tomu jsou ovšem v první řadě povolány státní orgány a záleží tudíž na hledisku, podle kterého má se rozdělití obstarávání veřejné správy mezi orgány státní a samosprávné (místní nebo odborové). Mám za to, že nejspolehlivější kritérium je dáno požadavkem účasti laického živlu na veřejné správě. Nemůže býti sporu o tom, že mnohé obory veřejné správy mohou býti s úspěchem obstarány pouze státními (byrokratickými) orgány, jako zase řada jiných orgány, v nichž rozhodující slovo má živl laický. Do první skupiny náleží obory, jež vyžadují naprosté jednoty provádění v celém státě, jednotného ústředí a podl., do druhé zase odvětví, jež nesnesou šablony, ježto jejich úspěch závisí především na dokonalém vystižení speciálních místních neb věcných zvláštností a přizpůsobení požadavkům denního života před literou zákona. Vidím tudíž postavení samosprávy v účelném vřadění laického živlu do ústrojí veřejné správy tak, aby obě skupiny, byrokratická i laická, vzájemně se doplňující, zabezpečovaly maximum činnosti a minimum

nákladů. Pak také místo dosavadního přežitého protikladu stát-samospráva nastoupí správný: státní správa - samospráva, byrokrat-laik.

K praktickému provedení této zásady je nejdříve zapotřebí určitě rozsah obou těchto složek veřejné správy. To se konečně plně přiznává i v důvodové zprávě k poslednímu vládnímu návrhu zákona o nové úpravě finančního hospodářství svazků územní samosprávy, který vypracovalo ministerstvo financí. Přiznává se otevřeně, že na ten čas není ještě možno přikročit k trvalejší koncentraci samostatných financí, ježto není provedeno dosud systematické, racionelní rozvržení úkolů mezi stát a samosprávné svazky a uvnitř samosprávných svazků s hlediska pojmového rozlišení správy státní a samosprávné. Až potom umožní se konstrukce hospodářství samosprávných svazků po stránce příjmové, která by účelovému poslání všech veřejných svazků ve státě lépe odpovídala a která nebude, jak dosud, především odkázána na opětné zvyšování příjmů samosprávných svazků, ať již tou či onou formou.

Jsem přesvědčen, že by nebylo naprosto na úkor demokratickému zřízení našeho státu, kdyby místní samosprávě odňaly se ty úkoly, jež lépe, účelněji a hlavně levněji může obstarati stát a aby působnost místních samosprávných svazků, především obcí, byla obmezena jen na ty obory, které svou povahou těmito svazky v rámci celkové organizace veřejné správy nejlépe mohou býti obstarány. Systém odpovědností representantů státní moci, upravený naší ústavní listinou, zaručuje, že by i potom nebylo funkcí veřejné správy, na něž by nestačila veřejná kontrola se všemi svými důsledky.

Příslušné předpisy, a to jak ryze správního rázu, tak i upravující a zabezpečující finanční možnosti, patří po mém přesvědčení rovněž již do ústavní listiny za její sankce. Není konečně udržitelný stav, za něhož na každém našem finančním ministroví jako těžká míra ležela by starost o opětnou sanaci samosprávných financí a za něhož případné zákonné úpravy oboru působnosti a celé organizace samosprávy by dočasná oposice v parlamentě mohla hroziti změnou, jakmile i ona přijde k moci. Místní samospráva tvoří tak důležitou složku celkové výstavby státu a její finance tak úzce souvisejí s financemi státními, že nelze obě tyto věci upravovati vždy jen na poměrně velmi krátké údobí podle dočasných politicko-mocenských poměrů v zákonodárných sborech.

Konečně i stát sám, třebaš nejvyšší a suverenní činitel, přece jen musí si dáti líbiti určitou, v ústavě předepsanou a jí zaručenou formu a rozsah svého vlastního hospodaření. Přejali jsme z bývalé monarchie zvyklost, upravovati soubor nejdůležitějších otázek se státním hospodářstvím souvisejících ve formě

tak řečených finančních zákonů každoročně současně s rozpočtem v zákonodárných sborech projednávaných a usnášených.

Koncem prosince 1918 vyšel ve Sbírce zákonů a nařízení první československý zákon o vedení státního hospodářství v první polovici roku 1919. Třebas byl nezvykle krátký, obsahuje pouze 4 paragrafy, přece svým významem znamenal stěžejní událost. Nejpádňěji dokumentoval naši samostatnost, ale také — suše sice a střízlivě, než tím naléhavěji — připomínal v době radosti a bezstarostnosti prvních dnů nově nabyté svobody tvrdou skutečnost, že k udržení této svobody bude zapotřebí nejen nadšení a praporů, nýbrž i mnohých a nemalých obětí se strany každého státního občana. Tento náš první rozpočtový zákon v podstatě jen zmocňoval vládu, aby vybírala daně i jiné dávky podle platných, tedy ještě starorakouských ustanovení. Teprve v červenci 1919 vyšel podrobnější finanční zákon a rozpočet na rok 1919, který, jak pochopitelně, obsahoval jen zcela povšechné položky a to nejen výdajové, nýbrž i příjmové. Nebylo ještě přehledu ani o potřebách státu, ani o možnostech přiměřené úhrady a tak vlastně i u tohoto rozpočtu bylo nejdůležitějším ustanovením zmocnění vlády, aby opatřila peníze pro veškeré státními příjmy nehranzené výdaje až do částky téměř 4 miliard úvěrními operacemi.

Pozdější finanční zákony znamenaly každý pro sebe další nepopíratelný pokrok, vzhledem na jinaké naléhavé úkoly, jež jsme musili rozřešiti (měna, nové daně atd.) budovali jsme je v podstatě však na staré, z dřívějšíka převzaté basi. Přelom znamená finanční zákon na rok 1927 vypracovaný Drem Englišem a na podzim roku 1926 předložený poslanecké sněmovně k projednání. Jeho základní konstrukce zůstala podkladem i všech dalších dosavadních finančních zákonů a rozpočtů a stala se tak hraničním mezníkem v naší státní hospodářské politice.

Finanční zákon a rozpočet jemu připojený obsahuje nyní podrobný plán celého státního hospodářství, rozčleněný nadto ještě podle jasných a každému srozumitelných hledisek na jednotlivá jeho odvětví, totiž státní správu, státní podniky, účast státu na hospodaření samosprávných svazků a službu státního dluhu.

Třebas tato konstrukce je na první pohled více formálního rázu, přece je zásadního, státně-finančního dosahu. V rámci celkového ústrojí státní správy osamostatňuje ty skupiny státního hospodářství, které svou povahou a účelem ve skladbě státního hospodářství tvoří v podstatě jeho samostatné složky jak příjmové, tak výdajové. Samozřejmě musí konec konců výtěžek jedné skupiny sloužiti na úhradu ztrát druhých skupin a zmíněné osamostatnění nesmí jíti tak daleko, aby vneslo do celku nebezpečný zárodek příštího rozkladu. Než roz-

líšení v rozpočtu provedené, zachovajíc tuto základní směrnicí, umožňuje jasný pohled do státního hospodářství po všech jeho stránkách, a což ještě důležitější, přesně vymezuje všem jeho složkám hranice rozpětí, až po které za daných poměrů a v souladu se svým účelem mohou se odvážiti. Tím se také zamezí, aby odvětví méně dbalé ekonomiky nebo povážlivě překročující přípustný rozsah své působnosti nebylo v tomto svém nesprávném hospodaření udržováno hospodárností jiného odvětví.

Finanční zákon z roku 1927 a všechny další, obsahuje také řadu ustanovení, upravujících přesně způsob použití jednotlivých rozpočtových položek a dává také přesné směrnice pro hospodářství státních podniků, běžné i investiční. Také upravuje výplatu prostředků určených na podpory a plnění úkolů, k nimž není stát právně zavázán. Když ne všechny, tedy jistě velká většina těchto ustanovení a směrnic dotýkají se kořenů státního finančního hospodářství a měla by se proto pojati do zákona, jehož účinnost nebyla by jako účinnost dosavadních finančních zákonů obmezována pouze na dobu 1 roku.

Konečně ještě v jednom směru přinesly Englišovy finanční zákony podstatnou změnu vůči dřívějšíku. Rada zmocnění (ve finančním zákoně na rok 1930 je jich celkem 11), učinila určitá finanční opatření různých resortních ministrů odvislými na předchozím souhlasu ministra financí. Tím se arci nepopíratelně podstatně rozšiřuje pravomoc tohoto ministra, což na první pohled zdálo by se v rozporu s těmi ustanoveními ústavní listiny, která upravují konstrukci a obor působnosti vlády nebo jednotlivých jejích členů. Mám za to, že tento rozpor je pouze zdánlivý. Ústavní listina sice předpokládá mezi řádky svých ustanovení paritu všech členů vlády (s výjimkou ministerského předsedy), avšak nemá ustanovení, kterými pro budoucnost mělo by se za všech okolností zameziti, aby někteří členové vlády nemohli míti bezprostřední nebo nepřímý vliv na výkon práv jiného ministra.

Mám však za to, že tato nová úprava postavení ministra financí, dána změněnými předpisy finančních zákonů, zastavila se tak říkajíc na poloviční cestě. Soudím totiž, že úměrně tomu mělo by se upravití, to jest posílení také politické postavení ministra financí, tak, aby odpovídalo jeho převládajícímu vlivu. Vždyť není ani v zájmu finančního hospodářství státu, aby bytí či nebytí určitého ministra financí s touto pravomocí ve vládě záviselo na těchže podmínkách a předpokladech jako i postavení toho ministra, jehož význam pro výkon státní administrativy je podstatně menší. Že bylo úmyslem zákonodárce posílení a povýšení postavení ministra financí, toho neklamný důkaz vidím v tom, že právě jemu a nikoliv vládě byly svěřeny ony rozhodující a dohlédací funkce. Jistě je to novinka, ježto podle celého smyslu příslušných ustanovení naší ústavní listiny

v prvé řadě vláda by tu měla přijít v úvahu. Z dosavadní parlamentární praxe nedá se usuzovati, že by se na základě tohoto zvětšeného rozsahu působnosti ministra financí začal vyvíjeti speciální poměr ministra financí k parlamentu a naopak. Ostatně osud předposledního Englišova ministrování spíše mluví pro to, že naším zákonodárným sborům toto jaksi výmínečné postavení ministra financí ve srovnání s jinými členy vlády není zvláště po chuti.

Z přčetných článků a řečí Dra Engliše, jakož i na mnoha místech jeho finanční vědy, měl jsem — dobře-li jsem četl — dojem, že i on a zejména ve svém působení jako ministr financí, mnohdy trpce pocítoval nedostatek jednotné úpravy materiálních a formálních základů finančního hospodářství v našem státě. Sám dal také podnět k vypracování finančního řádu, který by tomuto nedostatku měl odpomoci. Ať již příslušný zákon bude prohlášen podle ustanovení článku I. uvozovacího zákona k ústavní listině či nikoli, je jistě nejvýše na čase, aby k jeho uskutečnění brzy došlo. Při známém klidu a jisté lhostejnosti našich zákonodárných sborů právě v těchto věcech, dá se spíše očekávati, že ještě uplyne mnoho vody než ve Sbírce zákonů a nařízení onen tolik očekávaný zákon se objeví. Přeji Dru Englišovi ze srdce, aby se zdrav toho dožil, a aby mohl spolupracovati i na tomto díle, které by jistě bylo nejlepším ucelením a vyvrcholením jeho veškeré učitelské a hospodářsko-státnické práce.

---