

EMIL ROOS:

Poznámky o postavení věřitele ve finančním hospodářství čsl. místní samosprávy.

Po převratu bylo upraveno finanční hospodářství komunální především t. zv. finanční novelou ze dne 12. srpna 1921 č. 329 Sb. z. a n. Potom doznaly samosprávné finance po dvakrátě velmi podstatné reformy, v obou případech v jisté souvislosti s reformou přímých daní. Prvá reforma stala se zákonem z 15. června 1927 č. 77 Sb. z. a n. (dále zákon z r. 1927), druhá zákonem ze dne 27. listopadu 1930 č. 167 Sb. z. a n. (dále zákon z r. 1930). Obě tyto reformy jsou však jen přípravou pro reformu definitivní, ku které má ve vhodnou dobu dojít. Ve spise „Samosprávné finance“, jenž právě vyšel ve „Sbírce spisů právnických a národohospodářských“ (Praha, Orbis 1932) autoři, oba spolupracovníci dosavadních reforem, Dr. Boleslav Fux, soukromý docent Karlovy university a odborový přednosta ministerstva financí, a Eduard Wichta, vicepresident zemského finančního ředitelství v Brně, mluví výslovně o přípravě definitivní úpravy (str. 121).

Tato skutečnost vede mne k tomu, abych v této sbírce, která se vydává na počest muže tak zasloužilého o komunální úvěrnictví, pojednal poněkud blíže o postavení komunálního věřitele před a po reformě z r. 1927 a 1930 a o tom, co by se mělo při chystané definitivní úpravě samosprávných financí učiniti pro komunálního věřitele a tím pro ulehčení a posílení komunálního úvěru.

I.

Před reformou postavení komunálního věřitele bylo velmi příznivým. Výše přírážek komunálních, pravidelně hlavního to zdroje finanční síly komuny, nebyla obmezena. Podléhala sice schválení vyšších instancí (původně sněmu, potom okr. zastupitelstva, zem. výboru, podle okolností za spolupůsobení zemského politického a finančního úřadu). Úřad schvalující přirozeně neodepřel schválení

tam, kde přirážky bylo zapotřebí k úhradě dospělých platů ze závazků zápůjčkových.

Vedle toho zákonodárství zemské v Čechách a na Moravě znalo zvláštní opatření, které sloužilo k zabezpečení a dobytí soukromých i veřejných nároků proti obcím. Jsou to zákony zemské o t. zv. „nucených přirážkách“, v Čechách ze dne 19. září 1883 č. 51 zem. z., a na Moravě ze dne 29. dubna 1894 č. 53 zem. z. Zákony tyto nebyly dosud zrušeny výslovně, nýbrž byly jen modifikovány finanční novelou z 12. srpna 1921 č. 329 Sb. z. a n. a patrně zrušeny fakticky reformou samosprávných financí z r. 1927 a 1930.

Zemský zákon český stanovil, že kdykoli některé zastupitelstvo obecní opominulo v rozpočtu obecním učiniti opatření, aby se uhraditi mohly peněžní závazky obce, jež jí buď k účelům veřejným po zákonu mocí příslušného výroku jsou uloženy aneb na titulu soukromého práva se zakládají a exekuci vymáhány býti mohou, má výbor okresní právo i povinnost, ve srozumění s c. k. místodržitelstvím takovéto prokázané pohledávky vložiti v rozpočet obecní a podle míry potřeby uložiti přirážky k přímým daním v obci.

Stejně právo příslušelo zemskému výboru vůči výboru okresnímu.

Moravský zákon obsahuje ustanovení obdobné, ale vedle toho připouští proti obci výslovně exekuci politickou.

I když snad prostředku „nucených přirážek“ nebylo příliš často používáno, možnost tohoto opatření působila sama o sobě ve prospěch komunálních věřitelů.

Tento zákonodárný stav uspokojoval dostatečně tehdejší komunální věřitele. Proto na př. stanovy Zemské banky nepředepisují nikterak pro komunální zápůjčky zajištění hypotekární, nýbrž žádají toliko, aby tomu, kdo se o zápůjčku uchází, bylo dáno „povolení k jejímu uzavření od orgánů podle platných zákonů k tomu příslušných“ (§ 10 stanov). Podle dalšího § 11 stanov Zemské banky čítají se hypotekární práva do kauce emitovaných komunálních dlužních úpisů jen potud „pokud zástavní právo slouží k skutečnému zabezpečení zápůjček těch“. Knihovně vtělení dalo se totiž až do vydání zákona ze dne 22. prosince 1901 ř. z. č. 4

z r. 1902 o poplatkových výhodách pro dílčí dlužní úpisy ve velmi četných případech nikoli z důvodů bezpečnosti nýbrž jen z důvodů poplatkových.

II.

Reforma kom. financí z r. 1927 dotkla se zavedením limitu přírážkového velmi podstatně postavení kom. věřitele. Ustanovení zemských zákonů o „nucených přírážkách“ patrně tím pominula a kom. věřitel, na jehož dospělé platy nestačí obecní rozpočet v mezích zákonného limitu přírážkového, je odkázán buď na příspěvky z fondu vyrovnávacího pokud se týče příspěvky zemských výborů (§ 10 zákona z r. 1927 a § 11 zákona z r. 1930) nebo na to, aby pohledávku svoji dobýval z majetku obecního, při čemž, pokud nejde o pohledávky hypotekárně zajištěné, není o žádné pořadí postaráno. Reforma z r. 1930 zlepšila poněkud postavení věřitele tím, že zvýšila o něco limit přírážkový a že učinila některá opatření přímo k ochraně věřitelů. Přes to věřitel zůstává, je-li zákonný limit dosažen, se svými nároky odkázán na výtěžek obecních dávek, na dobrou vůli a hospodářské porozumění dohlédacího úřadu (zemského výboru § 11 a 20 zákona z r. 1930) a konečně na majetek komunální, což arci u okresů pravidelně nemá valného významu.

Tento zákonodárný stav vede nutně k tomu, že dlouhodobý úvěr komunální pravidelně bývá nyní podmíněn hypotekárním pojištěním. Je na snadě, že takové pojištění má své meze, a že dobré hypoteky komunální budou brzo vyčerpány a to tím spíše, že četné veřejné budovy (školy, nemocnice, chorobince) nehodí se valně pro hypotekární pojištění.

Abychom dospěli k tomu, co by se při chystané definitivní úpravě financí samosprávných mělo státi na ochranu kom. věřitelů, chci se především pokusiti o to, abych vyšetřil a zkoušel předpisy, které obsahuje komunální zákonodárství podle nynějšího stavu na ochranu věřitelů. Při tom chci se pokusiti o posouzení jich účinnosti.

Předpisy obou reformních zákonů o samosprávných financích z roku 1927 a 1930 budu dále citovati podle vyhlášky ministerstva vnitra v dohodě s ministerstvem financí č. 170 Sb. z. a n. ze dne 27. listopadu 1930.

1. V § 1 odst. 5. připouští se zvýšení limitu při obecních při-

rážkách na 300 % a při okresních na 150 %, činí-li rozpočtová potřeba na úroky a splátky z platně uzavřených zápůjček více než polovinu rozpočtové úhrady z normálně přípustných přírážek a jestliže celková úhrada s výnosem normálně přípustných přírážek nestačí k úhradě potřeby rozpočtové.

2. Odstavec 7. téhož § dopouští zvýšení obecních přírážek na 350 % pro půjčky uzavřené do 1. ledna 1931, nestačí-li celková úhrada s výnosem nejvyšších normálně přípustných přírážek k úplné úhradě řádné rozpočtové potřeby a činí-li rozpočtová potřeba na úroky a splátky připadající na běžný rozpočtový rok z dotčených zápůjček více než rozpočtová úhrada z těchto přírážek. Pro půjčky uzavřené po prvním lednu 1931 platí tato možnost zvýšení jen, usnese-li se na tom obecní zastupitelstvo nejméně dvoutřetinovou většinou, anebo jde-li o zápůjčky, které byly uzavřeny jen důsledkem toho, že se obci nedostalo z vyrovnávacího fondu plné úhrady upraveného neuhrazeného rozpočtového schodku.

Obě ustanovení tato jest zajisté vítati, ač nelze přehlédnouti, že kom. věřiteli nepřisluší žádné právo, aby mohl takovýchto opatření sám požadovati. Zbývá ovšem nerozřešena otázka, co se má státi; nestačí-li k úhradě platů ze zápůjček ani tento mimořádný limit 350 %, 300 % a 150 %, anebo co se stane, jestliže obecní zastupitelstvo z jakýchkoli důvodů neučiníp otřebného usnesení pro přírážku 350 %. Vždyť je možným případ, že obecní zastupitelstvo z důvodů politických neb jiných odepře honorovati určité platně uzavřené zápůjčky. Vzpomeňme jen na známou akci pro neuznání výpůjček pro úpis válečných půjček. O akci té a důsledcích bude dále ještě zmínka učiněna.

3. Zvlášť důležitý a kom. věřiteli přímo sloužící předpis přináší odstavec 5. § 20, jenž úřadům schvalujícím zápůjčky ukládá p o v i n n o s t učiniti opatření, „aby obce a okresy z výnosu přírážek a z příspěvků podle § 11 včas a plně zaplatily splatné úroky a splátky ze zápůjček“.

Tento předpis, jehož účel jest jistě velmi správný, neobsahuje arci žádného pokynu o tom, jak se takové opatření má státi a také výklad v cit. spisu „Samosprávné finance“ na straně 193 neobsahuje o tom žádné zmínky. Mám za samozřejmé, že opatření takové musí býti povahy trvalé, má-li splniti účel, o nějž jde. Dozorčí úřad schvalující půjčky povolené Zemskou bankou, žádá v některých

případech, aby bylo prokázáno, že se stalo opatření zabezpečující trvalé službu půjčky.

Abyste této trvalé účinnosti bylo dosaženo, musil by patrně úřad schvalující asi vysloviti, že pro službu zápůjčky se vyhrazuje určité procento obecní přírážky.

Pokud jde o zápůjčky na pořízení podniků neb objektů, které nesou výtěžky, mělo by hned při schválení zápůjčky býti stanoveno, že výtěžku jest použiti především k úhradě služby příslušných zápůjček. To bude praktickým na příklad při obecních domech obytných, při jatkách, vodovodech, elektrárnách, při koupi lesů, statků atd.

Toto o sobě praktické opatření naráží arci na tu skutečnost, že odstavec 5. § 20 mluví jen o přírážkách a o příspěvcích podle § 11 zákona z roku 1930 a nemluví vůbec o dávkách obecních ani o výtěžcích obecních podniků. Zákon (1. c. § 20 poslední alinea 1. odstavce) a také komentář v citovaném spisu „Samosprávné finance“ na stránce 193 předpokládá patrně, že výtěžky podniků obecních jsou vyhrazeny především pro službu příslušných zápůjček. Věřitel si to arci pravidelně vyhrazuje v dlužním úpisu, ale tím není chráněn proti jinakému použití těchto výtěžků a nezbyvá mu než civilněprávní ochrana. Komentář na uvedeném místě neřeší otázku, zda odstavec 5. § 20 vztahuje se také na dávky obecní, které nelze považovati za podnikové výtěžky, na příklad dávka nápojová, dávka z ubytování, dávka ze spotřeby elektrické energie atd. Podle mého zdání mohou se opatření schvalujících úřadů podle odst. 5 § 20 vztahovati vzhledem k účelu předpisu také na obecní dávky. Je-li tu pochybnost, měla by býti odstraněna.

Vzchází také otázka, zda předpis, o nějž jde, vztahuje se jen na zápůjčky, o nichž jedná § 20, či na zápůjčky vůbec. Opětně citovaný komentář má patrně za to, že odstavec 5. § 20 vztahuje se na zápůjčky vůbec, s čímž nutno souhlasiti.

Běží dále o to, zda komunální věřitel může na základě předpisu 5. odstavce § 20 žádati na úřadě, jenž zápůjčku schválil, aby učinil opatření, uložená mu tímto odstavcem, pokud se týče, aby opatřením svým zjednal platnost.

Mám za to, že dlužno takové zakročeni připustiti, ježto usnadní se tím vyřízení věci cestou administrativní, která jest daleko méně nákladnou a pro obce méně obtížnou, než nutná jinak cesta soudní.

Jest ještě uvážiti poměr předpisu odstavce 5. § 20 k 3. odstavci § 7 finanční novely. Podle tohoto předpisu finanční novely jest bezprostřední úřad dohlédací oprávněn naříditi obci, aby „platy peněžní zakládající se na vykonatelném titulu“ pojala do rozpočtu s upozorněním „že jinak dohlédací úřad rozpočet takto sám doplní a k úhradě potřebnou přírážku k přímým daním vypíše“.

V § 29 zákona z roku 1930 se stanoví, že § 7 odst. 3. se „mění pokud se týče doplňuje“. Jde o to, zda předpisy odstavce 5. § 20 zákona z roku 1930 a předpis 3. odstavce § 7 finanční novely trvají vedle sebe či zda a pokud ustanovení § 7 finanční novely je změněno. Mám za to, že předpis odst. 5. § 20 zákona z roku 1930 zachovává předpis 3. odstavce § 7. finanční novely a doplňuje jej potud, že zakročení dohlédacího úřadu na ochranu komunálního věřitele je možno nejen při schvalování obecních přírážek, nýbrž může nastati též při schvalování komunálních zápůjček. K opatřením, jež má 5. odstavec § 20 zákona z roku 1930 na mysli, náleží také opatření, k němuž zmocňuje odstavec 3. § 7 finanční novely. Vypsání potřebné přírážky k přímým daním podle tohoto ustanovení je možno ovšem jen v mezích zákonitého přírážkového limitu (§ 1 zákona z roku 1930).

„Vykonatelným titulem“ v 3. odstavci § 7 finanční novely rozumím každý závazek založený v právně platné listině (dlužním úpisu), jenž může pořadem práva býti proveden. Nemusí to tedy býti již soudní výrok vykonatelný exekucí. Soudím tak z toho, že se § 7 finanční novely o exekuci nezmiňuje, a zejména z textu odstavce 5. § 20 zákona z roku 1930, jenž ukládá úřadu, aby se staral o zaplacení „s p l a t n ý c h ú r o k ů a s p l á t e k z e z á p ů j č e k.“

Soudím, že také Dr. Klapka v komentáři „Obecní zřízení“ II. vydání v Praze 1922, str. 50 předpis takto vykládá; neboť jako příklady „vykonatelného titulu“ uvádí vedle rozsudků také smíry a smlouvy.

4. K ochraně komunálního věřitele slouží nepřímo předpis § 22 finanční novely, jenž předpisuje, že výdělečné podniky obcí jest vésti pravidelně tak, „aby příjmy kryly aspoň všechna vydání včetně zúrokování a umořování základního kapitálu“. Věřitelé půjčující na zařízení takových podniků a na jich vybudování, jsou tímto předpisem zpravidla dostatečně zabezpečeni, zejména,

je-li jich pohledávka na podniku hypotekárně zajištěna. — Pojem „výdělečného podniku“ vysvětluje prováděcí nařízení ze dne 27. IV. 1922 č. 143 Sb. z. a nař. takto: „Za výdělečné podniky podle tohoto zákona jest považovati všechny soukromo-hospodářské podniky, které podle své povahy k docílení zisku směřují a jejichž zařízení užívají nebo výrobky odbírají není občanstvo veřejnoprávními ustanoveními nuceno“.

Myslím, že i vodárny a vodovody sem náležejí, ježto k jich užívání není nikdo nucen, stejně elektrárny a plynárny, lázně atd.

5. Jako opatření zákonné, které může nepřímo sloužiti k ochraně komunálních věřitelů, lze snad také uvést předpisy § 11 zákona z roku 1930 o správě a použití přídělů, jichž se dostává zemím podle § 10 téhož zákona.

§ 11 v odst. 2. přímo ukládá zemím, aby „poskytovaly příspěvky finančně slabým obcím a okresům svého obvodu, t. j. takovým, jichž rozpočtová potřeba není zcela uhrazena přes to, že plně využily nejvýše přípustných sazeb přírážek“ a zavedly též „vhodné dávky a poplatky, bylo-li by jinak ohroženo řádné a včasné plnění nutných úkolů těchto obcí a okresů“. Jest nepochybné, že komuny, které z jakéhokoliv důvodu nemohou plnit službu svých výpůjček, náležejí mezi „finančně slabé“ komuny, u nichž „řádné a včasné plnění nutných úkolů“ je „ohroženo“.

Tato povinnost země není ovšem žádnou přesně vymezenou povinností, na kterou by komunální věřitel mohl spoléhati. Země poskytuje přirozeně příspěvky podle svého uvážení a toliko v mezích prostředků, jež jsou k dispozici.

III.

Prve nežli přikročím k úvaze o tom, ku kterým bodům by mělo býti hleděno při chystané definitivní úpravě komunálních financí, zdá se mi býti vhodno, upozorniti stručně na to, jak je postaráno o ochranu komunálního věřitele v místní samosprávě anglické, která je právem považována za vzornou a jejíž tradice náleží k nejstarším v Evropě. Připojuji také krátké sdělení o francouzské místní samosprávě, pokud jde o komunální výpůjčky.

Anglie, ku které vším právem hledíváme jako k zemi vzorné a daleko nejvyvinutější samosprávy, je, pokud jde o zadlužení obcí

a jiných samosprávných útvarů, podstatně přísnější než zákonodárství naše. Velmi pěkně vystupuje tento rozdíl ve výkladu, jež podává o věci Dr. Josef Redlich ve své knize „Englische Lokalverwaltung“ (Lipsko 1901) (str. 377 a násl.).

Působnost obcí je v zásadě obmezena na úkoly nejnnutnější a jen zvolna tato působnost byla rozšiřována jednak všeobecnými zákonodárnými akty, jako jest zejména zákon o veřejném zdravotnictví (public health act 1875), jenž stal se základem pro nynější rozvoj obecní samosprávy, jednak akty speciálními, k nimž povolán byl původně jen parlament, nyní v jistých mezích také Úřad pro místní správu (Local Government Board). V Anglii veden byl dlouho vědecký i politický boj o to, zda obec je vůbec oprávněna provozovati podniky, které mohou opatřeny býti také jako podniky soukromé. Spor šel jmenovitě o plynárny, vodovody, jatky, později také o elektrárny. Věci ujalo se dokonce zvláštní t. zv. Fabiánské hnutí (Fabian society založená roku 1885, Dr. Redlich l. c. str. 278). Hnutí toto v podstatě zvítězilo. Anglický dozorčí úřad k místní samosprávě není však ani nyní obmezen na stránku finanční, nýbrž zabývá se přímo také otázkou, zda určitý podnik, jenž vystupuje z rámce běžné činnosti komunální, má býti proveden čili nic.

Právo anglických komun vybírat daně a dávky a právo činiti půjčky je obmezeno stejně jako jejich působnost. Velmi často s povolením určitého podniku povoluje se zároveň také potřebná zvláštní dávka neb zvláštní výpůjčka. Při tom stará se zákonodárství velmi účinně o zabezpečení věřitele. Anglické zákonodárství zná nejen hypotekární pojištění na nemovitostech obecních, nýbrž také zástavní právo k určitým dávkám a daním. Podniky, k jichž zřízení půjčka byla poskytnuta, jsou ze zákona zastaveny za tuto půjčku.

Věřitel je oprávněn žádati za sekvestraci daňových příjmů obce a soudem dosazený sekvestor může vypsati i zvláštní dodatkovou daň.

Zadlužení obce nemá zpravidla překračovati dvojnásobek roční hodnoty všech daňových a dávkových příjmů obce. Do této sumy nečítají se dluhy, jež jsou zvláště zajištěny na určitých objektech. Má-li zadlužení překročiti naznačenou výši, může dozorčí úřad povoliti zápůjčku jen po vyšetření poměrů na místě samém (Dr. Redlich l. c. str. 392).

Anglické zákonodárství stará se takto nejen o upevnění komunálního úvěru, nýbrž poskytuje obcím, pokud jde o „veřejná díla“ („public works“), přímo úvěr státní. Tato instituce vstoupila v život již roku 1817 a platná nyní úprava stala se roku 1875 (The public works loan act). Jako veřejná díla, pro něž je zřízen zvláštní úřad komisařů pro půjčky pro veřejná díla (Public Works Loan Commissioners), uvádí příloha zákona zejména lázně a prádelny, hřbitovy, zařízení přístavní, byty dělnické, policejní stanice, vězení, veřejné knihovny a musea, školy, vodovody, všechna díla potřebná podle zákona o veřejném zdravotnictví atd. Potřebné prostředky opatřuje vláda stejnými cestami jako pro potřeby státních institucí, tedy emisí rent.

Půjčky, jež stát takto komunám poskytuje, jsou však zabezpečeny velmi přísně a privilegovaně na majetku obce a na jejich berních pramenech. V článku 12 a násl. uvedeného zákona jest zabezpečení půjček takových velmi zevrubně upraveno. Práví se tu výslovně, že každá taková zápůjčka má býti zabezpečena zástavním právem na majetku obce nebo zástavním právem na daních obecních. Velmi zevrubně je upraveno dobývání platů na zápůjčku sekvestrací (čl. 22 zákona). (Dr. Redlich l. c. str. 392, Dr. B. Jelínek, Komunální úvěr Praha 1926 str. 56, Rawlinson, The Municipal corporations Acts, Londyn 1910).

Francouzské zákonodárství obmezuje finanční správu obcí velmi vydatně vlivem instancí dozorčích. Při půjčkách na dobu delší 30 let a při půjčkách přesahujících s dosavadními dluhy 1,000.000— jest zapotřebí schválení vlády dekretem.

Věřitele komunálního chrání zákonodárství dosti vydatně tím, že zákon ze dne 5. dubna 1884 v čl. 136 čítá mezi obligatorní vydání obce také „zaplacení dobyvatelných dluhů“ (l'acquittement des dettes exigibles), čehož je důsledkem především, že dozorčí úřad může takové položky vložit z úřední povinnosti do rozpočtu obecního. Nestačí-li k úhradě takové položky příjmy obce a odepře-li obec jich opatření, vypíše dozorčí úřad mimořádnou daň (contribution extraordinaire) a to, pokud stačí zákonné meze, dekretem vlády, nestačí-li tyto, zvláštním zákonem (La loi municipale, Léon Morgand, Paris 1917, str. 297 a 508). Běží tu tedy o instituci podobnou naší dřívější nucené přirážce, o níž byla výše řeč.

Také německé komunální právo zná podobnou instituci: „Zwangsetatisierung“, tedy nucené vložení určité položky do rozpočtu. Srovnej příručku „Albert Hensel, Kommunalrecht und Kommunalpolitik in Deutschland“, Vratislava 1928 str. 125.

Zajímavou podrobnost lze uvést o komunální správě belgické. Úvěr komunální je tu soustředěn fakticky nikoli právně u zvláštní akciové společnosti „Crédit communal de Belgique“. Společnost byla založena roku 1860 na základě král. dekretu. Akcie jsou v rukách provincií a obcí. Obce, kontrahující půjčku, musí 5% žádané sumy upsati v akciích, čímž akc. kapitál ústavu stále roste. Akcie nemohou přecházeti do soukromého vlastnictví. Půjčky jsou buď dlouhodobé emisní nebo zatímní krátkodobé. Půjčky poskytnuté tímto ústavem požívají zvláštního zabezpečení tím, že ústav má pro dospělé platy z kom. půjček retenční právo ke všem platům, jež pro obec k ústavu docházejí. Ústav je totiž jediným zprostředkujícím místem pro všechny platy (úděly, subvence atd.), jež stát poukazuje obcím vůbec bez rozdílu, zda jsou dlužníky ústavu čili nic. (Dr. Giessler v týdeníku „Der deutsche Oekonomist“ z 26. února 1932 č. 2403).

IV.

Když jsme v předchozích odstavcích pojednali o tom, jak je komunální věřitel chráněn v platném našem zákonodárství a jak v některých státech západních, zbývá uvažovati o tom, ke kterým asi změnám a doplňkům slušelo by hleděti, až se bude jednat o příští definitivní úpravu komunálních financí.

Při tom musíme si uvědomiti, že situace čsl. komunálního dlužníka hledajícího úvěr je dnes po převratu podstatně jiná, než byla před válkou. České obyvatelstvo a také české peněžní ústavy před válkou kupovaly poměrně velmi málo tehdejších rakouských státních papírů a soustředily se spíše velmi vydatně na emise zemských ústavů, hypotekární a komunální. Dnes přirozeně komunální dlužníci konkurují se státem. Úvěr komunální je svou povahou velmi příbuzný s úvěrem státním a zasluhuje stejného zřetele a péče. Musíme proto učiniti vše, aby komunální úvěr byl ve svých základech upraven co nejlépe a nejbezpečněji. Mám i nadále za to, že naše komuny jsou i po zavedení přírážkového

limitu co do jistoty dlužníky absolutně bezpečnými, ježto ve svém trvání jsou neobmezeny a není myslitelné, že by snad mohly býti předmětem konkursního řízení, jež by prostě smazalo neuhrazené pohledávky.

Podle platného konkursního řádu (§ 1) nastává vyhlášení konkursu, „není-li dlužník (úpadce) s to, aby splnil své splatné závazky“. Podle komentáře profesora dra Hory předpokládá se neschopnost trvalá. U obce, jak jsem již podotkl, nelze mluvit o trvalé neschopnosti, ježto je subjektem trvalým, jehož příjmy jsou rozvoje schopny a při němž neschopnost platit je proto vždy jen dočasnou. Pro komunálního věřitele je ovšem všeliký průtah v plnění dospělých platů z komunálních půjček velmi bolestným, poněvadž sám je pravidelně jen prostředníkem mezi dlužníkem a ukládajícím obecnstvem, jemuž splatné úroky a splátky musí běžně a bez průtahu platit.

Pokud jde o vyrovnací řízení, nezdá se mi, že by pro obce bylo vyloučeno podle vyrovnacího řádu. Vyrovnací řízení nepředpokládá totiž nutně, aby nezpůsobilo dlužníkovu „plnění své splatné závazky“ byla trvalou.

Zdá se mi však, že by řízení takové nebylo možné bez schválení návrhu vyrovnacího dohlédacím úřadem komunálním a tento nemohl by patrně schválení takové udělit, jest-li by neměla úvěrová způsobilost komun býti trvale podryta. Je na uvážení, zda by možnost vyrovnacího řízení pro obce neměla výslovně býti vyloučena.

Ačkoli by tedy okamžitá insolvence obce, která se ocitla na hranici přírážkového limitu, nevedla ani ke konkursu, ani k vyrovnacímu řízení, přece jen způsobí nutně komunálnímu věřiteli těžké obtíže a rozpaky a ohrožuje také zejména mobilitu a likviditu dotčených peněžních ústavů. Musí se proto státi vše, aby komuny službu svých řádně schválených výpůjček za všech okolností řádně plnily.

Je to ostatně také v zájmu komun, jimž průtahem v povinných platech vzchází těžké úroky z prodlení a značné výlohy při žalobách věřitelů. Komunální věřitel musí totiž, aby zabránil promlčení úroků, za všech okolností žalovati, jakmile se doba promlčení blíží svému konci.

Nejhlavnější body, k nimž by asi při definitivní úpravě komunálních financí mělo býti hleděno nejen snad v zájmu komunálních věřitelů, nýbrž především v zájmu komun a jich úvěrové způsobilosti, jsou asi tyto:

1. Pro komunální věřitele, kteří nejsou zajištěni na nemovitostech, není stanoveno žádné pořadí co do předmětů uspokojení, nýbrž rozhoduje prostě prevence. Tento stav je při limitu přírážkovém velmi povážlivým a nutí proto komunální věřitele, aby hleděli pohledávky své zabezpečiti hypotekárně, což vede dříve nebo později k vyčerpání vhodných komunálních hypotek a tím k ochromení úvěrové způsobilosti dotyčných komun. Doporučuje se proto, aby pro zápůjčkové komunální věřitele, kteří nejsou zabezpečeni hypotekárně, stanoveno bylo zákonem určité pořadí, snad podle doby výplaty zápůjček, a aby stanoven byl orgán, který by, jakmile dojde k žalobám proti obci, staral se o řádné uspokojení věřitelů podle zákonného pořadí. Jest na uváženu, zda by snad v takovém případě mělo býti přikročeno k rozpuštění obecního zastupitelstva a k dosazení komisaře či k ustanovení zvláštního sekvestora.

Věřitelům, kteří se schválením dozorčího úřadu poskytli půjčky k zřízení určitých podniků komunálních, mělo by ze zákona příslušet přednostní právo co do uspokojení z výtěžků dotyčných podniků, aniž by věřitel, jenž je na podniku po případě hypotekárně zajištěn, byl nucen žalovati a dobýti teprve exekučního titulu.

2. Jest na uváženu, zda by snad komunálním věřitelům, jichž zápůjčky byly schváleny příslušným dozorčím úřadem, nemělo přiznáno býti právo dobývati podle dlužního úpisu dospělé platy exekucí administrativní bez nákladného zakročení soudu. Běží o to, na koho by mělo býti povolení takové exekuce přeneseno; snad na okresní úřad při komunách do jisté velikosti, a při komunách větších a při okresích na zemský úřad. Doporučuje se též upravit vhodně instituci sekvestrace komunálních důchodů.

Bude také nutno řešiti otázku, zda vedení exekuce proti komuně může se vztahovati na všechny majetkové hodnoty či zda určité hodnoty jsou vyloučeny, zejména hodnoty určené k úhradě zákonných povinností komuny, na příklad hodnoty určené pro platy chudinské, pro platy zaměstnanců atd.

3. Podle mého zdání jest také zabývati se případem okamžité insolvence komunálního dlužníka. Případ takový je theoreticky jistě možný a za dnešní krise je dokonce i prakticky možným, když na příklad rozpočtený výtěžek přírážkový selže následkem poměrů v průmyslu a souvislého schodku na daních a přírážkách. Jak má komunální věřitel, který vydobí si proti dlužníku vykonatelný

rozsudek na zaplacení dlužných úroků a splátek, býti uspokojen? Mám za to, že tu — nedojde-li k dohodě s věřitelem — zbývá jen dvojí cesta. Země by mohla zakročiti příspěvkem podle § 11 odst. 2. zákona z roku 1930. Příspěvek tento nemusil by býti příspěvkem à fonds perdu, nýbrž mohl by míti povahu zálohy, což jakožto minus zdá se obsaženo v zákonném pojmu „příspěvku“. Kdyby tato cesta nebyla schůdnou, pak by snad musilo se pomýšleti na použití třetího odstavce § 7 fin. novely a musilo by za tím účelem umožněno býti i přechodné překročení zákonného přírážkového limitu. Myslím si postup tak, že by komuně ohrožené exekucí pro zadržené platy ze zápůjček povolena byla výjimečně přírážka přesahující limit a to jen za účelem odvrácení exekuce a jen pro do-tyčný rok. Bylo by to tedy do jisté míry obnovou instituce bývalých nucených přírážek, pokud se týče instituce asi podobná, jak ji zná právo francouzské a také právo anglické (viz shora odst. III.).

4. Dobrá myšlenka obsažená v 5. odstavci § 20 zákona z r. 1930 měla by býti dále vybudována asi v tom směru, aby úřad schvalující zápůjčku zároveň stanovil, jaká a která část obecních příjmů. má sloužiti k trvalému zabezpečení toho, „aby obce a okresy včas a plně zaplatily splatné úroky a splátky ze zápůjček“.

Schvalující úřad by tedy, přihlížeje k obsahu dlužního úpisu, na příklad stanovil, že k úhradě služby zápůjčky vyhrazuje se určité procento přírážkové neb určitá dávka komunální neb část její, výtěžky určitého podniku komunálního neb část jich.

S podobným zařízením setkáváme se ve Francii, kde při schválení zápůjček větších povoluje se často zároveň zvláštní daň k úhradě služby této zápůjčky (La Loi Municipale l. c. str. 476 a 479).

5. Přírážkový limit vedl a vede k tomu, že komunální věřitelé dávají sobě zastaviti výtěžek určitých komunálních dávek, zejména takových, jež souvisejí se zařízením, pro něž se zápůjčka poskytuje. Tak jest tomu na příklad s vodným při vodovodech, s jatečnými poplatky při jatkách, se stočným při kanalisaci atd. Také pivní a masná dávka, dávka ze zábav a jiné dávky hodí se k zvláštnímu zabezpečení určitých komunálních zápůjček. Dávky ty hodí se pro tento účel svým přesným vymezením i způsobem vybírání jakož i tím, že často mají určité věnování shodné neb příbuzné účelu zápůjčky, o niž jde.

Snad se mi namítne, že dávky ty jsou dávkami veřejnými a že

jako takové nemohou býti předmětem práva zástavního. Neodvažuji se tuto otázku řešiti po stránce civilně-právní, mám však za to, že by stav zákonný měl této zřejmé potřebě praxe býti přizpůsoben. Anglické právo, jak jsem v odst. III. ukázal, bez závady takové zástavní právo připouští. Ostatně praxe u nás připouští bez obtíží pronájem vybírání dávek komunálních, zejména dávek nápojových a masných.

Řádné zastavení dávek komunálních mohlo by snad býti uskutečněno k společné žádosti komuny a věřitele u onoho úřadu, jenž dávku povolil. Tento úřad vedl by o získaných právech zástavních zvláštní zápis, jehož obsah by byl rozhodným pro právní stav. Zápis měl by býti veřejným.

6. Důležitou obtíž pro komunální úvěr vyvolal známý plenární náález Nejvyššího soudu z roku 1924 o neplatnosti řádně podepsaných listin o zápůjčkách k upsání válečných půjček, nestalo-li se příslušné usnesení obecního zastupitelstva platně podle předpisů obecního zřízení. Vláda opět chystala předlohu upravující otázku závaznosti listin vydaných obcemi (předlohy č. 2174 senátu z roku 1925, č. 67 senátu z roku 1926), ale k projednání předloh těch nedošlo a zbylo toliko jako zatímní opatření vládní nařízení, kterým dotyčné spory byly zastaveny. Toto vládní nařízení ze dne 30. dubna 1926 č. 57 Sb. z. a n. bylo ve své platnosti opětně prodlužováno. Vládním nařízením ze dne 28. června 1929 č. 100 sb. z. a n. nastalo prodloužení platnosti dotčeného nařízení „až do jiné úpravy“.

V zájmu obcí a jich úvěru jest, aby tato záležitost byla co nejdříve vyřešena, pokud možno v ten rozum, aby listiny řádně po zákonu vyhotovené a klausulí příslušného dozorcího úřadu opatřené byly za všech okolností závazny a nedopouštěly žádného protidůkazu pro formální nedostatky příslušných usnesení obce.

Jinaké řešení ohrožuje velmi podstatně úvěrovou způsobilost obcí, poněvadž pro komunálního věřitele je téměř nemožno, aby zjistil s absolutní jistotou, že nesběhly se žádné formální vady při dotyčných usneseních; neboť věřitel je tu odkázán jen na údaje obce a nemůže sám přímo provést o tom žádné šetření. To musí býti úkolem a povinností dozorcího úřadu, který listinu má opatřiti svou schvalovací klausulí.