

SBÍRKA  
SPISŮ PRÁVNICKÝCH A NÁRODOHOSPODÁŘSKÝCH.  
VYDÁVAJÍ  
KAREL ENGLIŠ A FRANTIŠEK WEYR.

SVAZEK VI.

# FINANČNÍ VĚDA A FINANČNÍ PRÁVO

ZÁROVEŇ PŘÍSPĚVEK  
KU PRÁVNÍ NOETICE.

NAPSAL

JAN ČAHA,

ODBOROVÝ RADA MINISTERSTVA FINANČÍ V PRAZE.



V BRNĚ 1921.

NAKLADATELSTVÍ BARVIČ & NOVOTNÝ.  
KNIHKUPECTVÍ PRÁVNICKÉ FAKULTY MASARYKOVY UNIVERSITY.

ÚSTŘEDNÍ KNIHOVNA  
PRÁVNICKÉ FAKULTY UJEP  
STARÝ FOND

C. inv.: 023680

# Obsah.

## Část první.

### Úvod.

#### § 1. Základní způsoby nazírání . . . . . str. 1

Ve vnějším světě můžeme pozorovati změny a hledáme příčiny jistých následků nebo soudíme z jistých změn jako příčin na jisté následky: nazírání kausální.

Pozorujeme jevy jako někým chtěné prostředky k jistým účelům: nazírání teleologické. Podkladem nazírání teleologického jest vůle, jev to kausální; nazírání teleologické má tedy svůj vznik v nazírání kausálním.

Obdobně přecházíme od nazírání teleologického ku třetímu způsobu nazírání, vycházejíce od nejvyššího účelu lidské společnosti, totiž její existence. Aby lidská společnost mohla existovati, jest nutno, aby každý jednotlivec se choval dle jistých pravidel = norem: nazírání normativní.

#### § 2. Nazírání normativní zvlášt. Norma právní . . . . . str. 3

Subjekt povinnosti má normu plniti nikoliv pro účel, nýbrž proto, poněvadž tak káže norma. Normy mohou býti dle účelu a tudíž i dle obsahu svého různé, mají však jedno společné kritérium: povinnost. Povinnost jest spojena s jistými skutečnostmi danými normou. Norma tedy jest pouhým logickým důvodem poznání povinnosti; nevytváří povinnostního poměru ve smyslu přirozené kausalisty; při normě není vůbec „aktu“, leda jako skutečnosti, na niž norma upíná jistou povinnost.

Jsou normy, jichž plnění přenechává subjekt normy subjektu povinnosti. Subjekt povinnosti plní normu jen tehdy, když ji plniti chce. Tyto normy mají ráz autonomní; sem spadají normy ethické, logické, estetické a gramatické.

Normy autonomní nestačí však k tomu, aby lidské soužití bylo umožněno. K tomu jest třeba norem stanovících povinnosti, jež plniti povinnosti subjekt má bez ohledu na to, zda je uznává či neuznává nebo je plniti chce či nechce. Povinnosti tyto musí býti tedy tak stanoveny, že plnění jejich může býti vynuceno a to státem normy ty dávajícím. Takovými normami jsou normy právní. Norma právní má ráz heteronomní; zůstává však i přes to, že jest státní mocí vynutitelnou, normou a má všechny vlastnosti normy. I ostatní normy mohou se státi normami právními, přejdou-li v normy státní mocí vynutitelné.

## Část druhá.

### Hledisko finanční vědy a finančního práva dle celkového obsahu obou disciplin.

#### § 3. Hledisko finanční vědy . . . . . str. 7

Východisko finanční vědy: finanční hospodářství státu. Definice finanční vědy ukazuje nám její teleologický ráz. Finanční věda nemá na mysli konkrétního státu; nauky finanční vědy jsou rázu všeobecného, jsou pouhými pokyny a radami pro finančního politika.



Finanční věda především učí, na které hmotné statky lze sáhnouti k úhradě stálých a trvalých (řádnych) potřeb státních. Při volbě těchto statků dlužno zachovávat různé zásady, jež mají zpravidla ráz teleologický; zásady tyto nejsou normami stanoví- cími povinnosti. Teleologický směr finanční vědy se zračí též v nauce o soustavě danové. Pokud se finanční věda zabývá následky a účinky dávek na hospodářský a sociální život, zaujímá hledisko kausální.

Dále učí finanční věda, jakých prostředků může stát po- užítí na úhradu potřeb mimořádných. I v této části jest nazírání finanční vědy teleologickým; pokud však se zabývá tato věda studiem následků a účinků těchto mimořádných prostředků na hospodářský a sociální život ve státě, jest její nazírání kausálním.

Rovněž i nauky finanční vědy o státním rozpočtu spočívají v nazírání teleologickém; pokud tato věda popisuje historii zařízení rozpočtových, jest její hledisko kausálním.

§ 4. Hledisko finančního práva . . . . . str. 10

Finanční politik volí dle pokynů finanční vědy jisté statky nebo jednání, z nichž jistý konkrétní stát dle svých sociálních, kulturních, hospodářských a jiných poměrů může si učiniti zdroje příjmů.

Volba učiněná finančním politikem pro tento konkrétní stát uskutečnění se stanovením různých povinností, tedy činností norma- tivní. Ethická norma však k tomu nestačí; povinnosti tyto musí býti vynutitelné; dlužno je tedy stanoviti normou právní. Právní normou dlužno stanoviti též hospodářský plán státní jakož i úpravu příjmů mimořádných.

Souhrnem právních norem jistého státu v oboru finančního hospodářství tohoto státu jest finanční právo. Definice Bráfova a Myrbachova. Finanční právo není však zvláštním právem pro sebe a jest pouze částí jednotného právního řádu jistého státu. Pro vznik finanční normy jsou základem úvahy teleologické, čin- nost toho však, kdo buduje normu, spočívá v nazírání jiném. Tato činnost vysvitne nejlépe z obsahu u nás platných zákonů o dáv- kách. Ustanovení všech těchto jakož i jiných zákonů o dávkách dají se rozčleniti ve skupiny společné všem zákonům o dávkách.

Z uvedených obsahů patrné, že činnost finančního právníka jest od činnosti finančního vědce resp. politika zcela odlišnou. Finanční vědec a politik uvažuje teleologicky, finanční právník uskutečňuje idey finančního politika stanovením vynutitelných povinností; činnost jeho jest tedy normativní.

Část třetí.

Oddíl první.

**Hledisko finanční vědy a finančního práva, pokud se týče úhrad řádných.**

§ 5. O poplatcích . . . . . str. 16

Bráfova finančně-vědecká definice poplatků. Podstatné znaky poplatků dle finanční vědy. Případy poplatků. Teleologické na- zírání finanční vědy při poplatcích.

Poplatky ve finančním právu. Normy u nás platné. Po- platkový zákon nedefinuje poplatků. Finančně vědecká definice poplatku nesouhlasí, pokud se týče účelu poplatku pro kriterium finanční vědy rozhodného, s našimi předpisy poplatkovými. Při zkoumání poplatkových norem sluší tudíž abstrahovati od účelu



a posuzovati je výlučně dle obsahu povinnosti stanovené normou. Právní norma stanoví pak pomocí jistých skutečností pouze povinnost odváděti státu dávkou a jiné povinnosti s plněním této povinnosti spojené.

§ 6. O daních . . . . . str. 19

Bráfova finančně-vědecká definice daně. Finančně-vědecký rozdíl mezi poplatkem a daní. V obou případech jest však hledisko finanční vědy teleologické.

Hledisko finančního práva: zákony u nás platné nedefinují pojmu daně a stanoví jenom formálně slovy: „podléhá daní“, jakýsi trpný stav, jenž jest celým komplexem povinností, z nichž finančně-politicky jest nejdůležitější povinnost platiti daň; normativně jsou však i ostatní povinnosti tohoto komplexu stejnými právními povinnostmi jako povinnost platiti daň. Daňové zákony se o účelu daní nezmiňují a stanoví pouze jistý povinnostní vztah; nazírání našich pozitivních zákonů o daních není tedy teleologické, nýbrž normativní. Právní definice dávek: Myrbach, Vogel, Mayer, Fleiner.

Teleologické hledisko finanční vědy jeví se dále v základních principech daňových. Zásady finančně-politické: zásada dostatečnosti a zásada pružnosti. Národohospodářská zásada souladu mezi ukojením potřeb veřejných a potřeb soukromých. Zásady spravedlnosti daňové: zásada všeobecnosti a stejnoměrnosti. Finančně-politické a národohospodářské principy spočívají v úvážkách teleologických, zásady spravedlnosti daňové jsou maximou etickou. Tyto základní principy nestanoví povinnosti, nejsou však pro finanční právo bezvýznamny. Jsou pokyny a radami pro toho, kdo finanční normu buduje. Zásadu všeobecnosti a stejnoměrnosti možno i normativně provésti. Zásada řádné správy daňové. Finanční věda musí se omeziti pouze na stanovení všeobecných zásad sem spadajících, zevrubné provedení těchto zásad přísluší finančnímu právníku.

Hlediska finanční vědy a finančního práva pokud se týče soustavy daňové. Rozdíl mezi subjektivními a objektivními daněmi spočívá ve skutečnostech, které norma určí pro rozsah berní povinnosti. Skupina tato odpovídá tudíž normativnímu nazírání. Skupina druhá, která rozeznává daně výdělečné, majetkové a spotřební, vychází ze zdrojů příjmů a spočívá v prvé řadě v nazírání teleologickém. Třetí skupina jsou daně přímé a nepřímé. Toto rozdělení jest původu teleologického a odpovídalo by hledisku normativnímu, kdyby se hospodářský jev, jež toto rozdělení předpokládá, totiž přesunutí daně, dal i normativně zachytiti. Naše zákony o spotřebních daních toho však nečiní; naproti tomu znají naše zákony daně přímé, u nichž přesunutí daně jest hospodářsky možné a také se děje, při čemž však zákonem nejsou stanoveny skutečnosti, jež by přesunutí vylučovaly.

S hlediska normativního bychom mohli rozlišovati daně jen dle skutečností, s nimiž jest spjata povinnost jistou dávkou platiti; bylo by však i toto jen jistou pomůckou orientační.

Definice soustavy daňové dle finanční vědy; tato definice předpokládá jistý vnitřní vztah jednotlivých druhů daní a odpovídá tudíž hledisku teleologickému. Se stanoviska normativního tento vnitřní vztah nepadá na váhu; systémem daňovým se stanoviska normativního jest pouze souhrn právních norem jistého státu o státním finančním hospodářství tohoto státu.

Třídění daní v literatuře finančně-právní. Naše pozitivní právo stanoví některá zvláštní právní zařízení pro skupinu přímých nebo skupinu nepřímých daní, aniž by však pojem těchto skupin vyznačovalo blíže.

Roztřídění daní se stanoviska normativního postrádá vnitřní materiální spojitosti; tato vnitřní materiální spojitost není však vyloučena u prvků berní povinnosti vůbec, takže není nemyslitelná právní norma, jež by prvky společné berní povinnosti při všech druzích dávek uváděla v jednotný systém. Již nyní platné zákony obsahují společná ustanovení pro celé skupiny daňové.

§ 7. Právní poměr daný normou finančního práva o dávkách str. 31

Pojem právního poměru s hlediska normativního; jest to povinnostní vztah, jenž jest současně a bezprostředně spjat s existencí jistých skutečností, vyznačených právní normou. Chceme-li zkoumati právní poměr dle normy finančního práva, jest nám zkoumati: skutečnosti dané normou finančního práva, povinnosti s nimi spojené, subjekty povinností a způsoby vynutitelnosti plnění těchto povinností. Toto zkoumání provedeme při daní z důchodů, daní z piva jako dávece t. zv. produkční, daní z cukru jako dávece z hotového produktu, poplatcích a daní z převodu statků a z pracovních výkonů.

### 1. Daň z důchodu (příjmu).

I. Skutečnosti, s jichž existencí jest právním řádem spjata berní povinnost. Zvláště o skutečnosti „oznámení“ poplatníku výše připadající daně platebním příkazem. Platební příkaz není ničím jiným než formou, již subjekt platební povinnosti se uvědomuje, že má tuto povinnost plniti. Platební příkaz nevytváří platební povinnosti obsažené již v povinnosti berní dané současně a bezprostředně se skutečnostmi, s nimiž norma berní povinnost spojuje. Význam, jaký se v literatuře přisuzuje platebnímu příkazu; jest prý autoritativním aktem, jímž vytváří se platební povinnost; Myrbach, Vogel, Mayer. Nesrovnalosti v theorii Myrbachově.

II. Povinnosti se skutečnostmi spojené. Skupiny povinností: a) povinnosti poplatníka, b) jiných osob a c) orgánů ukladacích. Uvedeme současně i subjekty povinností a způsoby vynutitelnosti.

#### A. Povinnosti poplatníka.

Zdá se, jakoby veškeré povinnosti poplatníka byly vyčerpány jedinou povinností, totiž povinností zaplatiti daň. Tato povinnost jest však se stanoviska normativního jen jednou z celého komplexu povinností stihajících poplatníka. Tímto koplexem povinnostním zoveme povinnostní poměr vyjádřený zákonným rčením „podléhati daní“, t. j. „berní povinnost“. S hlediska teleologického jest povinnost zaplatiti daň nejdůležitější; s hlediska normativního jsou však všechny povinnosti obsažené v „berní povinnosti“ stejnými právními povinnostmi. Různé druhy povinností. Souhrn: právními povinnostmi poplatníkovými jsou tyto povinnosti: podáti včas pravdivé a úplné přiznání, uposlechnouti vyzvání komisí neb jejich předsedů, dostaviti se před orgány ukladací, podávati správná prohlášení v řízení a platiti v určitý termín daň.

#### B. Povinnosti jiných osob.

#### C. Povinnosti úřadů.

Povinnosti orgánů při ukládání a vybírání daně jsou povinnostmi imperativními, služebními a nikoliv povinnostmi normativními, neboť úřad a povinnost jest identita. Tyto povinnosti by do zákona neměly býti pojaty, pouze do služební instrukce. Povinnosti organické tkví sice v poslední řadě též v právním řádu,



bezprostředně však v organickém postavení úřadů, t. j. v imperativním poměru mezi státem jako vykonavatelem právního řádu a jeho orgánem určeným k tomu, aby vykonával vůli státu v této jeho vlastnosti. Druhy povinností uložených finanční normou úřadům.

**D. Povinnosti odhadních a odvolacích komisí.**

Úkoly těchto komisí jsou takovými, jež by vlastně měly konati státní úřady; lze tudíž o charakteru těchto povinností říci totéž, co bylo řečeno o rázu povinností úřadů. Imperativní ráz povinností komisí vyplývá i z ustanovení zákonných. Druhy povinností uložené komisím nebo jejím předsedům finanční normou.

## 2. Daň z piva.

I. Skutečnosti, s jichž existencí jest právním řádem spjata berní povinnost.

Lze rozeznávati skutečnosti dle jistých období: stádium předvýrobní a stádium vlastní výroby až do doby, kdy výrobek opustí výrobní.

II. Povinnosti s těmito skutečnostmi spojené.

a) Stádium předvýrobní.

Povinnosti v tomto stádiu uložené mají za účel připravit podklad pro příští kontrolu vlastní výroby. Druhy povinností.

b) Stádium výroby.

Druhy povinností.

## 3. Daň z cukru.

I. Skutečnosti, s jichž existencí jest právním řádem spjata berní povinnost.

Zákon rozeznává skutečnosti v různých obdobích: stádium předvýrobní; stádium výroby; stádium hotového výrobku, dokud se tento nalézá v místnostech výrobních; stádium hotového výrobku opouštějícího výrobní místnosti; stádium, kdy výrobek již opustil výrobní místnosti.

II. Povinnosti s těmito skutečnostmi spojené.

Druhy povinností v těchto jednotlivých obdobích. Zvlášt o osobní povinnosti platební a o osobním ručení. Věcné ručení. Myrbach dedukuje z věcného ručení, že nárok na zaplacení dávky z cukru se v prvé řadě řídí proti věci a že osobní povinnost ku placení této dávky jest pouhým ručením a řadí proto dávku z cukru mezi „daně na věci“. Důvody proti tomu.

## 4. Poplatky.

I. Skutečnosti, s jichž existencí jest právním řádem spjata berní povinnost.

Druhy skutečností.

II. Povinnosti s těmito skutečnostmi spojené.

Při poplatcích, jež se zapravují kolkem. Z tohoto způsobu placení dedukuje Myrbach, že se v těchto případech nejedná o osobní platební povinnost. Důvody proti tomu.

Při poplatcích, jež se zapravují přímo. Druhy povinností. Zvlášt o povinnosti platební. Platební příkaz není autoritativním aktem, jímž vytváří se povinnost dávku zaplatiti.

III. Subjekt povinností.

## 5. Daň z převodu statků a z pracovních výkonů.

Skutečnosti, s jichž existencí jest právním řádem spjata berní povinnost, a povinnosti s těmito skutečnostmi spojené.

### § 8. Heteronomní ráz berní povinnosti; „povinnost“ východiskem normativního uvažování . . . . . str. 63

Všeobecné rozvržení povinností, tvořících „berní povinnost“ při uvedených druzích dávek. Toto rozvržení odpovídá obsahu jednotlivých povinností, jenž se jeví teprve při skutečném vyplnění povinnosti; jest to tedy kriterium vnější. Vnitřní pojem povinnosti tím dán není a nedá se vůbec definovati. Tento vnitřní pojem povinnosti nespočívá ve vědomí zavázaného subjektu, že má něco konati, neboť berní povinnost jest uložena i subjektem nemajícím vědomí (právnickým osobám) anebo takovým, jež si pro neznalost normy povinností ani uvědomiti nemohou. Vědomí povinnosti jest vnitřním kriteriem při povinnostech autonomních; ráz právních povinností jest heteronomní. Typický příklad pro heteronomní ráz berní povinnosti; jsou to povinnosti, jichž neplnění se subjektu přičítá a za něž se tudíž subjekt činí zodpovědným.

Heteronomní ráz právní povinnosti jeví se tedy v přičitatelnosti = odpovědnosti. Ustanoveními normy zaručujícími tuto přičitatelnost se ničeho nemění na normativní povaze normy; ustanovení tato spočívají v tom, že norma stanoví následky neplnění povinnosti, totiž prostředky, jimiž neplnění povinnosti může stát jako subjekt normu dávající vynutiti. Vynutitelnost jest pouhým vnějším výrazem heteronomního rázu právní normy. Weyrova formule.

Heteronomní ráz právní normy nese dále s sebou, že povinnost právní jest něčím samostatným a rozlišným od „práva“ nebo „oprávnění“ z normy jiné osobě plynoucího. Jest při uvedených povinnostech, obsažených v berní povinnosti, nějaké „právo“ nebo „oprávnění“ jiných osob? Není; tento poznatek nás přibližuje k noetickému názoru, že východiskem každého normativního uvažování není „právo“, nýbrž „povinnost“.

## Oddíl druhý.

### Hledisko finanční vědy a finančního práva, pokud se týče úhrad mimořádných.

### § 9. Úvahy předcházející vzniku normy . . . . . str. 67

#### 1. Teleologické úvahy před vznikem normy.

##### A. Daň či dluh?

Mimořádné příjmy může si stát zjednati zvýšením dávek posavadních nebo zavedením dávek nových nebo odprodejem státních statků nebo konečně úvěrem. Volba těchto prostředků, zvláště rozluštění problému „dluh či daň?“ závisí na různých momentech, jež jsou předmětem úvah ryze teleologických.

##### B. Prameny státní výpůjčky.

Finančnímu politiku jest uvažovati, které kapitály se nejvíce hodí pro žádaný úvěr. Kapitály domácí již produktivně uložené nebo volné. Kapitály volné hledané průmyslem nebo obchodem, konkurence soukromohospodářských činitelů při hledání úvěru, zdražení úvěru státního. Úvěr v cizině.



### C. Typ půjčky a bližší její vlastnosti.

Půjčky splatné v krátké nebo v dlouhé době, splacení kapitálu nebo pouhé renty ve výši úroků, způsob splacení kapitálu. Půjčka jako papír ukládací nebo poskytující půjčovatelům též jiné hospodářské výhody (prémie, výhry). Půjčky se strany věřitelů sice nevyprověditelný, za to však snadno přenositelný. Půjčka vnučená.

Měna půjčky. Úroková míra. Emisní kurs. Daňové výhody. Zajištění půjčky.

Technická provedení půjček: veřejná subskripce, prodej hotových dlužních úpisů, zápis do knihy o státním dluhu, kusy, v nichž sluší dlužní úpisy vydati.

## 2. Normativní úvahy před vznikem normy.

### A. Forma normy.

Stanoviti podmínky státní výpůjčky jest aktem rozlišným od aktu vlastního uzavření půjčky s věřiteli. Orgány reprezentující stát (národ): parlament a hlava státu stanoví podmínky půjčky a pověří státní správu, aby uzavřela půjčku. Povinnost státní správy uzavřiti půjčku jen za jistých podmínek a plniti závazky státem převzaté. Povinnost tato musí býti právní a proto forma, v níž se ukládá, musí býti právní normou.

Povinnost státu vůči věřiteli povinností ethickou. Prostředky, jimiž právní povinnost státní správy může býti vynucena.

### B. Obsah normy.

Poskytnutí úvěru jest smlouvou; norma má tedy stanoviti přesně essentialia negotii. Z důvodů účelnosti se mnohdy doporučuje, aby norma přenechala státní správě stanoviti některé z podstatných znaků. To má však v normě býti výslovně řečeno, neboť takováto stanovení státní správou samou mohou se vůči právní normě jeviti jenom jako pouhé skutečnosti, na něž norma víže jistou povinnost právní, a nemohou sama o sobě vytvořiti nějakého právního stavu.

§ 10. Povinnosti z hotové normy vyplývající . . . . . str. 75

### 1. Skutečnosti, na něž norma víže právní povinnosti státní správy.

Uzavření státní půjčky jest právním jednáním. Skutečnosti, na něž norma víže právní povinnost státní správy, jí normou uložené závazky plniti, jsou tedy ty, při jejichž existenci sluší dle právních norem považovati toto právní jednání za uzavřené (perfektní). Theoretický rozpor o právním rázu tohoto právního jednání, jedná-li se o půjčku sjednanou subskripcí: půjčka v právně-technickém smyslu nebo úplatné zcizení práv z dluhopisu. S hlediska právní noetiky jest ať již splacení upsaného obnosu anebo vydání dluhopisu pouhou skutečností, s jejíž existencí jest dle právního řádu současně a bezprostředně dána jistá povinnost státní správy.

### 2. Obsah povinností.

#### A. Přehled.

Povinnost státní správy sjednati půjčku jistým způsobem, vydati dlužní úpisy nebo zapsati dluh do knihy o státním dluhu, platiti úroky v termínech a méně normou stanovených, spláceti dluh způsobem v zákoně určeným a konečně zachovávatí výhody normou nebo prospektem stanovené.

B. Jednotlivě.

a) Povinnost státní správy vydati dlužní úpisy nebo potvrzení o zápisu do knihy o státním dluhu.

aa) Právní ráz dluhopisů.

Dluhopisy na jméno a dluhopisy na doručitele. Otázka právního rázu dluhopisů má býti pro svoji důležitost pro upisovatele již vyřešena v zákoně nebo prováděcím nařízení.

bb) Vnější úprava dluhopisů. Kupony. Talony.

Plášť, kuponový arch, talon.

cc) Přeměna titrů na doručitele v papíry na jméno anebo obráceně a přeměna v dluhy knižní.

Předpisy u nás platné ad bb) a cc).

b) Povinnost státní správy splácti dlužný kapitál.

Tato povinnost jest při papírech na doručitele spojena se skutečností presentace papíru věřitelem. Jiné skutečnosti, s nimiž tato povinnost jest spojena: uplynutí jisté doby určené předem nebo dle jiných skutečností z pevného umořovacího plánu vyplývajících. Při dlužích rentových: výpověď se strany státu. Má býti dluh umořován dle pevného plánu nebo má býti ponechána státní správě možnost umořovati dluh libovolně, t. j. ve volných splátkách?

Zvláštní povinnosti státní správy, bylo-li normou stanoveno, že splácti kapitálu má se díti dle jistého pevného slosovacího plánu: vylosovati v přesně určené termíny jistou předem určenou část dluhu a oznámiti veřejně výsledek vylosování.

Zvláštní povinnost státní správy při splácti dluhů rentových: vypověděti a výpověď veřejně ohlásiti.

Právo dlužícího státu předčasně, t. j. kdykoliv jednostranně dluh vypověděti a splatiti, jedná-li se o dluhy splatné po jisté určité době nebo dle pevného slosovacího plánu. S hlediska normativního jest to nepřipustno. Stejně sluší posuzovati změny i jiných povinností normou stanovených (konverse).

Promlčení povinnosti splácti dlužný kapitál. Stanoviti podmínky promlčení jest činností normativní.

c) Povinnost státní správy platiti úroky.

Skutečnost, na niž se tato povinnost upíná, jest určena normou: jest to uplynutí jisté doby. Kromě toho jest normativně stanoviti, kde se má výplata dít, jakož i další bližší modalitty týkající se výplaty. Předpisy u nás platné. Promlčení úroků.

Další předpisy: o vinkulaci a devinkulaci titrů, o obstavkách a exekuci na dluhopisy a úroky.

d) Jiné povinnosti státní správy.

Zajištění pohledávek věřitelských vůči státu. Přípuštění dlužních úpisů na bursu.

e) Povinnosti jiných orgánů než státní správy.

Správa a kontrola státního dluhu. Předpisy o ředitelství státního dluhu, pokladně státního dluhu, kontrola státního dluhu vykonávaná parlamentem.

§ 11. Závěr . . . . . str. 84

Předměty normativní úpravy o státním úvěru jsou velmi rozmanité. Rozdíl hledisek finanční vědy a finančního práva jest zde velmi patrný a přesně vyhraněný. U nás jest velmi mnoho předpisů upravujících obor státního úvěru a jest žádoucí úprava jednotná. „Reichsschuldenordnung“ v Německu.



## Hledisko finanční vědy a finančního práva, pokud se týče finanční rovnováhy ve státě.

§ 12. Rozpočet . . . . . str. 85

Vrchním pravidlem finančního hospodářství státního jest zabezpečiti úhradu všem potřebám; dlužno tedy věděti, zda zde jsou skutečně takové úhrady, jaké jsou potřeby; třeba znáti i příjmy i výdaje. K tomu pak slouží rozpočet. Definice rozpočtu s hlediska teleologického. Nedostatek právní definice rozpočtu.

§ 13. Právní povinnosti při státním hospodářství finančním str. 86

První povinností při státním hospodářství finančním jest tedy: sestaviti rozpočet. Norma tuto povinnost zavádějící měla by býti normou právní, při čemž by subjektem povinnosti byla státní správa.

Další povinností státní správy jest, předložiti sestavený rozpočet parlamentu do jisté doby před počátkem nového hospodářského období.

Povinnost parlamentu, aby rozpočet zkoumal a jej do jisté doby před počátkem nové hospodářské periody buď schválil nebo sestavil rozpočet jiný, t. j. povinnost parlamentu, aby poskytl státní správě pro další hospodaření pevný podklad. V právní theorii panují o této povinnosti parlamentu různé názory. Právo parlamentu schváliti rozpočet jest dle Labanda omezeno. Neobmezené právo parlamentu povolovati rozpočet dovozují Konrad a Myrbach.

Dle našeho názoru není konstrukce práva parlamentu povolovati státní správě rozpočet správnou, dokud by právní řád nestanovil, co má býti se zákony platnými, na nichž jest rozpočet vybudován, kdyby parlament odepřel schváliti rozpočet. Schválení rozpočtu parlamentem nemá býti zvláštním právem parlamentu, neboť jest podstatnou povinností parlamentu jako zástupce národa. Nemusí ovšem parlament vždy schváliti předložený mu rozpočet; neučiní-li toho však, pak jest povinen jej změnití, resp. stanoviti rozpočet, t. j. základ hospodářský jiný. Schválením rozpočtu parlament nedává práva státní správě vybírati daně podle platných zákonů a konati vydání, nýbrž ukládá jí povinnost toto činiti.

Řečená povinnost parlamentu jest pouhou povinností ethickou, povinnost státní správy vybírati daně podle platných zákonů a konati výdaje má býti povinností právní. Parlament nekonající svou povinnost ethickou zbavuje státní správu povinnosti právní, což jest pro hospodářství státní nebezpečným, neboť ji zbavuje zodpovědnosti.

Povinnost státní správy vybírati daně a povinnost její konati výdaje. Zápověď virementů.

Kontrola státního hospodářství. Zvláštní orgány na vládě nezávislé. Obsah normy týkající se kontroly této. Právní povinnost kontrolujícího orgánu.

Právní povinnost státní správy podrobiti se kontrole příslušného orgánu.

Právní normy stanovící všechny řečené povinnosti nejsou pouhými opatřeními správními, pouhými zákony formálními, nýbrž zákony materiálními. Laband a Bráf je považují za opatření správní.

Je-li přípustným, aby parlament odepřel schváliti rozpočet v celku? Právní povinnost parlamentu schváliti rozpočet nemožná, nátlak nepřímý. Prostředky vynutitelnosti uvedených právních povinností.

## § 14. Finanční právo a právní systematika . . . . . str. 95

Východiskem právního uvažování jest právní povinnost, stanovená normou. Norma jest dána v zájmu lidstva. Povinnosti různými normami stanovené v zájmu pospolitosti lidské mohou býti dle účelu normy různé. Povinnosti takových je mnoho, vyplývají z mnohotvárnosti lidského soužití. Kolise zájmů a nemožnost přesného vytyčení hranic zájmů individuálních a zájmů lidské pospolitosti.

Dávky se platí v zájmu toho, v jehož zájmu jsou i potřeby, mající býti uhrazeny. Toto pak se děje v zájmu jednotlivců i v zájmu celku. „Zájmem“ odůvodňuje právní teorie dualismus práva veřejného a soukromého, teorie zájmová. Z uvedených příkladů dlužno usouditi, že normy finančního práva nedají se zařaditi z důvodu „zájmu“ do některé z těchto právních skupin.

Ani kriterium teorie mocenské k tomuto neopravňuje, poněvadž povinnost uložená finanční normou jest uložena povinnostnímu subjektu právě tak jako povinnost uložená normou práva soukromého, a finanční norma zná jednání mezi státem a poddaným jako mezi koordinovanými.

Podstata teorie organické. S hlediska zásady všeobecnosti by finanční právo mohlo býti posuzováno jako součást práva veřejného. Dle zásady stejnoměrnosti, jež hledí ku ryze individuálním poměrům jednotlivce, by slušelo posuzovati finanční právo za součást práva soukromého.

Praktické důsledky dualismu: různá interpretace a kompetence ku rozhodování. Myrbach analogii vylučuje, Tezner připoštlí. Názor Schenkův o různosti interpretačních zásad. Analogie s hlediska právní jednotnosti. Různá kompetence ku rozhodování předpokládá vnitřní materiální znak, jímž se rozlišuje právo soukromé od práva veřejného. V poplatcích rozhodují finanční úřady o právních jednáních dle norem práva soukromého. Bernatzikův úsudek o právním dualismu.

Dualismus jest břemenem právní teorie a nutí své přívržence ku různým právním konstrukcím („smíšené instituty právní“ a „prvky“ společné oběma právním skupinám).

Smlouvy v oboru finančního práva: vyrovnání o dani z masa, vína a moštu a pronájem těchto daní dle dřívějších zákonů, paušalování daně dle nového zákona o všeobecné dani nápojové, dohoda dle § 23 o dani z cukru, dohoda o ocenění předmětu pro vyměření poplatku, paušalování poplatku z obchodních a živnostenských knih, dohoda o přímém placení poplatku s ústavy a společnostmi dle § 28 popl. zákona a dohoda dle § 19 zákona o všeobecné dani z převodu statků a z pracovních výkonů.

Právní pojmy občanského práva užívané v normách finančního práva.

Normy finančního práva jsou součástí jednotného právního řádu. Jednotná úprava finančního hospodářství státního.



## Část prvá.

### Úvod.

#### § 1. Základní způsoby nazírání<sup>1)</sup>.

Pozorujeme-li život kol sebe, tu především vidíme hmotné předměty, vidíme, že vůbec jsou a tážeme se: co jest to a jak to vzniklo? Vykládáme si tedy především pouhou existenci předmětu. Vykládajice si „esse“ tohoto předmětu, všímáme si jeho vlastností, které přímo postřehujeme svými smysly. Předměty jsou tvrdé, měkké, červené, kyselé, hranaté, kulaté atd. Při pouhém postřehu předmětu zkoumáme tedy existenci předmětu, jeho substanci a formu. Během dalšího pozorování vidíme, že předměty se různými vlivy mění, ba že i substance i forma předmětu se změni tak, že změněný předmět pokládáme za nově povstalý a původní za zaniklý. Můžeme tedy předměty pozorovati, pokud se týče jejich vlastností, jejich vzniku, změn a zániku. Tento způsob pozorování spadá do oboru věd přírodních a neobmezuje se na předměty hmotné, nýbrž na přírodní jevy vůbec. Tímto způsobem pozoruje fysik, přírodopisec, medik, chemik a hledá příčinu bytí a změnu jevu a táže se po příčině jevu a jeho následcích. Nazýváme proto tento způsob nazírání přirozeným a poměr mezi příčinou a následkem příčinností (spojitostí, kausalitou) přirozenou (*causa efficiendi*, *causalitas naturalis*). Tento způsob pozorování má tedy svoje jméno odtud, že jest vlastním nazírání přírodních věd. Tím však není řečeno, že by tento způsob byl možným výlučně pouze při vědách přírodních. Podstatnou známkou jeho jest, že se jím zkoumají příčiny a následky, vznik, změna a zánik jevu a to jest možno, ať jest předmětem pozorování cokoliv. Činnost historika nebo sociologa, studujícího změny a pokroky jistého zařízení určitého národa a státu a následky působení těchto zařízení na společenský a hospodářský život onoho státu nebo národa, spočívá také na nazírání kausálním.

Předměty mají dále ještě jiné vlastnosti, jichž nevidíme, neslyšíme, nehmatáme, jich zkrátka nepostřehujeme přímo svými smysly, jež však přece můžeme zkoumati. Tyto vlastnosti, se však nedají zkoumati při pouhém „esse“ předmětu. Potřebujeme je teprve, až nastane jistá činnost, která používá

<sup>1)</sup> Stojíme na podkladě trialismu, jak jej podává Engliš v článku „Nástin národohospodářské noetiky“. (Sborník věd právních a státních, XVII. a XVIII. roč.) — Weyr: „Základy filosofie právní“, Kelsen: „Hauptprobleme der Staatsrechtslehre“, a Jellinek: „Das Recht des modernen Staates, I.“ stojí na půdě dualismu, rozdělujice způsoby nazírání v kausální a normativní.

předmětu k tomu, aby něčeho dosáhla. Vlastnosti tyto se tedy neprojeví samy sebou, t. j. přímým působením na naše smysly, nýbrž jsou projevovány jistou činností, která onoho předmětu používá k jistému účelu. Projev těchto vlastností předpokládá tedy projev cizí vůle. Tyto vlastnosti nejsou tudíž absolutními, nýbrž pouze relativními; jsou jen potud, pokud jistá bytost tento předmět chce k jistému účelu. V této skupině pozorujeme tedy předmět jako prostředek k jistému účelu. Nazírání v tomto směru nazýváme teleologickým a vlastnosti sem spadající jsou: užitečnost, účelnost a pod. Tuto kauzalitu zoveme teleologickou a příčinu teleologickou *causa finalis*. I pro tento způsob pozorování vyšli jsme od hmotných předmětů nám blízkých, poněvadž lze na nich tento způsob nazírání podati nejsrozumitelněji. Jako prostředek k účelu mohou však opět použití čehokoliv. Každý vztah, poměr, stav, jednání může býti prostředkem k jistému účelu. Při tom ovšem subjekt chtějící nemusí býti totožným se subjektem pozorovacím; mohou zkoumati věci atd. nejen pokud jich mohou použít k různým svým účelům sám, nýbrž pokud jich může použít k svým účelům také někdo jiný.

Nazírání teleologické předpokládá tedy jistou vůli. Vůle jest jevem psychologickým, tedy kausálním. Tento psychologický jev jest tudíž přechodem spojujícím kauzalitu přirozenou s kauzalitou účelností. Praví nám současně, že nazírání teleologické má svůj vznik v nazírání kausálním.

Zcela obdobně nalezneme pojítka mezi kauzalitou účelnosti a třetím způsobem nazírání. Jako jsme v prvním případě vyšli od — abychom tak řekli — původnějšího nebo lépe řečeno hrubšího způsobu, jenž na nás působí dojmem bezprostředním, a přešli k nazírání méně konkrétnímu, můžeme i zde od tohoto nazírání méně konkrétního dosíci nazírání abstraktního. Nejobecnějším účelem lidské společnosti jest její existence; a tento účel jest právě přechodem ku nazírání třetímu. Aby totiž tento účel lidské společnosti byl zachován, nemůže každý jednotlivec používat jakéhokoliv, pouhou vlastní vůlí chtěného prostředku k vlastním účelům; kdyby každý jednotlivec v lidské společnosti chtěl hájiti vlastních zájmů libovolnými prostředky, vedlo by to nutně k rozvratu a snad i k zániku lidské společnosti. Jest proto nutno, aby každý jednotlivec měl na paměti, že jest součástí lidské společnosti a že má podřídit vlastní zájmy zájmům lidské společnosti, aby umožnil její existenci. Tento všeobecný účel vyžaduje, aby se lidé jistým způsobem, totiž dle jistých pravidel chovali. A toto nás právě vede ku třetímu způsobu, jímž možno nazírat na předměty, jevy, poměry, vztahy, jednání atd. Poněvadž má býti umožněno lidské soužití, má se každý jednotlivec omeziti ve volbě účelu a prostředku a má se chovati dle jistých pravidel, která nařizují to, co má býti. Pravidla tato slují



normami. Norma stanoví tedy to, co má býti, t. j. jistou povinnost.

Dospěli jsme tedy k tomu, že můžeme předměty, jevy, poměry, vztahy, jednání pozorovati dle zásad kauzality přirozené, totiž: že můžeme zkoumati jejich vznik, změny, zánik, jejich příčiny a následky, dále že je můžeme zkoumati potud, pokud se hodí k nějakému účelu, tedy jako prostředek k účelu a konečně potud, pokud nějaká norma, hledíc k tomuto jevu atd., stanoví jistou povinnost.

## § 2. Nazírání normativní zvlášť. Norma právní<sup>1)</sup>.

Kdo stanoví normu, t. j. subjekt normy, stanoví ji jako prostředek k jistému účelu, v nejširším smyslu ku dosažení souladu v lidském soužití. Norma jako celek jest tedy prostředkem k jistému účelu a má tedy svůj vznik v nazírání teleologickém. Rozsah povinnosti však normou stanovené může se řídit pouze dle dané hotové normy samé.

Normy upravující život lidské společnosti jsou různé. Jsou především normy, týkající se nejobecnějšího účelu lidské společnosti, totiž její existence. Takové normy budou stanoviti povinnosti, jež má každý plniti a budou se týkati lidských statků nezbytných ku živobytí člověka jako člena lidské společnosti; budou míti za předmět bezpečnost těla, zdraví, statků a pod. Vedle těchto nejelementárnějších zájmů jsou však v lidské společnosti ještě zájmy vyšší, jež sahají nad pouhou existenci lidské společnosti a jež činí lidské soužití vznešenějším anebo příjemnějším. Těchto zájmů týkají se normy ethické, esthetické, společenské atd. Normy tedy mohou býti různé dle svého obsahu a mohou stanoviti různé povinnosti dle toho, jaký účel si vytkl ten, jenž jistou normu stanovil. Nebude však třeba, aby tento účel sám vysvítal z normy. V normě musí býti pouze povinnost skutečnými tak přesně vytčena, že její plnění vede k danému cíli. Ten, pro koho je určena, t. j. subjekt povinnosti, ji má plniti a podle ní se řídit vždy a nemá zkoumati, zda i dle jeho vlastního názoru tato norma k jistému účelu skutečně vede nebo ne. Zkoumáme-li tedy obsah normy vůbec, můžeme od účelu normy abstrahovati a nalezneme, že společným kriteriem všech norem jest „povinnost“. Každá norma totiž praví, že něco má býti, že má se něco konati, když nastanou jisté v normě předem vyznačené skutečnosti. Toto pak znamená: jakmile ty neb ony skutečnosti nastanou, vím, že jsem povinen něco konati, poznávám tedy svoji povinnost dle nastalých skutečností. Tyto skutečnosti jsou vymezeny

<sup>1)</sup> Viz Kelsen: „Hauptprobleme der Staatsrechtslehre“, pak „Grenzen zwischen juristischer und soziologischer Methode“, dále „Sociologická a právníká idea státní“. (Sborník věd právních a státních, roč. XIV.) — Weyr: „Základy filosofie právní“ a „Formální a materiální filosofie práva“. (Naše doba, roč. XXIV.)

normou a norma jest tedy důvodem toho, že poznávám svoji povinnost, čili: norma jest logickým důvodem poznání.

Z toho vysvítá, že povinnostní poměr není normou vytvářen ve smyslu přirozené kauzality. Norma praví: nastanou-li jisté skutečnosti, jest s jejich existencí současně a bezprostředně dán povinnostní poměr právě tak, jako že stejnost úhlů v rovnostranném trojúhelníku není vytvořena stejností stran, nýbrž že obě tyto rovnosti existují současně a jsou jedna s druhou spjaty. Kdyby norma měla vytvářeti povinnostní poměr, musela by napřed vytvořiti ony skutečnosti. Tyto jsou však samy o sobě od normy neodvislé. Norma nejedná vůbec a nemůže tudíž ničeho vytvářeti ve smyslu kauzality přirozené, neboť „aktu“ zde vůbec není. To znamená, že povinnostního poměru nikdy nebylo, nebylo-li oněch skutečností, a že tedy povinnostní poměr nemůže býti vytvořen žádným aktem, jenž by nebyl normou vytčen mezi oněmi skutečnostmi, tvořícími skutkovou podstatu, s níž je spojena povinnost normou stanovená.

Ve světě kausálním (bytí, to co jest) pojmáme předměty přímo svými smysly; ve světě povinnostním (abstraktním, to co má býti) smysly svými přímo chápati nemůžeme. Řekneme-li: dávatí almužnu nebo milovati svého bližního jest dobré a správné, a proto má každý almužnu dávatí a svého bližního milovati anebo: vypůjčí-li si někdo od někoho něco, má mu to vrátit, jsou to pouhé abstraktní povinnosti. Na někom, jenž je někomu něco dlužen a jest povinen mu to vrátiti, toho nevidím.

Normy jsou, jak bylo již podotčeno, dány k jistým účelům. Má-li těchto účelů také skutečně býti dosaženo, nestačí, aby tyto normy pouze existovaly, nýbrž jest nutno, aby povinnosti normami stanovené byly též plněny. Tu pak především máme povinnosti, jichž plnění ponechává ten, kdo normu stanovil, dobré vůli toho, kdo povinnost má plniti. Plní ji ten, kdo ji plniti chce. Sem náležejí normy ethické, logické, esthetické a gramatické. Subjektem těchto norem jest Bůh, církev, společnost a pod. Tím není řečeno, že by ten, jenž normu dal, ponechal tomu, komu norma jest uložena, aby sám mohl posuzovati, zda plnění normy jest účelno čili nic. Účelnými normy tyto jsou dle názoru toho, jenž je dal, vždy; proto je dal. Účelnost normy jest jen motivem pro toho, kdo ji stanoví, nikoliv pro toho, kdo ji má plniti. Plniti se má jistá povinnost nikoliv pro to, že jest účelná, nýbrž proto, že tak káže norma. Jest pouze ponecháno každému, chce-li ji plniti či nic. Plnění těchto norem jest tedy zůstaveno autonomii povinnostního subjektu. Nezáleží však na tom, zda tato osoba též účelnost normy uznává či nikoliv.

Toto by ovšem nestačilo k tomu, aby lidské soužití bylo zachováno. K tomu jest potřebí nejen normy stanovící povinnost, nýbrž i moci, jež má tolik síly, aby neposlušné přinutila



poslouchat a to hned zde, na tomto světě. Tímto přicházíme ku druhé skupině norem; takovými normami pak, ukládajícími lidem za účelem lidského soužití takové povinnosti, jež mají býti plněny a jichž plnění může býti vynuceno, jsou normy právní a moc, jež jejich plnění může vynutiti, jest stát normu dávající. Subjektem těchto norem jest stát<sup>2)</sup>.

Jest samozřejmo, že při této skupině norem jest rovněž nerozhodným, zda jednáající uznává účelnost normy nebo ne. V obou skupinách má jednáající povinnost plniti, ať její účelnost uznává nebo ne. Při první skupině bude ji snad plniti, považuje-li ji za účelnou. Nemusí však, když nechce. Při druhé skupině však ji má plniti, ať uznává její účelnost nebo ne, ať ji plniti chce nebo nechce. Zde nutno se podrobiti vůli cizí; norma právní má tedy ráz heteronomní. Zdálo by se tedy, že jednáající ji plniti musí. Ovšem, nikoliv však s přirozenou nutností, jako nějaký fyziologický úkon; chce-li někdo žiti, musí jísti<sup>3)</sup>.

<sup>2)</sup> Tilsch: Občanské právo rakouské, čís. 2. — Weyrovi jest v „Základech“ (strana 157) dělítkem pro normy pouze okolnost, kdo jest subjektem normy, nikoliv však okolnost, zdali norma se ve světě vnějším „prosadí“ čili nic. Právními normami jsou mu ty, jež dává stát bez ohledu na vynutitelnost. Vychází ovšem z otázky, zda v rámci právního řádu jest myslitelná povinnost některého subjektu, aniž by ji současně odpovídala povinnost (t. j. vůle) státu jednati (exekvovati, trestati). Jinak Kelsen (Hauptprobleme, str. 235 až 236), pro něhož jest moment donucení (při skupině právních norem, jež zavazují poddané) rozhodující pojmovou jejich částí.

<sup>3)</sup> Tím se právě liší norma od přírodního zákona. „Poznáním určitého přírodního zákona vím, že za určitých podmínek něco musí býti (musí se státi), kdežto poznáním určité normy z vím toliko, že něco má býti nebo se státi,“ praví Weyr v „Základech“, str. 24.

Než nelze opomenouti, že jsou přece jisté povinnosti, jež plněny býti musí. Nikoliv však s přirozenou nutností, nýbrž proto, poněvadž plnění povinnosti jest podstatou (existencí) subjektu povinnostního. Mínilo tím povinnosti uložené někomu jako orgánu. Podstatou orgánu jest povinnost a orgán jest identita. Povinnosti uložené orgánu mohou býti sice porušovány biologickou jednotkou, jež úkol orgánu vykonává; nemohou však nikdy býti porušeny orgánem jako takovým. Zde není subjektivní povinnost uložena biologické jednotce, nýbrž orgánu; to znamená, že táž povinnost může býti vykonána jinou biologickou jednotkou jako orgánem. Normativní povinnosti však nemůže splniti jiný subjekt než ten, jemuž jest povinnost uložena. Finanční úředník podléhající dani z důchodů má plniti všechny povinnosti, jež ukládá zákon i jiným poplatníkům, podrobeným téže dani. Jednou z povinností poplatníkůvých jest povinnost podati příznání; kdo, jsa k tomu povinnen, příznání nepodá, podléhá trestu. Těž úředník má však jako orgán jiné povinnosti; jako finanční orgán musí trestati poplatníka, jenž příznání nepodal, netrestá-li, přestává býti orgánem. Přes tuto svou povinnost jako orgánu trestati poplatníka nepodavšího příznání, nemusí sám jako poplatník příznání podati, nechce-li, má je však podati. Povinnost uložena mu jako orgánu může býti splněna každou jinou biologickou jednotkou, jež onoho úředníka nahradí jako orgán. Povinnost podati příznání uložena zákonem onomu úředníku jako poplatníku, nemůže býti splněna žádným jiným subjektem. Oba druhy povinnosti jsou tedy různé. Povinnost uloženou orgánu jako

Není však přirozeného zákona, jenž by plnění byť i právní normy vynucoval, není tudíž kauzality přirozené ani při právní normě. Heteronomie právní normy nepraví tedy, že někdo se s přirozenou nutností cizí vůli podrobiti musí; přirozené konání opaku normy není normou znemožněno. Nemusím s přirozenou nutností normy poslouchati, mohu ji porušovati, mohu však také očekávati, že moje přirozené konání bude mocí upraveno tak, abych normy plnil. Právní norma zůstává tedy i přes to, že jest státní mocí vynutitelnou, přece jen normou a má všechny vlastnosti normy. Dlužno tedy i normu právní posuzovati jako jinou normu a poměr právní jako povinnosti poměr při jiné normě. Především tedy, že norma právní je logickým důvodem poznání právní povinnosti, dále, že právní poměr jest poměr povinnosti, ovšem vynutitelný, a že právní povinnost má být přesně určena skutečnostmi, s jichž existencí tato povinnost sama sebou je dána, dále že nazírání kausální jest pro právní poměry vyloučeno, a že právní norma netvoří povinnosti, poněvadž vůbec nejedná a není zde vůbec aktu, a konečně že i úvahy teleologické jsou pro subjekt normativní povinnosti nepřipustny. Bude ovšem proto, že s plněním povinnosti právních jest spojena exekuce nebo trest, nutno, aby tyto skutečnosti, s jichž existencí jest povinnost právní spojena, byly přesně normou vyznačeny.

Proti tomu však jest přípustno, aby normy třeba různého obsahu mohly být srovnávány. Norma právní stanoví právě tak jako ostatní normy to, co má být, a různí se od nich pouze tím, že její plnění může být státní mocí vynuceno. Z toho jde, že i ostatní normy mohou se státi normami právními, přejdou-li v normy státní mocí vynutitelné. Tak se může gramatická nebo estetická norma státi normou právní tím, že stát zákonem stanoví, že se má jisté normě gramatické vyučovati na školách a že ten, kdo by jednal proti tomu, bude úřadu učitelského zbaven, nebo že reklamní tabule nesmějí být volně vystavovány na místech krajinně krásných a že tyto tabule, budou-li

orgánu nazvali bychom imperativní. Takových organických povinností jest velmi mnoho; jejich typem jsou povinnosti uložené orgánům služebními řády nebo instrukcemi. Tyto služební řády nebo instrukce běrou ovšem svoji právní relevanci také z norem právních, povinnosti jimi dané vyplývají však bezprostředně z rozkazů a nikoli norem. Takové povinnosti jsou pocítovány i orgány samými jako rozkazy, jež se musí plniti, nikoliv jako povinnosti, jež se mají plniti.

Od norem stanovících povinnosti, jež se plniti mají a rozkazů stanovících povinnosti, jež se plniti musí, sluší ještě rozeznávati *maximy* či *zásady*, jež zdánlivě stanoví jistou povinnost. Zásada má sice formu normativní, neohraničuje však určité povinnosti a neuvádí subjektu povinnosti. Řeknu-li na příklad: „lidé mají dbáti čistoty“ anebo „daně mají být spravedlivě rozděleny“ představují si sice jistý stav jako chtěný nebo prospěšný, neurčují tím však žádné povinnosti a neukládám jí nikomu,



přece na těchto místech vystavovány, budou státní mocí násilně odstraněny.

Na vysvětlenou všeho, co bylo o různých způsobech nazírání řečeno, uvedeme ještě dva příklady: Učitel je se stanoviska nazírání kausálního fyzickou osobou, člověkem, jenž se narodil a podléhá změnám a zániku jako člověk vůbec; pro své znalosti může být použit (stanovisko teleologické) k tomu, aby vychovával mládež. Předmětem pak zkoumání normativního (právní normy) jest potud, pokud právní norma (zákon) stanoví, že učitelem může býti jenom tak nebo onak kvalifikovaná osoba, nebo pokud se jedná o povinnosti a práva učitelských osob vůči druhým třídám. Druhý příklad: Reklamní tabule jest kus pomalovaného plechu, dřeva, a pod.; o účelnosti reklamních tabul nelze pochybovati. Ethická nebo esthetická norma by prohlásila reklamní tabuli z jistých důvodů za nemravnou neb ohyzdnou. Právní norma by stanovila, že tato reklamní tabule nesmí býti vůbec nebo na jistém místě vystavena a že bude, nebude-li tohoto zákazu dbáno, státní mocí odstraněna a že vystavovatel bude potrestán.

Po tomto úvodu chceme pátrati, jak si počíná při svém zkoumání finanční věda a finanční právo a chceme se dopídití hledisek obou těchto disciplin. Podáme především v hrubých rysech obsah finanční vědy a finančních právních norem, načež přejdeme k jednotlivostem. Chceme totiž dříve než přikročíme k jednotlivostem, podati čtenáři celkovou orientaci.

## Část druhá.

### Hledisko finanční vědy a finančního práva dle celkového obsahu obou disciplin.

#### § 3. Hledisko finanční vědy.

Finanční věda vychází od pojmu finančního hospodářství státu (země, okresu, obce, států spolkových, spolků států)<sup>1)</sup>, jímž rozumí hospodářskou činnost těchto celků, kterou si tyto zjednávají hmotné statky (především peníze) k úhradě nákladů na své úkoly. Tyto úkoly samy neurčuje finanční věda, nýbrž nauka o účelech státu. Účelem tedy finančního hospodářství státu jest úhrada nákladů státních a prostředkem k této úhradě jsou statky.

Finanční vědou pak se vyrozumívá věda o hospodářství, jež provozuje stát, opatřuje si hmotné statky ku provádění svých úkolů<sup>2)</sup>.

<sup>1)</sup> V následujícím budeme mluvit vždy jen o státu.

<sup>2)</sup> Bráf: Finanční věda, str. 1—12. — Kaizl: Finanční věda, I., § 3. — Heckel: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, str. 1—11. Další literaturu nalezne čtenář v tomto posledně citovaném díle.

Definice sama nám ukazuje na způsob nazírání finanční vědy: považuje jisté hmotné statky za takové, jež se hodí k tomu, aby stát z nich učinil zdroje svých příjmů. Tedy nazírání teleologické, neboť ukazuje na jisté hmotné statky jako na prostředky k účelu úhrady nákladů státních.

Zmíněná definice finanční vědy mluví o státu vůbec a nepředpokládá tudíž určitého konkrétního státu. Nauky finanční vědy jsou tedy rázu všeobecného a mají sloužiti pouze jako vodítko pro finančního politika, jenž by v jistém konkrétním státě chtěl k jistým hmotným statkům sáhnouti jako ku prostředkům na úhradu výloh tohoto státu. Finanční věda podává toliko soustavu pravidel všeobecných. Zásady finanční vědy nejsou normami, jež by stanovily nějakou povinnost, ukazují pouze, které statky by se hodily jako zdroj příjmů na úhradu nákladů státních. Jsou spíše poučením a radou pro toho, kdo takové statky jako zdroj příjmů pro jistý konkrétní stát chce nalézt.

Tyto všeobecné nauky finanční vědy vycházejí z toho, že má každý stát své stálé a trvalé výdaje (organisace úřední, komunikační, atd.), že však též mohou nadejiti doby, kdy vzejdou státu potřeby mimořádné (stavba průplavů, regulace železniční sítě, rozšíření poštovní a telefonní organisace atd.). A tu nás finanční věda především učí, na které hmotné statky lze sáhnouti ku úhradě oněch stálých výdajů a trvalých (řádných) potřeb, a které prostředky se hodí k úhradě nákladů v případech mimořádných. Tedy hledisko ryze teleologické.

Finanční věda však nespokojuje se tím, aby poukázala pouze na ony hmotné statky jako prostředky úhrady; chce ukázati také na míru, až do které těchto prostředků lze použiti. Libovolným vyčerpáváním statků, které přece musí bráti zpravidla od jednotlivců, ať již od osob fysických aneb juristic-kých, byly by ochuzovány prameny příjmů, jež mají býti, poněvadž i řádné výdaje jsou trvalé a stálé, rovněž trvalými, a byla by dále ohrožována existence obyvatelstva ve státě. Finanční vědě jest tedy hranicí, až do které lze řečených prostředků použití na úhradu výloh státních, ona hranice, při které ještě soulad hospodářství státního s hospodářstvím jednotlivců není porušen. Finanční věda však touto zásadou souladu hospodářství státního s hospodářstvím jednotlivcovým neukládá žádným způsobem povinnosti, aby tento soulad byl zachováván; praví jen, že jest žádoucno zachovávat tento soulad jak v zájmu státním, tak i v zájmu jeho obyvatelstva.

Řekli jsme, že finanční věda nás učí, na které hmotné statky lze sáhnouti na úhradu potřeb řádných.

Za takové statky považuje finanční věda jednak příjmy státu z vlastních jeho podniků soukromohospodářských (domy, lesy, doly, železnice, pošty, telefony, banky), jednak jisté příjmy z konání a podniků jeho obyvatelů, kteréžto příjmy poznačuje



jako dávky. Tím neříká, že finanční politik jest povinen v každém případě sáhnouti k těmto prostředkům všem. Není přece vyloučeno, že státní hospodářství může býti tak zařízeno, že stát může míti podniky, pomocí nichž může vydělávati právě tak jako soukromník tolik peněz, že by si zajistil úhradu všech svých nákladů. Práví tedy pouze, že jest možno dle hospodářské organizace státní použití zvláštních konání nebo hmotných statků obyvatelstva jako trvalého zdroje příjmů státních.

Upozorňuje pak na to, že při systému daní jako státních příjmů dlužno zachovávatí jisté zásady a že má býti dbáno jistých momentů. Zásady tyto mají, jak později uvidíme, ráz zpravidla teleologický, netvoří žádných povinností a jsou pouhými pokyny a radami finančnímu politikovi, jak si má z účelostních důvodů počínati jednak při volbě konání a statků jednotlivcových, z nichž chce učiniti státu trvalý zdroj příjmů, jednak při správě příjmů.

Teleologický směr vidíme ve finanční vědě i při nauce o soustavě daňové a při různém třídění daní. Práví-li finanční věda, že přímými daněmi jsou ty, které ve skutečnosti stihají ty osoby, jež je i formálně platí, jinými slovy, takové daně, které se ukládají tomu, kdo daň dle úmyslu zákonodávce má skutečně jako ztrátu na svém jmění nésti, a nepřímými pak ty, které stihají jiné osoby než ty, jimž se ukládají a předpokládají přesunutí, znamená to, že finanční věda pokládá jistá jednání producentů nebo obchodníků (zpravidla prodej) za vhodná, aby jich mohla použiti jako zdroj svých příjmů. Tam totiž, kde individuální ukládání daně jest těžko proveditelné, vybere stát daně při jistých jednáních producentů (obchodníků) od těchto, předpokládaje, že tito přesunou daň na osoby, které by daně vlastně měly vskutku nésti.

Vedle rozdělení daní v přímé a nepřímé zná finanční věda též rozdělení v daně výdělečné, majetkové a spotřební; toto není opět nic jiného, nežli že finanční věda považuje jisté objekty za vhodné, aby mohly sloužiti za zdroj státních příjmů.

Ve zvláštní části nauky o daních pojednává finanční věda o každé dani zvlášť. Vykládá jejich historii, podstatu (výnos, konsum), metody šetření pramene daňového, prostředky zdaňovací techniky, oprávněnost některých druhů daně (rentová, konsumní), její význam pro život sociální a hospodářský atd.

Finanční věda obírá se tedy i historií jednotlivých daní a vykládá, jaké následky měly jednotlivé druhy daní pro hospodářský a společenský život (všeobecné zdražení, přetížení jednotlivých tříd výrobních nebo konsumních a pod.). Tu nazírá na jistou daň jako na příčinu jistých následků. V této své části pohybuje se tedy finanční věda v nazírání kausálním.

Finanční věda nás učí dále, na které hmotné statky lze sáhnouti k úhradě nákladů v případech mimořádných. Stát chce na příklad přikročiti k velkým správním reformám, stavbě

silnic, průplavů nebo chce uhraditi náklady vzniklé z událostí válečných (investice komunikační), expedice koloniální atd. Za takový vhodný prostředek doporučuje finanční věda státu výpůjčku a promlouvá o druzích kapitálů, které se k půjčce hodí, dále o době, která jest vhodnou k tomu, aby půjčka právě v tuto dobu mohla býti učiněna anebo o důvodech, proč právě v jisté době půjčka činěna býti nemá, promlouvá o tom, na jakou dobu státního kreditu může vůbec býti použito, vykládá o způsobech splatnosti půjček atd. V této části (nauka o státním úvěru) vysvětluje dále finanční věda způsoby technického provedení půjček, uvažuje o úrokové sazbě, emisním kursu, minimálním úpisu, o správě a kontrole státního dluhu, mluví o změnách státního dluhu, o způsobu umoření státního dluhu a o státním úpadku. Zde zaujímá finanční věda tedy opět hledisko teleologické. I zde však finanční věda může se obíratí studiem následků státních dluhů pro sociální a hospodářský život ve státě a tu opět zaujímá hledisko kausální.

Finanční věda uvádí dále, jak dlužno se statky nabytými k úhradě státních potřeb hospodařiti, t. j. jak docíliti toho, aby zachován byl pravidelný postup ve finančním hospodářství státu a nebyla porušována finanční jeho rovnováha. Za prostředek k tomu považuje finanční věda řádný rozpočet, a vychází tudíž s hlediska teleologického. I v této části však může se finanční věda obíratí tím, jak osvědčily se k tomuto účelu různé druhy rozpočtů v minulosti a tu opět spočívá její nazírání v nazírání kausálním.

Můžeme tedy celkově říci: nauky finanční vědy jsou všeobecnými pokyny a radami určenými pro finančního politika, jak má tento uvažovati, chtěje v jistém konkrétním státě použití jistých jednání nebo hmotných statků jako prostředků k úhradě státních potřeb. Nazírání finanční vědy jest tedy teleologickým, vyjímaje části, v nichž finanční věda vykládá historický vývoj a hospodářské a sociální následky a účinky finančních zařízení v některém státě zavedených; v těchto částech jest nazírání finanční vědy kausálním.

#### § 4. Hledisko finančního práva<sup>1)</sup>.

Řekli jsme, že finanční věda obsahuje všeobecné zásady a nezabývá se finančním systémem a zařízením jistého konkrétního státu. Finanční věda upozorňuje finančního politika na to, které hmotné statky nebo jednání jsou vhodnými k tomu, aby stát z nich učinil zdroje svých příjmů.

<sup>1)</sup> Viz Konrad: Handbuch des österr. Finanzverwaltungsrechtes. — Freiburger: Handbuch der österr. direkten Steuern. — Myrbach: Grundriß des (österr.) Finanzrechts. — Roschnik: Handbuch des österr. Gebührenrechts. — Vogel: Die rechtliche Natur der Finanzobligation im österr. Abgabenrechte (Finanzarchiv, XXIX. roč.). —



Finanční politik nemůže však pro jistý stát voliti z těchto statků libovolně. Některá dávka hodící se pro jistou dobu a jistý stát, nemusí se hoditi také pro stát jiný. Jest mnoho momentů, vyplývajících z rozmanitosti hospodářského života, k nimž dlužno finančnímu politikovi hleděti, chce-li sáhnouti k jistým statkům jako zdrojům příjmů státu a chce-li zavésti jistá řízení, která k příslušnou dávku v jistém státě vybirati. Tak na př. zvlášt důležitým činitelem pro otázku, zda zavésti (přímou) daň z výnosu nebo daň konsumní, jsou poměry sociálně-politické na př. pro otázku, má-li býti zavedena daň z uhlí atd.; pro techniku vybirání daní jest rozhodnou technika výroby (na př. rozličné metody daně líhové, vybirání daně z piva, atd.).

Nebudeme se dále zabývati jinými momenty, k nimž finančnímu politiku nutno přihlédnouti při volbě jisté daně a technických prostředků možných pro určitý účel finanční. Zkrátka, finanční věda podává finančnímu politiku různé pokyny, které hmotné statky a jednání se hodí k tomu, aby mohly býti učiněny zdroji příjmů státních, přenechávajíc mu ovšem plně volbu těchto dle zvláštních hospodářských, sociálních, politických a snad i jiných poměrů v dotyčném konkrétním státě.

Uzná-li finanční politik jistý hmotný statek nebo jednání za vhodný k tomu, aby z něho byl učiněn pramen příjmů pro stát, tu teprve dlužno v jisté formě tuto volbu uskutečniti. To lze učiniti pouze tím, že se stanoví různé povinnosti. Hospodářského efektu jest ovšem dosaženo zaplacením daně; povinnost odváděti státu dávku nevyčerpává se však jenom povinností efektivně daň zapraviti, nýbrž ještě jinými povinnostmi spojenými s veškerým řízením, jimž se má vyšetřiti subjekt daňové povinnosti a výše daně, již dlužno platiti. I tyto povinnosti dlužno plniti, má-li býti onoho hospodářského efektu docíleno. Nějakou etickou normou by se plnění těchto povinností dalo sotva uskutečniti. Kdyby finanční politik si vymyslíl i nejkrásnější a nejúčelnější řízení, kterým by se dotyčná dávka dala vybirati a kdyby sebe více vykládal obyvatelstvu, že jest to jeho politickou nebo mravní povinností společně přispívati na společné státní úkoly, nepomohlo by to. Snad by valná část obyvatelstva ohětovala svoji hřivnu státu; druhá část by toho neučinila. Takové dobrovolné přispívání však pro pravidelný život státní nestačí. Etická povinnost by se v tomto případě ukázala nedostatečnou. Zde třeba stanoviti povinnost odváděti dávky státu a jiné povinnosti s touto povinností související tak, že jejich plnění bude vynuceno, nebudou-li plněny, a to státní mocí. Tyto povinnosti jest tudíž stanoviti normou právní.

Waldecker: Finanz- und Steuerrecht als juristische Disziplin (Finanzarchiv, XXXIV. roč.), pak Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts, §§ 25 a 26 a Otto Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht, I., §§ 27—32.

S nabytými hmotnými statky dlužno však také hospodařiti, vydávati je totiž na jisté náklady a dle jistého plánu. Hospodářství státní by nebylo možno, kdyby se nedálo dle jistého plánu, kdyby zkrátka státní správa s nabytými statky si mohla dělati, co by chtěla. Dlužno tedy stanoviti též povinnosti pro ty, kteří s nabytými statky hospodaří, a to povinnost, jak s těmito statky mají hospodařiti, a to opět takovým způsobem, že povinnost tato bude státní mocí vynucena, nebude-li řádně plněna, tudíž opět normou právní.

Právní normy vyžaduje též úprava příjmů na úhradu mimořádných výloh státních, tedy úprava státního úvěru. O tom později.

Řádné finanční hospodářství státní vyžaduje tedy stanovení různých státem vynutitelných povinností; stanoviti takové povinnosti lze jenom právními normami. Souhrn právních norem jistého státu, jednajících o finančním hospodářství státním, jest pak finanční právo. Bráf (Finanční věda, str. 18) definuje finanční právo takto: „Předpisy tohoto práva určují prameny příjmů, kterými se náklady veřejné správy uhrazují, po případě i které kterými, a upravují techniku tohoto odvětví správy (zvláštní její odborná zařízení a výkony), jakož i ústrojí příslušných výkonných orgánů.“

Myrbach rozumí pod finančním právem „jene Teile des positiven öffentlichen Rechtes, welche die Ordnung des Finanzwesens der öffentlichen Verbände zum Gegenstande haben.“

Pravíme-li „finanční právo“, nechceme tím říci, že jest to jakési zvláštní právo, abychom tak řekli: právo pro sebe. Souhrn právních norem jistého státu tvoří právní řád tohoto státu. Původcem právních norem v jistém státu jest tento stát sám; plnění právních norem jistého státu může býti vynuceno při všech těchto normách jednou a touž mocí, totiž mocí tohoto státu. Účelem právního řádu jest zachovati soulad v soužití lidí na jistém teritoriu; společným účelem všech právních norem jest tedy ochrana jednotlivce proti druhému a tím i též ochrana celku a nemůže býti rozhodným pro mnohost „práv“, že jisté právní normy stanoví povinnosti různé od povinností stanovených právními normami jinými. Povinnost platiti daň jest právě tak stanovena právním řádem jako povinnost branná nebo povinnost vrátiti vypůjčené peníze. Plnění všech těchto povinností jest stanoveno jedním a týmž právním řádem a může býti vynuceno jednou a touž státní mocí. Není právní normy, která by chránila jen zájmy jednotlivců nebo jen zájmy celé společnosti. Zájmy společnosti jsou současně zájmy jednotlivců a zájmy těchto zájmem celku. Zájmová hranice se zde nedá stanoviti. Obsahem se tedy mohou i právní normy, hledíc ku nejbližšímu svého účelu lišiti, mají však jediný společný pramen, totiž právní řád státu, a jedinou společnou moc, která je čini normami právními, moc totiž téhož státu, který může jejich



plnění vynutiti. Jediná jest tedy moc, která stanoví normy právní, a jednotný jest pramen veškerých právních norem v jistém státu: jednotné jest tedy i veškeré právo. S tohoto hlediska pokládáme v definici Myrbachově slovo „öffentlichen“ (Rechtes) za zbytečné a myslíme, že by tato definice ničeho neutrpěla, kdyby slova toho tam vůbec nebylo.

Finanční právo není tedy zvláštním právem, nýbrž právem vůbec; jest součástí právního řádu jistého státu právě tak jako jest jím právo dle občanského zákoníka nebo dle zákona obchodního, trestního, směnečného, procesního atd. Budeme-li tedy mluvit o finančním právu, budeme tak činiti pouze k vůli snadnější orientaci čtenářově.

V nejširším smyslu můžeme říci, že finanční právo realizuje zásady, pokyny, poučení a rady finanční vědy pro jistý stát. Tomuto by pak odpovídala definice finančního práva se stanoviska normativního asi tak, že: „Finanční právo jest souhrnem právních norem jistého státu, týkajících se finančního hospodářství tohoto státu nebo jeho samosprávných těles“ (normy o finančním hospodářství těchto těles jsou buď přímou součástí právního řádu tohoto státu nebo z něho čerpají svoji právní relevanci).

Pro vznik normy finančního práva jsou rozhodny zásady finanční vědy, tedy teleologické úvahy. Normativní činnost sama, t. j. činnost toho, kdo normu buduje, jest ovšem od těchto úvah zcela odlišnou. Nejlépe vynikne nám tato činnost z obsahu finančních norem samých. V této části můžeme to však učiniti pouze v hrubých rysech. Spis náš nemá býti systémem u nás platného finančního práva, nýbrž má nás seznámiti pouze s hlediskem finančního práva.

Uvedeme na př. z přímých daní osobních dle zákona ze dne 25. října 1896, čís. 220 ř. z., ustanovení o dani z d ů c h o d ů (příjmů)<sup>2)</sup>.

Tato jsou zákonem rozčleněna takto:

O povinnosti berní (subjekt a objekt daně), osvobození od této daně, základ daně, pojem důchodu (srážky, zvláštní ustanovení o některých důchodech), o výměře daně, o místě zdanění, o orgánech pro ukládání daně, o řízení přípravném a o přiznání daně, řízení před komisí odhadní, o rejstříku odhadním, o daňovém (platebním) výměru, o řízení odvolacím, o platebních lhůtách, o berní povinnosti nových poplatníků, o změnách v berním roce, o zvláštních ustanoveních pro platy služební, o neplatnosti úmluv o přesunutí daně. Dále uvádí zákon ustanovení trestní a ustanovení doplňující pravidla o řízení, společná všem druhům přímých osobních daní.

<sup>2)</sup> Chceme používatí terminologie Bráfovy. Tento překládá „Rentensteuer“ = „daň rentová (úroková)“ a „Einkommensteuer“ = „daň důchodová“, (Finanční věda, str. 168 a 175).

Prozkoumáme-li pak obsah norem finančního práva u nás platného, shledáme, že i ustanovení jiných zákonů o daních, a to, ať se jedná o daň kteréhokoliv druhu, se dají — třeba že berní technika jest dle rázu daně u různých daní nestejná a dle toho i příslušná ustanovení odlišná — rozčleniti v několik skupin, které jsou všem druhům daní společny. Jsou to: předmět, subjekt daně, základ daně, daňová sazba, vznik daňové povinnosti, řízení ku zjištění předmětu, subjektu a základu daně, dospělost a placení daně, vymáhání daně a tresty pro neplnění povinností zákonem uložených.

Z toho, co v tomto o předcházejícím paragrafu bylo uvedeno, jest tedy patrné, že činnost finančního právníka, totiž toho, jenž normu buduje, jest od činnosti finančního vědce, resp. politika zcela odlišnou.

Finanční vědec obírá se všeobecnými úvahami o finančním hospodářství státním bez ohledu na konkrétní stát. Uvažuje, jaké předměty anebo jednání mohou se hoditi k tomu, aby mohly sloužiti nějakému státu vůbec — hledíc na zvláštní ráz hospodářství státního — k tomu, aby z nich stát mohl učiniti zdroje svých příjmů, při čemž jest státu se řídit dle oněch všeobecných zásad, jež jsou výsledkem úvah finančního vědce. Nauky finanční vědy jsou tedy jakýmsi pokyny a radami. Finanční vědec studuje též účinky jistých zařízení finančně-hospodářských zavedených v některých státech buď v minulosti neb současnosti na sociální a hospodářský život v onom státu a vyvozuje důsledky pro finanční hospodářství státní vůbec. Činnost jeho jest uvažující s hlediska teleologického, případně kausálního.

Finanční politik používá resultátu bádání finančního vědce pro jistý konkrétní stát; uvažuje, zda a pokud se pokyny a rady, které mu s hlediska všeobecného skýtá finanční věda, hodí pro jistý konkrétní stát, hledíc ku jeho zvláštním sociálním, politickým nebo hospodářským poměrům. Hledisko finančního politika se tedy kryje s hlediskem finančního vědce. Finanční politik uvažuje, zda jisté předměty nebo jednání se hodí za prameny státních příjmů právě pro tento jistý stát, určuje objekt daně anebo způsob úhrady, zkoumá, pokud všeobecné zásady finančně-politické, národohospodářské a etické se mají provésti v jistém konkrétním státě, určuje tedy subjekt daně tak, aby zachována byla zásada všeobecnosti a výměru daně tak, by to odpovídalo zásadě spravedlnosti.

Činnost zákonodárce, jenž normu si sám buduje, obsahuje činnost jak finančního politika tak i finančního právníka.

Finanční právník realizuje výsledky úvah finančního politika v jistém konkrétním státě; buduje na základě mu finančním politikem pevně stanoveném; jeho úkolem jest objekt finančním politikem volený za zdroj státních příjmů vymeziti skutečnostmi a zachytiti ho tak, pokud finanční politik chce,



aby byl pramenem příjmů státních. Skutečnostmi rovněž musí býti přesně vymezen subjekt daně. Pro finančního právníka jsou důvody, které finančního politika vedly ku volbě jistého pramene příjmů jistého subjektu, nerozhodnými, jeho úkolem jest pouze skutečnostmi, tedy formálně stanoviti subjekt i objekt finančním politikem volený. Dále jest mu, a to jest právě zcela vlastní činností finančního právníka, normativně stanoviti veškeré řízení, jež má vésti ku hospodářskému efektu chtěnému finančním politikem. Jest to stanovení pravidel o tom, jak zjistiti subjekt a objekt daně a zajistiti, že státu dostane se dávky v plné a spravedlivé míře dle všeobecných zásad finančně-vědeckých. Tohoto může docíliti finanční právník pouze stanovením různých povinností, jichž řádné plnění právě k tomu vede, aby stát dosáhl kýženého hospodářského efektu. Mezi tyto povinnosti nespadá jenom povinnost platiti dávku. Tato povinnost jest ovšem hospodářsky nejdůležitější; s ní však souvisí celá řada jiných povinností, bez nichž by povinnost platiti dávku mohla býti jen neúplně plněna. Se stanoviska juristického jsou pak povinnosti této druhé skupiny s povinností platiti dávku úplně rovnocenné. Mezi povinnostmi, jež finančnímu právníku dlužno stanoviti vedle povinnosti platiti dávku, jsou jisté povinnosti samého subjektu daňového a jiných různých osob, pomocí nichž finanční správa může přesně zjistiti osobu, jež má daň platiti a rozsah platební povinnosti této osoby. Povinnosti tyto jsou, jak později uvidíme, velmi rozmanité. Jsou to zvláště takové povinnosti, dle nichž subjekt daně sám, případně i jiné osoby musí finanční správě přispívati různými údaji ku zjištění podkladu daňového, na př. různá oznámení a přiznání, jimiž finanční správě zjištění podkladu ku vyměření dávky může býti usnadněno. Jednotlivé povinnosti dlužno ovšem opět přesně stanoviti skutečnostmi, jež dlužno určití tak, aby jednotlivé povinnosti současně a bezprostředně s existencí těchto skutečností byly spojeny. Všechny tyto povinnosti mají dále býti povinnostmi právními, t. j. takovými, jejichž plnění může býti státem vynuceno, nebudou-li plněny dobrovolně. Dlužno tedy v normě stanoviti i prostředky, jimiž stát může plnění oněch povinností vynutiti. Jest samozřejmé, že stát má zapotřebí k tomu, aby všechny tyto povinnosti byly řádně plněny, aparátu správního; dlužno tudíž stanoviti organisace finančních úřadů a jejich kompetenci, správu státních důchodů, ať již řádných nebo mimořádných, správu úhrady státních potřeb; jelikož se jedná o zasahování do majetkových práv občanů, dlužno stanoviti přesně způsob, jakým toto zasahování jest přípustno se stanoviska ústavního. I tato ustanovení spadají dle našeho názoru do norem o finančním státním hospodářství.

Činnost finančního právníka a jeho nazírání jest tedy ryze normativní. Plastičtější ještě — abychom tak řekli — vynikne rozdíl mezi hlediskem teleologickým a normativním, tážeme-li

se po tom, co je dobrý finanční zákon. Se stanoviska juristického jest dobrým finančním zákonem ten, jehož normy vymezují skutečnosti a povinnosti s nimi spojené jakož i prostředky vynutitelnosti plnění těchto povinností tak, že se jimi docílí v plné míře výsledku zamýšleného finančním politikem. Týmž zákon může býti však s hlediska teleologického velmi špatným a zhoubným, jsou-li jeho účinky pro sociální nebo hospodářský život celkový nebo individuální nepříznivy.

Doufáme, že jsme v předcházejícím a tomto paragrafu podali čtenáři s hlediska všeobecného dostatečnou orientaci, a chceme poněkud blíže se zabývatí jednotlivými oddíly obou disciplin.

## Část třetí.

### Oddíl první.

## Hledisko finanční vědy a finančního práva, pokud se týče úhrad řádných.

### § 5. O poplatcích<sup>1)</sup>.

Finanční věda rozděluje státní dávky v poplatky a daně.

Bráf definuje poplatky takto: „Poplatky jsou veřejné dávky, jež stát (země atd.) ukládá jednotlivcům způsobem a měrou autoritativně stanovenou jako zvláštní příspěvky k náhradě nákladů oněch veřejných zařízení (služeb, orgánů, ústavů), jichž výkony dotyční jednotlivci vyvolávají a pokud je vyvolávají.“ Poplatky jsou tedy dle finanční vědy speciální úplatou za určitou činnost veřejných orgánů.

Činnosti, za něž se zvláštní poplatky požadují, jsou skoro ve všech oborech veřejné správy: ve správě zahraničních záležitostí, ve správě finanční a vnitřní, v oboru vyučování, v mincovnictví, poplatky za používání veřejných cest, mostů a vodních drah, pošt, telegrafů a telefonů, a hlavně pak v oboru ochrany právní a soudní správy, jako jsou poplatky z rozsudků, na protokoly, ze žalob, poplatky za projednání pozůstalosti, za zápis do veřejných knih a rejstříků, vidimace, legalisace, výtahy z veřejných knih a rejstříků.

Theorie finanční vědy řadila sem dříve též poplatky placené z jistých právních jednání soukromohospodářského obchodu, jako jsou: převody statků nemovitých, jakož i rozličných statků movitých (půjčky, kvitance, účty, směnky, šeky, nákladní listy atd.), převody pozůstalostí, poplatek při emisi akcií. Poněvadž však zde není žádného zvláštního výkonu veřejných orgánů, učinila novější theorie finanční vědy z těchto „poplatků“ obchodové daně.

<sup>1)</sup> Literatura: Bráf: Finanční věda, str. 76—89. — Kaizl: Finanční věda, §§ 18 a 19. — Heckel: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, I., str. 88—111.



Uvedená definice pravi, že finanční věda pokládá jisté činnosti veřejných orgánů za vhodná, aby stát si z nich učinil zdroj příjmů. Nazírání tedy výlučně teleologické, třebaže tento příjem má dle finanční vědy sloužiti k náhradě nákladů za zvláštní výkony.

Týmž způsobem nazírá na podstatu poplatku finanční politik, jemuž jest však ještě zvláště zkoumati, zda ten či onen druh uvedený finanční vědou se hodí pro jistý konkrétní stát hledíc ku jeho správním zařízením, sociálnímu rozvrstvení, ekonomické struktuře státu a pod. Může býti na př. odpůrcem soudních poplatků, pokládaje je za zdražení justice a překážku uplatňování právních nároků, může je však také považovati za prostředek, jimž lze čeliti zbytečnému procesování. Finančnímu politiku by bylo dále přemýšleti o výši poplatků: důvody hospodářské spravedlnosti mluví na př. pro progresivitu poplatků při převodech majetkových, ať mezi živými nebo pro případ smrti; sociální momenty vyžadují, aby jisté skupiny lidí (družstva, chudí atd.) byli v jistých případech vůbec osvobozeni (obce, dělnické pojišťovny, stavby domů pro dělnictvo nebo nemajetné třídy a pod.); požadované poplatky nemají dále býti — v soulase se zmíněnou finančně-vědeckou definicí — tak vysoké, aby vynesly více, než čeho je třeba na úhradu nákladů, které samému státu vzcházejí se zřízením a vydržováním oboru správy, ústavů neb orgánů, jichž činnost byla jednotlivcem vyvolána.

Pozorujme nyní normy finančního práva<sup>2)</sup>. Omezíme se na normy u nás platné. Naše poplatkové právo jest representováno patentem ze dne 9. února 1850, říš. zák. čís. 50; vedle tohoto patentu pak máme dodatečné zákony a novely, z nichž nejhlavnější jest novela o imobiliárních převodních poplatech z 18. června 1901, ř. z. čís. 74, pak poplatkové novely o převodech bezúplatných z 15. září 1915, ř. z. čís. 278, a o poplatech soudních z 15. září 1915, ř. z. čís. 279, pak zákon o poplatech ze směnek z 8. března 1876, ř. z. čís. 26, zákon o konversích z 22. února 1907, ř. z. čís. 49, a decennální předpisy o poplatkovém ekvivalentu. Naše finanční právo zahrnuje tedy do poplatků shora zmíněné daně obchodové.

Dle těchto předpisů jsou „předmětem“ poplatků: právní jednání mezi živými bez zřízení listiny neb jen v případě zřízení

<sup>2)</sup> Myrbach: (Finanzrecht, § 117) nepodává zvláštní definice poplatků. Pro O. Mayera (Deutsches Verwaltungsrecht, I. 2. vyd., § 27), „bedeutet die genauere Bestimmung der rechtlichen Natur der Gebühr einen Entgelt dafür, daß der Einzelne die öffentliche Anstalt oder Einrichtung in besonderer Weise für sich in Anspruch nimmt.“ Systematicky pojednává o rakouském poplatkovém právu: Roschnik, Handbuch des österr. Gebührenrechts. Z monografických spisů sluší ukázati na: Funk: Poplatek z převodů na případ smrti, t ý ž: Pokusy o reformu poplatků z převodů majetkových na případ smrti a z darů v Rakousku.

listiny, převody statků z důvodů úmrtí, pak jiné spisy pomocné, jako jsou vysvědčení a obchodní knihy, pak podání stran, úřední jednání a vyhotovení. Všeobecnému zákonu o poplatcích jest připojen tarif, jenž v abecedním pořádku uvádí jednotlivá zvláštní jednání a spisy podléhající poplatku a doplňuje ustanovení citovaných neb i jiných poplatkových předpisů.

Poplatkový zákon nedefinuje poplatek vůbec. Mluví o předmětech, jež podléhají poplatku a o tom, že poplatek se má platit v jisté lhůtě (§ 60). Tu však sluší uvést, že finančně-vědecká definice poplatku jako zvláštního příspěvku ku náhradě nákladů oněch veřejných zařízení, jichž výkony byly vyvolány, s našimi předpisy poplatkovými nikterak nesehlasí. Tak podléhají podání stran dávce vůči státu i tehdy, když i jiné veřejné než státní orgány jsou uvedeny v činnost (§ 1. D. popl. zák), aniž by však byla poskytnuta státem tělesu, jehož orgány byly uvedeny v činnost, nějaká náhrada. Poplatek se platí z právních jednání i tam, kde nějaká úřední činnost vůbec nebyla vyvolána; to jsou právě případy obchodových daní. Dále dlužno uvést, že se platí poplatky i z činnosti mimostátních orgánů jako za rozsudky rozhodčích soudů (novela z roku 1915), za ověření notářská (saz. pol. 75), za výpisy z matrik, ba i za vysvědčení vystavená soukromými osobami; zde se platí poplatek státu, jenž při tom nijakým způsobem nezasahuje.

Kdyby dále poplatek měl býti zvláštní úplatou, musela by tato úplata odpovídati výši nákladu připadajících za vyvolanou činnost, čemuž však tak není. Poplatky jsou buď pevné, t. j. pro všechny případy stejně vysoké, bez ohledu na kvalitu a kvantitu činnosti, anebo jsou odstupňovány dle hodnoty předmětu, nikoliv však dle vynaložené práce a útrat jednání, což odpovídá zásadě všeobecnosti úhrady nákladů státních a nikoliv zásadě speciální náhrady za určitou činnost. Úřední rozhodnutí podléhají dle pozitivního práva poplatku jen tehdy, jedná-li se o rozhodnutí soudní; rozhodnutí jiných úřadů, s nimiž přece jest také spojena úřední činnost, poplatkům však nepodléhají.

Z toho vidno, že ustanovení našeho poplatkového práva se nikterak nekryjí s definicí finančně-vědeckou. Poplatková právní norma stanoví pouze a výlučně právní povinnost odváděti státu dávkou a jiné povinnosti spojené s plněním této povinnosti, nastanou-li skutečnosti uvedené v předpisech pod pojmy „předmětů“ poplatku. Ten, kdo má tuto povinnost plniti, má ji plniti bez ohledu na to, k jakému účelu má býti této dávky použito, má ji plniti pouze a výlučně proto, že nastaly jisté skutečnosti, a že norma káže dávkou státu odváděti, když právě nastaly ty neb ony skutečnosti. Poplatková norma jest tedy logickým důvodem poznání, že jistý subjekt jest povinen odvésti státu dávkou (poplatek), jakmile nastaly jisté skutečnosti.



Z toho vysvítá, že při zkoumání poplatkových norem finančního práva sluší abstrahovati od účelu, a že sluší je posuzovati jen a výlučně dle obsahu, totiž dle povinnosti stanovené normou, čili že sluší na poplatkovou normu nazíratí nikoliv s hlediska teleologického, nýbrž normativního.

Jest ovšem třeba, aby norma přesně vymezila onu povinnost; to pak se stane tím způsobem, že norma onu úřední činnost nebo jiná jednání (převod majetku, uzavření právního jednání atd.), na něž zákon víže ony řečené povinnosti, zevrubně vyznačí. To však neznamená, že poplatek se platí za jistým účelem, nýbrž že se platí tehdy, když tato úřední činnost nebo dotyčné jednání nastane jako skutečnost. Úřední činnost ona neb ono jednání tvoří skutečnosti, na jichž existenci upíná zákon právní povinnost zapraviti státu jistý poplatek a jiné právní povinnosti s touto povinností spojené, což se stanoviska juristického znamená: byla-li ta ona činnost státního neb jiného orgánu vyvolána nebo bylo-li to ono právní jednání uzavřeno anebo nastalo-li úmrtí některého člověka, jest bezprostředně a současně s těmito skutečnostmi dána povinnost platiti státu jistou dávku a jiné povinnosti s touto povinností spojené.

### § 6. O daních <sup>1)</sup>.

Daň jest definována finanční vědou takto: „Daně jsou berně, jež veřejná moc ukládá na povinné osoby a předměty za účelem povšechné úhrady nákladů veřejných hospodářství.“

Daň jest tedy všeobecným příspěvkem na úhradu povšechných nákladů (potřeb výdajů státních, zemských atd.) bez ohledu na nějakou určitou (speciální) činnost veřejných orgánů.

Mezi poplatkem a daní jest tedy dle finanční vědy podstatný rozdíl. Oba druhy jsou sice příjmy, jimiž se zapravují náklady veřejného hospodářství, poplatek však má býti úplatou za určitou činnost jistých veřejných zařízení a tím úhradou nákladů těchto zařízení, kdežto daň nemá na mysli žádné určité činnosti určitých orgánů, nýbrž jest náhradou nákladů spojených s činností veřejných zařízení vůbec. V obou případech však finanční věda nazírá na jisté činnosti jako na předměty, jež se hodí k tomu, aby stát si z nich učinil zdroje prostředků ku náhradě nákladů. Tento účel jest podstatným finančně-vědeckým kriteriem (tedy teleologickým) obou druhů dávek výslovně v definicích uvedeným.

Abychom poznali hledisko finančního práva, uvědomíme si dříve několik definicí z platných zákonů o daních:

1. Zákon o osobních daních přímých ze dne 25. října 1896, říš. zák. čís. 220, doplněný zákonem ze dne 23. ledna 1914, ř. z. čís. 13, praví ve svých §§ 1, 83, 124 a 153:

<sup>1)</sup> Bráf: Finanční věda, str. 90 a násl. — Kaizl: Finanční věda, §§ 20 až 26. — Heckel: Lehrbuch der Finanzwissenschaft, str. 120 a násl.

a) všeobecné výdělkové dani jest podroben každý, kdo provozuje výdělkový podnik nebo vykonává zaměstnání na zisk směřující;

b) zvláštní výdělkové dani jest podroben každý, kdo provozuje v území státu podnik podrobený veřejnému účtování;

c) dani rentové jest podroben každý, kdo má požitky z majetkových předmětů a majetkových práv, jež nejsou bezprostředně postiženy daní pozemkovou, domovní, výdělkovou;

d) dani z důchodů jsou podrobeny fyzické osoby, jež pobírají důchody.

2. Poplatkům podléhají dle § 1. čís. pat. ze dne 9. února 1850, ř. z. čís. 50:

a) jistá právní jednání,

b) převody z důvodů úmrtí,

c) vysvědčení a obchodní (živnostenské) knihy,

d) spisy a úřední jednání.

3. Mladinka, t. j. ... podléhá dani při výrobě... (§ 1. zák. o dani z piva).

4. Cukr každého druhu... podléhá dani... (§ 1. zák. o dani z cukru).

5. § 198. a 199. celního řádu praví:

Zaplacení celního poplatku jest podmínkou, již dlužno splniti, aby předměty přivezené z ciziny mohly býti dány ku spotřebě nebo do oběhu; pod celní poplatek spadají nejenom cla, nýbrž i zvláštní přírážky a vůbec všechny dávky, jež... Výši celního poplatku určuje celní tarif.

Nelze nám zajisté zde citovati obdobných zákonných ustanovení u všech daní. Jsou podobné. Než ze všech podobných ustanovení jest patrné, že zákony nedefinují pojmu daně (kromě cla) a stanoví slovy: „podléhá dani“ jenom formálně jakýsi trpný stav, jenž jest, jak později uvidíme, celým komplexem povinností, z nichž ovšem jest finančně-politicky nejdůležitější povinnost platiti daň; normativně, t. j. juristicky, jsou však i ostatní povinnosti tohoto komplexu stejnými právními povinnostmi jako povinnost platiti daň. Zákony nestanovíci pojem daně předpokládají tedy patrně podstatu daně jako známou. Nepokládáme to za správné a myslíme, že by to bylo přípustno jen tehdy, kdyby některé jiné ustanovení právního řádu definovalo pojem daně, čehož však u nás není. Pouze z uvedených §§ 198 a 199 celního řádu vysvítá definice cla. Jisto jest, že daňové zákony se o účelu daně vůbec anebo každé daně zvlášt vůbec nezmiňují a spokojují se pouze tím, že stanoví formálně slovy: „jest podroben dani“ jistý povinnostní vztah. Nazírání našich pozitivních zákonů o daních není tedy teleologické, nýbrž normativní. Že veškeré tyto povinnosti jsou povinnostmi právními, ukážeme později.

Z uvedeného jest patrné, že s hlediska juristického jest daň dávkou, již dlužno státu zapraviti, nastanou-li jisté zákonem



poznačené skutečnosti. Účel daně vůbec nebo některé speciální daně zvláště jest pro toto hledisko na rozdíl od hlediska finanční vědy nerozhodným. Ostatně nelze opomenouti, že finančně-vědecká definice daně jako dávky ukládané za účelem povšechné úhrady nákladů veřejných hospodářství není zcela nezavadnou, poněvadž jsou jisté dávky, které stát ukládá sice jako daně, nikoliv však pro účely ryze finanční, nýbrž za tím účelem, aby docílil jistých národohospodářských nebo sociálně-politických účinků. Stát totiž ukládá v některých případech daně v první řadě nikoliv proto, aby mu sloužily za zdroj příjmů, nýbrž proto, že chce jisté skutečnosti zameziti nebo obmeziti (na př. obmeziti jisté přepychové konsumpce) nebo z důvodů mravnostní a zdravotní policie (omezení pití lihovin) nebo konečně pro ochranu určitých odvětví výroby (ochranná cla); teprve v druhé řadě slouží tyto daně svým účelem povšechným účelům náhradovým, pokud stát touto cestou také dociluje jistého příjmu. Se stanoviska juristického, tedy normativního, jsou však tyto momenty pro definici daně vůbec nerozhodny. S tohoto formálního hlediska jsou i ochranná cla a řečené daně, jimiž se v první řadě má docíliti jistého národohospodářského neb sociálně-politického účinku, daněmi v právním smyslu.

Jelikož finanční právo od účelu dávky úplně abstrahuje, není dle něho rozdílu mezi poplatkem a daní; obě jest dávkou ukládanou státem (právním řádem), již dlužno zapraviti, když nastaly jisté skutečnosti. Podobně definuje Myrbach (Finanzrecht, § 30):

„Öffentliche Abgaben (tedy dávky bez rozdílu) im rechtlichen Sinne sind Geldleistungen an die öffentlichen Körperschaften, welche die Rechtsordnung beim Eintritte bestimmter Voraussetzungen auferlegt, ohne daß es eines weiteren Titels für die Entstehung der Verpflichtung bedarf.“ Podobně spojuje Vogel („Die rechtliche Natur der Finanzobligation im österr. Abgabenrechte.“ Finanzarchiv, XXIX. roč.) oba druhy dávek v dávku jednu a definuje: „Abgaben im öffentlich-rechtlichen Sinne sind Geldleistungen, welche von den der staatlichen Steuerhoheit unterworfenen Rechtssubjekten in Erfüllung eines auf Grund der bestehenden Rechtsordnung bei Eintritt des von der letzteren vorausgesetzten Tatbestandes entstandenen subjektiven Pflichtverhältnisses als Beitrag zur Deckung des öffentlichen Finanzhaushaltes zu entrichten sind.“ Správně tedy pojal Vogel se stanoviska normativního podstatu poplatku a daně jako dávky vůbec, již dlužno zapraviti, nastanou-li jisté právní řádem dané skutečnosti. Bohužel přibral do definice moment teleologický: „als Beitrag zur Deckung des öffentlichen Finanzhaushaltes.“ Tato slova ruší celek definice. Jakmile nastanou jisté skutečnosti, jsem něčím povinen. To stačí.

Účel této povinnosti uváděti v definici právní považujeme za nadbytečné. Z toho důvodu zamlouvá se nám lépe definice Myrbachova, jež nesměšuje nazírání teleologické s normativním. S hlediska ryze teleologického definuje Otto Mayer:

„Die Steuer ist eine Geldleistung, welche die öffentliche Gewalt dem Untertanen auferlegt zur Vermehrung der Staatseinkünfte, und zwar nach einem allgemeinen Maßstabe.“

Definice tato jest uvedena v § 27 v díle „Deutsches Verwaltungsrecht, I.“ pod nadpisem „Steuerauflage“; lze tedy míti za to, že Mayer chtěl zde podati definici právní. Tato definice však o skutečnostech, na něž právní řád víže povinnost platiti daň, se vůbec nezmiňuje, ba zdůrazňuje v první řadě účel dávek (Vermehrung der Staatseinkünfte) a jest tudíž vlastně spíše definicí finančně-vědeckou než právní. Podobně jako Mayer definuje též Fleiner v Institutionen des deutschen Verwaltungsrechtes, str. 339.

Teleologické hledisko finanční vědy jeví se dále v základních principech daňových. Tím se vyrozumívají<sup>2)</sup> „všeobecné maximy, které vyplývají z úkolu daní ve finančním systému i z národohospodářské jejich povahy, dále pak z ethických principů, jež podle platných názorů ovládají poměr státu k jednotlivcům.“ Finanční věda dělí tyto principy ve finančně-politické, národohospodářské a v zásady spravedlnosti.

Zásady finančně-politické jsou: zásada dostačitelnosti a zásada pružnosti. Prvá plyne samozřejmě z pravidla, že v hospodářství veřejném se řídí úhrada (příjmy) dle potřeby (výdajů); co tedy v jisté periodě bylo uznáno za finanční potřebu, musí býti uhrazeno, a to, pokud jinaké prameny nestačí, daněmi, vyjímaje případy, ve kterých jest odůvodněna úhrada mimořádná.

Zásada pružnosti vyžaduje, aby každý systém daní obsahoval takové druhy daní, jejichž výnos se dá podle potřeby zvýšiti nebo snížiti.

Princip národohospodářský týká se v první řadě normálního pramene daně a praví, že pramenem daně nemůže býti majetková massa, jež placením daně časem by se vyčerpala. Daně jsou periodickými příjmy státu a vyžadují tudíž také, aby byly zabezpečeny něčím, co samo také periodicky se obnovuje; to značí, že pravidelným, normálním pramenem daně mohou býti jenom periodické důchody jednotlivcův. Poněvadž však tyto důchody slouží k ukojení potřeb soukromých každého jednotlivce, jest nutno, praví další zásada národohospodářská, aby důchod jednotlivcův byl pramenem daně jen potud, pokud

<sup>2)</sup> Bráf: Finanční věda, str. 93. — Heckel: Lehrbuch, str. 150 až 190.



by nebyl porušen soulad mezi ukojením potřeb veřejných a potřeb soukromých.

Zásada spravedlnosti má na zřeteli spravedlivé rozdělení daní. Finanční věda řadí sem dvě zásady: zásadu všeobecnosti a zásadu stejnoměrnosti.

Zásadou všeobecnosti se rozumí, že „každý, kdo jest formálně anebo věcně (pobytem, provozováním živnosti, majetkem výnos poskytuujícím) účastníkem určitého pospolitého (obecného) hospodářství, má povšechné náklady jeho spoluněsti, tedy býti podroben dani a to bez ohledu na to, z jakého pramene důchod jeho plyne a jaká jest jeho výška<sup>3)</sup> (fyzické osoby, tuzemci a cizozemci, právnické osoby a akciové i jiné výdělkové společnosti, spolky).“ Z důvodů národohospodářských a sociálních, tedy z důvodů teleologických, připouští finanční věda výjimky z tohoto principu, tak na př. pro některé podniky v začátcích (dočasná osvobození železnic, nových kolonistů, nových průmyslových závodů atd.) nebo pro jisté nemajetné vrstvy obyvatelstva atd.

Zásada stejnoměrnosti daňové má na mysli spravedlivou míru, podle níž sluší vyměřiti jednotlivcům celkovou povinnost ku dani (poměrnost dle výše důchodů, větší zdanění důchodů ze jmění, progresivita daně).

Finančně-politické zásady dostačitelnosti a pružnosti jakož i zásady národohospodářské spočívají, jak vysvítá z jejich obsahu, v úvahách ryze teleologických.

Naproti tomu není při zásadě spravedlivého rozdělení daní momentu teleologického. Zásada: každý účastník určitého pospolitého hospodářství má jeho povšechné náklady spoluněsti v poměru ku své platební schopnosti, neprojevuje se vůle nikoho použití jistého předmětu, jevu, jednání a pod. jako prostředku k nějakému účelu. Zásada spravedlivého rozdělení daní jest zásadou ethickou; nepovažujeme ji však, třeba že má formu normativní, za normu ethickou, poněvadž nestanoví žádnou určitou vymezenou povinnost, nýbrž za pouhou maximu. Má býti spíše vodítkem pro subjekt normu dávající, aby tento volil takové skutečnosti, jimiž by tato zásada mohla býti uskutečněna.

Tyto základní principy daňové nestanoví sice povinnosti, nejsou však pro finanční právo bezvýznamny. Již dříve jsme řekli, že vznik každé normy, tedy i právní, spočívá v nazírání teleologickém; a tu sluší, pokud se týče významu řečených zásad s hlediska normativního, především uvést, že zásady tyto jsou vodítkem pro toho, jenž finanční normu stanoví; lze pak vyšetřiti z normy hotové, jakým způsobem se tyto zásady odrážejí ve finančně-právní normě, týkající se jistých dávek.

<sup>3)</sup> Bráf, ibidem, str. 100. — Heckel, ibidem, str. 180.

Že zásada dostačitelnosti nevysvitá z finanční normy stanovící povinnost jednotlivcovu odváděti státu dávku, jest zřejmo z jednotlivých uvedených norem.

Tak jest tomu i se zásadou pružnosti a zmíněnými zásadami národohospodářskými; tyto jsou pouhými teleologickými úvahami subjektu stanovícího finanční normu (zákon) a vrholí v pouhé volbě jistých druhů dávek.

Jinak jest tomu však se zásadami ethickými. Otázkou všeobecnosti se, jak bylo již podotčeno, rozumí, že každý, kdo jest formálně nebo věcně účastníkem určitého pospolitého hospodářství, má povšechné náklady jeho spoluněsti. Stejnoměrnost by pak žádala, aby každý tyto náklady nesl stejnoměrně dle své způsobilosti a mohoucnosti.

Pozorujeme-li shora uvedené definice daní, vidíme, že zásada všeobecnosti jest skutečně v našem finančním zákonodárství provedena: dani výdělkové (všeobecné i zvláštní) jest podroben každý, kdo...; dani z důchodů jest podroben každý, kdo....; stejně i u ostatních definic.

Podobně jest u některých druhů daní provedena i zásada přispívati poměrně stejně (dle platební schopnosti) na společné náklady pospolitého hospodářství; tak byla na př. zásada progresivity daně vyřčena zákonem pro daň z důchodů a poplatkovou novelou z r. 1915 pro poplatky dědičné.

Zásadě všeobecnosti nejsou nikterak na závalu výhody a osvobození, jež finanční věda přiznává různým subjektům z důvodů národohospodářských a sociálních. Takovéto výhody mohou samozřejmě býti přičeny různým subjektům finanční politikou konkrétního státu a mohou býti stanoveny i právní normou.

I s hlediska normativního jsou teleologické úvahy o přiznání osvobození a výhod nerozhodny; přiznané výhody mohou býti od osoby, již jest výhoda přiznána, vůči úřadu vždy uplatňovány a musí býti úřadem přiznány, jsou-li podmínky zákona dány, ať již úřední orgán výhody považuje za správné a účelné čili nic. Výhody ty jsou výjimkou od všeobecné povinnosti a musí tedy býti právě jako povinnost sama přesně vymezeny skutečnostmi. To znamená, že všeobecná povinnost berní není vůbec dána, jsou-li vedle skutečností, s nimiž jest zpravidla bezprostředně spojena berní povinnost, dány současně skutečnosti uvedené v oněch zákonných ustanoveních, které přiznávají příslušné osvobození nebo výhody.

Vedle zmíněných třech základních principů daňových uvádí Bráf ještě čtvrtou skupinu zásad: zásadu řádné správy daňové. Výslovně však uvádí, že jest zde podstatný rozdíl, neboť „zásady dříve uvedené platí obecně o daních vůbec, kdežto zásady řádné správy budou různé podle různé povahy jednotlivých druhů daní.“



Není zajisté závady, proč by finanční věda nemohla se zabývatí těmito otázkami; i zde však se finanční věda, resp. politika bude obíratí úvahami teleologickými, ekonomickými, sociálně-politickými, policejními a jinými. Bude zkoumatí jak v celku zařídití finanční správu, aby ukládání a vybírání daně nebylo vexací poplatnictva a aby správa byla jednoduchá a laciná.

Než myslíme, že finanční věda i finanční politika jistého státu omezí se přece jenom na stanovení všeobecných zásad sem spadajících, a že musí detailní provedení těchto zásad přenechatí finančnímu právu. Finanční právo stanoví, kterak má býti všeobecná technická zásada, pro niž finanční politik se rozhodl, provedena. Za tím účelem stanoví především organizaci úřadů, jichž úkolém bude zjištění subjektů, výše daní a způsob vybírání daně a určí dále různé povinnosti, jimž určité osoby jsou povinny se podrobí, aby právě tyto úřady mohly tomuto úkolu dostáti. Tyto povinnosti stanoví ovšem tak, že bude plnění jejich vynuceno, nebudou-li plněny dobrovolně. Teleologické úvahy nebo vůle těchto osob, považují-li stanovené povinnosti za účelné či nikoliv, nebo chtějí-li se normě podrobí nebo ne — ať již správnost její uznávají nebo ne —, jest nerozhodnou. Tak to má býti, jak norma (zákon) káže.

Z pozitivních zákonů o dávkách vidíme, že hlavní část těchto zákonů tvoří ustanovení o řízení při ukládání a vybírání daně. O povinnostech právní normou uložených sem spadajících pojednáme později.

Všimněme si ještě hledisek finanční vědy a finančního práva, pokud se týče soustavy daňové<sup>4)</sup>.

Finanční věda rozeznává různé skupiny daní:

- a) subjektní či osobní daně a objektní či reálné daně,
- b) výdělečné, majetkové a spotřební daně (mezi spotřební řadí se též daně obchodové) a konečné
- c) daně přímé a nepřímé, kteréžto rozdělení jest v systematickém třídění daní nejobyčejnější.

Objektní daně jsou takové, při nichž hospodářská schopnost (objektivní možnost) jistého předmětu se vyšetří pouze dle objektivních znaků výnosových jistého individuálního hospodářství, při čemž se vylučují všechny subjektivní prvky držitele dotyčného předmětu (dovednost, schopnost, zadlužení), jinými slovy, kde daň se řídí výlučně dle pouhé objektivní výnosnosti věci bez ohledu na držitele (daň pozemková, výdělková). Při daních subjektivních hledí se v zásadě i ku vlivu, jaký má subjekt na předmět daně; předmětem daní subjektivních jest tedy skutečný důchod (výnos) resultující i z individuálních osobních poměrů subjektů, které v každém konkrétním případě důchod (výnos) zvyšují nebo snižují.

<sup>4)</sup> Bráf: Finanční věda, str. 131. — Heckel: Lehrbuch, str. 138.

Z toho vysvítá, že rozdíl tento spočívá ve skutečnostech, které norma určí pro rozsah berní povinnosti. Ostatně jest každá daň, ať se jmenuje jakkoliv, daní subjektivní, t. j. každá daň se platí jistým subjektem. Rozdíl mezi subjektivní a objektivní daní jest tedy hledati pouze ve formálním stanovení norem o ukládání daně. Skupina tato odpovídá tudíž normativnímu nazírání.

Skupina druhá, která rozeznává výdělečné, majetkové a spotřební daně, vychází ze zdrojů příjmů a spočívá tudíž v první řadě v nazírání teleologickém. Finanční politik vybírá si předměty, které se hodí k tomu, aby stát si z nich učinil zdroje příjmů. Jsou však i v této skupině takové případy, na př. držba nebo uzavření právního jednání, kdy právní norma nebude moci jinak stanovit skutečnosti, s nimiž jest spojena povinnost berní, než poznačením onoho předmětu, lépe řečeno, fakta. To však neznamena, že by obě hlediska se kryla; držba anebo uzavření právního jednání zůstane pro finančního politika vždy něčím, z čehož chce učiniti zdroj příjmů, pro finančního právníka však vždy jenom pouhou skutečností, na niž právní řád upíná jisté povinnosti.

V rozdělení na daně přímé a nepřímé není ve finanční theorii shody<sup>5)</sup>. Zde chceme uvést pouze (nejrozšířenější) theorii, dle níž jsou přímými daněmi ony, které se vybírají bezprostředně (přímo) od toho, kdo je dle úmyslu zákonodárcova vskutku má nésti, t. j. od toho, jehož jmění má býti postiženo. Ten, kdo daň formálně platí, a ten, kdo ji materiálně nese, jsou při daních přímých stejné osoby. Nepřímé daně jsou naproti tomu ty, které se vybírají od jiné osoby než od té, která jí má býti postižena, při čemž se předpokládá, že prvá přesune daň na druhou. Tato theorie řadí mezi daně přímé tak zvané přímé daně osobní (daně: výdělkovou, z důchodů, rentovou, pak daň pozemkovou a domovní, daně obchodové); mezi daně nepřímé řadí daně spotřební (z piva, cukru, kořalky, petroleje, z převodu statků a z pracovních výkonů, daň přepychovou, daně nápojové, daně z uhlí atd.) a cla. Při nepřímých daních jsou ten, kdo daň formálně platí a ten, kdo jest jí materiálně postižen, dvě různé osoby; prvý daň platí a přesune ji na druhého, jenž jí definitivně platí ze svého jmění. Toto rozdělení jest původu teleologického. Zákonodárce chce ve skutečnosti zdaniti jisté jednání (konsum), z něhož soudí na hospodářskou zdatnost jistých osob a jejich poplatnou sílu; přímé zdanění těchto jednání jest však finančně-technicky příliš obtížné nebo vůbec nemožné, proto volí si stát jistá jednání jiných osob (výrobu, prodej) za vhodné prostředky, aby daň vybral od těchto osob, a ponechává jim pak, aby tuto daň přesunuly na osoby, jichž jednání chce vlastně zdaniti. Daně nepřímé se tedy ukládají

<sup>5)</sup> Heckel: Lehrbuch, str. 140.



nepřímo tím, že daň již zaplacenou jistou osobou, definitivní destinatar, tedy jiná osoba, zaplatí tím, že se daň naň přesune. Tak zaplatí výrobce piva dávku, kterou má nésti konsument piva, a přesune ji na hostinské, který ji opět v drobném prodeji přesune na konsumenta. Podobně zaplatí u cukru dávku, kterou má nésti konsument, výrobce (nehledíme-li ku volným skladištím) cukru, přesune ji na obchodníka a ten opět na konsumenta. Podobně se to má u cla. Pro rozdělení daně na přímé a nepřímé jest tedy dělícím prvkem přímý nebo nepřímý způsob ukládání, resp. vybírání daní. Toto nepřímé ukládání předpokládá však jistý hospodářský jev, t. j. přesunutí daně. Toto rozdělení by tedy odpovídalo hledisku normativnímu, kdyby se tento hospodářský jev dal normativně zachytiti, t. j. kdyby normativně bylo možno přesně vyznačiti skutečnosti, s nimiž jest tento hospodářský jev a tím také berní povinnost konsumentova bezprostředně a současně spojena. To jest však velmi obtížno nebo vůbec nemožno, takže zákonodárce jest nucen ponechati více méně náhodě, zda jeho úmysl, aby totiž daní skutečně byl stížen spotřebitel, bude uskutečněn čili nic. To však nesouhlasí s hlediskem normativním, kteráž vyvozuje vše z obsahu dané normy. Nedají-li se normativně určit skutečnosti, s jichž existencí jest spojen onen hospodářský jev, t. j. přesunutí daně a s ní berní povinnost konsumentova, nemůže toto rozdělení odpovídati nazírání normativnímu.

Naše zákony o dani z cukru, kořalky, petroleje chtějí asi vyznačiti tento hospodářský jev slovem „spotřební“ nebo „konsumní dávka“. Tím se má snad říci, že zákonodárce nemá ničeho proti tomu, aby ten, kdo daň formálně platí, ji přesunul na konsumenta (ostatně zákon o dani z piva, která je také daní spotřební, užívá slova „daň“). Než i kdyby slovem „spotřební dávka“ chtěl zákonodárce naznačiti, že řadí jmenované daně mezi daně konsumní, totiž nepřímé (cis. nař. ze dne 17. července 1899, ř. z. čís. 120, nazývá daně tyto dávkami nepřímými), pak by to nestačilo; zákon by musel sám přesně stanoviti taková zařízení, která nutně ku přesunutí vedou, takže by v poslední řadě daní skutečně byl stížen konsument. Podobně u cla. Zákon o dani z převodu statků a z pracovních výkonů nadepsal svůj § 12 slovy: přesunutí daně; zakazuje sice zvláštní sčítování daně vedle úplaty, nezabraňuje však přesunutí daně ve formě zvýšené úplaty.

Naproti tomu mluví naše zákony také o „přímých“ daních osobních. Zde by však zákon používaje tohoto terminu měl stanoviti takové skutečnosti, jež přesunutí daně vylučují a jež působí, že ten, kdo daň platí, opravdu ji také nese. Takové ustanovení má však zákon o přímých daních osobních z r. 1896, říš. zák. čís. 220, pouze při dani z důchodů a to ještě jenom, pokud se týče daně z důchodů služebních (§ 238); ničeho podobného nestanoví však zákon při daních výdělkových, ač je

přece známo, že tyto zpravidla se přesunují na konsumenty mezi produkčními výlohami jako část prodejní ceny. Podobně se přesunuje daň domovní v nájemném na nájemce a přece označuje náš rozpočet domovní daň jako daň přímou.

Dle našich pozitivních zákonů jsou tedy daně přímé, které se v hospodářském životě dají přesunouti a také přesunují na jiné osoby, ač dle úmyslu zákonodávce mají stihati ty, od kterých se vybírají; naopak znají naše pozitivní zákony daně, jež se vybírají od jistých osob v předpokladu, že tyto je přesunou na jiné osoby, aniž však zákon stanoví skutečnosti, s jejich existencí toto přesunutí a tedy berní povinnost této druhé osoby jest nutně dána. Z toho vidíme, že rozdělení daně v přímé a nepřímé dle toho, kdo dle úmyslu zákonodávce má jí býti stihán, nemají pro normativní hledisko významu, pokud normou nebudou stanoveny takové skutečnosti, s jejich existencí jest spojena berní povinnost toho, kdo má dle úmyslu zákonodávce býti daní opravdu stížen. S normativního hlediska jest rozhodným pouze obsah normy a dle tohoto možno považovati za plátce daně čili za osobu daní povinnou jedině toho, od něhož je zákon dle svého přesného ustanovení skutečně vybírá, na př. při dani z cukru podnikatel a za jistých podmínek i dílovedoucí nebo osoba, jimž se nezdaněné cukerní výrobky vydávají z volného skladiště, nebo ten, kdo nabývá cukerních výrobků, věda, že tyto nebyly zdaněny, ač dle zákona zdaněny býti měly (§ 4 zák. o dani z cukru), při dani z piva podnikatel a za jistých podmínek dílovedoucí (§ 2 eís. nař. čís. 120 ř. z. ex 1899); při clu jest stanovena platební povinnost v § 201 cel. řádu. Přesunutí daně není tedy přesným kriteriem ani finančně-vědeckým ani normativním pro rozdělení daní. S hlediska normativního bychom mohli rozlišovati daně jen dle skutečností, s nimiž jest spjata povinnost jistou dávkou platiti. A i to bylo by však jen jistou pomůckou orientační. Pro normativní hledisko jest každá skutečnost skutečností, ať jest jakákoliv, a každá dávka dávkou, ať ji jmenuji jakkoliv. Pro normativní hledisko jest dávka z cukru, jmění, příjmů atd. pořád dávkou, totiž peněžní dávkou, již musím státu platiti, když nastanou jisté skutečnosti. Na tom nesejde, jaký název jí zákonodávce dá. Název, kterým zákonodávce dávky pojmenuje, řídí se obyčejně dle předmětu, který si zákonodávce vyvolil jako vhodný k tomu, aby si stát z něho učinil zdroj příjmů. Pojmenování tedy má zpravidla svůj původ v nazírání teleologickém. Je-li touto skutečností držba, podnikání na zisk, zaměstnání na výdělek, majetek, jednání (na př. konsum), uzavření právního jednání atd., jsou tyto skutečnosti s hlediska normativního vždy pouhými skutečnostmi, na něž právní norma upíná berní povinnost.

O systému daňovém (finančním) praví Bráf, str. 131: „Souhrn rozličných daní v jednotlivém státu zavedených činí jeho soustavu daňovou. Aby se vskutku s hlubším oprávněním



vědeckým mohlo mluvíti o soustavě, k tomu arci potřebí něčeho více než pouhé existence více daní, totiž vzájemného doplňování jejich k dosažení jak možná dokonalému těch úkolů, které všeobecnými zásadami o daních jsou vytčeny.“ Dle tohoto hlediska by tedy jednotlivé dávky měly míti mezi sebou jistý vnitřní vztah účelnostní. Toto hledisko jest tudíž teleologickým. Se stanoviska normativního tento jistý vnitřní vztah však nikterak nepadá na váhu. Jako jest s tohoto stanoviska právním systémem čili řádem souhrn všech právních norem, ať již jednají o čemkoliv, — jediným jejich pojítkem jest týž subjekt normativní, t. j. stát, a to, že plnění těchto norem jest státem vynutitelné —, tak také systémem daňovým (finančním) se stanoviska normativního jest pouze souhrn právních norem jistého státu o státním finančním hospodářství tohoto státu.

Poohlédněme se ještě po způsobu třídění daní v literatuře finančně-právní:

Fleiner praví v „Institutionen“, str. 392: „Die direkte Steuer stuft den vom einzelnen Pflichtigen geschuldeten Betrag nach der Leistungsfähigkeit des Pflichtigen ab.“ — „Die indirekte Steuer dagegen schließt die Abgabepflicht an einen Vorgang rechtlicher oder tatsächlicher Natur an und läßt dabei die Leistungsfähigkeit des Pflichtigen ganz außer Betracht.“ Tyto definice uvádí Fleiner ve svém správním právu. Jsou to tedy jeho definice se stanoviska finančního práva. Pro přímé daně jest rozhodnou „Leistungsfähigkeit“; toto jméno samo o sobě značí hledisko teleologické; nepřímé daně proti tomu nechávají sice „Leistungsfähigkeit“ stranou a vízí povinnost berní „an einen Vorgang rechtlicher oder tatsächlicher Natur“, tedy na jistý fakt nebo skutečnost. Toto sice by odpovídalo hledisku normativnímu, avšak jenom tehdy, kdyby tomu tak i v pozitivním právu bylo. V našich pozitivních zákonech, jak již bylo shora vyloženo, tomu tak není. Týž autor praví v poznámce deváté ku § 26 svých „Institutionen“: „Die Bezeichnung „direkte“ und „indirekte“ Steuer knüpft somit an rein wirtschaftliche Erscheinungen an; ob die Überwälzung bei der einzelnen Steuerart möglich ist, kann häufig nicht schon bei der Erhebung der Steuer kontrolliert werden. Trotzdem sind die Bezeichnungen auch vom Steuerrecht übernommen worden. Die Folge ist, daß für sie nach einem juristisch brauchbaren Unterscheidungsmerkmal gesucht werden muß.“ Jest ovšem otázkou a pochybovali bychom, že „Leistungsfähigkeit“ jest „ein juristisch brauchbares Unterscheidungsmerkmal“, poněvadž tento pojem spadá do oboru ryze teleologického. Máme dále za to, že nemusíme hledati v normativním nazírání rozlišovacích znaků pro toto rozdělení, když toto rozdělení normativnímu nazírání vůbec odporuje.

Rozdělení v přímé a nepřímé daně považuje O. Mayer, str. 333, za „von Haus aus finanzwissenschaftliche Begriffe.“ Se stanoviska juristického rozlišuje daně ve dvě skupiny: „Veranlagungssteuer“ a „unmittelbar zu erhebende.“ Tyto skupiny se u něho s přímými a nepřímými daněmi v celku kryjí, avšak rozdíl jest v tom, že přímé daně se upínají na „feste Besitzstände“ (držba pozemku, živnostenského podniku, důchodu), nepřímé pak postihují hospodářské hodnoty v pohybu: při výrobě, změně místa nebo spotřebě. Při první skupině vzniká dle Mayera daňový závazek ukládacím aktem (str. 335), při druhé skupině bezprostředně ze zákona (str. 338). Proto zove Mayer nepřímé daně „unmittelbar zu erhebende“. Naše pozitivní zákony však tomu neodpovídají, poněvadž nestanoví takové skutkové podstaty, na niž se nepřímé dávky bezprostředně ze zákona upínají; dle našich zákonů se na skutečnost konsumu neupíná právní povinnost platit dávku. Na tuto skutečnost se upíná pouze, jedná-li se o úplatné jednání, právní povinnost platit kupní cenu, ve které může dávka býti obsažena, ale také nemusí, dle toho, jak se tomu, kdo daň státu skutečně zaplatil, případně dalším prostředníkům podaří přesunouti dávku na konsumenta. Mayer tedy rozděluje daně dle toho, vzniká-li berní povinnost odváděti dávku jistým aktem ukládacím anebo upíná-li se bezprostředně na skutkovou podstatu vymezenou zákonem. O významu ukládacího aktu pro naše platné právo pojednáme později v oddíle o právním poměru dle finančního práva.

Roztřídění daní dle našeho pozitivního zákonodarství jest dle rozpočtového zákona pro rok 1920 toto: přímé daně a to daně reální a osobní, cla, daně spotřební a poplatky. Rozpočet tedy neuzívá slova „nepřímé daně“ vůbec, třeba že císařské nařízení ze dne 17. července 1899, ř. z. čís. 120, u nás ještě platné, nese název „o změně zákonů, týkajících se nepřímých dávek spojených s průmyslovou produkcí.“

Dlužno dále podotknouti, že některá zvláštní právní zařízení jsou výslovně vyřčena pro jednu nebo druhou skupinu, totiž pro přímé nebo nepřímé dávky, čímž toto rozdělení neodpovídající normativnímu nazírání a nejsoucí normativně nijakým způsobem vymezeno, dostává juristický význam; tak jest tomu při zákoně o promlčení ze dne 18. března 1878, ř. z. čís. 31, pak zákoně o úrocích z prodlení ze dne 9. března 1870, ř. z. čís. 23. Používá-li zákon těchto skupinových názvů, měl by pojmy: přímé daně, nepřímé daně, spotřební daně atd. přesně vymeziti, čehož v našich zákonech není. Kromě toho používají naše zákony promiscue výrazy „daň, dávka, spotřební daň a spotřební dávka“<sup>6)</sup>.

<sup>6)</sup> Myrbach: Finanzrecht, str. 67.



Clu jest i v našem rozpočtu vyhrazeno zvláštní místo, ač dle theorie finanční vědy — poněvadž jest přesunutelnou — přináleží ku daním nepřímým; clo zařazuje mezi nepřímé daně i důchodkový trestní zákon (§§ 1 a 6).

Shrneme-li, co jsme v tomto oddíle řekli, vidíme, že teleologickým pojítkem všech dávek jest hospodářská síla jednotlivcova (právnických osob) a soulad v zatížení jednotlivých hospodářství dle zásad všeobecnosti a stejnoměrnosti, jakož i soulad mezi potřebami státu a potřebami jednotlivých hospodářství. Normativním pojítkem není hospodářský nebo sociální vnitřní vztah dávek, nýbrž pojem formální povinnosti stanovené státem a státní mocí vynutitelné. Systém daňový se stanoviska teleologického má na mysli komplex jednotlivých předmětů jako zdrojů příjmů státních, finanční systém s hlediska normativního má na mysli souhrn právních norem stanicích různé povinnosti týkajících se finančního hospodářství státního.

Roztřídění daní se stanoviska normativního postrádá tedy vnitřní materiální spojitosti; tato vnitřní materiální spojitost není však vyloučena u prvků berní povinnosti vůbec. Tyto by zajisté mohly býti uvedeny v jakýsi systém; tím chceme říci, že není nemyslitelná právní norma (zákon), obsahující ustanovení o prvcích, které jsou společny berním povinnostem při všech druzích dávky. Již dle nynějšího právního systému máme některé zákony, obsahující společná ustanovení pro celé skupiny daňové: trestní řízení pro osobní daně přímé a jiná společná ustanovení, týkající se všech daní této skupiny (V. a VI. část zák. ze dne 25. října 1896, ř. z. čís. 220), vybírání úroků z prodlení u přímých daní (pozemková, domovní a osobní daně) dle zákona ze dne 9. března 1870, ř. z. čís. 23, příp. zák. ze dne 23. ledna 1892, ř. z. čís. 26 (viz § 283 zák. o osobních daních přímých), poskytnutí nahražovacích úroků dle cis. nař. ze dne 16. července 1904, ř. z. čís. 79, pro přímé daně, opravné řízení dle zák. ze dne 19. března 1876, ř. z. čís. 28, platného pro všechny dávky vůbec; pro všechny dávky vůbec normuje zákon ze dne 28. března 1878, ř. z. čís. 31, promlčení; konečně sluší uvéstí důchodkový trestní zákon z roku 1835, jenž se vztahuje na potravní daně, cla, monopoly, loterii, poplatky, jakož i na poplatky poštovní a puncovní. Zmíněný všeobecný zákon o prvcích berní povinnosti vůbec jest ovšem prozatím věcí budoucnosti.

Posavadními předcházejícími úvahami dospěli jsme k tomu, že nazírání finančního práva jest normativní. Chceme tudíž přistoupiti ku bližší analýsi finanční normy a pojednati o právním poměru daném normou o dávkách nebo, lépe řečeno, povinnostech, jež norma o dávkách stanoví.

## § 7. Právní poměr daný normou finančního práva o dávkách.

Právní poměr se stanoviska normativního jest vztah povinností, jenž jest bezprostředně a současně spjat s existencí jistých skutečností vyznačených právní normou.

Chceme-li tu tedy zkoumati právní poměr, jest nám zkoumati:

1. skutečnosti dané normou finančního práva,
2. povinnosti s nimi spojené,
3. subjekty povinností a
4. způsoby, jimiž plnění těchto povinností může býti státem vynuceno anebo jejich neplnění trestáno.

Normový subjekt jest všem finančním právním normám společný, totiž stát. Neuvádíme zde objektu povinnosti, poněvadž vůči normovému subjektu jest vlastně objektem povinnosti její subjekt. Objekt povinnosti v užším smyslu spadá nám v jedno s obsahem povinnosti čili s povinností vůbec.

Řekli jsme již, že není úkolem tohoto spisku podati nějaký celkový systém finančního práva. Omezíme se tudíž jen na některé druhy daní, ovšem na typické zástupce stejnorodých dávek. Provedeme toto zkoumání na:

- a) daní důchodové (z příjmu), jako typu osobních daní.
- b) daní z piva jako dávece produkční,
- c) daní z cukru jako typu dávky konsumní (daní z hotového produktu),
- d) poplatcích a
- e) daní z převodu statků a z pracovních výkonů.

### 1. Daň z důchodů (příjmů).

Upravena jest tato daň v §§ 153 až 238 zákona ze dne 25. října 1896, ř. z. čís. 220, jenž byl změněn zákonem ze dne 23. ledna 1914, ř. z. čís. 13; dále nutno uvést ustanovení tohoto zákona, jež jsou všem osobním daním společná: ustanovení trestní (§§ 239 až 261) a ustanovení všeobecná (§§ 262 až 286). K tomuto pak přistupuje zákon ze dne 9. dubna 1920 čís. 313 Sb. zák. a nař.

I. Skutečnosti, s jichž existencí jest právním řádem spjata povinnost berní (Steuerpflicht), jsou:

a) fysická existence osoby; zemřelé osoby fysické jsou representovány dědicem, případně neujatou pozůstalostí § 153, bod 4 a § 263 zák. o přímých osobních daních;

b) pobírání důchodů (§ 153 a 159);

c) minimální výše ročních důchodů (§ 155 a nynější zákon z 9. dubna 1920, čís. 313, Sb. zák. a nař.) a

d) skutečnost, že osoby a důchody nepřináležeji k osobám a důchodům vyznačeným v § 154 (exteritorialita, jisté smlouvy státní, jisté zásady mezinárodního práva, příslušnost k armádě).



Tyto skutečnosti nám tedy praví: Jakmile některá fyzická osoba, resp. neujatá pozůstalost po ní pobírá jistý roční důchod a nejsou zde skutečnosti vyznačené v § 154, jest povinna podrobiti se všem ustanovením dle norem právního řádu o dani z důchodů (z příjmů) nebo, lépe řečeno, musí plniti všechny povinnosti určené těmito normami.

Dalšími skutečnostmi jsou ty, jimiž zákon vysvětluje pojem důchodu. Zákon totiž neuspokojuje se pouhým pojmem důchodu dle vědy národohospodářské, nýbrž jej též přesně vysvětluje a vymezuje a to opět skutečnostmi (§ 159).

K již vyznačeným skutečnostem přistupuje u osob, při nichž tyto skutečnosti nově nastanou, ještě další skutečnost, totiž skutečnost časová: uplynutí roku, v němž skutečnosti dříve uvedené nastaly. U těchto osob tedy nastává povinnost berní teprve tehdy, až jsou dány skutečnosti pravidelné a uplynutí jisté doby (§ 227, odst. 1). Podobná skutečnost, avšak uplynutí pouhého měsíce, jest dána v § 227, odst. 2, jedná-li se totiž o osoby, které se do vnitrozemí přistěhovaly anebo které nabyly pevných služebních platů podléhajících dani.

Zkoumajíce tyto skutečnosti nemůžeme opomenouti ustanovení § 217: berní správa má poplatníku oznámiti platebním rozkazem obnos, ježž má na dani z příjmů zaplatiti. Podobné ustanovení má zákon též pro všeobecnou daň výdělkovou (§ 57), pro zvláštní daň výdělkovou (§ 113, jenže zde praví zákon: „ve formě“ platebního rozkazu), pro daň rentovou (§ 143). Na tuto skutečnost „oznámení“, vlastně doručení tohoto oznámení, upíná pak norma povinnost připadající obnos daňový v jistém platebním termínu efektivně zaplatiti.

Dle doslovného znění zákona se zde jedná o „oznámení“, tedy fakt; slovíčko „mittels“ (v německém textu zákona) a zvláště „in Form“ (§ 113) nám naznačuje pouze způsob, jakým se to má státi. Osoba podléhající berní povinnosti by měla vlastně platiti daň ihned, jakmile u ní skutečnosti shora zmíněné nastanou. Nezná však výše daně a nemůže proto tak učiniti. Mohla by si ovšem dle svých příjmů daň vypočítati a ji zaplatiti. Pořádek státních financí a státního účetnictví však vyžaduje jistého řízení a proto stanoví zákon, že se má daň platiti a řádně vyúčtovati, až se straně oznámí, kolik daně má platiti. Platební rozkaz není tedy nic jiného než forma, jíž subjekt platební povinnosti se upozorňuje, že má tuto povinnost splniti. Jest to ostatně samozřejmé. Osoba, při níž nastaly skutečnosti dle § 153 shora uvedené, ví, že jest povinna platiti dávku, neví však kolik. Stát nemůže zpravidla ponechati poplatníku, aby sám si vyměřil dávku, nemůže však toho ani od něho žádati pro komplikovanost řízení. Vyměří to sám svým orgánem a prostě mu to oznámí. Oznámení výše připadající

daně platebním rozkazem jest tedy pouhou skutečností, již se subjekt platební povinnosti uvědomuje, že má tato povinnost býti plněna. Zde podotýkáme již předem, což rozvedeme později, že berní povinnost nevyčerpává se pouhou povinností platiti daň; obsahuje více povinností, z nichž jednou jest povinnost effektivně platiti, a tu myslíme, že právě onou skutečností, s níž jest spojena povinnost effektivně daň zaplatiti, jest oznámení výše připadající daně, jinými slovy touto skutečností se určuje, že se má platební povinnost již dříve daná vyplniti, respektive že může její plnění býti vynuceno. Ustanovení v § 217 zákona jest tedy rázu ryze formálního<sup>1)</sup>. Nemůžeme souhlasiti s tím, že by tento platební rozkaz, toto vyměření daně ve formě platebního rozkazu vytvořilo teprve povinnost platiti daň. Tato povinnost již zde byla před tím, než platební rozkaz byl vydán, nebyla však pouze ciferně určena. Vydání takového platebního rozkazu samo o sobě by nemělo vůbec smyslu; platební rozkaz může být vydán pouze tehdy, když je zde berní povinnost, totiž když zde jsou skutečnosti, na něž zákon upíná povinnost berní. Tento platební rozkaz by vůbec nemusel býti, ba u některých daní vůbec ani není. Jest to pouze zavedeno z důvodů berně-technických. Uvádíme toto výslovně, poněvadž v literatuře se tomuto faktu připočítává zcela zvláštní význam. Literatura, jež neklade hlavní význam na „oznámení“, nýbrž na „rozkaz“, považuje toto za jakýsi autoritativní akt, který vytváří pro poplatníka povinnost platiti; stojí tedy literatura na základě čistě kausálním, a zapomíná, že povinnost platiti dávkou jako povinnost právní může míti svůj odlesk pouze v právním řádu a nikoliv v nějakém jednostranném aktu, třeba aktu správním.

Myrbach přikládá platebnímu rozkazu takový význam, že jest mu přímo hraničním kamenem v poměru finančního práva. Rozděluje totiž poměr finančně-právní u dávek, jež se předpisují zvláštním platebním rozkazem, ve dvě fáse:

a) *Abgabepflicht* (*Abgabenverbindlichkeit*) poplatníka vůči státu; tento poměr trvá od okamžiku, kdy v konkrétním případě nastoupily skutečnosti, „bei deren Eintritt die Rechtsordnung Geldleistungen an die öffentlichen Körperschaften auferlegt“ až do okamžiku, kdy státní orgán tuto daň platebním příkazem předepíše a příkaz doručí povinné osobě;

b) tímto okamžikem nastává (entsteht) zcela nový právní poměr, který Myrbach zove *Abgabenschuld*

<sup>1)</sup> Zákon o promlčení ze dne 18. března 1878, ř. z. čís. 31, mluví sice v § 1. o „právu státu dávkou vyměřiti“; ukládá-li však právní řád někomu jisté povinnosti, pak jest stát, jenž jest podroben právnímu řádu, povinen, dohlížeti k tomu, zda povinnosti ty jsou plněny a jest povinen plnění jejich vynutiti, nejsou-li plněny dobrovolně. Není tedy práva státu vyměřovati daň, nýbrž jest to povinností státu.



nebo Zahlungspflicht, totiž stadium skutečného dluhu: „dann ist ein neues Rechtsverhältnis entstanden, demzufolge eine bestimmte Person die nach Art und Betrag festgesetzte Abgabe bis zu einem genau fixierten Zeitpunkt zu zahlen hat.“ Zdá se tedy, že dle Myrbacha teprve platebním příkazem vzniká platební povinnost; je-li tomu tak, pak by vlastně nebylo jasno, co dle Myrbacha spadá do první fáse. Právní účinky této fáse, již nazývá Myrbach „Abgabepflicht“, jsou totiž<sup>2)</sup> „daß das zuständige Verwaltungsorgan verpflichtet ist, die Person, welcher die Verbindlichkeit obliegt, und das Maß der Leistung festzustellen und sodann dieser Person die bestimmte Leistung aufzutragen; daß andererseits die verpflichtete Person sich diesem Auftrage zu fügen hat.“ Uložiti tedy jisté osobě jisté plnění, čemuž se tato osoba musí podrobiti. To zdá se nám totožným s příkazem platiti a zaplatiti.

Kdyby ovšem tento náš výklad první fáse Myrbachovy nebyl správným, byla by platební povinnost vytvořena teprve jistým autoritativním aktem. S tím však sotva dá se uvésti v soulad sama definice Myrbachova: „Öffentliche Abgaben im rechtlichen Sinne sind Geldleistungen..., welche die Rechtsordnung beim Eintritte bestimmter Voraussetzungen auferlegt,...“ Ukládá je tedy právní řád a nikoliv správní orgán. A ukládá je tím způsobem, že praví: „Kdo pobírá jistý minimální důchod atd., podléhá dani“. Myslíme, že netřeba důkazu, že zajisté podstatnou složkou tohoto trpného stavu „podléhati dani“ jest povinnost platiti daň. Povinnost platiti daň jest tedy již bezprostředně a současně spojena s oněmi skutečnostmi, jež jsme již shora uvedli a na něž zákon víže berní povinnost (Steuerpflicht).

Ostatně nelze nepoukázati ještě ku jiným nedůslednostem Myrbachova názoru. Důvodem vzniku tohoto nového právního poměru, nazvaného „Abgabenschuld“ nebo „Zahlungspflicht“, jest dle Myrbacha správní akt, autoritativní akt předpisu. V § 33 „Finanzrecht“, jenž jest výslovně nadepsán: „die Entstehung der Abgabenschuld“, se v prvním odstavci praví: „der autoritative Verwaltungsakt, durch welchen die Abgabenschuld entsteht, ist der Zahlungsbefehl oder Zahlungsauftrag“; odstavec třetí pak říká: „der Zahlungsbefehl kann eine Schuld allerdings ausnahmsweise auch da begründen, wenn eine Abgabepflicht gar nicht besteht oder bestand.“ Dle těchto míst jest tedy platební rozkaz oním autoritativním správním aktem, jenž dává vznikati platební povinnosti. Nechceme se zde zabývati povšechnou otázkou, pokud nějaký správní akt vůbec vytváří nějakou právní povinnost a poukazujeme zde na článek Weyrův v Österreichische Zeitschrift für öffentl.

<sup>2)</sup> Grundriß des Finanzrechts, § 30.

Recht, III (Zur Lehre von den konstitutiven und deklaratorischen Akten) a na jeho vývody v „Základech filosofie právní“, str. 201 až 206; dle toho však, co jsme uvedli z knihy Myrbachovy, vyplývá s jistotou, že Myrbach sám posuzuje platební příkaz za správní akt vytvářející jistou změnu v posavadním právním poměru poplatníkově, tedy že jej považuje za akt konstitutivní. Než, čteme-li v § 33 dále, tu se dovídáme, že tento akt (platební rozkaz) má pouze „deklaratorischen Charakter, weil die Voraussetzungen für den Eintritt der Leistungspflicht und für deren Umfang vom Gesetze determiniert sein müssen, das Verwaltungsorgan also nur festzustellen hat, daß diese Voraussetzungen im konkreten Falle bei einer individuell bestimmten Person eingetreten sind und daraus die rechtlichen Konsequenzen zieht“. To jest zajisté nesrovnalost. Podobný význam přisuzuje platebnímu rozkazu i Vogel v citovaném článku „Die rechtliche Natur der Finanzobligation“ a Mayer v: Deutsches Verwaltungsrecht, § 27.

Správním aktem předpisu se tedy dle Myrbacha, Vogla i Mayera individualisuje povinnost a subjekt její. Dle našeho názoru jest povinnost i její subjekt individualisován již oněmi skutečnostmi, na něž zákon víže berní povinnost. Každý totiž, při němž ony skutečnosti nastaly, jest podroben povinností s nimi spojenými. A naopak subjekt, u něhož tyto skutečnosti nenastaly, nemůže býti subjektem oné povinnosti. Kdyby na př. některé osobě, jež neprovozuje žádný výdělkový podnik nebo nevykonává zaměstnání na zisk směřující, byla předepsána daň výdělková, není pochyby, že by tímto předpisem se nestanovila berní povinnost, již norma spojuje s daní výdělkovou. Platební takový příkaz by musel býti zrušen. Kdyby ovšem tato osoba opomenula v odvolací lhůtě podati opravný prostředek a platební rozkaz nabyl formální moci práva, stala by se sice tak osoba subjektem povinnosti předepsanou daň zaplatiti, avšak nikoliv na základě předpisu daně, nýbrž uplynutím odvolací lhůty na základě jiné normy (zák. ze dne 19. března 1876, ř. z. čís. 28, zákon o opravných prostředcích), tedy opět pouhým faktem přímo ze zákona.

Nejlepším důkazem, že takovým správním aktem se žádná nová povinnost nevytvoruje a že předpis dávky ve formě platebního příkazu jest pouhým formálním momentem značícím upozornění, že má býti platební povinnost plněna, jest ta okolnost, že při t. zv. daních spotřebních, které jsou přece také dávkami, není zpravidla vůbec takového aktu třeba (nejedná-li se totiž o důchodový přestupek). Zde jest, jak později uvidíme při dani z piva a cukru, okolnost, že má býti platební povinnost plněna, určena jinými skutečnostmi. Plnění platební povinnosti jest však přece při všech druzích dávků stejné, totiž efektivní zaplacení, t. j. odevzdání jistého peněžního obnosu státní správě.



Již dříve jsme citovali Myrbachovu definici daně, z níž vysvítá, že dávka jest uložena právním řádem a nikoliv správním orgánem. Jako doplněk chceme citovati i definici Voglovu, z níž vysvítá totéž: „Abgaben im öffentlich-rechtlichen Sinne sind Geldleistungen, welche von den der staatlichen Steuerhoheit unterworfenen Rechtssubjekten in Erfüllung eines auf Grund der bestehenden Rechtsordnung bei Eintritt des von der letzteren vorausgesetzten Tatbestandes entstandenen subjektiven Pflichtverhältnisses.... zu entrichten sind.“

Pro nás jest tedy vydání platebního příkazu, resp. písemné oznámení poplatníkovi, kolik má platiti, pouhým upozorněním, že platební povinnost zákonem již uložena má býti plněna a že bude její plnění vynuceno, nebude-li plněna dobrovolně. Že má někdo dávku platiti, k tomu jsou mu logickým důvodem poznání skutečnosti, s nimiž jest právním řádem bezprostředně a současně spojena berní povinnost. Platební rozkaz sám nemůže nikdy tvořiti povinnosti. Pouze ve spojení s normou. Je-li někdo odsouzen rozsudkem soudním, že má vrátiti vypůjčené peníze, neznamená to, že teprve tímto rozsudkem se mu ukládá povinnost vrátiti vypůjčený peníz. Tato povinnost jest mu již uložena zákonem samým; rozsudek znamená pouze, že plnění této povinnosti může býti vynuceno. Podobně jest tomu i při platebním rozkaze daňovém.

Ostatně mluví pro náš názor i pozitivní norma právní dle § 5 zákona ze dne 9. března 1870, ř. z. čís. 23, stanovící toto: „Nebyla-li počátkem nového berního roku daň (přímá) jednotlivým poplatníkům pro tento rok ještě definitivně předepsána, sluší daně platiti dle dávky roku bezprostředně předcházejícího tak dlouho, až nové daně budou předepsány.“ Zákon sám tedy nařizuje, že daně sluší platiti, aniž by byl platební rozkaz vydán.

Jinou důležitou skutečnost uvádí § 227, al. 1: osoby, jež se zdržují v tuzémsku a stanou se nově poplatnými (někdo na př. zdědí kapitál nebo dům atd.), mají býti zdaněny (zur Steuer heranzuziehen) zpravidla počátkem nejbližšího roku po tom, co nastaly skutečnosti, s nimiž berní povinnost jest spojena. Zde zákon přidává ku skutečnostem dle § 153 ještě další skutečnost, totiž uplynutí kalendářního roku. Tu nemůže býti řeči o nějakém odložení berní povinnosti, která zde již jest; to znamená jenom, že daň má býti vyměřována teprve z důchodů pobíraných od počátku nejbližšího roku. Podobnou časovou skutečnost (uplynutí onoho měsíce, kdy jisté skutečnosti nastaly) uvádí § 227, al. 2.

## II. Povinnosti se skutečnostmi spojené.

Povinnosti stanovené normami o dani z důchodů (příjmů) lze roztržiti ve tři skupiny:

- A. povinnosti poplatníka,
- B. povinnosti jiných osob a
- C. povinnosti orgánů ukládacích.

K vůli jasnějšímu přehledu uvedeme při jednotlivých povinnostech současně i subjekty jejich a způsoby, jimiž plnění těchto povinností může býti státem vynuceno nebo jejich neplnění trestáno.

#### A. Povinnosti poplatníka.

Na první pohled se zdá, jakoby veškeré povinnosti poplatníka byly vyčerpány povinností jedinou, totiž povinností zaplatiti daň. S hlediska hospodářského jest tomu také tak, poněvadž efekt, jehož chce stát v poslední řadě dociliti, jest, aby obdržel od poplatníka peněz jako daň. Se stanoviska normativního však tomu tak není. Jistě, že jest daň zákonem uložená povinnost platiti. Občanský zákoník však také ukládá kupci, nájemci, dlužníku, anebo tomu, kdo způsobil druhému škodu, aby platil a přece tento poměr není berní povinností. K tomu přistupuje tedy ještě něco jiného, totiž jiné povinnosti, jež speciálně stanoví finanční norma. Že zákon sám nepovažuje za jedinou povinnost poplatníkovou platiti daň, vysvítá ze stylisace § 153. Tento paragraf praví: „Dani z důchodů podléhají...“ (Der Einkommensteuer unterliegen.) Zákon neříká: „důchodovou daň platí...“ Rčení: „dani z důchodů podléhají“ zahrnuje mnoho povinností poplatné osoby.

Dle našeho názoru nelze tedy z celého komplexu povinností, stihajících dle finanční normy poplatníka, označiti s hlediska normativního jako výlučně podstatnou povinnost platiti a učiniti z ní docela nový poměr právní jak to činí Myrbach a Vogel. Berní povinnost (německý text zákona užívá slova: Steuerpflicht) — tak chceme nazývati povinnostní poměr vyjádřený rčením „podléhati dani“ — obsahuje celý komplex povinností, z nichž sice povinnost zaplatiti daň jest s hlediska hospodářského (teleologického) nejdůležitější, se stanoviska normativního jest však tato povinnost právě takovou povinností poplatníkovou jako jsou i jiné povinnosti poplatníkovi zákonem takovým způsobem uložené, že jejich plnění může býti státem vynuceno nebo jejich neplnění trestáno.

Že zákon zabírá již do „berní povinnosti“ povinnost platiti dávkou, vysvítá z toho, že tuto povinnost nikde speciálně neurčuje. V § 226 praví se pouze, kdy se má daň platiti; že se má daň platiti jest obsaženo ve stavu, který jest vyjádřen slovy „podléhati dani“. Jest to pouhé ustanovení platebního termínu, jehož význam spočívá v tom, že se jím určuje — spolu s ustanovením § 283 —, kdy plnění platební povinnosti může býti exekutivně vynuceno. Tímto jsme již též poznačili prostředek, jímž neplnění platební povinnosti může býti vynuceno.



Řekli jsme, že stav, jež chceme rozuměti pod „berní povinností“, zahrnuje celý komplex povinností. Povinnosti placení jsme se již dotkli; chceme nyní uvést ještě jiné další povinnosti.

Poplatník má povinnost býti nápomocen orgánům ukládacím tak, aby šetření, zda jsou dány skutečnosti, s nimiž je berní povinnost právním řádem spojena, bylo usnadněno; jest povinen:

a) Podati každoročně ve lhůtě finanční správou určené přiznání o důchodu podrobenému dani (§ 202)<sup>3)</sup> způsobem zákonem předepsaným. Neplnění této povinnosti se trestá při dani z důchodů dle §§ 243, bod 5, a 244 jako delikt zatajení daně nebo pořádkovou pokutou (§§ 205 a 250).

b) Poplatník jest povinen nejenom přiznání podati, nýbrž podati pravdivé a úplné přiznání. Kdo vědomě v přiznání něco nesprávného uvede nebo zaviněně zatají, takže předpis naň připadající daně může býti zmařen anebo daň v menší než zákonné míře vyměřena nebo přiznáno osvobození, které mu nenáleží, jest trestán dle § 239 a 241, al. 3, a to vyšším trestem, byl-li zde úmysl vyhnouti se dani. Zde nařizuje tedy zákon mluvit pravdu a trestá, neděje-li se tak; ethická norma stává se normou právní.

c) Touž povinností jest poplatník vázán, činí-li berní prohlášení, odpovídá-li orgánům, odůvodňuje-li prostředky opravné nebo žádá-li za osvobození od daně.

d) Poplatník jest povinen na vyzvání odhadní komise (§ 209, al. 2) podati nebo obnoviti své přiznání, dostaviti se před odhadní komisí osobně a projednávat o skutečnostech a poměrech důležitých pro uložení daně. I zde jest odhadní komise, resp. její předseda oprávněn použiti pořádkových pokut (§ 209, al. 2, § 250), anebo vyměřiti daň z moci úřední (§ 213), neuposlechne-li poplatník vyzvání komise anebo odepře-li nebo opomene odpovědi na otázky podstatné pro řízení ukládací; po případě činí se poplatník trestným dle § 239 a 241, mluví-li nepravdu nebo zatajuje okolnosti důležité pro výměru daně, jak bylo uvedeno pod b).

e) Osoby, při nichž skutečnosti, s nimiž jest spojena berní povinnost, teprve během berního roku nastaly, jsou povinny tyto okolnosti během jisté doby ohlásiti berní správě a podati s tím současně přiznání (§ 228).

Tato povinnost doplňuje dříve uvedenou povinnost o přiznání daně vůbec.

f) Dle § 280 jsou osoby, berní správou nebo předsedou komisí písemně zmocněné, oprávněny ku vyšetření skutečností důležitých pro vyměření daně ohledati v hodinách pracovních

<sup>3)</sup> Podobně jest tomu i při všeobecné dani výdělkové (§ 39). zvláštní dani výdělkové (§ 110) a dani rentové (§ 138).

a obchodních živnostenská zařízení provozovny a zásoby poplatníkovy, případně i jeho byt. § 248 trestá každého, kdo by takovým osobám v tom zabraňoval. Není to tedy sice ryze povinnost poplatníka; tento jest však jí také vázán.

g) Poplatník volený za člena komise (§ 185) jest povinen, není-li zde důvodů vyvazovacích dle § 187 (poslanci, duchovní, úředníci, vojenské osoby, stáří přes 60 let, tělesné vady, dřívější členství v komisích), převzítí mandát a účastniti se schůzí; kdo těmto povinnostem nedostojí, jest trestán peněžitými pokutami tak dlouho, dokud těchto povinností nesplní (§ 249).

Z uvedeného jest patrné, že právní, totiž vynutitelné povinnosti vízící poplatníka tvoří celý komplex. Shrňeme-li je, shledáme, že právními povinnostmi poplatníkovými jsou tyto povinnosti: podati včas pravdivé a úplné přiznání, uposlechnouti vyzvání komisí nebo jejich předsedů, dostaviti se před orgány ukládací, podávati správná prohlášení v ukládacím řízení a platiti v určitý termín daň. Tento komplex povinností jest právě zahrnut v onom trpném stavu, jež zákon označuje slovy: „podléhati dani“.

### B. Povinnosti jiných osob.

a) Dle § 200 jsou držitelé obývaných domů nebo jejich zástupci povinni v jisté lhůtě předložiti berní správě výkaz všech osob v jejich domě bydlících, v němž musí býti vyznačena jistá zákonem vyžadovaná data. Kdo by odepřel podati výkazy aneb uvedl vědomě data nesprávná, bude potrestán peněžitou pokutou (§ 247). Zajímavé jest, že tato povinnost nehledí ku konkrétní berní povinnosti, poněvadž výkazy mají býti podány o všech osobách v domě bydlících, tedy i o těch, kteří nepodléhají dani. Táž povinnost by mohla býti uložena z důvodů ryze policejních nebo statistických.

b) § 201 ukládá každému, kdo jest zavázán vypláceti skužební požitky (služné, mzda, výslužné), převyšující pro jednu osobu zdanitelné minimum důchodů, oznámiti každoročně do jisté doby berní správě osobu, jež má právo na požitky, a výši a druh vyplacených platů. Kdo by této povinnosti vědomě nedostál, trestá se dle § 243 a 244 (delikt zatajení daně) peněžitým trestem nebo pouhou pokutou dle toho, byl-li zde úmysl předmět daně zatajiti či nikoliv. Jinak se trestá pořádkovou pokutou dle § 250. Kdo by výkaz podal, avšak v něm vědomě něco nesprávného uvedl nebo zatijil okolnosti pro výměr daně podstatné, trestá se dle § 240 a 241 peněžitým trestem nebo pouhou pokutou dle toho, byl-li zde úmysl zkrátiti daň čili nic. Tato povinnost jest dána jenom tam, kde se jedná o poplatné osoby, jest však povinností úplně samostatnou a od povinností jednotlivých osob v oznámení uvedených úplně oddělenou. Tím, že službodárce oznámí jistou osobu, není tato osoba liberována svých vlastních povinností jí zákonem uložených.



c) Dle § 196 jest předsedům, členům a zástupcům členů v komisi uložena povinnost, aby bez ohledu na osoby jednali dle svého nejlepšího vědomí a svědomí a zachovávali přísné tajemství o jednáních v komisi a o poměrech poplatníků, o nichž se při jednání dověděli; porušení této povinnosti se trestá dle § 246 vězením nebo peněžitou pokutou. Podobnou povinností jsou vázáni svědkové, přezvědné osoby, znalci, důvěrníci a zástupci stran.

d) Dle § 234 jsou ti, kteří vyplácejí platy druhu v §§ 167 a 168 vytčeného (služné, mzdy, výslužné atd.), povinni sraziti z nich při výplatě daň a odvésti (§ 235) sražené částky státní pokladně. Kdo by této povinnosti nevyhověl, ručí státu sám, platí úroky z prodlení a může býti exekvován tak, jako by nesražené částky byly jeho vlastním dluhým na dávce (§ 237).

e) Toto nás vede ku povinnosti třetích osob, jež se zračí v ručení: ručení příslušníků domácnosti za onu část vyměřené daně a trestů uložených pro zkrácení nebo zatajení daně, která připadá poměrně na jejich příjem připočtený k důchodům přednosti domácnosti (§ 157, al. 6), ručení korporace za členy dle § 158, al. 2, ručení dědiců za daňové obnosy, jež nebyly vůbec nebo v menší než zákonné míře vyměřeny proto, že prohlášení nebo přiznání zůstavitelova byla nesprávná nebo opomenuta (§ 263, al. 2), ručení fysických a právnických osob a pozůstalosti za následky porušení povinností, jichž se dopustili jejich zákonní zástupcové nebo zmocněnci (§ 266, al. 2).

f) Zmocněnce poplatníkova (§§ 262 až 265) podávajícího přiznání a prohlášení stihají tytéž povinnosti jako zastupovavného, zejména povinnost podávati pravdivá a úplná přiznání a prohlášení, činiti vůči orgánům ukládacím pravdivé a úplné údaje; zmocněnec tak nejednající podléhá trestu stanovenému v §§ 239 a 241 o zkrácení daně. Podobně proviňuje se zmocněnec deliktem zatajené daně dle § 243, čís. 7. Krátce řečeno, má zmocněnec i pro svou osobu jisté právní povinnosti.

g) Dle § 269 jest každý povinen (gehalten) svědomitě podati vysvětlení a výkazy, za které ukládací orgány žádají k doplnění a opravě prohlášení, přiznání a oznámení jim učiněných, jakož i vydati v berních záležitostech osob jiných na požádání svědectví nebo znalecká dobrozdání. Neplnění této povinnosti se trestá dle § 250.

h) Povinnost jiných osob dle §§ 248 a 280. Uvedeno pod povinnostmi poplatníkovými lit. f).

i) Znalci a přezvědné osoby jsou povinny uposlechnouti příkazů berních úřadů (Steuerbehörden), komisí nebo jejich předsedů; neučiní-li toho, trestají se pořádkovými pokutami (§ 250). Tyto osoby jsou též povinny činiti ve svých tvrzeních vůči úřadům a komisím (předsedům) pravdivé údaje; nedostojí-li této povinnosti, trestají se dle § 242.

Zákon o dani z důchodů stanoví tedy, jak vidno, celou řadu povinností stihajících i jiné osoby než poplatníka a to opět povinností právních, t. j. vynutitelných.

### C. Povinnosti úřadů.

Dlužno rozeznávati povinnosti státu postarati se o to, aby daň byla zapravena, případně exekvována a povinnost státních orgánů toto provést. V prvním případě jedná stát jako subjekt povinnosti podřízený státu jako nositeli právního řádu. Tato povinnost jest normativní, ovšem spíše ethická než právní, poněvadž stát sám sebe nemůže nutiti, aby tuto povinnost plnil nebo se trestati, neplní-li ji. V druhém případě však státní orgány jednají z povinnosti k státu, který jest vůči nim subjektem oprávněným a jim konání prostě přikazuje. Povinnosti orgánů při ukládání a vybírání daně tedy jsou povinnostmi plynoucími z imperativu a nejsou povinnostmi normativními. Úřad a imperativní povinnost jest identita. Úřad jest zřízen k tomu, aby něco konal. Povinnosti uložené mu imperativně státem musí vykonati. Nekoná-li jich, není již úřadem. Úředník nejedná jako jednotka biologická, nýbrž jako orgán, t. j. kdyby tento konkrétní úředník nejednal podle rozkazu, bude nahrazen druhým, který jako orgán ho vykoná. Úřad jedná i tam, kde užívá svých oprávnění, z povinnosti; práva jsou dána úřadu k tomu, aby pomocí nich vynutil jistá konání jistých osob. Používají-li tedy úřady svých práv, musí jich použiti, aby vynutily jisté konání, které právní řád chce míti vykonáno. Úřad a povinnost jest tedy totožnost.

Povinnosti dané úřadům ukládacím v daňovém řízení nemůžeme tedy pokládati za povinnosti normativní, nýbrž imperativní, služební. Jejich konání běrou ovšem svoji právní relevancí z právního řádu; organické povinnosti jim uložené tkví sice v poslední řadě v právním řádu, bezprostředně však v organickém postavení úřadů, t. j. v imperativním poměru mezi státem jako vykonavatelem právního řádu a jeho orgánem určeným k tomu, aby vykonával vůli státu v této jeho vlastnosti. Tyto povinnosti by ani do zákona nemusely nebo, lépe řečeno, neměly býti pojaty; stačila by na to služební instrukce o tom, jak si mají úřady při ukládání daně počínati a postupovati.

Uvedeme některé povinnosti uložené zákonem úřadům: Jako přípravná konání ukládá § 199 berním správám, aby vyslechnouce důvěrníky zhotovily seznam těch osob v okrese bydlících, o kterých se domnívají, že mají důchod podrobený dani důchodové, a rovněž seznam těch pramenů důchodových berní správě známých, jichž vlastníci nebydlí v obvodě berní správy. To jest beze sporu povinnost imperativní, jež měla býti pojata spíše do služební instrukce. Podobně i nařízení dle



§ 206, al. 2, aby berní správy v pochybných případech opatřovaly sobě zprávy o důchodových poměrech osob nepodávších příznání. Totéž lze říci o povinnosti úřadů založiti o tom, co bylo za důchod (příjem) stanoveno, odhadní rejstříky dle § 215. Povinnost oznámiti (§ 217) poplatníkovi výši toho, co má platit, jest samozřejmá; o podstatě tohoto oznámení jsme mluvili již dříve.

Již primitivní zásady kontradiktorního řízení praví, že ve sporu dvou nebo více osob musí míti každá z nich možnost hájiti se proti důvodům druhého. Prikazuje-li tedy § 218, al. 3, aby poplatníku byly pro odvolání na jeho žádost sděleny důvody vyměření, které jsou ze spisu zjevny, a aby mu bylo dovoleno nahlédnouti do spisů a poříditi opisy spisů, jest povinnost úřadů takto stanovená tak samozřejmou, že by nemusela býti ani ve služební instrukci. Týž ráz bychom přiznali povinnosti stanovené dle § 219, že berní správa má o tom, že podala odvolání proti výsledku ukládacího řízení, zpraviti dotyčného poplatníka. Neučiní-li tak, pak jest řízení vadné, ať již taková povinnost jest v zákoně uložena či nie. To jsou tedy prosté imperativní povinnosti. Dalšími takovými instrukcemi pro úřady ukládací jsou: § 220, al. 1 a 2, § 234, al. 1, § 236, al. 2, § 267, 270, 271, 281; pokud z odvolání poplatníků lze seznati omyly, jichž se dopustila berní správa vydávajíc platební příkazy, má je tento úřad sám ihned opravit, jinak budiž odvolání doručeno odhadní komisi; berní správa má uvědomiti platebním vyzváním osoby, jež jsou povinny srážeti daň důchodovou při výplatě služebních požitků, o výši připadající daně (toto platební vyzvání jest obdobou platebního příkazu dle § 217) a má zpraviti o rozhodnutí finanční správy vyvolaném na případné odvolání vlastního poplatníka též vyplácející osobu; vyzvání, výměry, nařízení a rozhodnutí, zejména však platební příkazy mají se doručiti adresátům; samozřejmé: má-li někomu něco býti oznámeno písemně, musí mu písmo býti doručeno (způsob, jakým se to provádí, jest pro zásadu doručení nerozhodným).

Dle našeho názoru jest dále samozřejmým ustanovení v § 281, že nejvyšší řízení při ukládání veškerých daní přímých, osobních vkládá se do rukou ministru financí jako ústřednímu orgánu. To by snad zákonem nemuselo býti ani určeno, poněvadž jest to jednou z podstatných vlastností ministra financí, jakožto reprezentanta státní finanční správy.

Povinnost stanovená v §§ 270 a 271, dle nichž všechny veřejné úřady, čítajíc k nim úřady zemské, okresní a obecní, mají účinně podporovati berní úřady a komise a poskytovat jim vysvětlení, pokud tomu nejsou na závadu ustanovení zvláštní nebo naléhavé ohledy služební, plyne rovněž sama sebou z charakteru těchto úřadů vůbec. Sem sluší též řaditi povinnost

starosty obce vyznačenou v § 207, dle něhož obecní starostové mají na požádání berních orgánů spolupůsobiti při úředních výkonech, které těmto orgánům přísluší podle §§ 199, 200 a 206 (shora citovaných). Na této zásadě nemůže ničeho měniti okolnost, že starostové — nehledě ani k pozitivnímu ustanovení dle § 270 — jsou orgány samosprávy.

Z imperativního rázu povinnosti úřadů vysvítá, že nejsou v zákoně uvedeny zvláštní prostředky, jimiž by plnění těchto povinností mohlo býti vynuceno. Úředník neplnící povinnost úřadu zákonem uloženou se nahradí jiným, který touž povinnost jako orgán vyplní. Při povinnosti normativní nelze nahraditi subjekt povinnosti. Tresty stanovené v § 246 pro porušení povinnosti mlčenlivosti stíhají úředníky jako biologické jednotky, nikoliv však jako orgány.

*D. Povinnosti (odhadních a odvolacích) komisí.*

Komise tyto jsou složeny z polovice ze členů jmenovaných finanční správou a z polovice ze členů volených poplatnictvem (§§ 179 a 182). Toto složení má svůj důvod v ochraně poplatnictva, které má míti svoje mluvčí v nich. Důvod složení komise jest tedy teleologický; mají tam býti důvěrníci nejenom finanční správy, tedy státu, nýbrž i důvěrníci poplatnictva. Právně jest však každá komise pro sebe celkem, jemuž zákon přisuzuje vlastnost orgánů ukládacího řízení, tedy orgánů státních; § 177 zák., jenž obsahuje ustanovení o zřízení komisí (odhadních a odvolacích), jest nadepsán: „Orgány ukládání daně“ a stanoví jako jejich úkol: „provedení prací spojených s ukládáním daně z důchodů (příjmů)“.

Blíže jest pak vyznačen úkol jednotlivých komisí v § 178.

Komise odhadní jsou povolány k tomu, aby vyšetřovaly důchodové poměry a stanovily sazby berní.

Komise odvolací rozhodují o stížnostech na postup odhadních komisí a zejména o odvolání proti stanovení sazeb berních vykonávanému těmito komisemi.

Tyto úkoly jsou tedy takové, jež by měly vlastně konati státní úřady. A jedině úvahy teleologické shora uvedené (účast poplatnictva při daňovém řízení) vedly zákonodárce k tomu, aby vedle státních úřadů byly činnými v tomto řízení i orgány jiné.

Můžeme tedy míti za to, že o charakteru povinností těchto komisí lze říci totéž, co bylo řečeno o rázu povinností úřadů.

Řečené úkoly jsou tedy podstatou komisí jako orgánů (jejich esse); musí tudíž býti komisemi vykonány. Kdyby konány nebyly, mohou komise býti nahrazeny jinými orgány, jež tyto povinnosti vyplní. Dle § 188 povolá totiž v případě, že zvolení členové komisí odeprou svou řádnou spolupráci, ministr financí tolik členů a zástupců, kolik je jich k doplnění příslušné



komise třeba; dále stanoví § 197 pro případ, že by odhadní komise neskončila svých prací v určitém termínu, že mohou její funkce býti převedeny na příslušnou berní správu. Že pak povinnosti komisí jsou takovými jako povinnosti úřadů státních, vysvitá z §§ 209, al. 1 a 222, které stanoví, že odhadní komise má též oprávnění (Befugnisse) — vlastně povinnosti, poněvadž, jak jsme svrchu uvedli, oprávnění úřadů jsou jeho povinnostmi — jako berní správa, a že odvolací komise mají též oprávnění jako komise odhadní.

Členové jednotliví mohou sice odpírati „řádné“ spolu působení, avšak komise jako orgán nikoliv; ten se jednoduše nahradí jiným orgánem, který povinnosti, jež musí býti vykonány, vykoná. Rekli jsme již, že jest právní povinností (tedy normativní) jednotlivců převzítí úřad člena v některé komisi a účastniti se zasedání; než této normativní povinnosti při komisi jako celku jako orgánu není. Zde jest prostě imperativní povinnost vykonati úkoly komisi jako orgánu příslušející. Citovaná ustanovení §§ 188 a 197 nejsou prostředky, jimiž „komise“ jako celek může býti, nesplní-li svých úkolů, k tomu donucena nebo trestána (jest to kolektivum), nýbrž to znamená, že se komise jako orgán nahradí orgánem druhým, který komisi jako orgánu uložené úkoly provede sám. Že funkce komisí jest funkcí úřední, vysvitá dále z toho, že dle §§ 209 a 222 přísluší komisím a jejím předsedům jistá exekutivní moc udílení pořádkových pokut.

Z organického rázu komise vyplývá (právě jako u úřadu), že povinnosti komise jsou povinnostmi imperativními, a že i tam, kde zákon poskytuje komisím jistá oprávnění, jest komise povinná, těchto oprávnění použití, myslí-li, že tím provede své úkoly.

Abychom imperativní ráz povinnosti komisí blíže prokázali, uvedeme některé z nich uložené zákonem komisím nebo jejichmu předsedovi: Dle § 191 řídí předseda komise práce a odpovídá za správné užívání zákona. To jest zajisté povinností každého předsedy kteréhokoliv sdružení a jeho imperativní ráz jest nesporný. Mohlo by býti spíše pojato do služební instrukce pro komise. Předseda komise má (§ 192) svolati ke schůzi všechny členy komise v jistém termínu; místo zaneprázdněných volených členů budiž pozván zástupce téhož sboru voličského, místo zaneprázdněných jmenovaných členů zástupce jmenovaného, a to dle možnosti takový, který zastupuje tentýž druh důchodů. Slovo „dle možnosti“ zde ovšem neukazuje na imperativ, avšak také ne na povinnost vůbec.

Povinnost předsedy komise nebo členů dle § 194, že se člen v případech týkajících se jeho samého, případně jeho příbuzných nebo jeho službodárce, má z komise vzdáliti před poradou a usnesením, jest bezesporně rázu imperativního. Rovněž

povinnost komisí (§ 195) sepisovati o svém rozhodování protokoly.

Povinnost (§ 205) vyzvati poplatníka nepodavšího svého povinného přiznání ve stanovené lhůtě, aby přiznání v jistém termínu podal, a výslovně ho ve vyzvání upozorniti na to, že, neuposlechne-li, bude daň vyměřena z moci úřední, jest takového rázu, že jest celé řízení v a d n ý m, nebyla-li tato povinnost splněna. I zde se jedná o povinnost imperativní. Téhož rázu jest povinnost předsedy odhadní komise (§ 210) vyzvati poplatníka, aby vysvětlil pochybnosti vzniklé o správnosti nebo úplnosti jeho údajů o přiznání nebo vysvětlivkách k tomuto přiznání, a to způsobem v zákoně přesně stanoveným. Táž povinnost stihá komisi, usnese-li se (formálně) podobné vyzvání vydati. Povinnost uložená odhadní komisi v § 209, al. 2, totiž povinnost zkoumati výkazy osob a důchodů (§§ 199, 200) jakož i došlá přiznání k dani, jest, hledíc k její kompetenci (§ 178) jako orgánu, samozřejmou povinností služební. Stejnou povinností jest právo, příp. povinnost dle § 211: přibrati k poradám znalce neb osoby převěždné a provésti všechny důkazy navržené poplatníkem způsobem uvedeným ve zmíněném paragrafu; to jsou její povinnosti organické, tedy imperativní. Služební povinností odhadní komise jest určití po projednání věci každému poplatníku stupeň důchodů a připadající berní sazbu (§ 212), poněvadž dle § 178 jsou odhadní komise povolány k tomu, aby vyšetřovaly okolnosti o důchodech a stanovily berní sazby.

Že odhadní komise má po skončených pracích odhadních odevzdati jednací spisy a protokoly berní správě (§ 216) a že má předložití odvolání s dobrozdáním komisi odvolací (§ 220, al. 3), jest zajisté povinností služební.

Uvedli jsme zevrubně povinnosti uložené zákonem o dani z důchodů, abychom čtenáři poskytlí co nejširší orientace; poznali jsme povinnosti velmi rozmanitého obsahu a s různými subjekty. Normativními povinnostmi, t. j. takovými, jež plněny býti mají subjekty, jimž jsou uloženy, a jichž neplnění se může státem vynutiti a trestati, lze nazvati pouze povinnosti poplatníka a jiných osob uvedených pod B. Povinnosti úradů a jiných orgánů jsou povinnostmi imperativními. Omezíme se tudíž v dalším pojednání o povinnostech dle jiných zákonů pouze na povinnosti normativní.

## 2. Dávka z piva.

I. Skutečnosti, s nimiž jsou povinnosti spojeny.

Dle § 1 cis. nař. ze dne 17. července 1899, ř. z. čís. 120. příp. čl. I. zák. ze dne 11. března 1920, čís. 160 Sb. zák. a nař., podléhá dani mladinka „při výrobě...“ Skutečnost, na niž



zákon upíná jisté povinnosti, jest tedy výroba, a sice nejenom vlastní výrobní proces, nýbrž i jiné faktické stavy jsoucí v jistém spojení s tímto procesem. Můžeme rozeznávat skutečnosti dle jistých období, totiž skutečnosti ve stadiu předvýrobním a stadiu vlastní výroby až do doby, kdy výrobek opustí výrobní. Naproti tomu neukládá zákon po době, kdy úplně hotový výrobek opustí výrobní, nikomu žádných povinností.

## II. Povinnosti s těmito skutečnostmi spojené.

### a) Stadium předvýrobní.

Povinnosti v tomto stadiu uložené mají za účel připravití podklad příští kontroly vlastní výroby.

Dle § 8 jest ten, kdo zamýšlí vyráběti mladinku (vařiti pivo), povinen ohlásiti finanční správě v jisté době před začátkem výroby jistá data, týkající se výrobní a zařízení jakož i různých osob pověřených dohledem. Podobná povinnost stihá i toho, kdo by chtěl prováděti různé změny v zařízení podniku nebo v dohlédacím personálu podnikatelově.

§ 9 ukládá podnikatelům povinnost podati vysvětlení a průkazy potřebné ku kontrole finančním orgánům, které konají úřední šetření o místnostech a zařízeních v pivovaru, a pod.

Podobně jsou všechny osoby, jež jsou činny při výrobě, povinny uposlechnouti příkazů finančních orgánů, týkajících se kontroly. Podnikatel jest dále povinen opatřiti podnik zevně nápisem. Rovněž jest podnikatel povinen podepsati protokol, který se o úředním šetření sepíše a jenž má sloužiti za podklad důchodkové kontroly; v odstavci 9 stanoví § 9 povinnost uschovávatí všechny protokoly, záznamy, bolety a spisy ve schránce finančním orgánům v každé době přístupné. Dle odst. 10 § 9 jest podnikatel v případě zrušení podniku povinen oznámiti to finančním orgánům a jest teprve tehdy, až obdrží úřední potvrzení o oznámení tom, sprostěn odpovědnosti za neporušenost úředních poznačení na místnostech, zařízeních a nádobách.

§ 11 ukládá podnikateli povinnost dáti k dispozici finančnímu orgánu, jenž jest pověřen dohledem nad podnikem, kdykoliv cukroměr a teploměr. Neplnění uvedených povinností se trestá po rozumu § 24 zák. o dávce pivní dle důchodkového trestního zákona (§§ 344 až 348 a 454).

Dle § 12 jest dílovedoucí, případně podnikatel povinen dohlížeti, aby úřední uzávěrka na zařízeních podniku zůstala neporušena. Neplnění této povinnosti se trestá dle §§ 452 a 453 důchodkového trestního zákona.

### b) Stadium výroby.

Výroba jest zahájena skutečnostmi uvedenými v § 13, totiž skutečnostmi, jež bezprostředně vedou k výrobě: podpálení pod kotlem, v parních pivovarech vpuštění páry do kádě vystírací a pod.

Na tyto skutečnosti upíná zákon (§ 14) především povinnost ohlásiti várku před začátkem výroby u finančních úřadů. Současně s ohláškou jest mu uložena povinnost vypa-  
dající dávku zaplatiti (§ 21). Teprve až těmto povinnostem do-  
stojí a má o tom potvrzení v podniku, může s várkou zapo-  
čítí. Zdá se tedy, jako by povinnost zaplatiti daň byla spojena  
s jinými skutečnostmi než jsou uvedeny v § 13. Tomu však  
tak není, poněvadž § 18, odstavec 4, stanoví, že v tom případě,  
když s výrobou nemohlo býti v ohlášenou dobu započato, bude  
zaplacená dávka vrácena, bude-li to úředně konstatováno.

Subjektem povinnosti ohlášení várky jest podnikatel,  
případně jeho zástupce (§ 1 prováděcího nařízení), subjektem  
povinnosti zaplatiti daň jest dle § 2 podnikatel a v případě  
důchodkového zkrácení dílovedoucí za bezprostředního ručení  
podnikatelova. Neplnění těchto povinností se trestá dle dů-  
chodkového zákona (§ 324) a má současně za následek exeku-  
tivní vymáhání dávky (§ 4 zák. o pivní dávce).

Když jest dávka zaplacená, může býti započato s vlastní  
výrobou. Tu pak stanoví zákon různé povinnosti. Tak jest dle  
§ 16 dílovedoucí v jistých pivovarech povinen vésti knihy a  
zápisy obsahu normativně stanoveného. Neplnění této povín-  
nosti podléhá důchodkovému trestnímu zákonu (§ 387 až 392).

§ 17 ukládá podnikatelům jisté povinnosti, týkající se  
důchodkové kontroly podniku, na příklad povolití finančním  
orgánům vstup v jisté době do jistých místností a prokázati  
zdanění v místnostech se nalézající mladinky a zásob vyro-  
beného piva (zde jest tedy povinnost i ve stadiu povýrobním),  
dokud výrobek neopustí provozovací místnosti (výrobnu).

Neplnění těchto povinností se trestá dle §§ 455 a 456  
důch. trest. zákona.

§ 19 ukládá povinnost dovoliti úřední šetření vyrobené  
mladinky; kdo nevyhoví této povinnosti, jest trestán dle §§ 455  
a 456, po příp. § 27 zák. o pivní dávce.

Další povinnost stanoví § 15 zákazem, že mladinka nesmí  
býti před skončením hlavního kvašení ze spilky nikým od-  
straněna nebo nikým převzata. Neplnění této povinnosti se  
trestá dle § 28 zák. o pivní dávce a dle §§ 338 a 339 důch. tr. zák.

### 3. Dávka z cukru.

I. Skutečnosti, s nimiž jsou spojeny povin-  
nosti.

§ 1 zákona ze dne 20. června 1888, ř. z. čís. 97, změněného  
cis. nařízením ze dne 17. července 1899, ř. z. čís. 120, praví: „Cukr  
každého druhu, jenž se vyrábí ze surovin nebo ze zbytků nějaké  
dřívější výroby cukerní, podléhá dle následujících ustanovení  
spotřební dávce, a to: . . .“ Zákon mluví tedy o cukru a ne-  
stanoví v tomto paragrafu nic bližšího jako zákon o dávce



z piva, který mluví, že mladinka podléhá dávce „při výrobě“. Za to však § 1 zákona o cukru poukazuje na „následující ustanovení“, t. j. další ustanovení zákona. Tato další ustanovení mluví pak na různých místech o skutečnostech, týkajících se celého procesu výrobního a i stavu povýrobního, pokud daň není zaplácena. Tak mluví § 14 o tom, kdo cukr „vyrábí nebo rafinuje“. §§ 16 až 18 mají na mysli stav před počátkem výroby, §§ 19 a 20 mluví o stavu, kdy výroba se zastaví a odpočívá, § 21, kdy výroba opět začne, §§ 24, 25, 26, odst. 1, 30 a 33, mají na mysli stadium, kdy cukr jest vyroben a hodí se ku prodeji, avšak nalézá se ještě v místnostech výrobních, §§ 31 a 32 myslí na dobu a cesty, kdy a kudy mohou hotové výrobky výrobní místnosti opustiti. §§ 36 až 42 obsahují ustanovení o tom, za jakých podmínek mohou hotové produkty výrobní místnosti opustiti, § 12, odst. 3, pak § 26, odst. 3, dále §§ 27, 28 a 29, al. 6, se týkají vyrobeného cukru z výrobních místností již vyšlého, § 29, odst. 1 až 5, má na mysli vůbec stav od počátku výroby až do doby, kdy hotový výrobek opouští výrobní místnosti.

II. Povinnosti s těmito skutečnostmi spojené.

A. Stadium před výrobní.

a) Dle § 14 jest každý, kdo cukr ze surovin nebo ze zbytků nějaké dřívější výroby cukru vyrábí nebo takové tovary rafinuje (čistí), povinen, do jisté doby před počátkem výroby učiniti oznámení o věcech v zákoně přesně vyznačených finanční správě.

b) § 16 stanoví, jak výrobní místnosti (§ 15) mají býti zařízeny; zde se však nejedná o normativní povinnosti, nýbrž o předpoklad výroby; nejsou-li totiž podmínky dle § 16 splněny, neuzná finanční správa podnikatele vůbec za oprávněna vyráběti cukr.

c) Dle § 17 jest podnikatel povinen podati vysvětlení a průkazy, jichž jest zapotřebí k důchodkové kontrole, finanční správě konající šetření o provozovacích místnostech, zařízeních a nádobách pro cukerní výrobky. Podnikatel jest dále povinen podepsati protokol sepsaný řečenou správou o výsledku šetření a uschovati všechny pomůcky potřebné ke kontrole ve zvláštní schránce.

Dilovedoucí jest rovněž povinen řečený protokol podepsati. Stejně zástupce podnikatelův.

Kromě toho jsou všechny osoby, činné při výrobě, povinny uposlechnouti příkazů finančního orgánu, týkajících se daňové kontroly.

d) Podnikatel jest povinen (§ 17 poslední odst.), oznámiti finanční správě dobu, kdy vlastní výroba začne, 48 hodin předem.

e) Podnikatel jest povinen, počínaje dobou úředního šetření (§ 17), dle § 18 opatřiti výrobní a skladní místnosti nadpisy a jest zodpověden za neporušenost nadpisů jakož i značek, jimiž finanční orgány opatřily jednotlivé přístroje a nádoby. Každé poškození těchto značek dlužno ohlásiti finančnímu orgánu.

f) §§ 20 a 21 stanoví zvláštní povinnosti týkající se úředního závěru.

g) Dle § 22 jest podnikatel povinen dáti finančním orgánům k dispozici váhu k vyšetření množství vyrobeného cukru, jakož i teploměr a hustoměr.

Neplnění uvedených povinností (kromě lit. b) se trestá porozumu § 47 zákona o dani z cukru dle důchodkového trestního zákona (§§ 344 až 349, 452 až 454) a § 48 zák. o dani z cukru.

### B. Stadium výroby.

§ 29, odst. 1 až 5 upravuje povinnosti podnikatelovy, pokud se týkají dohlédacího práva finanční stráže po dobu provozování, případně i stálého dohledu: povinnost trpěti kontrolu orgánů finančních v místnostech uvnitř ohrady, podporovati je při kontrole a dáti jim k dispozici všechny bolety a zápisy uvedené v § 33 jakož i jiné listiny, jež mají býti dle zákona uschovány (§ 17).

Neplnění těchto povinností se trestá dle §§ 455 a 456 důchod. trest. zák. a § 52 zák. o dávce z cukru.

### C. Stadium hotového výrobku, dokud se tento nalezá v místnostech výrobních:

a) Dle § 24 má podnikatel svým personálem vyšetřiti váhu hotového a ku prodeji se hodícího cukru a uložiti odvážený cukr ihned do uzavřených místností; vážení má se den před tím dohlédacím orgánům písemně oznámiti. Neplnění této povinnosti se trestá dle § 348 důch. tr. zák.

b) Dle § 25 musí pro každý cukrovar býti registrována dle zákona o ochraně známek zvláštní živnostenská ochranná známka, jež musí býti na hotových výrobcích připevněna nebo vhodným způsobem vyznačena. Neplnění této povinnosti podléhá trestu dle § 376 důch. zák. a § 52 cuk. zák.

c) Oprávnění finančních orgánů (§ 30) zjišťovati váhu zásob výrobků ve výrobních místnostech involvuje povinnost podnikatelovu tato zjišťování dovoliti; najde-li se při tom větší, v zákoně pevně vytčený schodek, jest podnikatel povinen, množství scházející vůči poslední revisi zdániti.

d) Podnikatel jest dále (§ 33, 34) povinen vésti v každé výrobně jisté zápisy, v určité době je uzavíratí a předkládatí finanční správě. Neplnění této povinnosti se trestá dle §§ 387 až 392 důch. tr. zák.



e) Dle § 35 má finanční správa právo nahlédnouti do veškerých obchodních knih podniku a učiniti si z nich výpisky a to, ať se tyto knihy vedou kdekoli, takže každý, u něhož se tyto knihy vedou, jest povinen finanční správě dovoliti, aby právě do knih nahlédla a výpisky si činila. Neplnění této povinnosti se trestá dle §§ 455 a 456 a § 52 zák. o dávce z cukru.

D. Stadium hotového výrobku opouštějícího výrobní místnosti.

Pro toto stadium jest rozhodnou skutečnost vývozu výrobků cukerních (Wegbringung der Zuckererzeugnisse) z výroby nebo z volného skladiště (§ 36). Na tuto skutečnost upíná zákon, nejedná-li se o nezdaněný vývoz výrobků dle § 42, povinnost efektivně zaplatiti daň (§ 40). Toto poslední jest povinností podnikatelovou (§ 15 prov. nař.). Zaplatiti daň dlužno sice před vývozem, nicméně však jest skutečný vývoz vlastní skutečností, s níž jest spjata povinnost daň efektivně zapraviti. To vyplývá z § 41, al. 3, jenž stanoví, že v případě, kdy výrobek zdaněný se nevyveze, se poplatek vrátí, bude-li to oznámeno finanční správě. Další povinnost spojená s řečenou skutečností jest učiniti ohlášku vývozu zdaněného výrobku (nebo i nezdaněného, jedná-li se o případy dle § 42) u finančních orgánů pověřených dohledem na podnik. K ohlášce jest povinen podnikatel, případně dílovedoucí. Teprve po splnění všech těchto povinností může býti cukr vyvezen, a to pouze v dovolené době a po dovolených cestách (§ 31 a 32). Neplnění těchto povinností se trestá dle § 324 důch. tr. zák. a § 49 a 53 zák. o dani z cukru.

Subjekty povinností těchto jsme kromě subjektů povinností platiti dávkou již uvedli. Povinen zaplatiti dávkou z cukru jest dle § 4:

1. podnikatel cukerní výroby a v případě zkrácení dávky dílovedoucí za ručení podnikatelova;
2. osoba, pro niž se nezdaněný výrobek vyklizuje z volného skladiště za ručení podnikatele skladiště;
3. osoba, jež nabývá výrobku vědouc, že dávka nebyla zapravena, ač dle zákona zapravena býti měla.

Tento paragraf jest nadepsán: „Kdo má osobně dávkou platiti a za ni ručiti (persönliche Zahlungs- und Haftungspflicht in Betreff der Verbrauchsabgabe).“ Ručení dle tohoto paragrafu bod 1 a 2, jest dle znění zákona subsidiární.

Než zákon o dani z cukru má ještě jedno ustanovení, které v theorii finančního práva vedlo k tomu mínění, jako by se zde nejednalo vůbec o nějakou osobní povinnost: dle § 6 totiž lpí (haftet, väzne) dávka na výrobku, pokud tento se nalézá ve výrobně, nebo ve volném skladišti, nebo pod úřední závěrou, nebo při dopravě z výroby do volného skladiště nebo opačně,

nebo při dopravě k vývozu do ciziny; tato dávka má přednost před všemi nároky plynoucími z titulů soukromoprávních.

V takových případech nemohou výrobky býti předmětem volného oběhu z důvodu jakéhokoliv nároku odvozeného ze soukromoprávních titulů, dokud na nich vážnouci dávka není zapravena nebo uvěřena.

Z toho dedukuje Myrbach, že nárok na zaplacení dávky se v první řadě řídí proti věci a nikoliv proti osobám. Myrbach řadí proto dávku z cukru mezi „daně na věci“ (Sachsteuern), pod čímž rozumí to, že dávka vázne na věci, t. j. že jest podstatnou součástí věci (Finanzrecht, str. 71), k osobám pak že teprve v druhé řadě sluší přihlížeti jako ku platitelům (als Zahler). Myrbach považuje tento stav za jakési věcné právo, jež se dá srovnati s právem retenčním; osobní povinnost ku placení dávky z cukru jest tedy Myrbachovi pouhým ručením za dávku. Něco podobného uvidíme též u poplatků, jež se platí kolky. Jedná se tu dle Myrbacha o „steuerpflichtige Sache“. Primární nárok jest řízen proti věci, osobní povinnost platiti dávku jest vlastně pouhým ručením, tedy něčím subsidiárním.

Proti tomu lze však uvést:

a) Již zařazení osobní povinnosti v zákoně před věcným ručením dokazuje, že zákon sám považuje osobní povinnosti § 4 za primární, věcné ručení dle § 6 pak za druhotné.

b) § 6 nikterak nevylučuje platební povinnosti dle § 4.

c) Ustanovení §§ 7 a 8 nejsou vlastně ničím jiným než rozšířením osobní povinnosti („nicht ohnedies verpflichtet ist“).

d) Řekli jsme již dříve, že dle § 30 mohou finanční orgány časem vyšetřovati váhu vyrobených zásob. Shledá-li se jistý schodek vůči poslední revisi, pak jest podnikatel povinen, a to i tehdy, kdyby schodek nebyl faktický, nýbrž pouze číselný (na př. způsobený chybami při zápisech, špatným vážením), zapraviti příslušnou dávku. Zde jest tedy povinnost zdaniti zboží, které nebylo ani vyrobeno. Na kterých výrobcích tedy dávka vázla?

e) Jsou-li vyplněny jisté podmínky, mohou býti výrobky, jež jsou určeny k vývozu do ciziny, vyklizeny bez daně (§ 42). Jak může tedy na nich váznouti daň? Tak se to má i se vzorky cukru (§ 43 zák. a § 26 prov. nař.).

f) Stát nemůže sáhnouti na výrobek, dokud jest ve výrobních místnostech.

E. Stadium, kdy výrobek již opustil výrobní místnost.

Dle § 12, al. 3, jsou železniční (paroplavební) podnikatelstva povinna podávati jisté průkazy o transportu cukerních výrobků jimi zprostředkovaném. Neplnění povinnosti této se trestá dle § 459 důch. tr. zák.



§§ 27 a 28 ukládají těm, kdo obchodují s cukrem, nebo ho prodávají, nebo vůbec provozují nějakou živnost, v níž se používá cukru, jisté povinnosti, na př. povinnost ohlásiti obchod nebo živnost v jisté době před tím, než začnou obchodovati aneb prováděti živnost, dále povinnost přesvědčiti se v okamžiku, kdy přebírají výrobky, zda jsou tyto skutečně opatřeny úředními známkami, a kdyby tomu tak nebylo anebo známky byly nepravé, ohlásiti to finanční správě. § 28 ukládá těmto osobám, aby podaly průkaz o tom, odkud výrobky pobíraly nebo zda byly zdaněny nebo vyceleny, naleznou-li se tyto výrobky beze známek u nich v době, kdy těmito známkami měly býti opatřeny. Touž povinnost ukládá § 28, lit. 2, ještě jiným osobám. Neplnění těchto povinností se trestá dle §§ 344, 379 až 383 důch. tr. zák., pak §§ 50 a 55 zák. o dani z cukru. Konečně sluší ještě poukázati na to, že zákon ukládá dle § 19 i pro případ přerušení nebo úplné zastavení výroby zvláštní povinnosti, jejichž neplnění se trestá dle důchodkového trestního zákona.

Uvedli jsme celou řadu povinností, jež zákony o dani z piva a cukru ukládají různým osobám. Komplex všech těchto povinností tvoří při stejném subjektu „berní povinnost“ tohoto subjektu uloženou mu právní normou o dani z piva nebo cukru. Všechny tyto povinnosti jsou vynutitelnými, tedy právními, a jsou opět — jak jsme již podotkli při osobních daních přímých — se stanoviska normativního právě takovými povinnostmi jako povinnosti stanovené normami o daních přímých. Berní povinnost jest při dávce z piva a cukru jakož i ostatních daních konsumních spojena se skutečnostmi právě tak jako při daních přímých; skutečnosti tyto jsou vždy dány právními normami. Nevidíme v tomto směru žádného protikladu mezi dávkami přímými a nepřímými, jak to činí Otto Mayer v „Deutsches Verwaltungsrecht“ (2. vyd.) v § 27, III.

#### 4. Poplatky.

##### I. Skutečnosti při poplatcích.

Dle § 1 cís. patentu ze dne 9. února 1850, ř. z. čís. 50, a dodatků (novel) k tomuto provisornímu zákonu „podléhají poplatku (dávce)“:

a) právní jednání mezi živými buď vždy nebo jen tehdy, je-li o nich zřízena listina právní;

b) převody statků z důvodu úmrtí;

c) vysvědčení, knihy obchodníků, živnostníků a průmyslníků;

d) podání u státního, zemského nebo obecního zastupitelství, nebo u úřadů a ústavů obstarávajících záležitosti státu, zemí nebo obcí, nebo úředních osob tyto úřady, případně ústavy zastupujících, zápis do veřejných knih, jimž se nabývají věcná práva, úřední vyhotovení, zvláště poplatky za jednání soudní.

Blíže pak poznačeny jsou tyto „předměty“ dávky, jak je zákon nazývá, v tarifu připojeném k zákonu a v dodatcích ku poplatkovému zákonu.

Již z těchto různých skupin předmětů poplatků lze souditi, že skutečnosti, s nimiž zákon spojuje stav „podléhati dávce“, tedy „berní povinnost“, jsou velmi rozmanité. Zejména chceme uvésti tyto:

a) uzavření právního jednání samo o sobě, t. j. bez zřízení listiny, jedná-li se o úplatné nebo bezúplatné převody statků nemovitých;

b) uzavření jiných právních jednání a vyhotovení právní listiny o příslušném jednání (§ 1, lit. A., bod 3 popl. zák.).

V obou těchto případech jest právní jednání uzavřeno, nastaly-li skutečnosti, jež občanské zákony (bürgerliche Gesetze“, t. j. zákony, jež se shrnují pod názvem civilní právo) pro uzavření právního jednání vyžadují;

c) skutečnosti, s nimiž dle občanského práva jest spojeno nabytí práv dědických (odkazovnických);

d) vyhotovení vysvědčení;

e) vedení obchodních a živnostenských knih;

f) zápisy do veřejných (pozemkových) knih;

g) podání žalob, stížností, ohlášek živnostenských, opravných prostředků atd. u příslušných orgánů nebo úřadů;

h) úřední jednání (vynesení soudních rozsudků nebo usnesení, výtahy z veřejných knih, vydání úředních osvědčení, cestovních pasů, honebních lístků a pod.);

i) přínos listin vystavených v cizozemí do tuzemska;

k) držení statků jistými právními subjekty podléhajícími poplatkovému ekvivalentu (jako náhrady za převodní poplatky, tarifní položka 106 B., lit. e) zák. ze dne 13. prosince 1862, ř. z. čís. 89), a uplynutí jisté doby od okamžiku, co držba byla nabyta.

## II. Povinnosti se skutečnostmi spojené.

Technické důvody vybírání poplatků vedly k tomu, že dávka může býti v některých případech (§ 4 poplatkového zákona a § 6 zákona ze dne 13. prosince 1862, ř. z. čís. 89) zapraven v kolicích. Jsou to zvláště případy, kde se jedná buď o menší poplatky vůbec anebo o větší poplatky t. zv. stupnicové. Tato forma jest jak v zájmu a pohodlí obecnstva, tak i v zájmu úřadů, poněvadž úřady ohláškami nejsou zbytečně zatěžovány. To má ovšem za následek, že se dávka platí — a ovšem také neplatí — bez vědomí finančních úřadů. Aby se tudíž předešlo různým možnostem vyhnouti se dávce, jsou pro případy, kdy lze dávku platiti kolkem, uloženy zvláštní povinnosti.



Povinnosti tyto jsou vyznačeny v nařízení ministra financí ze dne 28. března 1854, ř. z. čís. 70. Za hlavní zásadu prohlašuje toto nařízení (§ 3), že každou listinu nebo spis kolkem podléhající jest psáti na papíře kolkem již opatřeném; zároveň jest ustanoveno, jak má býti kolek upevněn a jakým způsobem přepsán. Není-li tato povinnost vyplněna, jest dle § 14 téhož nařízení míti za to, že listina nebo spis i tehdy, je-li kolkem sice opatřena, avšak kolek není řádně přepsán, není kolkovaná, což má za následek trest dle § 79 popl. zákona.

Toto nařízení připouští výjimky (§ 4), na příklad: pro podání, úřední protokoly sepsané v záležitostech stran, obsahují-li právní jednání, knihy obchodníků a živnostníků a jiné. V těchto případech může sice býti kolek nalepen již na listinách nebo spisech hotových, avšak zase jen způsobem, jež nařizuje § 5 téhož nařízení, na př. podání třeba kolkovati dříve než se předá příslušnému úřadu nebo orgánu, obchodní knihy třeba kolkovati, dříve než se začne do nich zapisovati. Jest povinností úřadů, aby kolky, které v těchto případech ovšem zůstávají nepřepsány, obliterovaly; pro jisté případy však stihá stranu samu povinnost dotyčné listiny nebo spisy přinést k některému veřejnému úřadu k obliteraci (§ 7, odst. 4). Další povinnosti jsou uvedeny v §§ 10 a 11 tohoto nařízení.

Poplatkový zákon připouští též v § 28 popl. zákona, aby z listin a spisů, z nichž zpravidla poplatky se platí kolkem, mohly býti poplatky placeny přímo. V těchto případech může dle § 12 zákona ze dne 13. prosince 1862, ř. z. čís. 89, všem společnostem, ústavům a osobám, jimž toto přímé placení bylo dovoleno, býti uložena povinnost vésti za účelem kontroly jisté záznamy.

Chceme ještě uvéstí jeden druh povinnosti zvlášť důležité. Dle § 13 zákona ze dne 8. března 1876, ř. z. čís. 26, jest zapraviti směnečný poplatek dříve, než papír určený pro směnku vůbec někdo podepíše. Tato povinnost se podstatně kryje se shora zmíněnou zásadou dle § 3 nař. min. fin. ze dne 28. března 1854, ř. z. čís. 70. Zákon z roku 1876 stanoví však zvláštní způsob, jímž výlučně možno splniti řečené povinnosti při směnkách (viz § 14 tohoto zákona).

Neplnění všech uvedených povinností se trestá dle § 79 popl. zák., příp. jiných zákonů, na př. ze dne 13. prosince 1862, ř. z. čís. 89, 8. března 1876, ř. z. čís. 26 a j.

Řekli jsme dříve, že technické důvody vybírání poplatků vedly k zavedení kolků. Účel toho jest vyjádřen v dříve uvedeném nařízení ministra financí ze dne 28. března 1854, ř. z. čís. 70, takto: „Um die Entrichtung der Stempelabgabe zu erleichtern und die mit ihrer Einhebung verbundenen Kosten zu vermindern.“ Z toho vysvitá, že kolek jest pouhým prostředkem ku placení dávky. Přes to však tato forma placení nadělala theorii mnoho starostí.

Dle Myrbacha (Finanzrecht, str. 72) žádá zákon zcela všeobecně, aby jisté listiny a spisy byly kolkovány dříve než jsou vyhotoveny anebo než se jich použije, aniž by předem stanovil závazek nějakého určitého subjektu (persönliches Schuldverhältnis). Myrbach praví, že příslušnou listinu může okolkovati kdokoliv. Finanční správě nezáleží prý na tom, kdo tuto povinnost vyplnil, když již povinnost jednou vyplněna jest. Také nemůže ten, kdo tuto povinnost, nejza třeba v pražádném poměru k obsahu listiny, vyplnil, žádati vrácení z titulu, že bylo placeno indebité. Tato povinnost může býti tedy vyplněna od kohokoliv, takže zde není předem povinností nějakého určitého subjektu. To by bylo ovšem správné, kdybychom nepřihlíželi k jiným ustanovením poplatkového zákona o tom, kdo jest dle výslovného ustanovení tohoto zákona povinen kolkovou povinnost splniti. Okolnost, že povinnost může právoplatně vyplniti kdokoliv, nevylučuje přece normy, že povinnost tu určitý subjekt vyplniti má. Povinnost bez subjektu není povinností. Subjektem povinností jest ten, při němž skutečnosti, na něž právní norma víže onu povinnost, konkrétně nastanou. Pro toho, kdo nějakou povinnost uloženou jinému dobrovolně vyplnil, třeba s tímž výsledkem, jako by ji býval vyplnil skutečný subjekt povinností, není tato povinnost povinností. Nezáleží tedy na tom, že jistá povinnost může býti nějakým jiným vyplněna, nýbrž na tom, zda norma sama stanoví, kdo tuto povinnost plniti má. A poplatkový zákon stanoví velmi zevrubně (§ 64), kdo jest povinen kolkový poplatek platiti. Myrbach ovšem považuje tuto povinnost, jen za takové „ručení“, jako jest stanoveno v § 71 popl. zák. Jaké ručení, není-li primární povinností plniti? My bychom spíše měli za to, že toto ručení dle § 71 jest rozšířením primární povinnosti platební. Zákon chtěl právě z ohledu na to, že při placení kolkem může zůstat mnoho poplatných jednání finanční správě utajeno, rozšířiti okruh subjektů, na nichž dávka by se mohla vymáhati, co nejvíce. Povinnost zaplatiti dávku (tedy povinnost primární) v kolcích uložil osobám, jež jsou, abychom tak řekli, bezprostředně a ve vyšší míře zúčastněny na obsahu listiny nebo spisů (vystavitel, příjemce listiny, osoby, v jejich prospěch se listina nebo spis zřizuje, osoby, pro něž se vysvědčení vystavuje, zkrátka osoby, v jejich zájmu se poplatná jednání dějí). „Ručení“ uložil pak zákon (§ 71) osobám účastněným sice na tomto jednání, avšak v míře nižší. Přes to však, že zákon stanoví pouze ručení, nestanoví povinnosti subsidiární, nýbrž stanoví solidární povinnost ručitelů s primárními dlužníky, takže je zde vlastně stanoven poměr solidarity dle § 896 obč. zákona. Pro praxi ovšem jest to stejné, považujeme-li povinnost dle § 71 popl. zákona za rozšířenou povinnost platební anebo povinností dle § 64 za rozšířenou povinnost ručení.



Myrbach připouští povinnost jistého určitého subjektu pouze pro ten případ, když povinnost vůbec vyplněna nebyla; teprve tehdy lze se domáhati plnění na určitém subjektu. Těžko si představit, jak by bylo možno domáhati se plnění jisté povinnosti na někom, kdyby jeho povinnost již dříve nebyla existovala. Platebním rozkazem, jímž se poplatek pro nedodaný kolek někomu „předpíše“, nevzniká jeho povinnost; ta již zde musela býti, aby právě mu mohl býti poplatek předsán. Tento názor by také vedl k podivuhodnému právnímu stavu: chei na př. sepsati listinu o nějakém hotovém právním jednání, z níž jest dlužno dle § 6 zákona ze dne 13. prosince 1862, ř. z. čís. 89, platiti poplatek v kolecích; poněvadž kolkové povinnosti může dostáti kdokoliv, nejsem já, dříve než počnu listinu psáti, konkrétně povinen tuto povinnost plniti. Když však jsem smlouvu napsal a vyhotovil, a kolku ani já ani nikdo jiný — což také zpravidla nikdo činiti nebude — nedodal, pak teprve, tedy „wenn eine Gesetzwidrigkeit bereits vorliegt“, vidím, že zde skutečně byla konkrétní povinnost jistých určitých osob (§ 64 popl. zák.), mezi těmi také mé vlastní osoby, kolek dle předsaného způsobu dodati a přepsati.

Že konečně jest způsob stanovený v § 3 citovaného nařízení ex 1854 vyžadován jen z důvodů kautelárních a že povinnost dodati a přepsati kolek se víže až na vyhotovení, t. j. podepsání a vydání listiny vyplývá z toho, že v těch případech, kdy k podpisu vůbec nedojde, se kolek řádně připevněný a přepsaný finanční správou straně nahradí nebo vymění.

Kdyby byl dále názor, že v případech, kdy se poplatek platí v kolecích, není konkrétní subjektivní povinnosti, správným, nemohlo by začítí ani promlčení vyměřovacího práva finanční správy, poněvadž by zde nebylo konkrétní povinnosti, kterou § 1 zákona ze dne 18. března 1878, ř. z. čís. 31, pod slovem „Schuldigkeit“ má zajisté na mysli.

Že pak i zákon pohlíží na kolek jako na pouhý prostředek placení vysvítá z § 6, lit. B. zákona ze dne 13. prosince 1862, ř. z. čís. 89, dle něhož má poplatník volbu zaplatiti poplatek stupnicový přesahující 50 K buď přímo anebo v kolecích; v tomto posledním případě stíhají jej ovšem všechny povinnosti dříve uvedené.

Z uvedeného patrno, že i v těch případech, kdy poplatek se platí kolkem, existují skutečné normativní povinnosti jistých určitých subjektů.

Povinnosti jiných osob v případech, kde se dávka platí kolkem, jsou uvedeny v § 71 (ručení).

Podstatně jiné normativní povinnosti ukládá zákon pro případy, kdy poplatek jest zapraviti přímo (případy dle § 5 popl. zák.):

1. Dle § 43 popl. zák. mají všechna právní jednání nebo úřední výkony podléhající přímým poplatkům býti ohlášena

úřadům. Současně s ohláškou jest předložiti též listiny o tom zřízení. Neplnění této povinnosti trestá se dle § 79 a 80 popl. zákona.

2. V témž § 43 jest stanovena povinnost předložiti úřadům potřebné průkazy a pomůcky. Sem spadá zvláště povinnost v § 46 stanovená předložiti pozůstalostnímu úřadu průkaz o pozůstalosti s obsahem normativně stanoveným (viz novelu z roku 1915 a příslušné prováděcí nařízení). Neplnění těchto povinností se trestá pořádkovými pokutami (výnos min. fin. ze dne 6. dubna 1856, ř. z. čís. 50).

3. Další normativní povinností v této skupině jest povinnost zaplatiti poplatek přímo, t. j. nikoliv v kolcích, nýbrž hotovými u příslušné státní pokladny. § 60, odst. 1, praví: „Předepsaný poplatek má se zapraviti, jakmile příslušný úřad ho osobě poplatkem povinné oznámil.“ Toto oznámení se děje zpravidla písemně t. zv. platebním rozkazem. Tento rozkaz má též význam jako rozkaz při osobních daních přímých. Dle Myrbacha jest tento rozkaz rovněž autoritativním aktem, jímž vytvořuje se povinnost dávku zaplatiti. Poukazujeme zde na to, co jsme o platebním rozkazu řekli při osobních daních přímých. Práv-li § 42 popl. zák.: „Poplatek, jenž se má přímo zapraviti (§ 5), v y m ě ř í příslušné úřady,“ neznamená to opět nic jiného, než že příslušný úřad stanoví ciferně výši poplatku vyplývajícího z povinnostního poměru již existujícího; oznámení výše tohoto poplatku není tudíž žádným autoritativním aktem, jímž by povinnost zaplatiti poplatek teprve vznikala. Povinnost zaplatiti dávku jest součástí komplexu povinností tvořícího stav, jejž zoveme „berní povinnost“, kterýžto stav jest vyjádřen slovy „podléhati dávce“ v § 1 popl. zák., ex 1850. Tento paragraf pak jest, pokud se jedná o právní jednání podléhající poplatku přímému, doplněn § 44. Tento praví: „Jedná-li se o právní jednání, nastává právo státu na poplatek v okamžiku, v němž právní jednání v tuzemsku se uzavře.“ Právo státu na poplatek nemůže tedy znamenati nic jiného než komplex povinností, které vedou k realizaci tohoto práva; mezi těmito povinnostmi jest beze sporu též povinnost zapraviti poplatek. Z § 49 pak vysvítá, že zákon považuje za skutečnost, na niž se víže berní povinnost, týkající se poplatků převodu statků z důvodu úmrtí, dědický nápad (§§ 536, 545 a 703 obč. zákona) a nikoliv platební rozkaz.

Při zápisu do veřejných knih jest, jak z § 1, lit. D., čís. 2, vysvítá, onou skutečností výkon zápisu. Podobně při úředních jednáních podléhajících přímým poplatkům jest touto skutečností úřední výkon.

Doručení platebního rozkazu jest pouhým faktem, jímž poplatník se upozorňuje, že má povinnost platební již dříve nastavši plniti a že tato povinnost může býti exekucí vynucena



(§ 60 poslední odstavec). Že ani zákon sám platební rozkaz nepokládá za autoritativní akt, jímž se povinnost platiti poplatek teprve vytváří, vysvítá také z toho, že dle § 6, lit. C., zák. ze dne 13. prosince 1862, ř. z. čís. 89, lze tak zvané procentuální poplatky, jež spadají pod ustanovení § 5 o přímém placení a na něž se tudíž § 60 zásadně také vztahuje, v jistých případech platiti kolky, tedy bez zvláštního platebního rozkazu.

Neplnění povinnosti poplatek zapraviti má za následek, jak již bylo řečeno, exekuci (§ 60 posl. odst. popl. zák.).

### III. Subjekty řečených povinností.

Subjekty povinnosti ohlásiti, že jisté právní jednání bylo uzavřeno, jsou vypočteny v § 44 popl. zák. Jsou to v první řadě veřejné úřady a soudy, bylo-li právní jednání uzavřeno u nich, pak notáři a právní zástupcové, již byli účastněni při uzavření právního jednání a konečně, nebylo-li právní jednání uzavřeno před uvedenými orgány nebo zástupci, obě smluvní strany. Byla-li právní listina zřízená o právním jednání v cizině přinesena do tuzemska, jest povinen k ohlášce ten, do jehož rukou se listina v tuzemsku dostala.

Tuto povinnost, pokud je uložena úřadům a soudům, jakož i povinnosti soudů dle §§ 43, 45, 46 a 47, totiž dodati pomůcky finanční správě jakož i ohlásiti různé soudní výkony této správě považujeme za povinnosti imperativní.

Subjektem povinnosti předložiti úřadům potřebné průkazy a pomůcky stihá výlučně osoby, které jsou povinny přímý poplatek platiti; zvláštní pak povinnost předložiti pozůstalostnímu úřadu průkaz o pozůstalosti jest výlučně uložena (hlavnímu) dědici. Povinnost zaplatiti poplatek přímo mají subjekty vypočtené v § 68; s těmito pak ručí osobně, t. j. celým svým jměním a solidárně (§ 896 obč. zák.), totiž rukou společnou a nerozdílnou osoby vyjmenované v §§ 73 a 74.

Kromě těchto osob, které ručí osobně a solidárně, zná poplatkový zákon osoby, které nejsou sice povinny osobně nějakým závazkem, které však stihá povinnost trpěti, aby stát vymáhal si nezaplacený poplatek exekucí věcí nebo práv spadajících do jmění těchto osob. Dle § 72 vázne poplatek z převodu statků na převedené věci, což platí zvláště též o poplatku z dědictví a odkazu; poplatek ze zápisu do veřejných knih vázne na věcném právu, jehož oprávněný zápisem nabyt. Tento právní institut zove zákon věcným ručením. Znamená to pak, že poplatek, jenž je nedobytný u osob, jež jsou osobně povinny poplatek platiti, může býti vymožen exekucí převedené věci nebo nabytého věcného práva. Exekuce se tedy vlastně vede proti pozdějším držitelům převedeného statku, tedy singulárním právním nástupcům vlastních osob původně povinných k zaplacení dávky; ovšem vede se tato exekuce proti těmto držitelům nikoliv osobně, totiž na celé jejich jmění, nýbrž pouze na

ručící věc jako část jejich jmění. Povinnost těchto právních sukeesorů spočívá tedy v tom, že musí trpěti, aby stát sáhl na jejich majetek pro neplnění povinností osobami jinými.

### 5. Daň z převodu statků a z pracovních výkonů.

(Hlava 1. zákona ze dne 11. prosince 1919, čís. 658 Sb. zák. a nař.)

Platnost zákona jest sice omezena koncem roku 1923; nicméně ji uvádíme, poněvadž jest to jednak daň nová a jednak, jsouc jasně a systematicky upravena, se stanoviska normativního velmi instruktivní.

Dle § 1 jsou podrobeny této dani úplatné tuzemské převody (dodávky) statků určených v § 2, jež se dějí ke splnění smlouvy zeizovací, smlouvy o dílo a obchodů komisionářských a úplatné výkony tuzemské vytčené v § 3. Bez ohledu na úplatnost dodávky jsou dani podrobeny dodávky mezi různými závody téhož podniku a dodávky mezi souvislými podniky a závody téhož majitele (§ 1, odst. 4)<sup>\*)</sup>; dani jest konečně podrobeno, vezmou-li se bez úplaty předměty z vlastního podniku pro domácnost neb jiné nevýdělečné upotřebení (odst. 5). Téhož rčení „dani jsou podrobeny“ užívají §§ 2 a 3.

Jelikož dle odst. 2 § 1 na tom nezáleží, byly-li dodávka neb výkon opravdu uskutečněny anebo byla-li skutečně převedena fyzická držba čili nic, jest míti za to, že pod slovem „převody“ v odst. 1 § 1 lze rozuměti uzavření právního jednání, jímž nabyvatel nabyl právního titulu na uskutečnění převodu. Skutečností však, na niž zákon víže onen trpný stav, jež vyjádřuje slovy „jsou podrobeny dani“ a jež my jsme šhora pojmenovali „berní povinností“, není jak z § 11 zákona vysvítá, pouhé nabytí právního titulu na převod. Dle tohoto paragrafu totiž vzniká při úplatných dodávkách nárok státu na daň v době placení. Teprve se skutečností placení (úplaty za dodávku) jest tedy dle § 11 spojena daňová povinnost. To platí pro úplatné dodávky; při dodávkách, při nichž zákon úplatnosti nepředpokládá (na př. § 1, odst. 4 a 5) vzniká nárok státu na daň v době dodávky. Pro vznik daňové povinnosti při výkonech není podobného ustanovení v zákoně. Z § 18, jenž dovoluje, aby vrácená úplata z daňového základu byla odpočtena, a neobmezuje tento případ pouze pro úplatné dodávky, vysvítá, že ustanovení § 11 zákona vztahuje se také na pracovní výkony.

Skutečnosti, na něž zákon o dani z převodu statků a z pracovních výkonů víže daňovou povinností, jest tedy uzavření právního jednání, jímž nabyvatel nabývá právního titulu

<sup>\*)</sup> Ustanovení toto vstoupí v platnost dle § 48 zák. teprve dnem, který určí zvláštní nařízení. Toto však posud vydáno nebylo.



na uskutečnění příslušných převodů nebo výkonů, a pokud se jedná o dodávky, jež nejsou takovými, při nichž zákon úplatnosti nepředpokládá, skutečnost splacení úplaty.

Jako při ostatních shora zmíněných daních tak i zde trpný stav „berní povinnost“ zahrnuje v sobě celý komplex povinností. Jsou to jednak povinnosti platitele daně a jednak povinnosti jiných osob.

Dle § 5 lze platitele daně rozdělit ve dvě skupiny: nepodnikatele a podnikatele, případně osoby, jež podnikatele nahrazují v konkursním řízení a při dražbách.

Povinnosti nepodnikatele jsou vyčerpány v § 13. Dle odstavce 1. tohoto paragrafu jsou nepodnikatelé v případě příležitostné dodávky povinni pod následky vyznačenými v § 42 do 14ti dnů vydati nabyvateli potvrzení jistého zákonem předepsaného obsahu. Zákon nařizuje, aby v tomto potvrzení bylo též udáno, zda a co tyto osoby povinné potvrzení vydati z úplaty obdržely. Jest zde tedy možnost, že neobdržely vůbec ničeho. Zákon jim tedy ukládá povinnost konati něco v době, kdy daňová povinnost dle § 11 ještě vůbec nevznikla. Berní povinnost, jež zahrnuje všechny povinnosti finanční normou uložené, vzniká tedy v tomto případě dříve než v době placení.

Další povinnosti stíhající nepodnikatele jest odváděti daň z tohoto právě zmíněného potvrzení ve formě listinného kolku. Jelikož dle zákona platí ohledně odvádění poplatků z listinného osvědčení předpisy poplatkového zákona (odst. 3, § 13) — není-li totiž v zákoně něco jiného výslovně stanoveno —, stíhají nepodnikatele, pokud se týče této povinnosti, všechny povinnosti, jež ukládá poplatkový zákon pro případy, platí-li se poplatek kolkem.

Pokud se týče povinností podnikatele, tu uvádíme především, že zákon stanoví některé speciální povinnosti pro podnikatele jako platitele daně (§§ 14, 16 a 17). Zda tyto povinnosti týkají se též osob uvedených v č. 2 a 3 § 5 zákona, přesně ze zákona nevysvítá. Naproti tomu stíhají všechny povinnosti uložené tuzemským podnikatelům zástupce cizozemských obchodníků a živnostníků jmenované těmito dle § 14, odst. 2.

Uvádíme nejdříve povinnost, jež § 14 ukládá podnikateli jako platiteli daně. Tento jest povinen ohlásiti svůj podnik finančnímu úřadu během jisté lhůty. Pokud se tedy týče nových podniků, tu zákon ukládá určitým subjektům jistou povinnost, již dlužno plniti dříve než daňová povinnost dle § 11 vznikla. Tato povinnost jest povinností právní, poněvadž může dle § 43 býti vynucena pořádkovou pokutou. Další povinnosti stíhající podnikatele jako platitele jsou uloženy již pro dobu po vzniku daňové povinnosti, totiž po uskutečnění placení: sem patří povinnosti týkající se daňové kontroly dle § 16 (povinnost vésti záznamy a podati finančním úřadům žádaná vy-

světlení), a povinnost přiznati daň dle § 17. Neplnění těchto povinností se trestá dle §§ 42 a 43. Kromě toho má neplnění těchto povinností v zápětí další povinnost dle § 19. Má-li totiž finanční úřad přiznání za nesprávné a odepře-li platitel daně podati dostatečné vysvětlení anebo nepodá-li přiznání vůbec, může finanční správa provésti odhad celkové sumy úplat podrobených dani, je-li potřeba, po slyšení znalců. Platitel daně jest v tomto případě povinen podati žádaná vysvětlení a předložiti obchodní záznamy a korespondenci potřebnou pro odhad.

Ustanovení dle § 14, 16 a 17 jsou řízena podnikatelům jako platitelům daně, nikoliv tedy osobám uvedeným v § 5, bod 2 a 3. Naproti tomu mluví § 19 v prvních dvou větách o platiteli daně vůbec; vztahuje se tedy tato povinnost v § 19 vymezená — totiž podati žádaná vysvětlení a předložiti obchodní záznam a potřebnou korespondenci — i na osoby uvedené v § 5, bod. 2 a 3. Výsledek odhadu řádně odůvodněný má býti však dle znění zákona oznámen pouze podnikateli, nikoliv tedy osobám jmenovaným v § 5, č. 2 a 3.

Každého platitele daně, tedy všechny osoby vytčené v § 5, bod 1 až 4, stihá povinnost zapraviti daň do třiceti dnů po doručení výměru. Zde lze opět poukázati k tomu, že toto ustanovení (§ 20) — právě tak jako při ostatních druhích daně, při nichž vyměřená daň se oznamuje poplatníku daňovým výměrem — netvoří nijak nového právního poměru, poněvadž povinnost platiti daň jako součástka berní povinnosti jest dle § 11 spojena již se skutečností placení. Výměr daňový jest tedy pouhým oznámením, že má býti platební povinnost plněna. Neplnění této povinnosti podléhá dle ustanovení § 23 exekuci.

Z povinností stihajících jiné osoby než platitele daně sluší uvésti:

1. Dle § 13, al. 6 — jedná-li se totiž o daň u příležitostných dodávek nepodnikatelů — jest povinen nabyvatel v případě, že mu dodavatel nezašle včas vůbec žádného listinného osvědčení, do měsíce po uzavření obchodu učiniti o tom oznámení finančním úřadům s obsahem zákonem přesně vytčeným. Neplnění této povinnosti trestá se dle poplatkových pravidel (§ 47). Přímá trestní sankce v zákoně samém není stanovena, neboť v § 13, al. 6, neuvádí zákon § 42 jako v odstavci prvním, v § 42 samém pak trestní sankce pro takové případy není a v § 43 rovněž ne.

Jedná-li se o daň u dodávek a výkonů podnikatelů, jest nabyvatel dle odstavce 3 § 17 povinen, po uplynutí daňového období (§ 15) podati přiznání také pro dobu až do odevzdání podniku v tom případě, že se závod prodá v celku a prodávatel nepodá přiznání včas. Nabyvatel neplnící tuto povinnost trestá se dle § 42, příp. § 43.

Nabyvatel ručí dále dle § 8, odst. 1 za daň připadající na běžné daňové období nerozdílnou rukou s bývalým majitelem



podniku v případě, že se podnik prodá. Neplnění této povinnosti má za následek exekuci.

2. Jiné osoby ručící za daň jsou uvedeny v § 8, odst. 2 a 3.

3. Osoby, které z úředního příkazu spolupůsobily (kromě státních zřízenců) při vyměrování daně, jsou dle § 41 povinny o zařízeních a poměrech obchodů a živností, o kterých se při vykonávání svého úřadu dověděly, zachovávatí přísnou mlčenlivost a nepodnikati ničeho, čím by se mohlo prozraditi obchodní tajemství. Porušení této povinnosti trestá se dle § 42.

4. Osoby, které se zúčastnily právního jednání zavdavšího podnět k vyměření daně, jsou dle § 46, al. 2, povinny dodati finančním úřadům na požádání vysvětlení potřebná k vyměření daně a předložiti spisy o těchto právních jednáních. Neplnění těchto povinností trestá se dle poplatkových pravidel (§ 47).

Povinnosti státních zřízenců dle § 41 (k mlčenlivosti) a obcí dle § 46 (poskytnouti státním úřadům každou pomoc za účelem vyměření daně atd.) považujeme za povinnosti imperativní.

### **§ 8. Heteronomní ráz berní povinnosti; „povinnost“ východiskem normativního uvažování.**

Shrneme-li všechny (normativní) povinnosti u všech zmíněných druhů dávek uvedené, shledáme povinnosti, jež jsou sice na venek velmi rozmanité a různé, jež se však dají bez ohledu na zvláštnost dávky rozvrhnouti takto:

a) povinnosti, jichž plnění má úřadům usnadniti zjištění existence a rozsah oněch faktických stavů, resp. skutečností, jež jsou rozhodnými pro subjekt a výši dávky; sem náležejí různé ohlášky, z nichž nejdůležitější jest povinnost podati příznání k dani nebo ohlásiti jisté skutečnosti, na něž zákon víze plnění platební povinnosti; pak povinnost vésti zápisy, povinnost předložiti pomůcky atd.

b) povinnost trpěti jistá jednání finančních orgánů směřující k zajištění existence a rozsahu oněch sub a) uvedených faktických stavů, resp. skutečností; sem náleží povinnost podrobiti se kontrole finančních orgánů, uposlechnouti vyzvání orgánů ukládacích a podati příslušná vysvětlení atd.;

c) povinnost realizovati platební povinnost již dříve vzniknuvší na základě skutečností, s nimiž dle právního řádu jest spjata berní povinnost.

Toto rozvržení odpovídá obsahu jednotlivých povinností; obsah tento jest však patrným teprve při skutečném vyplnění povinnosti, jest to tedy, abychom tak řekli, kritérium vnější. Vnitřní pojem povinnosti tím dán není a nedá se normativně vůbec definovati. Zdálo by se, že jest to vědomí zavázaného subjektu, že má něco konati. Tomu jest ovšem tak

snad při povinnostech autonomních; jinak jest tomu při povinnosti právní, která má ráz heteronomní. Pro tuto povinnost jest nerozhodnou okolnost, zda jest subjektem svým uvědomována nebo cítěna, neboť berní povinnost jest uložena i takovým subjektům, jež si ji ani uvědomiti ani ji cítiti nemohou (akciové společnosti, družstva, společenstva atd., zkrátka právnické osoby), anebo takovým, jež sice mají psychickou schopnost si ji uvědomiti, ale nemohou tak učiniti, poněvadž jí prostě neznají. Neznalost zákona neomlouvá. Typickým příkladem pro toto jest povinnost uvedená při poplatech, jež se platí kolkem: dle § 21 popl. zák. a § 3 nař. ze dne 28. března 1854, ř. z. čís. 70, jest zásadou, že každá kolku podléhající listina nebo spis musí býti opatřena příslušným kolkem dříve, než se na ni začne psát; tento kolek pak musí býti dle způsobu normou zcela přesně určeného přepsán a považuje se, není-li toto vyplněno, za nedodaný. To znamená: subjekt jest si úplně vědom povinnosti platiti daň; chce ji platiti, přilepí kolek a jest přesvědčen, neznaje hořejšího ustanovení, že skutečně své povinnosti zapraviti dávkou dostál. Kolek však nebyl řádně připevněn a přepsán a považuje se proto za nedodaný, t. j. povinnost platební nebyla splněna a subjekt musí platiti dávkou ještě jednou a může býti případně trestán. Subjekt jistě jedná bona fide a přece nelze ho osvoboditi od opětného placení; jedná se s ním tak, jako by byl kolku nedodal, t. j. přičítá se mu jisté porušení povinnosti, třeba že ho subjektivně, v jeho mysli, vůbec nebylo. I při ostatních povinnostech obsažených v berní povinnosti mají se věci podobně. Zvláště komplikované řízení při různých druzích dávek vyžaduje přísných kautel: ohlášek, zápisů a pod. Tyto povinnosti nejsou po většině ani známy; mnohý by nechtěl jednati proti těmto povinnostem a rád by je plnil. Neplní-li jich však — ať vědomě či nevědomě —, přičítá se mu toto neplnění, t. j. činí se odpovědným za neplnění povinnosti a případně se i trestá. § 30 cuk. zák. dovoluje finanční správě konati časem šetření množství vyrobeného cukru. Nalezne-li při tomto schodek, jest podnikatel povinen — nehledě ku případným trestným následkům —, tento schodek zdaniti bez ohledu na to, zda skutečně existuje anebo jen vyplývá z početních omylů.

Povinnosti zahrnuté v povinnosti berní jsou tudíž povinnostmi právními, heteronomními, jichž neplnění se subjektu přičítá, ať již je subjekt uznával nebo neuznával, plniti chtěl nebo nechtěl; on je jednoduše plniti měl. Právní povinnost se tedy subjektu přičítá tak, jako by si býval povinnosti uvědomil a subjekt se činí za neplnění povinnosti odpovědným. (Při všech shora uvedených povinnostech jsme úmyslně poukázali na prostředky, jimiž jejich plnění se dá vynutiti státem.) Má tedy právní povinnost býti konána vždy, i když není uvědomována. Jest to tedy jakási skupina vyšších povinností. Jsou to zajiště důvody teleologické, které vyžadují, aby tyto povinnosti



byly plněny vždy. Jako však teleologické důvody normy sluší dělití od ustanovení hotové normy, tak také i teleologické důvody proto, že jistá skupina povinností má býti konána vždy, sluší dělití od normativních ustanovení, které toto konání mají zaručiti, totiž které stanoví vynutitelnost. Stanoví-li norma za tím účelem, aby zajistila plnění jisté povinnosti, ještě zvláštní ustanovení vyjadřující jistou podrobenost subjektu povinností vůči subjektu normy, pak tato ustanovení nemají jiného rázu, než aby vyjádřily heteronomní výraz této normy. Jejich normativní povaha se tím nikterak nemění. Na normativním charakteru povinnosti právní nemůže ničeho měniti to, vymezím-li i způsob této podrobenosti, t. j. tuto přičitatelnost = odpovědnost blíže. To ovšem nemohu učiniti jinak, než tím, že vymezím, čím je subjekt zodpověden, t. j. že uvedu následky neplnění povinnosti: nebude-li povinnost konána, bude povinnostní subjekt trestán nebo exekvován. To znamená, že již v normě stanovím vynutitelnost povinnosti. Považujeme tedy za kritérium heteronomních povinností vynutitelnost. Tím se na normativním právním rázu normy ničeho nemění, poněvadž jak jsme již častěji řekli, subjekt nemusí plniti povinnost s nutností přirozenou; tím se dokumentuje pouze heteronomní (právní) ráz normy. Jest zajisté možno, že dle úmyslu zákonodávceva nějaká právní norma má motivačně působiti a že proto opatřil zákon tuto normu vynutitelností. Působiti motivačně a býti vynutitelným není však identitou; není tedy také vynutitelnost sama znakem nazírání kausálního (jako jest jím motivační působení), a neruší hlediska normativního, jsouc vlastně pouhým vnějším výrazem heteronomního rázu právní normy.

Kdyby nebylo vynutitelnosti právní normy, pak by výrazem heteronomního rázu právní normy byl pouze vnější znak, že subjektem normy jest stát. V čem by se jevila tedy heteronomie? V čem by spočívalo tedy to, že jedna vůle má se podříditi vůli druhé? Jedině v tom, že bychom a priori připustili, že vůbec každá povinnost daná vůlí druhou může touto druhou vůlí býti vynucena, anebo že by žádná norma cizí vůlí uložená nemohla býti tak stanovena, aby bez dalšího nemohla býti touto cizí vůlí vynucena. A to nás vede k názoru, že ani Weyrova formule (Základy, str. 157): „Je myslitelná v rámci právního řádu povinnost některého subjektu, aniž by jí současně odpovídala povinnost (t. j. vůle) státu jednati (exekvovati, trestati)?“ při právní normě pojmu vynutitelnosti nevylučuje.

Heteronomní ráz právní normy nese dále s sebou, že je povinnost právní něčím pro sebe samostatným a rozlišným od okolnosti, zda plněním této povinnosti dostává se někomu nějaké výhody nebo prospěchu a zda tedy tento někdo má jakési „právo“ nebo „oprávnění“ (nárok) na to, aby povinnost

byla plněna. Mám-li něco konati, mám to konati proto, poně-  
vadž tak káže norma. Proč tak norma káže, jest pro mne  
vedlejší. Jest tedy také pro mne vedlejší, plyne-li z plnění  
mé povinnosti vedle toho, že uspokojuji normu, nějaká výhoda  
nebo oprávnění pro někoho jiného.

Zkoumejme blíže některé z povinností dříve uvedených.  
Někdo má na příklad povinnost podati pravdivé přiznání k dani.  
Jest zde proti této povinnosti nějaké „právo“ někoho? Jest  
tímto právem „právo“ orgánu státního uložiti této osobě pořá-  
dkovou pokutu? Toto právo přece přísluší jistě biologické  
jednotce jen jako orgánu úřad vykonávajícímu a tu jsme již  
dříve řekli, že tyto orgány užívající svých oprávnění jednají  
z povinnosti vůči státu, a že i stát jako vykonavatel právního  
řádu jest podroben tomuto řádu a všecka „oprávnění“ koná  
pouze u plnění své povinnosti. Povinnostnímu subjektu (původ-  
nímu) zdají se ovšem tato oprávnění orgánů „právem“, v pod-  
statě jsou však pouhými povinnostmi, neboť stát, t. j. jeho  
orgány jsou povinny používatí práv jim právním řádem daných  
právě k tomu účelu, aby normou stanovená povinnost byla  
vyplněna.

Jest proti této povinnosti podati pravdivé přiznání daně  
nějaké „právo“ jiných osob neorgánů? Není, leda že bychom  
považovali „právem“ udání u úřadu, že někdo zatajil důchody  
a podobné, ač úřad přece vůbec není povinen na takové udání  
zakročovati.

Stejně se to má s povinností trpěti daňovou kontrolu  
(na příklad při konsumních daních). Zákon o dávece z cukru  
(§ 21) mluví o „kontrolním právu“. Toto právo ovšem není zase  
ničím jiným než konáním organických povinností a žádným  
subjektivním právem.

Neplní-li někdo povinnosti platiti dávku, jest exekvován.  
Tuto exekuci provádí stát, případně jeho orgány. Jistě, že  
každý občan má na tom zájem, aby byly daně řádně placeny;  
v čem však se jeví jeho subjektivní právo na to, aby osoby  
povinny daně platiti, ale neplatící je, byly exekvovány?

Takovýchto povinností, proti nimž není subjektivního  
práva, jest mezi shora uvedenými povinnostmi, jak lze se z nich  
samých snadno přesvědčiti, více. Tento poznatek přibližuje nás  
tedy noetickému názoru, že pojmy „práva“ a „povinnosti“  
v oboru normativního poznávání nijak nejsou pojmy „co do  
důležitosti souřadné, nýbrž že pojem povinnosti jest  
nezbytným základem a východiskem každého  
normativního uvažování“. (Weyr, Základy, str. 151.)



## Oddíl druhý.

**Hledisko finanční vědy a finančního práva, pokud se týče úhrad mimořádných<sup>1)</sup>.****§ 9. Úvahy předcházející vzniku normy.****1. Teleologické úvahy před vznikem normy.****A. Daň či dluh?**

Jak hospodářství jednotlivcovo tak i hospodářství státní projevuje se v tom, že hospodář přijímá peníze a vydává je na jisté účely. Hospodářství státní je mnohem různotvárnější než hospodářství jednotlivcovo, zvlášť pokud se týče výdajů, které jsou diktovány účely doby. Stát jest především velikým správním tělesem, které má různá zařízení trvalá, jež jsou v zájmu každého jednotlivce a tím v zájmu všeho obyvatelstva. Stát má orgány správní, soudy, vojsko, poštu, železnice a jiné různé komunikace, jako jsou cesty pozemní a vodní, má rozvětvené školství atd. jako zařízení trvalá; pokrok však vyžaduje, aby všechna tato trvalá zařízení byla opravována, rozšiřována, lépe vybudována; ba přijdou doby, kdy na stát dolehnou úkoly rázu zcela mimořádného vyžadující velkého okamžitého nákladu. Všechna tato zařízení potřebují úhrady. Úhrady, které se v každém hospodářském období státu periodicky ve stejné nebo zvolna se měnící výši dle všeobecného vývoje opětuji a jsou jakýmsi pravidelnými, normálními součástkami finanční potřeby, jsou výdaji řádnými. Proti tomu pak jsou výdaje sloužící k úhradě potřeb nepravidelných a snad i nečekaných výdaji mimořádnými. Výše těchto mimořádných výdajů jest ovšem naprosto různá a může dle účelu potřeby dosahovati obrovských výší. Stát na příklad vidí se nucena pro rozmach průmyslu a obchodu vybudovati nový systém železnic se širším základem než je systém dosavadní, nebo provésti splavnění řek, kanalizaci, nebo jest nucen vybudovati velikou armádu z nepředvídaných důvodů politických.

Výdaje první skupiny bude zpravidla možno uhraditi řádnými příjmy, t. j. příjmy, které se periodicky opakují na

<sup>1)</sup> Literatura: Bráf: Finanční věda, str. 250—272. — Heckel: Finanzwissenschaft, II. — Freund: Die Rechtsverhältnisse der öffentlichen Anleihen. — Hankiewicz: Bestimmungen über Münzwesen, Staatspapiergeld und Staatsschulden in Österreich. — Konrad: Handbuch des österr. Finanzverwaltungsrechts, § 10 a 11. — Körner: Grundriß des österr. Staatsschuldenwesens. — Laband: Deutsches Reichsstaatsrecht, § 44, III. a Staatsrecht des deutschen Reiches, IV., § 116. — Pöschel: Banken und Börsen im Dienste der öffentlichen Emissionen (Zeitschrift für Verwaltung, Sozialpolitik und Volkswirtschaft, roč. 1911, str. 491). Österreichisches Staatswörterbuch, Mischler-Ulbrich, heslo: Staatsschuld. — Schwätzer: Die Praxis der Emission von Wertpapieren nach den österr. und deutschen Rechtsverhältnissen.

základě pevných zdrojů příjmů a zpravidla ve stejné nebo nepatrně změněné výši. Stává se však mnohdy, že stát má sice tyto řádné příjmy zajištěny, že však tyto příjmy z různých důvodů se nesešly (na příklad nebyly daně včas vybrány), takže stát stává se v daném okamžiku insolventním pouze proto, že nemá pohotových prostředků. Než v takových případech jsou vlastně výdaje, jež mají býti činěny, materiálně kryty budoucími příjmy řádnými.

Druhá skupina však vyžaduje úhrady takové, která není dána příjmy řádnými vůbec. Tu pak musí finanční politika státu najíti prostředky cestou mimořádnou. Tato cesta jest buď ta, že se posavadní dávky zvýší neb zavedou dávky nové, nebo že se odprodají státní statky. Při mimořádných potřebách se však bude zpravidla jednati o takové obnosy, že by zvýšením posavadních daní nebo zavedením nových daní v takové míře, již by bylo potřebí na úhradu mimořádných potřeb, rovnováha mezi hospodářstvím státním a hospodářstvím jednotlivcovým byla porušena a soukromé hospodářství ohroženo, nebo že prodejem státních statků — nehledě k tomu, že by to bylo vlastně mrháním státního majetku — by ani potřebná suma nebyla získána. Třetím prostředkem, ke kterému v takových mimořádných případech finanční politik může sáhnouti, jest ten, že si jednoduše získá potřebný kapitál úvěrem.

Prvním tedy problémem, jímž při mimořádných potřebách jest finančnímu politiku se zabývati, jest problém: dluh či daň? Otázka tato se nedá řešiti absolutně, nýbrž od případu k případu; záleží to na rozsahu a zvláštnostech účelu potřeby, jež má býti kryta a jejím významu pro pospolitý život obyvatelstva, na finanční situaci státu vůbec a na národohospodářském vlivu účelu potřeby na hospodářství jednotlivcovo, na produkci, spotřebu atd. To jsou tedy momenty ryze teleologické.

### B. Prameny státní výpůjčky.

Rozhodne-li se finanční politik pro státní výpůjčku, jest se mu zabývati otázkou, z kterých pramenů kapitálových má nové prostředky čerpati, to jest na které kapitalisty se má obrátiti se žádostí o půjčku. Tyto prameny kapitálové se dají především roztríditi na dvě skupiny: kapitály domácí, t. j. kapitály uvnitř území státu se nalézající nebo cizí, t. j. kapitály mimo území státní. Domácí kapitály mohou pak zase býti takové, jež jsou nějakým způsobem produktivně uloženy, nebo takové, jež jsou volny. Chce-li finanční politik sáhnouti ke kapitálům produktivně již uloženým, znamená to, že by musel půjčovatelům nahraditi všechny výhody, jež jim plynou z uložených kapitálů, ba že by jim musel poskytnouti výhody lepší, hlavně pokud se týče úroků. To však vede ke značnému zdražení státního úvěru. Stejně jest tomu při kapitálech posud pro-



duktivně neuložených, chce-li stát sáhnouti k těmto kapitálům v dobách průmyslového nebo obchodního rozmachu, kdy obchod i průmysl hledají volné kapitály pro sebe. Finanční politik musí tedy voliti pro státní půjčku takovou dobu, kdy volné kapitály nejsou jinými odvětvími hledány, anebo má-li vzhledem k budoucí finanční situaci státu naději, že státní úvěr snese konkurenci národohospodářských činitelů kapitály vyhledávajících. Použití kapitálů cizích, t. j. učiniti výpůjčku v cizím státě, stát z ohledů národohospodářských zajisté může, jest však mnohdy otázka, zda ohledy politické snesou úvěr v cizině, poněvadž tento může vésti stát ve finanční a tím i politické područí vůči cizině. I při volbě pramenů státní výpůjčky jest tedy celá řada problémů rázu teleologického.

### C. Typ půjčky a bližší její vlastnosti.

Finanční politik, jenž se rozhodl pro státní výpůjčku a její prameny, bude dále uvažovati o tom, zda finanční situace státu a pravděpodobný rozmach státních příjmů v budoucnosti mu dovolí, aby výpůjčku splatil v době krátké, nebo bude-li nutno vzíti půjčku na dlouhou dobu; volí-li pak dlouhodobou půjčku, zda příští finanční situace státní bude takovou, že bude možno splácti nejen úroky, nýbrž i kapitál, anebo bude-li možno splácti pouhou rentu ve výši úroků z vypůjčeného kapitálu. Bude-li zvolena výpůjčka s povinností splácti kapitál, nastává otázka způsobu splácení kapitálu: má-li totiž kapitál býti splacen teprve po určené době najednou nebo během celé doby povlovným splácením, a tu opět, má-li býti kapitál splácen dle pevného plánu čili dle toho, jak dovoli každoroční rozpočet.

Dále sluší finančnímu politiku dle významu potřeby, jež má býti uhrazena z výpůjčky, uvážiti, má-li stát při výpůjčce obracet se pouze na osoby, které chtějí ve státní půjčce své jmění si uložit, anebo na osoby, u nichž převládá moment aleatorní, t. j. má-li půjčka býti vydána jako papír ukládací, anebo má-li mimo splacení kapitálu poskytnouti půjčovatelům též jiné hospodářské výhody (prémie, výhry). Neméně důležitou jest pro finančního politika volícího typ půjčky okolnost, že stát má býti zajištěn proti možnosti, aby věřitelé hromadným způsobem žádali splacení půjčky, poněvadž by mohl býti tím stát uveden, nemáje okamžitě po ruce dostatečných prostředků, do nebezpečné situace. Tomu zabrání finanční politik tím, že volí půjčku tak, aby věřitelé nemohli ve chvíli, kdy se jim zlíbí, půjčku vypověděti. Naproti tomu musí však věřitelům, kteří jsouce v okamžité tísní peněžní nebo z jiných důvodů by chtěli svého práva vůči státu využiti jiným způsobem, poskytnouti možnost, aby tak mohli učiniti. To se stane

tím, že přislíbí vydati půjčku v úpisech snadno přenositelných. V dobách, kdy z jakýchkoliv důvodů jest pravděpodobno, že úvěr státní dobrovolnou účastí bude málo vyhledáván, nesmí se finanční politik obávat ani půjčky vnucené.

Důležitou otázkou jest otázka měny, v níž půjčka má býti učiněna. Chce-li totiž finanční politik umístiti půjčku v cizině, bude nucen cizozemským věřitelům učiniti ji hledanější tím, že půjčka bude vyplácena i kapitálem i úrokem v jisté měně cizí a v cizině.

Nejdůležitějším předmětem úvah finančního politika jest stanovení úrokové míry půjčky a kurs, za který se půjčka vydá. Jest samozřejmé, že výše úroků musí býti tak stanovena, aby rozpočet státní byl co nejméně zatížen. To jest ovšem jenom zásada. Úrok je diktován poměry na trhu peněžním; je-li na trhu peněžním poptávka po papírech dividendových, musí býti úrok při státní půjčce stanoven tak, aby prospěch kynoucí věřiteli z tohoto ukládacího papíru vyrovnal se prospěchu z papíru dividendového. Stejně důležitou otázkou pro stanovení úrokové sazby jest všeobecná míra úroková. Jako zvláštní prostředek ke zvýšení poptávky po státní půjčce jsou stejnoměrné prémie, kteréž budou na každý splacený úpis půjčky vyplaceny vedle plné nominální hodnoty úpisu. Tyto stejnoměrné prémie nejsou vlastně ničím jiným než zvýšením úroků. Pro stanovení výše úroků jest tedy rozhodnou otázkou: který úrok jest vhodným prostředkem, aby půjčka byla, hledíc k situaci na peněžním trhu a ke všeobecnému běžnému úroku, učiněna hledanější, při čemž však nutno přihlížeti k tomu, aby břemeno z toho státu vzniklé neohrožovalo hospodářskou sílu státu. I zde jsou tedy momenty čistě teleologické. Stejně se to má i se stanovením kursu.

Mezi prostředky, jež mají zvýšiti poptávku po státní půjčce, jsou také ještě jiné výhody, zvláště výhody daňové a různá zajištění půjčky.

I technické provedení půjček vyžaduje různých teleologických úvah. Jsou lidé, kteří z obav, že stav jejich majetku se stane známým finančním orgánům, nechtějí, aby veřejnost zvěděla, že účastní se půjčky; nerádi by se účastnili půjčky veřejným upisováním a dávají přednost anonymnímu nákupu hotových dlužních úpisů. Finanční politik musí tudíž rozhodnouti, jakým způsobem technickým má vlastně půjčka býti umístěna: zda veřejnou subskripcí nebo prodejem hotových dlužních úpisů z volné ruky. Pro stát sám však jest prodej z volné ruky, zvláště při půjčkách umořovatelných dle pevného plánu, spojen se značným risikem. Není totiž v takovém případě vyloučeno, že valná část papírů určených ku prodeji se neprodá, takže vlastní účel půjčky, zaopatřiti státu peníze ihned, zůstane do značné míry nesplněn, a že stát přes



to musí půjčku umořovati dle daného pevného plánu; nerozprodané papíry pak musí po dlouhou řadu let rozprodávati třeba i s kursovní ztrátou. Druzí dávají opět přednost přímému styku se státem a vidí v zápisu do knihy o státním dluhu nejlepší zajištění svých nároků. Konečně dlužno finančnímu politikovi přihlížeti k tomu, v jakých kusech mají býti dlužní úpisy vydávány. Pro kapitalisty a větší peněžní ústavy se hodí kusy znějící na obnosy vysoké (na př. 10.000 až 50.000 Kč); chce-li však stát apelovati též na kruhy méně majetné, jest třeba, vydávati kusy na obnosy pokud možno nejmenší (na př. stokorunové).

Toto vše jsou zásady a úvahy ryze teleologické. Všechny tyto úvahy musí předcházeti vzniku normy. Normativní činnost, totiž sdělání normy spočívá na těchto momentech jako výsledku úvah teleologických.

## 2. Normativní úvahy před vznikem normy.

Řekli jsme dříve, že normativní nazírání spočívá na normě hotové. Jest tedy mezi tímto tvrzením a nadpisem této částky jistá nesrovnalost, již dlužno vysvětliti. Norma musí býti vytvořena a ten, jenž ji tvoří, musí uvážiti všechny momenty, jež pro tvorbu normy jsou důležité, a musí hleděti je stylisovati tak, aby pouhým plněním ustanovení normy bylo dosaženo cíle vytčeného finančním politikem. Tato „stylisace“ znamená přesně zachytiti jisté skutečnosti, s jichž existencí jest bezprostředně a současně spjata jistá povinnost, jejíž plnění samo sebou vede k určenému cíli. Ten, jenž normu tvoří, musí ji před sebou viděti hotovou, dříve než ve skutečnosti hotova jest, a musí ji zkoumati, jako by již hotovou byla.

### A. Forma normy.

Rozhodne-li se soukromník udělati dluh, uzavře s věřitelem smlouvu, již stanoví podmínky výpůjčky. Rovněž i státní dluh se musí kontrahovati za jistých podmínek; modalities splácení znamenají jisté zatížení pro hospodářství státní a musí býti proto přesně vymezeny. Kdo má tyto podmínky stanoviti? Stát? Stát je fikce. Tedy orgány reprezentující stát: sbor zákonodárný a hlava státu. Kdo pak má půjčku, t. j. ono právní jednání, jímž si stát chce získati potřebných prostředků, uzavříti? Měly by je vlastně uzavíratí tytéž orgány. Technické důvody však doporučují, aby toto právní jednání uzavírala t. zv. moc výkonná, t. j. státní správa, reprezentovaná kolegiem ministrů.

Sluší tedy rozeznávati dvojí: stát, resp. ony řečené orgány pověří státní správu, aby za jistých určitých podmínek půjčku uzavřela, a státní správa tuto půjčku pak jiným aktem

skutečně uzavře. Státní správa jest tedy povinna uzavřítí ono právní jednání dle jistých přesně jí daných podmínek a nesmí se od nich uchýliti. Každý ovšem, koho pověřuji uzavřením jistého jednání, jest povinen toto jednání vykonati za podmínek mu přesně vymezených. To jest povinnost ethická. Než pro hospodářství státní tato ethická povinnost nestačí; třeba ji stanoviti tak, aby skutečně byla plněna a aby neplnění její mohlo býti vynuceno. Tuto povinnost státní správy sluší tedy stanoviti jako povinnost právní, totiž právní normou. Forma aktu, jímž státní správa se pověřuje uzavřítí státní půjčku za jistých přesně vymezených podmínek, jest tedy zákon. Podmínky, za nichž státní správa může státní půjčku učiniti, mohou ovšem býti různé. Zákon může státní správu zmocniti, aby učinila dluh do jakékoliv výše a za jakýchkoliv podmínek. Řádné finanční hospodářství státní však vyžaduje, aby roční zatížení rozpočtu státního nebylo tak značné, že by ohrožovalo finanční sílu státu; jest tedy sotva pravděpodobno, že by státní správě tak dalekosáhlé zmocnění bylo uděleno. Zákon zajisté vytyčí státní správě jisté meze, až ke kterým tato může jíti, při nejmenším obnos, který má býti vypůjčen a podmínky, jež mají význam hospodářský a určují výši břemena, kterým má býti národní majetek zatížen. Tyto hranice tedy určují povinnost státní správy, že nemá uzavíratí výpůjčky vyšší a za podmínek nepříznivějších; dále jest nutno, aby bylo státní správě uloženo, jakým způsobem má závazek, jež výpůjčkou státu vzniká, plniti. Zde tedy máme na mysli akt, jímž určuje se jistá povinnost státní správy vůči státu.

Tomuto však aktu následuje akt jiný, totiž ten, jímž státní správa uzavírá právní jednání s věřitelem a jímž tento státu skutečně poskytuje půjčku. Z tohoto aktu není ovšem zavázána státní správa vůči věřiteli, nýbrž stát, jehož jménem půjčka byla uzavřena. Máme zde tedy ještě jiný právní poměr, totiž poměr mezi věřitelem a státem. Stát jako subjekt, jemuž se úvěr materiálně poskytuje, jest povinen, dostátí svým závazkům z úvěru plynoucím. I stát jest tedy vázán povinností, a to se stanoviska materiálního povinností hlavní. Jest však nemyslitelno, aby plnění této povinnosti státu jako takového mohlo býti tímž státem vynuceno. Zde by musela býti jiná moc, jež by na základě jiného jakéhosi nadstátního právního řádu mohla stát nutiti ku plnění závazků z výpůjčky plynoucích. Máme ovšem ve stycích mezi státy prostředky, jimiž stát, jehož příslušníci jsou věřiteli jistého státu, donutí tento dlužící stát ku plnění závazku z poskytnutého úvěru, na př.: blokádami, zbraněmi atd. Toto jsou však prostředky moci a násilí a nevyvěrají, pokud nejsou připuštěny nějakým právním řádem, jež víze společně jak stát dlužící, tak i stát oněch prostředků používající, ze žádného právního řádu. Není ovšem vyloučeno, že mezi státy zvláštními dohodami by takový právní řád mohl býti



utvořen a pojat do právních řádů jednotlivých států jako součástka těchto právních řádů. Jedná-li se však o věřitele, jež jsou příslušníky samého státu dlužícího, není ani těchto prostředků násilí; prostředků právních pak není proto, poněvadž státem jako nositelem právního řádu mohou být jeho povinnosti vůči jeho příslušníkům každou chvíli zákonem zrušeny nebo změněny. Poměr mezi dlužícím státem a věřitelem zakládá se tedy na pouhé povinnosti ethické a nikoliv na povinnosti právní.

Stát jako právní subjekt jest sice jako každý jiný právní subjekt povinen plniti normy dané státem jako subjektem normovým a může být jako každý jiný právní subjekt donucen (exekucí) tuto povinnost plniti, na př.: povinnost vrátiti vypůjčené peníze, zaplatiti kupní cenu, kupu, dodávek a pod. Stát jako subjekt normový nemůže však být donucen k tomu, aby neměnil norem jisté povinnosti ukládajících normami jinými. Stát může změnit (jako normový subjekt) normy mu jisté povinnosti ukládající normou jinou, alespoň vůči svým vlastním poddaným, ovšem aktem legislativním. Povinnost státu jako normového subjektu neměnit norem jisté povinnosti státu jako právnímu subjektu ukládajících jest tedy povinností ethickou. Stát může změnití zajisté normu: „každý (tedy stát jako právní subjekt) jest povinen (má), vypůjčené peníze vrátiti“, v normu opačnou.

Ochrana jednotlivcova může být tedy zajištěna pouze právní povinností státní správy vůči státu, jež jí normou uložil povinnost závazky stát (ethicky) vůči plniti. Prostředky pak, jimiž státní správa může být nucena tuto povinnost plniti, mohou být různé: obžaloba ministrů, civilní ručení nebo tresty; prostředky ty sluší ovšem též stanoviti normativně.

### B. Obsah normy.

Normou touto má být stanoven rozsah povinnosti a tím zodpovědnosti státní správy a kromě toho má také uvědomiti osoby, které by chtěly státu úvěru poskytnouti, za jakých podmínek výpůjčka může být státní správou učiněna, a jakým způsobem mají být závazky státu z úvěru plynoucí státní správou plněny. Poskytnutí úvěru jest smlouvou; má tedy norma, krátce řečeno, stanoviti přesně essentialia negotii, t. j. její podstatné znaky: obnos, typ půjčky, jedná-li se o typ zvláštní (prémiová, loterní půjčka) doba a způsob splatnosti, právo výpovědi, jedná-li se o půjčku s neurčitým termínem splatnosti, měnu, ve které budou kapitál a úroky splatny, jedná-li se o půjčku v cizině, dále právní ráz dlužních úpisů (papíry na doručitele nebo na jméno), kurs, za který bude půjčka vydána, úrokovou míru, různé výhody, které pro podobné transakce nestátní nejsou dle jiných norem právního řádu téhož státu přípustny, způsob zajištění půjčky a konečně způsob umístění

(veřejné upisování, prodej z volné ruky nebo zápis do knihy o státním dluhu), případně i obnosy, v jakých mají býti dlužní úpisy vydávány, alespoň úpisy minimální. Z důvodu účelnosti, t. j. dle okolností panujících na peněžním trhu se ovšem doporučuje, aby norma přenechávala státní správě samé stanovit některé z podstatných znaků; toto má však býti v normě výslovně řečeno, aby právě tato zvláštní stanovení měla význam pro právní povinnost uloženou státní správě. Tato stanovení budou se však vůči právní normě jevití pouhými skutečnostmi, na něž norma víže jistou povinnost právní, a nemohou sama o sobě vytvořiti nějakého právního stavu, t. j. právní povinnosti a zodpovědnosti státní správy. Mohou se vztahovati na právní ráz dlužních úpisů, na emisní kurs, v dobách labilní všeobecné úrokové míry též na zúročení půjčky, na zajištění půjčky, na způsob umístění a na výši kursů. Řečené podstatné znaky půjčky mohou býti stanoveny v normě samé, týkající se jednotlivé půjčky, při čemž pak modalita půjčky, jež stanoviti norma přenechala státní správě, stanoví tato správa dodatečně zvláštním aktem, anebo může býti již nějakým všeobecným zákonem určeno, které podstatné znaky mají býti do zákona pro každou jednotlivou půjčku pojaty a které mohou býti přenechány úvaze státní správy. V našem zákoně o státní prémiové půjčce ze dne 6. února 1920, čís. 85 Sb. zák. a nař., byly určeny tyto podstatné znaky půjčky:

- a) způsob umístění (veřejná subskripce),
- b) právní ráz titrů jako papírů znějících doručiteli,
- c) doba a způsob splatnosti,
- d) sazba úroková a zánik povinnosti státu vypláceti úroky,
- e) výše premie a
- f) daňová výhoda.

Provedení půjčky bylo ponecháno vládnímu nařízení, do něhož pak byly pojaty ještě další momenty, jichž jest zapotřebí ku provedení půjčky, jako: ustanovení o upisovacím kursu, o kuponech, jejich splatnosti a výměně, o talonu, o kusech úpisů a o tom, kým úpisy mají býti podepsány, o bližších modalitách tahů, o době splatnosti vylosovaných hodnot a premií, o povinnosti, že při výplatách hodnot a premií jest s úpisem vrátiti všechny kupony v den vylosování ještě nedospělé, o způsobu upisování, o zúrokování obnosů splacených při upisování, o době vydávání dlužných úpisů a o jiných výhodách při upisování. Někakého všeobecného zákona o státních půjčkách vůbec u nás není. Naproti tomu má říše německá zvláštní řád o státních dlužích (Reichsschuldenordnung ze dne 19. března 1900), o jehož obsahu se zmíníme později. V různých zemích byly také vydány ústavní zákony, jimiž uzavírání státních půjček se omezuje jenom na jisté účely a do jistých hranic. Tak jest tomu v různých státech Severoamerické Unie (viz Freund: Das öffentliche Recht der Vereinigten Staaten von Amerika, § 168).



Mnohdy vyžadují okolnosti, aby ani vládní nařízení neurčilo všech podstatných náležitostí půjčky a ponechalo správě finanční jako orgánu půjčku technicky provádějícímu určití náležitosti, jež zákonem a vládním nařízením nebyly vymezeny. Stanoví-li finanční správa tyto náležitosti, pak jest toto stanovení vůči normě pouhým faktem, s nimiž norma spojuje povinnost vlády plniti závazky, jež vízí stát z výpůjčky, právě tak jako ustanovení vládního nařízení určujícího náležitosti mu přenechané zákonem.

## § 10. Povinnosti z hotové normy vyplývající.

### 1. Skutečnosti, s jejichž existencí jest spojena právní povinnost státní správy plniti závazky z výpůjčky stát ethicky vízíci.

Uzavření státní půjčky jest právním jednáním. Skutečností, na něž norma upíná právní povinnost státní správy jí normou uložené závazky plniti, jsou tedy ty, při jejichž existenci sluší dle právních norem považovati toto právní jednání za uzavřené (perfektní). Byla-li půjčka mezi státem a věřitelem uzavřena takovým způsobem, jak se obyčejně uzavírá mezi soukromými osobami (na př. stát si vypůjčí od nějakého peněžního ústavu), pak se zajisté jedná o půjčku v právně-technickém smyslu (§ 983 obč. zák.). Jedná-li se však o půjčku uzavřenou veřejným upisováním, t. j. o půjčku, při níž stát vydá na upsaný a splacený obnos dluhopis znějící na doručitele, a při níž tudíž státu nezáleží na tom, zda věřitelem jest nepřetržitě původní upisovatel sám nebo jiná osoba jako držitel dluhopisu, pak jest tento způsob uzavření takovým právním jednáním, o jehož právním rázu není v theorii shody. Jedni je mají za půjčku v právně-technickém smyslu (§ 983 obč. zák.), jiní za úplatné zcizení práv ztělesněných v dluhopise. Jde-li o dluh rentový, při němž není právní povinnosti vlády vrátiti vypůjčený kapitál, nelze mluvit o půjčce; zde jest uzavření půjčky zajisté prodejem práv zapsaných v dluhopise.

Kdyby tedy uzavření takovéto půjčky bylo skutečnou půjčkou ve smyslu právně-technickém, pak by smlouva byla perfektní — jsouc smlouvou reální — splacením upsaného obnosu a přijetím penízu se strany státu nebo upisovnou za stát jednajícím, a to ovšem i tehdy, kdyby při subskripci dluhopisy ještě vůbec nebyly vydány. V takových případech by stíhala státní správu povinnost vydati upisovateli dluhopisy na celý upsaný obnos. Poněvadž pak vláda obyčejně bude míti obnos, jež může pro stát vypůjčiti, rozpočtem omezený, bude dobře, vyhradí-li si již v normě (prospektu) možnost upsaný obnos přiměřeně snížit.

Je-li však uzavření státní půjčky úplatným zcizením práv z dluhopisu, pak skutečnost, s níž norma spojuje povinnost státní správy plniti závazky jí normou uložené, jest vydání

dluhopisu věřiteli. V takovém případě by ovšem upsání půjčky bylo pouhou ofertou, jež by podléhala ustanovením právní normy o ofertách vůbec (§ 862 obč. zák.). Slušelo by tudíž stanoviti již v normě o půjčce závaznost takovéto oferty až do vydání dluhopisů, resp. do oznámení o přidělu.

Vyřešiti tento rozpor v theorii právní přísluší ovšem právu civilnímu. S hlediska normativního, t. j. se stanoviska právní noetiky jest jak splacení upsaného obnosu tak i vydání dluhopisu pouhou skutečností, s jejíž existencí jest dle právního řádu současně a bezprostředně dána jistá povinnost státní správy. Se stanoviska praxe by ovšem se doporučovalo, aby se předešlo všelikým rozporům, vyřešiti tuto otázku již v normě o jisté půjčce nebo nějakou normou všeobecnou.

Ve státech, kde existují knihy pro státní dluhy a kde se pohledávky bez výdaje dlužních úpisů zapisují do těchto knih, jest povinnost státní správy plniti závazky z úvěru spojená zpravidla se zápisem do knihy. Knihy o státním dluhu jsou zavedeny ve Francii, Anglii a Německu; v Německu zákonem ze dne 31. května 1891 (Reichsschuldbuchgesetz) změněným zákony ze dne 28. června 1904 a 31. května 1910.

## 2. Obsah povinnosti z normy vyplývající.

### A. Přehled.

Norma obyčejně praví, že se státní správa zmocňuje vypůjčiti peníze pro stát pod jistými podmínkami. To znamená, že státní správa nesmí udělati dluh pod podmínkami jinými a že musí, byl-li dluh udělán dle podmínek normou určených, konati povinnost dle těchto podmínek. Povinností státní správy jest tedy: *a)* sjednati půjčku jistým způsobem a ne jinak, na př. veřejným upisováním a v jistém kursu, byl-li tento normou určen; *b)* vydati dlužní úpisy nebo zapsati dluh do knihy o státním dluhu; *c)* platiti úroky v termínech a měně normou stanovených; *d)* spláceti dluh (kapitál) způsobem v zákoně určeném (umořitelné dluhy umořovati dle pevného plánu, nebo kupovati titry z volné ruky, neumořitelné dluhy spláceti jen po výpovědi) a konečně *e)* zachovávatí výhody (zvláště daňové) normou stanovené, nebo jiné výhody (zajištění), které byly v prospektu přislíbeny.

### B. Jednotlivě.

Povinnost sjednati si jistým způsobem půjčku a povinnost nevydávati půjčky za kurs jiný než jest stanovený, jsou jasny. Stejně povinnost poskytovatí zaručené výhody<sup>1)</sup>. Nejdůležitější povinností jest spláceti dlužný kapitál a platiti úroky.

<sup>1)</sup> O dani z kuponů, viz Freund: Rechtsverhältnisse, str. 236 až 244.



a) Povinnost státní správy vydati dlužní úpisy nebo potvrzení o zápisu do knihy o státním dluhu. Aby upisovatel měl jakýsi průkaz své pohledávky vůči státu, bude žádati v první řadě na státní správě, aby mu vydala úpis anebo zapsala pohledávku jeho do knihy o státním dluhu a vydala mu o tom potvrzení. Důvody účelnosti žádají, aby dluhopisy byly jistým způsobem upraveny.

α) Právní ráz dluhopisů.

Dlužní úpisy mohou zníti na jméno, chce-li míti věřitel svou pohledávku chráněnou před ztrátou, anebo na doručitele, chce-li věřitel svůj v půjčce imobilisovaný kapitál v čas potřeby realizovati jinak. O právním rázu těchto jednotlivých úpisů a zápisů nebudeme se šířiti; to nespadá do rámce tohoto spisku a poukazujeme na příslušnou literaturu<sup>2)</sup>.

Poněvadž okolnost, zda dluhopisy mají zníti na jméno nebo na doručitele, jest pro věřitele velmi důležitou, má býti rozřešena buď již v zákoně nebo v prováděcím nařízení. Státní správa tedy má v první řadě povinnost doručiti upisovateli úpisy buď na jméno nebo doručitele nebo potvrzení o zápisu pohledávky do knihy o státním dluhu.

β) Vnější úprava dluhopisů. Kupony. Talony.

Nikoliv bezvýznamnou jest vnější úprava dluhopisů. Tato jest totiž důležitou pro výplatu úroků. Titry znějící doručiteli sestávají z pláště, t. j. vlastního dluhopisu a archu kuponového, jemuž jest přidělen talon. Již normou bývá stanoven počet kuponů, jenž jest ku plášti přiložen; tento počet nevyčerpává však obyčejně celou dobu splatnosti, nýbrž jen její část. Po této částečné době obdrží věřitel na průkaz talonem nový kuponový arch.

γ) Přeměna titrů na doručitele v papíry na jména anebo obráceně a přeměna v dluhy knižní.

Věřitelé, jimž se dostalo dlužních úpisů znějících na doručitele, mají sice možnost kdykoliv úpisem nějakým právním jednáním disponovati (prodej, lombard); poněvadž však pouhá držba úpisů na doručitele znějících jest dostatečným průkazem vůči dlužníku a tento není povinen zkoumati legitimaci doručitelovu, nemají věřitelé dostatečné ochrany pro svoje nároky vůči dlužníku pro případ krádeže nebo ztráty. Úpisy mohou býti též lehce poškozeny, z čehož mohou někdy vzniknouti i pochybnosti o nárocích věřitelových. Z těchto důvodů budou někteří věřitelé chtíti, aby jejich úpisy znějící na doručitele byly převedeny v úpisy na jméno, poněvadž převod úpisů znějících na jméno jest stížen různými formalitami a možnost

<sup>2)</sup> Freund: Rechtsverhältnisse, str. 136—148 a dále civilně právní literatura.

ztráty nároků z papírů odstraněna. Pro jiné věřitele mající papíry na jméno může býti někdy žádoucím, chtějí-li na př. v okamžité tísní své pohledávky z úpisů realizovati, aby tyto jejich úpisy byly zaměněny za papíry snadno přenositelné, tedy papíry znějící na doručitele. Bylo by tedy pro význam, jaký má přeměna titrů různých kategorií pro věřitele, upravití ji též normativně.

Uvádíme předpisy u nás platné, týkající se dlužních úpisů jako vnějšího průkazu pohledávky vůči státu, po případě způsob, jakým normativní úprava by se měla brát. Sem spadá otázka zavedení úředního šetření o osobě, jež by presentovala ku placení (pravým vlastníkem) ztracené splatné obligace znějící na doručitele nebo kupony (invigilace); dále otázka výměny nových papírů za poškozené papíry a amortisační řízení, týkající se ztracených úpisů na doručitele (sem spadá hlavně kompetence úřadu: § 115 jur. normy ze dne 1. srpna 1895, ř. z. čís. 111, formální řízení a doba amortisační: patent ze dne 28. března 1803, Sb. j. z. čís. 599 a patent z 15. srpna 1817, Sb. j. z. čís. 1361)<sup>3)</sup>.

Sem náleží dále předpisy o záměně papírů na doručitele za papíry na jméno a záměně papírů na jméno za papíry na doručitele (vyhláška ministerstva financí ze dne 6. března 1869, ř. z. čís. 29 a 4. září 1872, ř. z. čís. 136)<sup>4)</sup>, dále otázka, pokud ustanovení občanského zákona o právech nálezce ztracených věcí lze použítí též na nálezce ztracených obligací znějících na určité jméno (dvorní dekret ze dne 24. ledna 1818, Sb. j. z. čís. 1410), pak prepis obligace znějící na určité jméno v obligaci se jménem jiným následkem převodu vlastnictví, soupis více obligací na jméno v jedinou a rozepis jedné obligace na jméno ve dvě nebo více obligací na jméno, amortisace obligací znějících na jméno (výnos finančního ministerstva ze dne 21. ledna 1858, ministerstva fin. v. čís. 6 a patenty z 23. července 1819, Sb. j. z. čís. 1582, dvorní dekret ze dne 10. února 1838, čís. 18.188)<sup>5)</sup>. Podobně jest nutná úprava při talonu; platné právo nepřipouští amortisace ztracených talonů a upravuje řízení, pokud se týče talonů, zvláštním zákonem ze dne 2. července 1868, říš. zák. čís. 88<sup>6)</sup>.

**b) Povinnost státní správy spláceti dlužný kapitál.**

Tato povinnost jest při papirech znějících na doručitele podmíněna ještě skutečností, jež vyplývá z povahy tohoto papíru. Státní správa totiž neví, kdo v daný okamžik jest věřitelem

<sup>3)</sup> K ö r n e r: Grundriß, str. 33.

<sup>4)</sup> K ö r n e r: Grundriß, str. 111 a násl.

<sup>5)</sup> K ö r n e r: Grundriß, str. 109.

<sup>6)</sup> K ö r n e r: Grundriß, str. 23.



a doví se to teprve v okamžiku, kdy věřitel se přihlásí o výplatu: toto se děje tím, že věřitel předloží papír státní správě (nějaké státní platebně) k výplatě.

Povinnost splácti kapitál jest ovšem dána jenom tam, kde se skutečně jedná o dluhy splatné. Skutečnosti, s nimiž jest pro státní správu spojena povinnost splácti kapitál, musí ovšem býti v normě přesně vyznačeny. Při krátkodobých výpůjčkách bude to uplynutí kratší doby, při půjčkách na dlouhou dobu jsou modalities splatnosti různé. Pro tyto modalities jsou rozhodnými různé teleologické úvahy. Závazek splatiti celý dluh najednou, po uplynutí jisté řady let jest spojen s risikem pro dlužníka, poněvadž jest zde nebezpečí, že různé nepředvídané okolnosti znemožní státní správě zaplatiti dluh v daný termin. Bude tedy namnoze lépe stanoviti normou, že dluh bude umořován povlovně dle jistého pevného plánu, na př. že jest státní správa povinna umořovati dluh pravidelným volným nákupem pevného množství obligací (na burse), nebo že jest povinna splácti určitou část dluhu dle pevného slosovacího plánu nebo že jest povinna splácti půjčku po jistou dobu ročními částkami v jisté výši, na př. 1 % neb  $\frac{1}{2}$  % nominale a pod. Způsob placení vyvolí finanční politik dle poměrů státních financí jistého státu. Vyvolený způsob pak se stanoví normou.

Jedná-li se o kapitály nesplátané (renty), může býti ovšem splatnost vyloučena. Z důvodu účelnosti však i zde bude doporučitelné, aby státní správa měla možnost splácti kapitál. To pak se stane tím, že normou se stanoví nevypověditelnost pohledávky se strany věřitele, jinými slovy: věřitel má právo jenom na jistou rentu, nikoliv však na splacení kapitálu, státní správa pak jest výhradně povinna platiti rentu, má však též právo platiti kapitál a dlužník jest povinen výplatu kapitálu přijati. Pro tuto formu půjčky mluví různé důvody: dlužník platí pouze úroky a jest tudíž zbaven nesnázi spojených s umořováním dle pevného plánu, má možnost v každé době sáhnouti k redukci úrokové, která mu chybí při umořitelných půjčkách dle pevného plánu. Normativně se tato forma dluhu stanoví tak, že se již normou samou vyloučí právo výpovědi se strany věřitele. Nežřídká se zavazuje stát, že nepoužije svého práva výpovědi před jistým terminem.

Otázka umořování státního dluhu jest jedním z nejdůležitějších problémů finanční politiky. Jedná se totiž o to, má-li zákonem býti stanoveno umořování dle pevného plánu, nebo má-li se ponechati státní správě možnost umořovati dluh libovolně, t. j. ve volných splátkách. U volného umořování jest jak doba tak i výše umořovací sumy nejistou, závisí na finanční situaci státu, vede však k lehkomyšlnému dělení dluhu. Při obligatorním (dle zákona) umořování rent není sice smluvního závazku státu, že bude dluh (kapitál) umořován, avšak státní správa jest zákonem zavázána každoročně jistý určitý

obnos státních příjmů použití na placení dluhů. V Německu byl učiněn pokus zákonem vyloučiti umořování dle pevného plánu (§ 5, Reichsschuldenordnung); ustanovení toto bylo však brzy změněno zákonem: Reichsgesetz, betreffend die Ordnung des Reichshaushaltes und die Tilgung der Reichsschuld vom 3. Juni 1906, dle něhož musí každý rok býti pojata kvota  $\frac{3}{5}\%$  dluhu do rozpočtu za účelem pravidelného umořování dluhu.

Stanovila-li norma, že splácení kapitálu má se díti dle jistého slosovacího plánu, jest státní správa povinna v přesně určené termíny vylosovati jistou, předem určenou část dluhu, a splatiti ji. Nelze se jí uchýliti od stanoveného slosovacího plánu. Nesplácí-li státní správa v určité termíny nebo nekoná-li splátek periodických dle plánu nebo je mění, porušuje svou povinnost jí normou uloženou a může býti k tomu dle daných prostředků donucena. Předpokládá se ovšem pro tento případ, že státní správa má skutečně prostředky po ruce a že neplní z úmyslu nebo nedbalosti. Jinak by však tomu bylo, kdyby státní správa byla ochotna plniti závazky a nečiní tak jen proto, poněvadž nemá prostředků. To nás vede ku případu, kdy nikoliv státní správa, nýbrž stát nemůže nebo nechce platit. Fakticky jest to již státním bankrotem, formálně však může stát jako nositel právního řádu normu o půjčce libovolně změnit, po případě zrušiti, čímž jest ovšem každé plnění povinnosti dané původní normou vyloučeno a nemůže být vůbec vynuceno. Jedná se právě, jak jsme již řekli, o ethickou povinnost státu. Tak jest tomu též, jsou-li věřitelé příslušníky cizích států bydlícími mimo dlužící stát. Jest sice pravda, že zákon, daný dlužícím státem, a měnící původní zákon o státní výpůjčce nemůže v případě, byla-li půjčka uzavřena v domovském státu věřitelově, měniti povinnosti dlužícího státu vůči cizím věřitelům; nemá-li však dlužící stát ve státě věřitelově nějakých objektů zastavitelných nebo prodejných, pak jest každé vynucení plnění platební povinnosti dlužícího státu vyloučeno. Řekli jsme již dříve, že v mezinárodních stycích jest dosti prostředků, jichž používají státy věřitelů vůči státu dlužníku, neplatí-li tento dluhů; to jsou však prostředky moci a nikoliv práva. Právními prostředky by se mohly státi jenom tehdy, kdyby byly stanoveny nějakou mezinárodní dohodou, která by byla pojata do právního řádu všech účastněných států.

Aby státní správa mohla dostáti řádně své povinnosti splatiti vylosované úpisy, jest povinností majitelů jí tyto úpisy presentovati a vydati. Proti tomu jest pak státní správa povinna, aby věřitele uvědomila o výsledku vylosování nebo o výpovědi (při rentách). Státní správa musí to tudíž jistým způsobem učiniti, a to tak, že veřejně vyhlásí (zpravidla v novinách), že ta a ta čísla byla vylosována nebo vypovězena. Obyčejně bývá již v prospektu určen bližší způsob této vyhlášky.



Jednou z nejdůležitějších otázek sem spadajících jest, zda dlužicimu státu přísluší právo předčasně, t. j. kdykoli jednostranně vypovědět a splatiti dluhy, jež mají býti zaplacený najednou po jisté době, anebo mají býti spláceny povlovně dle pevného umořovacího plánu; se stanoviska normativního řečeno, zda státní správa může sama o své vůli změnit skutečnosti, na něž norma upíná povinnost spláceti dluh. S hlediska normativního jest to jistě porušením normy, poněvadž skutečnosti jistou normou stanovené a s nimi spjatá povinnost trvají nejméně potud, pokud i norma trvá, leda by již v normě tato možnost byla stanovena. I kdyby tedy teleologické (finančně politické) důvody mluvily pro přípustnost toho, nelze toho přinutiti se stanoviska normativního. Jest sice pravda, že státní správa podobným postupem by se mohla v příhodné době zbaviti půjčky, již musela uzavřít za tísnivých podmínek na dlouhou dobu, přes to však nelze připustiti, aby státní správa sama o své újmě — nedovoluje-li toho norma již předem —, se uchýlila od skutečností stanovených normou. Nelze také zapomínati, že i doba a způsob splatnosti jsou podmínkami smlouvy a že mnoho osob stalo se věřiteli právě proto, že měly na příklad dlouhou dobu zaručen vyšší úrok nebo považují půjčku státní za trvalé uložení kapitálu. Byla-li na př. uzavřena půjčka umořitelná dle pevného plánu v padesáti letech, nesmí státní správa po třiceti letech jednostranně vypovědět půjčku a splatiti najednou. Pokud tedy norma trvá, nemůže státní správa předčasně splatiti dluh; jinak by tomu ovšem — jak již řečeno — bylo, kdyby již původní norma dovolovala státní správě dluh kdykoliv splatiti, anebo kdyby nová norma to připouštějící, byla vydána, Toto jistě stát jako nositel právního řádu může učiniti, ale učiní-li tak, porušuje svou ethickou povinnost dodržovati smlouvy. Novou normou by stát sprostoval státní správu povinnosti právní a porušoval by současně ethickou povinnost svoji vůči věřitelům. Není vyloučeno, že by se stát z různých důležitých příčin, tedy z důvodů teleologických, k tomuto kroku odhodlal; jest však samozřejmé, že by to mohl učiniti jen ve srozumění s věřiteli.

Se stejného hlediska sluší posuzovati změny jiných povinností normou stanovených, případně snížení úrokové míry (konverse). Tato jest se stanoviska normativního jen tehdy přípustna, vyhradil-li si dlužící stát již v normě a to v podmínkách smluvních právo výpovědi, anebo kdyby novou normou sprostil státní správu posavadních povinností v plnění a stanovil povinnosti jiné. Tato nová norma vydána státem jako nositelem právního řádu by nebyla porušením právní povinnosti vlády, byla by však porušením dosavadní ethické povinnosti státu.

Vedle povinnosti spláceti dluh jest důležitou otázkou pro mluvení této povinnosti (počátek, podmínky a doba) jakož

i jejího stavení a přetržení. Zde platí v republice Československé jednak všeobecná ustanovení §§ 1478, 1494, 1496 a 1497 obč. zák., jednak zvláštní předpisy (pro papíry znějící na doručitele: dvorní dekret ze dne 25. března 1812, Sb. j. z. čís. 982). Stanovití podmínky promlčení jest činností normativní.

c) Povinnost státní správy platiti úroky.

Další povinností státní správy z normy o státní půjčce jest výplata úroků. Skutečnost, na niž se tato povinnost upíná, jest určena normou. Jest to uplynutí jisté doby; při papírech na doručitele vyplácí se úrok na kupony, při papírech na jméno na zvláštní výkazní listy (platební úrokový arch). Kromě doby výplaty jest dále třeba normativně stanovití, kde se má výplata dítí, a jak si má věřitel vůbec počínati, aby dosáhl výplaty. O tom jest v republice Československé celá řada nařízení (Körner, Grundriß, str. 16 a 52 a násl.). Jedná-li se o papíry na doručitele, které se splácejí při vylosování, dlužno též stanovití, kdy povinnost vypláceti úroky (kupony) přestává; význam toho totiž spočívá v tom, že při pozdější výplatě kapitálu (po splatnosti) musí býti presentovány veškeré, v době, kdy přestává povinnost platiti úroky, ještě nedospělé kupony: na příklad při losech 1860, § 7 výn. min. fin. 22. března 1860, říš. zák. čís. 71, (viz dále § 8 prováděcího nařízení k zákonu o státní prémiové půjčce republiky Československé ze dne 20. února 1920, čís. 99 Sb. zák. a nař., a § 7 prováděcího nařízení k zákonu o čtvrté státní půjčce republiky Československé ze 27. července 1920, čís. 454 Sb. zák. a nař.). Úroky z papírů na jméno se mohou vypláceti též na kupony, které samy jsou „bezejmenné“ (právní ráz těchto kuponů, viz Freund, „Rechtsverhältnisse“, str. 150 a násl.), anebo na zvláštní platební úrokové archy nebo na zvláštní výkazy (výn. min. fin. ze dne 6. března 1869, věst. fin. min. čís. 10). Pro případ ztráty takového archu platebního jsou dána rovněž jistá pravidla (výnos fin. min. ze dne 14. května 1874, fin. věst. čís. 20). Pro výplatu úroků z papírů na jméno jest důležité, že zde platí i § 1335 obč. zák., že totiž úroky nesmějí přesahovati kapitál (dvorní dekret 29. května 1845, Sb. j. z. čís. 890<sup>7)</sup>).

Další normy, týkající se výplaty úroků z dlužních státních úpisů týkají se promlčení úroků:

α) počátek a doba promlčení:

1. promlčení jednotlivých kuponů (výnos min. fin. ze dne 16. ledna 1860, říš. zák. čís. 21),

2. promlčení všech úroků splatných v budoucnosti, a to u dluhů, jež nejsou kapitálem splatny (rent, zákon 28. března 1875, říš. zák. čís. 49) a u dluhů splatných kapitálem (výnos fin. min. z 29. května 1875, věst. fin. min. čís. 17)<sup>8)</sup>;

<sup>7)</sup> Körner: Grundriß, str. 55, 56, 66.

<sup>8)</sup> Körner: Grundriß, str. 63 a 40.



β) pro stavení a přetržení povinnosti vypláceti úroky ze státních dlužních úpisů platí obč. zákoník (§§ 1494, 1496 a 1497), a pak zvláštní předpisy: pro stavení při papírech na jméno (výnos fin. min. ze dne 4. prosince 1866, věst. fin. min. čís. 50), pro přetržení při papírech na doručitele (výnos min. fin. ze dne 29. května 1875, věst. min. fin. čís. 17).

Kromě citovaných předpisů sluší ještě poukázati na předpisy o vinkulaci a devinkulaci titrů, pak o obstavkách a exekuci pro státní dluhopisy a úroky z nich.

Nyní, kdy služební kauce a kauce zajišťující renty (vojenské kauce) jsou zrušeny, zůstávají v platnosti jenom předpisy týkající se vinkulaci státních papírů ke kauci zajišťující případnou škodu z právních jednání uzavřených se státem, na př. z dodávek, pachtů (výnos min. fin. ze dne 31. ledna 1873, věst. fin. min. čís. 4).

Co se týče obstavek a exekuce na státní papíry a jich úroky, sluší z předpisů u nás platných citovati nařízení uveřejněné pod čís. 251 ř. z. ai 1897; o obstavkách spočívajících na mimosoudních zákazech jednají zvlášť, dvorní dekrét ze dne 8. listopadu 1832, čís. 47.888, dvorní dekrét ze dne 24. října 1806, Sb. j. z. čís. 789 a dvorní dekrét ze dne 16. srpna 1841, Sb. j. z. čís. 555, pak nař. ze ř. zák. čís. 251 ex 1897; předpisy o exekuci soudní stanoví exekuční řád a zvláštní předpisy recipované uváděcím zákonem k exekučnímu řádu (jsou to nař. min. fin. a spr. ze dne 2. července 1859, ř. z. čís. 120 a 24. října 1897, ř. z. čís. 249, pak výnos min. fin. ze dne 26. listopadu 1897, věst. min. fin. čís. 220 a 221)<sup>9)</sup>.

#### d) Jiné povinnosti státní správy.

Kromě uvedených hlavních povinností, jež třeba normativně upravit, bude ještě někdy zapotřebí normovati povinnosti jiné, které finanční politik dle svých teleologických úvah uzná za nutné. Jak jsme již řekli, bude někdy nezbytno, aby právě úvěr mohl býti státu sjednán, poskytnouti jistá zajištění pohledávek věřitelských vůči státu vyplývajících z poskytnutého úvěru (zastavení důchodů z drah, dolů, hutí atd., tabákového monopolu, pošty a pod.). Norma stanoví pak bez ohledu na tyto teleologické úvahy všechny okolnosti, jež záruku usku-tečňují.

Sluší též poukázati k tomu, že finančnímu politiku bude záležití na tom, aby se státní papír mohl státi předmětem peněžního trhu a vešel rychle ve volný oběh. S teleologického hlediska bude proň rozhodnou situace na trhu obchodních papírů a důvěry v papíry ukládací. Rozhodne-li se pro volný trh, provede se to připuštěním dlužních státních úpisů na bursu, a to opět činností normativní, z níž teleologické úvahy nikterak nebudou zjevny.

<sup>9)</sup> Körner: Grundriß, str. 70 a násl.

e) Povinnosti jiných orgánů než státní správy. Správa a kontrola státního dluhu. —

Zvlášť důležitou součástí normativní úpravy státního dluhu, jest konečně správa a kontrola státního dluhu. Pokud v Československé republice nebude zavedeno něco jiného, platí posud normy přejaté ze starého Rakouska<sup>10)</sup>.

Administrativním úřadem pro správu státního dluhu bylo ředitelství státního dluhu (cís. patent ze dne 23. prosince 1859, ř. z. čís. 226, výn. fin. min. ze dne 26. února 1860, ř. z. čís. 53, výn. fin. min. ze dne 19. října 1871, ř. z. čís. 123.)

Působnost tohoto řádu byla: správa státního dluhu, evidence státního dluhu a evidence peněz věnovaných na zúročení a splacení dluhu, opatření týkající se vyhotovení, slosování, výměny, přepisů a záměny dlužních úpisů a pod., jakož i příslušná administrativní rozhodnutí a konečně všechna opatření, jež jsou nutna při ztrátě a exekuci dlužních úpisů a pod. Ředitelství státního dluhu v Československé republice bude utvořeno v brzké době.

Druhým orgánem jest pokladna státního dluhu, jejíž působnost stanoví zákon ze dne 13. dubna 1870, ř. z. čís. 57, min. nařízení ze dne 29. dubna 1870, ř. z. čís. 65. Úkoly této pokladny byly vyhláškou ministerstva financí ze dne 9. října 1916, ř. z. čís. 361, přeneseny na Ústřední státní pokladnu. Pokladně státního dluhu příslušela výplata kuponů, případně realizace a kvitance úroků, výplata vylosovaných obligací a provedení záměny k soupisu, přepisu a rozepisu, vinkulace a devinkulace dlužních úpisů.

Třetím orgánem jest kontrolní komise státního dluhu, již parlament vykonává kontrolu celého státního dluhu (zákon ze dne 13. prosince 1862, ř. z. čís. 96, ze dne 10. června 1868, ř. z. čís. 53 a 54, a ze dne 13. dubna 1870, ř. z. čís. 57). V Československé republice vykonává prozatím kontrolu státního dluhu nejvyšší kontrolní úřad (zákon čís. 175 Sb. zák. a nař. ai 1920).

Vidíme, že kompetence uvedených orgánů odpovídá i právním povinnostem vlády dříve uvedeným a vyplývajícím z úvěru vízícího ethicky stát.

### § 11. Závěr.

Z uvedeného patrně, že předměty normativní úpravy týkající se státního dluhu jsou velmi rozmanité. Rozdíl obou hledisek, teleologického a normativního, tedy hledisek finanční vědy a finančního práva, jest zde zvlášť patrný a velmi přesně vyhraněný.

Mnohdy velmi hluboké úvahy o tom, kterak stanoviti kurs emisní a výši úrokové sazby, nikterak nevysvítají z normy, jež prostě a jednoduše stanoví cifru. Tak jest tomu i s jinými

<sup>10)</sup> Konrad: Handbuch des österr. Finanzverwaltungsrechtes, § 32, vyd. 1913.



vlastnostmi půjčky: typem, dobou splatnosti atd. Není vůbec třeba, aby ten, jenž normu buduje, tyto úvahy znal. Normativní činnost počítá pouze s hotovými resultáty úvah teleologických a shrne pouze skutečnosti, s jejichž existencí jest spojena povinnost státní správy plniti závazky z úvěru vyplývající.

Citovali jsme dříve úmyslně hlavní předpisy, dle nichž tyto povinnosti mají býti plněny, aby bylo patrné, jak nepřehledná jest normativní úprava v oboru státního dluhu v naší říši a jak žádoucí by byla úprava jednotná<sup>1)</sup>. Tato jednotná úprava by měla na mysli všechny prvky společné všem typům půjček; jest ovšem samozřejmo, že by snad různé případy vyžadovaly v jednotlivých bodech zvláštní normace, na příklad případy, kdy zvláštní ráz půjčky by vyžadoval, aby v zákoně povolujícím půjčky byly stanoveny úchytky; pro pravidelné případy však jest taková jednotná úprava zcela dobře myslitelná. Poukážeme tu na „Řád o státním dluhu Německé říše“ (Reichsschuldenordnung, zák. ze dne 19. března 1900). Chceme několika rysy vyznačiti obsah tohoto řádu: tento řád stanoví všeobecné zásady platné pro úvěrové hospodářství Německé říše, pokud se týče zúročitelných půjček nebo pokladničních poukázek. Kancléř může učiniti státní dluh v této formě pouze na výslovné zmocnění udělené mu jistým zvláštním zákonem; jenž určuje též výši půjčky a její typ, případně další modalitty půjčky. Neurčí-li toho tento zvláštní zákon, jest kancléř oprávněn stanoviti sám dobu, místo a kusy dlužních úpisů, úrokovou míru, kurs a podmínky výpovědi (§§ 1 a 2). Podobně i při pokladničních poukázkách (§ 7). O umořování dluhů jednají §§ 5, 6 a 8; příslušná ustanovení o vyhotovení a platnosti titrů, jejich záměny a amortisace obsahují §§ 3, 4, 16 až inkl. 19. Správa státních dluhů přísluší „Správě státních dluhů“ (Reichsschuldenverwaltung, §§ 9 až 11); dozor vykonává říšská komise (Reichsschuldenkommission, §§ 12 až inkl. 15). Ostatní ustanovení jsou přechodná.

### Oddíl třetí.

## Hledisko finanční vědy a finančního práva, pokud se týče finanční rovnováhy ve státě<sup>2)</sup>.

### § 12. Rozpočet.

Již s počátku jsme řekli, že vznik normy, tedy i právní normy, má svůj původ v teleologii. Každá norma má svůj účel; normativní nazírání samo ovšem neobírá se vznikem normy,

<sup>1)</sup> Částečná úprava týkající se účetního a kontrolního zjednodušení plateb kapitálů a úroků bylo provedeno v roce 1912.

<sup>2)</sup> Bráf: Finanční věda, str. 38—60. — Drachovský: Rakouské účetnictví státní, III. kap. — Heckel: Das Budget. — Kaizl: Finanční

nýbrž obsahem normy již hotové, která byla k nějakému účelu dána. Bude se tedy doporučovati, abychom, zkoumajíce hlediska, s nichž možno jest nazíratí na finanční hospodářství státní, vyšli od účelu jeho.

Vrchní všeobecné pravidlo finančního hospodářství státního jest zabezpečiti úhradu všem potřebám; dlužno tedy věděti, zda zde jsou skutečně takové úhrady dány, jaké jsou potřeby. Zásada hospodářství veřejných není totiž taková jako u hospodářství soukromých. U těchto platí: výdaje řídtež se dle příjmů, u oněch: příjmy řídtež se dle potřeb. Abychom se dověděli, zda jsou zde skutečně takové příjmy, jimiž všechny potřeby by se daly hraditi, nutno příjmy s výdaji srovnati. Jest tudíž třeba znáti i příjmy i výdaje. K tomu pak slouží rozpočet.

Rozpočet jest tedy v první řadě číselně provedený hospodářský plán pro budoucí periodu správní; obsahuje sumy, jež budou potřebny v této periodě k zapravení státních (zemských atd.) nákladů a udává, z jakých pramenů příjmů a jakými sumami se tyto náklady mají uhraditi. (Bráf, str. 39.) Toto jest zajisté definice s hlediska teleologického.

V našem zákonodárství nemáme právní definice pro rozpočet. V bývalém Rakousku vložil § 11, lit. c) zákona ze dne 21. prosince 1867, ř. z. čís. 141, do kompetence říšské rady určovati státní rozpočet (die Feststellung der Voranschläge des Staatshaushaltes). Nepraví však, co jest rozuměti rozpočtem státním. V Německu praví čl. 69 říšské ústavy: „Alle Einnahmen und Ausgaben des Reiches müssen für jedes Jahr veranschlagt und auf den Reichshaushaltsetat gebracht werden.“ Nelze ovšem ani toto posuzovati za právní definici rozpočtu státního.

Úkolem našim jest zkoumati, pokud státní rozpočet může býti předmětem právních norem a pokud právními normami mohou, respektive by měly býti stanoveny (právní) povinnosti k finančnímu hospodářství státnímu a rozpočtu hledící.

### § 13. Právní povinnosti při státním hospodářství finančním.

Rozpočet jest tedy hospodářským plánem a poskytuje nám současně přehled o výdajích a o jejich výši a ukazuje nám poměr jednotlivých kategorií výdajových, z čehož můžeme posouditi, které výdaje jsou nezbytnými a které se mohou odložití. Jest tudíž nutno, a to již i pro ohromnou komplikovanost státního hospodářství, aby takový rozpočet zde skutečně byl. První povinností při státním hospodářství finančním jest tedy:

věda, I., § 5. — Jellinek: Gesetz und Verordnung. — Konrad: Handbuch des österr. Finanzverwaltungsrechts, str. 27—40. — Laband: Annalen des deutschen Reiches, 1873, str. 524—562; — týž: Staatsrecht des deutschen Reiches, IV., str. 481—556; — týž: Deutsches Reichsstaatsrecht, str. 392—404.



sestaviti rozpočet. Norma, která by tuto povinnost zaváděla, musela by býti právní normou, t. j. daná státem a takovým způsobem, že její plnění může býti státem vynuceno. Subjektem normovým by byl ovšem jako při každé právní normě stát. Kdo by byl subjektem povinnostním, t. j. koho by stíhala právní povinnost rozpočet sestaviti? Na první pohled parlament jako zástupce lidu. Při značné komplikovanosti státního hospodářství jest to však nemožno a slušelo by z důvodů rozdělení práce (tedy z důvodu teleologického) uložiti povinnost tuto moci výkonné, t. j. státní správě representované kolegiem ministrů.

První právní povinností ve finančním hospodářství státním jest tedy povinnost státní správy sestaviti rozpočet<sup>1)</sup>. Jest ovšem v podstatě pojmu státní správy, že má právě proto, poněvadž stát spravuje, řádně hospodařiti, t. j. hospodařiti na jistém pevném základě a že má za tím účelem rozpočet sestaviti, neboť rozpočet státní a řádné hospodářství státní jest, abychom tak řekli, identita. Sestaviti rozpočet jest tedy podstatnou povinností státní správy s hlediska hospodářského; není však povinností právní, dokud tak nestanoví právní norma. Takováto povinnost (hospodářská) by však sotva stačila k udržení pořádku v hospodářství státním. Tuto povinnost nutno tedy uložiti státní správě jako povinnost právní. Dobrá správa vyplní zajisté i tuto povinnost (hospodářskou). Není však vyloučeno, že správy ve státě mohou se uchopiti lidé, kteří se z jistých důvodů nebudou lekati ani hospodářského rozvratu státu. Norma ovšem nemůže rozeznávati dobrou nebo špatnou správu, nýbrž stanoví právní povinnost sestaviti rozpočet pro každou správu bez rozdílu.

Rovněž i vnitřní zařízení rozpočtu bude se sice opíratí hlavně o teleologii, účelnost: než i normou právní může býti toto zařízení upraveno.

Rozpočet státní obsahuje výdaje, t. j. sumy, jichž v jisté periodě bude zapotřebí na úhradu státních nákladů. Jest samozřejmo, že se nemůže ponechati libovůli toho, kdo rozpočet státní sestavuje, aby výdaje stanovil sám, když se mají přece příjmy řídití dle výdajů, a příjmy určuje jiný subjekt než státní správa rozpočet sestavující. Pravidlem by bylo, aby výdaje nebo jejich přiměřenost stanovil ten, kdo na ně přispívá. Při nynějších finančních systémech jest to konsument, poněvadž většina dávek se v hospodářském životě přesune na konsumenta

<sup>1)</sup> Ústavní listina Československé republiky praví sice v § 41, al. 3: „Vládní návrhy zákona rozpočtového... musí býti předloženy napřed sněmovně poslanecké.“ Tím však jest jenom řečeno, že takové návrhy, jsou-li z d e v ů b e c, musí býti předloženy napřed sněmovně poslanecké; není však tím stanovena povinnost vlády rozpočet vůbec sestaviti.

a jest nesena i jméním tohoto. Tedy vlastně celý národ jest to, který přispívá na státní výdaje. Národ sám z důvodů technických nemůže zkoumati státní správou sestavený rozpočet, resp. výdaje v něm určené; má však svého zástupce, totiž parlament. Tím přicházíme k jiné povinnosti, totiž k povinnosti státní správy: předložiti sestavený rozpočet parlamentu zastupujícího národ. Ovšem předložiti ho do jisté doby před počátkem nového hospodářského období. I tato povinnost by v zájmu řádného hospodářství státního měla býti stanovena jako povinnost právní. Zmíněný § 41 ústavní listiny republiky Československé sice tuto povinnost stanoví, avšak jen, jak jsme řekli, pro případ, že rozpočet jest vůbec sestaven.

Povinností parlamentu pak jest, aby rozpočet zkoumal za národ; vždyť to leží v podstatě parlamentu jako zástupce národa. A tu můžeme totéž říci, co jsme řekli o státní správě. Dobrý parlament zajisté této své povinnosti vyhoví. Parlament, jenž by této povinnosti neplnil, nebyl by vlastně již parlamentem. Než parlament se skládá přece jen z lidí, jimž právě jako špatné správě nemusí bžeti o řádné hospodářství státní a jež z jistých důvodů nebudou se snažiti vystříhati se třeba ani rozvratu státního hospodářského života. Bylo by tudíž i zde tuto spíše ethickou povinnost parlamentu (jako zástupce národa) proměnit v povinnost právní. I zde by měla býti stanovena právní povinnost parlamentu rozpočet prozkoumati a jej schváliti, anebo změnit, avšak tak, aby státní správa měla pro další hospodaření pevný podklad, tedy schváliti neb sestaviti rozpočet jiný do jisté doby před počátkem nové hospodářské periody.

Tím dospěli jsme tedy v oboru finančního hospodářství státního k povinnosti parlamentu: státní správou sestavený a mu předložený rozpočet řádně zkoumati a jej do jisté doby před počátkem nové hospodářské periody buď schváliti nebo změnit a sestaviti rozpočet jiný.

V právní theorii panují, pokud se týče této povinnosti parlamentu, různé názory. Laband<sup>2)</sup> praví s hlediska práva říšsko-německého: „Die Reichsverfassung (Art. 71) stellt zwar ganz allgemein die Regel auf, daß die gemeinschaftlichen Ausgaben alljährlich bewilligt werden, aber sie normiert die wichtige Frage nicht, inwieweit die Bewilligung von Ausgaben res merae voluntatis und inwieweit sie staatsrechtliche Pflicht des Bundesrates und des Reichstages sei oder mit anderen Worten, welche Ausgaben staatsrechtlich nicht verweigert werden dürfen. Hält man den obersten Grundsatz des konstitutionellen Staatsrechts fest, daß das bestehende Recht und die rechtlich begründeten Institutionen des Staates nur unter Übereinstimmung von Souverän und Volksvertretung,

<sup>2)</sup> Das Staatsrecht des Deutschen Reichs, IV., 4. vydání, str. 490.



nicht einseitig von einem dieser beiden Organe verändert werden dürfen, so ergibt sich als unabweisliche Konsequenz, daß der Reichstag nicht einseitig die bestehenden Gesetze durch Verweigerung der zu ihrer Ausführung notwendigen Mittel suspendieren oder aufheben kann, daß es nicht alljährlich in sein Belieben gestellt sein kann, die Fortgeltung der Reichsgesetze und die Fortdauer der Reichsinstitute zu genehmigen oder zu unterdrücken. Es folgt demgemäß aus diesem Prinzip der Rechtssatz, daß das Ausgabenbewilligungsrecht des Reichstages durch die bestehenden Reichsgesetze und Institutionen gebunden und beschränkt ist, und daß Ausgaben, welche zur Durchführung und Aufrechterhaltung derselben erforderlich sind, von ihm nicht verweigert werden dürfen.“ — „Ihre Bewilligung ist eine staatsrechtliche Pflicht des Reichstages und hat nicht den Charakter einer Zahlungsermächtigung für die Regierung, sondern eines Anerkenntnisses der Notwendigkeit oder Angemessenheit der Ausgaben.“ — „Was die Einnahmen des Reiches anlangt, so spricht die Reichsverfassung von einer Bewilligung derselben seitens des Reichstages oder durch das Etatsgesetz nicht. Die Einnahmen des Reiches beruhen vielmehr auf dauernden, einer jährlichen Genehmigung nicht bedürftigen gesetzlichen Titeln. Die Ansätze des Etats sind keine Ermächtigungen zur Erhebung der Beträge, sondern sie haben den Charakter finanz-wissenschaftlicher kalkulatorischer Schätzungen.“

Laband praví tedy s hlediska práva říšsko-německého, že jest státoprávní povinností říšských zákonodárných sborů povoliti výdaje na potřeby, jež jsou dány platnými říšskými zákony a institucemi a že takové výdaje jimi nesmějí býti od-pírány a dále že povolení těchto výdajů nemá rázu zmocnění státní správy, aby tyto výdaje mohla činiti. Rehm<sup>3)</sup> jde ještě dále a tvrdí, že zastupitelstva lidu jsou i povinna povoliti nové daně, nestačí-li posavadní příjmy k úhradě výdajů, jež jsou nutny ku provedení organických zákonů a jiných potřeb za trvalé uznaných. Dle naší nyní platné ústavy zůstává to vlastně při starém zařízení, dle něhož (§ 11, lit. c), zák. ze dne 21. prosince 1867, ř. z. čís. 141) má parlament právo povolovati ročně daně a dávky. Jak Konrad tak i Myrbach dovozují pro právo býv. Rakouska (a tím tedy i pro naše), že (Konrad, str. 29): „die parlamentarische Steuerbewilligung ist geradezu eine unerläßliche rechtliche Voraussetzung der Einhebung der einzelnen Steuern und die in den Abgabengesetzen geregelte Abgabepflicht wird suspendiert, falls die Steuerbewilligung des Reichsrates ausbleibt.“ Podobně i Myrbach, Finanzrecht, § 8.

Považujeme Labandův názor za správný i pro republiky, kde parlament schvaluje rozpočet. Lze si vlastně nesnadno

<sup>3)</sup> Allgemeine Staatslehre, str. 304.

představiti, co by bylo s platnými zákony (na příklad o organizaci úřadů, organisace vojska atd.), kdyby parlament odepřel rozpočet. Trvají tyto zákony, nebo jsou suspendovány, nebo vymizely vůbec z právního řádu? Nabývají samy sebou znova platnosti, kdy se rozpočet dodatečně povolí? Jistě by tomu tak bylo, kdyby právní řád sám stanovil, že ty a ty zákony přestávají býti platnými, odepře-li parlament schválení rozpočtu. Není-li však takové právní normy, pak jest nezbytno míti za to, že zákony tyto nepozbyly platnosti a že tedy trvají. Jaký však by to mělo smysl, aby zákon přiznával jistým osobám práva, jež by nesměla býti plněna? Totéž jest i s příjmy státními. Kdyby parlament neschválil rozpočtu a mělo to znamenati, že zákony stanovící daně stávají se neplatnými, pak by tyto zákony — nestanovil-li by jinak platný právní řád — pozdějším povolením rozpočtu nestaly se samy od sebe opět platnými a musely by býti znova usnášeny, sankcionovány, promulgovány a publikovány. Kdyby však tomu tak nebylo, kdyby totiž odepření rozpočtu parlamentem nemělo znamenati, že zákony daně staly se neplatnými, pak zde máme touž otázku jako dříve, co vlastně s takovými zákony jest. Bylo by nutno míti za to, že zákony ty trvají. A jaký by to potom mělo význam, aby platné zákony stanovily povinnosti (platiti daně), kdyby povinní nebyli vůbec povinni je plniti, ba by jich ani plniti nemohli, poněvadž státní správa by nesměla vůbec žádati, aby tyto platně trvající povinnosti byly plněny.

Tento důsledek konstrukce práva parlamentu povolovati státní správě rozpočet, aniž by právní řád stanovil, co má býti se zákony platnými, na nichž jest rozpočet vybudován, odepře-li parlament schváliti rozpočet, nás vede k tomu, míti za to, že tato konstrukce není vůbec správnou. Nestanoví-li právní řád, že zákony, na nichž jest rozpočet vybudován, odepřením rozpočtu pozbývají platnosti nebo jsou suspendovány, pak tyto zákony trvají a pak jest eo ipso z těchto zákonů státní správa oprávněna daně vybírati. Není tedy třeba žádného dalšího povolení parlamentu státní správě vybírati daně. Není-li povinnost platiti daně právním řádem pro případ, že rozpočet bude parlamentem odepřen, výslovně zrušena, trvá tato povinnost a trvá také právo státní správy vybírati daně i bez schválení rozpočtu, nestanoví-li ovšem právní řád, že odepřením rozpočtu povinnost berní zaniká.

Že státní správa není oprávněna konati výdaje, nýbrž že jest povinna je konati, rozumí se samo sebou. Ani parlament není „oprávněn“, nýbrž „povinen“ konati výdaje. Vždyť jsou to platné závazky a ty dlužno plniti. Představme si, že státní správa učinila smlouvy na dodávky různých předmětů, na příklad vojenských, že učinila smlouvu na různé stavby,



že byly státní dluhy kontrahovány v cizině. Všechny tyto závazky musí býti plněny a musí býti hlavně, pokud se týče státních dluhů, každoročně jistá umořovací kvota dána do rozpočtu. Se stanoviska normativního jsou však i ostatní závazky uložené normou, pokud tato norma trvá, takovými, jež dlužno plniti. A jako národ nebo parlament, tak jest také i státní správa povinna tyto závazky plniti.

Tím přicházíme k tomu, že schválení rozpočtu znamená, pokud se týče výdajů, nikoliv zmocnění dané státní správě, aby tyto výdaje konala, nýbrž uložení povinnosti výdaje konati.

Jest ovšem samozřejmo, že, má-li státní správa konati výdaje, musí míti po ruce příjmy, ze kterých mají výdaje býti konány. A tu právě rozpočet státní správě ukazuje, jaké to příjmy jsou. Rozpočet tudíž praví: Státní správa jest povinna konati výdaje v rozpočtu uvedené a jest povinna sjednati si k tomu zdroje, které též jsou uvedeny v rozpočtu. Schválení rozpočtu parlamentem neinvolvuje tedy nijakého oprávnění státní správy ke konání výdajů a vybírání daní, nýbrž schválením rozpočtu má býti vyjádřeno, že státní správa jest povinna daně na základě platných zákonů vybírati<sup>4)</sup> a z příjmů takto docílených konati výdaje v rozpočtu uvedené.

Povinnost státní správy vybírati daně znamená, že tato jest povinna vybírati takové dávky, jež jsou zavedeny platnými zákony a takovým způsobem, které platné zákony připouštějí. Smí poskytovat jen takových výhod a osvobození, která jsou v zákoně uvedena a jest povinna tam, kde dávky se neplatí, zasáhnouti exekutivně. Povinnost konati výdaje znamená, že státní správa je povinna konati jen ty výdaje, které platné zákony připouštějí, a takovým způsobem, jak to dovoluje rozpočet. Je-li na příklad placení státního dluhu stanoveno dle pevného plánu, nemůže býti, nebyla-li učiněna výhrada při kontrahování dluhů, že státní správa jest oprávněna dluh umořiti v kratší době (na příklad zpětnou koupí) dluh umořován ve větších částkách. Státní správa smí dále konati výdaje tak, jak je i rozpočet konati dovoluje. S tímto souvisí zápočet virementů. „Virement jest použití (převod) příjmů z oddělení rozpočtového (kapitoly, titulu, paragrafu), které se ukázalo nadbytečně nadaným, na oddělení (titul, kapitolu, paragraf) nedostatečně nadané“ (viz čl. 2 našeho finančního zákona pro rok 1920). Důvod této zápočetí (t. j. vzniku této normy) jest ovšem opět teleologický: „Čím rozsáhlejší jest možnost virementů,

<sup>4)</sup> Srovnej čl. IV. finančního zákona republiky Československé pro 1920.

tím více podkopává se duch hospodárnosti, ježto svádí k úmyslným požadavkům nadbytečného nadání jistých položek, aby se získaly přebytky k volné dispozici," praví Bráf (str. 44). Tato povinnost ovšem zůstává pouhou ethickou povinností i když je obsažena ve finančním zákoně, dokud nebude nějaké právní normy, která by zaváděla prostředky takové, jimiž by plnění povinnosti konané mohlo býti vynuceno.

K řádnému hospodářství náleží jeho kontrola. Tím více ve složitém hospodářství státním. Z důvodů prospěšnosti (tedy teleologických) se doporučuje, aby kontrola byla prováděna jinými orgány, než jsou orgány hospodařící. Kontrolu by vlastně měl prováděti národ, resp. parlament jako zástupce národa. Při složitosti aparátu státního jest to ovšem technicky neproveditelné a dlužno proto pověřiti kontrolou hospodářství státní správy orgány jiné. Orgány ty by ovšem měly podléhati přímo parlamentu a měly by býti na výkonné moci jako orgánu hospodařícího nezávislémi. Norma musí přesně stanoviti kompetenci tohoto kontrolního orgánu a jeho poměr k parlamentu a státní správě. Musí ovšem stanoviti také povinnost tohoto kontrolního orgánu státní hospodářství kontrolovati a způsob, jakým se má kontrola prováděti. Zde se nám opět opakuje to, co jsme řekli o povinnosti parlamentu a státní správy. K podstatě kontrolujícího orgánu náleží povinnost kontrolovati, ovšem spíše jenom jako ethická povinnost. Právní povinností, tedy takovou povinností, jež by skutečně měla význam pro státní hospodářství, se může tato povinnost státi jenom právní normou, t. j. státní mocí vynutitelnou. Kontrola státního hospodářství jest v republice Československé svěřena dle zákona ze dne 20. března 1919, čís. 175 Sb. zák. a nař., nejvyššímu účetnímu kontrolnímu úřadu.

V této souvislosti přicházíme k další povinnosti státní správy podrobiti se kontrole kontrolního orgánu. Samo o sobě tuto povinnost nelze ani posuzovati jako povinnost ethickou; má-li míti nějaký význam pro státní hospodářství, nemůže tato povinnost býti ani jinou povinností než právní, t. j. takovou, že státní správa jest povinna se podrobiti kontrole orgánu kontrolujícího a nepodrobí-li se, že bude k tomu přinucena, t. j. že plnění této povinnosti bude vynuceno, nebude-li plněno.

V těchto úvahách došli jsme tedy k různým povinnostem, které pro jejich význam pro nerušené a zajištěné státní hospodářství finanční dlužno kvalifikovati jako povinnosti, jež mají býti plněny, a to tak, že jejich plnění bude státní mocí vynuceno, nebudou-li řádně plněny. Považujeme tedy povinnosti, jež jsme poznačili jako povinnosti státní správy a kontrolního orgánu, za právní, totiž takové, jež by se měly stanoviti normou právní.



Tato právní norma by ovšem nemohla býti jinou, než každá jiná právní norma, stanovící povinnosti, totiž zákonem, nikoliv však pouhým zákonem formálním, jak právní theorie tento zákon posuzuje, nýbrž zákonem materiálním, t. j. zákonem stanovícím opravdové povinnosti, jež mají býti plněny. Nynější právní theorie považuje rozpočet za opatření správní, které jen pro svůj význam se sděluje ve formě zákona. To dokazuje Laband pro právo říišsko-německé (*Das Staatsrecht des deutschen Reiches*, IV., str. 483), odvolávaje se na čl. 69 ústavy říišsko-německé, jež praví: *der Reichshaushaltsetat wird durch ein Gesetz festgestellt*, a interpretuje toto ustanovení tak, že: „*Der Reichshaushaltsetat wird ebenso wie ein Gesetz oder im Wege der Gesetzgebung festgestellt.*“ Že rozpočet jest pouhým opatřením správním, dovozuje dále Laband (str. 495) z toho, že: „*der Etat enthält keine Rechtsregel, keinen Befehl und kein Verbot, sondern nur Zahlen;*“ toto jest ovšem správné, pokud se jedná o holý rozpočet; než přece nelze zapomínati, že zde nějaká norma musí býti, která nám říká, k čemu ta čísla jsou. Musí zde býti přece nějaká norma, která státní správu zavazuje, že smí jednati jen podle těchto číslic. A to má býti právě norma právní, mají-li číslice ty míti vůbec nějaký význam.

Rovněž Bráf považuje rozpočet, třeba že se předkládá ke schválení zákonodárným sborům a že se toto o něm usnáší ve formě zákona, za pouhé správní opatření; kdyby se tímto mělo opět rozuměti, že rozpočet, resp. finanční zákon jest pouhým zákonem formálním, pak by všechny dříve uvedené povinnosti státní správy a kontrolního orgánu byly pouhými povinnostmi ethickými a neměly by valného významu pro finanční hospodářství státní. Považujeme v zájmu každého státu za nezbytné, aby tyto povinnosti byly stanoveny jako povinnosti právní, tedy ne pouze formou zákona, totiž způsobem, jakým se stanoví zákon, nýbrž skutečným zákonem, a to tak, že jejich plnění může býti vynuceno, nebude-li plněno.

Podobně jsme mluvili i o povinnosti parlamentu zkoumati a schvalovati předložený mu rozpočet nebo sestaviti v jistém termínu před počátkem nového hospodářského období rozpočet jiný. Uvedli jsme dříve, že dle Konrada bylo v Rakousku (a jest tudíž i u nás) parlamentní roční povolení daní přímo nepostradatelným právním předpokladem vybírání jednotlivých daní a že povinnost odváděti dávkou dle jednotlivých zákonů o daních byla suspendována, bylo-li parlamentem státní správě odepřeno právo vybírati daně. Přes to však v bezprostřední souvislosti, praví Konrad, že „*eine wirkliche Befugnis der Volksvertretung zur vollständigen Steuerverweigerung, ebenso wie zur Verweigerung des Budgets in seiner Gänze dem Wesen des Budgetrechtes fremd und staatsrechtlich unzulässig ist.*“ Stejně

i Myrbach. Rovněž pak i Bráf. „Opravdové odepření celého rozpočtu“, praví tento (str. 46), „jest věcně i právně nemožností, ježto zahrnuje v sobě i odepření výdajů, které jsou nezbytnou podmínkou spořádané existence státní (vydržování soudů, správy bezpečnosti atd.) v dosavadním rozsahu, jakož i takových výdajů, které se zakládají na nabytých právech soukromých (úroky a splátky věřitelům atd.). Znamenalo by to vlastně efektivní zastavení funkce pošty, telegrafu, státních železnic atd.“ Aby však odepření celého rozpočtu bylo opravdu právní nemožností, jest k tomu dle našeho názoru zapotřebí právní normy, jež by plnění povinnosti parlamentní mohla vynutiti. Přiznáváme ovšem, že parlament nelze k této povinnosti donutiti, právě tak jako ho vůbec nelze donutiti k tomu, aby se usnesl na jistém zákonu, jenž by byl k zjevnému prospěchu státu. Přece však by mohl býti stanoven právní normou jakýsi nátlak nepřímý. Alespoň to by v zájmu státu mělo býti stanoveno, že parlament musí v jisté době před počátkem nového hospodářského období státní správou sestavený a mu předložený rozpočet schváliti nebo tak upravit, aby měla vláda pevný podklad pro další hospodaření; vždyť tento rozpočet by tvořil též podklad pro její zodpovědnost. Nezapomínejme, že — alespoň dle naší konstrukce — odepření rozpočtu parlamentem, nestanoví-li právní řád ničeho o tom, co se stane se zákony platnými, bude-li rozpočet odepřen, neznamená zbaviti státní správu práva vybírati daně a konati výdaje, nýbrž zbaviti ji právní povinnosti toto činiti. Státní správa jest, odepře-li parlament schváliti rozpočet a nestanoví-li právní řád, že odepřením rozpočtu posavadní platné zákony stávají se neplatnými, oprávněna vybírati daně, poněvadž dále trávající zákony stanoví povinnost daně odváděti, ale není k tomu právně povinna, a jest rovněž na základě zákonů dále platných oprávněna konati výdaje, není však k tomu právně povinna; to pak může vésti k rozvratu ve státním hospodářství.

Nebylo by sice pro případ, že by rozpočet parlamentem z jakéhokoliv důvodu nebyl včas schválen, rozluštěním otázky, kdyby zákon stanovil: neschválí-li parlament rozpočtu nebo jej neupraví sám do jisté doby před počátkem nového hospodářského období, pak jest státní správa povinna hospodařiti na základě starého rozpočtu tak dlouho, až bude nový rozpočet sjednán. Byla by tím však uchráněna alespoň právní povinnost státní správy hospodařiti v jistých mezích a dle jistých pravidel.

Prostředky, jimiž by zmíněné povinnosti státní správy i kontrolního úřadu mohly býti vynuceny, byly by: obžaloba ministra neřídícího se dle rozpočtu, nebo přednosty nejvyššího kontrolního orgánu před jistým soudním sborem, nebo tresty a ručení civilní za škodu státu způsobenou, případně dle všeobecných norem o odpovědnosti členů vlády (viz § 75 a § 79 ústavní



listiny republiky Československé a § 3 zákona o zřízení a působnosti nejvyššího účetního kontrolního úřadu).

Nepředstavujeme si právní normu, která by povinnost státní správy a nejvyššího kontrolního orgánu stanovila, jako zákon, jež bylo by nutně vydávati každoročně s rozpočtem. Stačil by jeden všeobecný trvalý zákon o povinnostech uvedených v této kapitole, rozpočet sám každoročně předkládaný by ovšem mohl obsahovati jen číslice.

## Část čtvrtá.

### § 14. Finanční právo a právní systematika<sup>1)</sup>.

Dospěli jsme k poznatku, že východiskem právníkého uvažování jest (právní) povinnost. Každá povinnost právní je dána proto, aby byla plněna a aby její plněním bylo dosaženo jistého účelu, t. j. souladu a pořádku v lidském soužití. To jest důvod, proč norma jest dána. Jiná otázka jest ovšem, co norma stanoví a jakým způsobem se normou stanovená povinnost má plniti. Zachování souladu, případně i samé existence lidské společnosti jest důvod existence normy, jinými slovy: norma je dána v zájmu lidstva. Že s plněním normy jest snad spjat též zájem individua, nemění ničeho na primerním charakteru normy jako normy dané v zájmu lidské společnosti. Povinnosti různými normami stanovené v zájmu pospolitosti lidské mohou býti samozřejmě dle účelu normy různé. Některá norma stanoví, že ten, kdo si vypůjčí peníze, má je vrátit, druhá, že ten, komu je tolik a tolik let a je tělesně a duševně zdrav, musí konati povinnost brannou, jiná zase, kdo má takové a takové důchody, musí odváděti státu peněžitou dávku atd. Povinností takových je nesmírné množství, vyplývají z mnohotvárnosti života jedince a soužití lidského vůbec.

Mnohotvárnost života jedince a soužití lidského vůbec má pak v zápětí i mnohotvárnost a případně kolisi zájmů, a to jak zájmů jednotlivců mezi sebou, tak i zájmů jednotlivce u porov-

<sup>1)</sup> Literatura: Bernatzik: Rechtsprechung und materielle Rechtskraft. — Fleiner: Institutionen des deutschen Verwaltungsrechts. — Hoetzel: Nauka o správních aktech. — Kelsen: Hauptprobleme der Staatsrechtslehre a Zur Lehre vom öffentlichen Rechtsgeschäft (Archiv für öffentl. Recht, XXXI.). — Kormann: System der rechtsgeschäftlichen Staatsakte. — Layer: Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Vertrag. — O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht. — Myrbach: Finanzrecht. — Pražák: Právo správní a Spory o příslušnosti mezi soudy a úřady správními. — Schenk: Die Abgrenzung des öffentlichen und privaten Rechtes (Österr. Zeitschrift für öffentl. Recht, I.). — Spiegel: Die Verwaltungsrechtswissenschaft. — Tezner: Die Privatrechtstitel im öffentlichen Recht (Archiv für öffentliches Recht, IX.). — Tilsch: Občanské právo rakouské. — Weyr: Základy filosofie právní. Příspěvky k teorii nucených svazků. Právo veřejné a soukromé (Zprávy právníké jednoty moravské, 1915) a Zum Problem eines einheitlichen Rechtssystems (Archiv f. öffentl. Recht, XXIII.). Další literaturu najde čtenář v citovaných spisech.

nání se zájmy lidské pospolitosti. Ba jest vůbec nemožno přesně vymeziti zájmy individuální a zájmy pospolitosti lidské jako zájmy veřejné, takže nelze mnohdy říci, je-li norma dána v zájmu veřejném nebo soukromém —, nehledě ovšem k tomu, že v prvé řadě jsou, jak již shora řečeno, všechny normy právní dány v zájmu lidské pospolitosti, tedy v zájmu veřejném.

Všimněme si norem finančního práva. Tyto normy stanoví jisté povinnosti, jichž plnění vede k tomu, že státu dostane se jistého příspěvku na úhradu jistých potřeb. Dávky se platí tedy v zájmu toho, v jehož zájmu jsou i potřeby mající býti uhrazeny. Stát jako takový je fikce, je něčím neživotným a nemůže míti zájmu. Obyvatelstvo jako celek, pospolitost, má snad zvláštní zájmy a své účely. Než s těmito zájmy celku jsou zájmy jednotlivce vždy těsně spjaty. Lepší komunikační prostředky, jež stát z daní buduje, usnadní a zlaciní transport zboží a tím zmírní i jeho prodejní cenu, což jest zajisté v zájmu každého jednotlivce; dopomáhají dále k rozmachu obchodu a průmyslu, tedy ku blahobytu jedněm a pohodlnějšímu a snažšímu ukojení potřeb druhým. Školství vybudované z daní jest zajisté k tomu, aby kulturní a mravní úroveň obyvatelstva se zvýšila, avšak v prvé řadě jest určeno k tomu, aby se každý naučil číst, psát a počítat, což jsou zajisté činitele vedoucí ku materiálnímu blahu jednotlivcovu a jsou tedy nejvlastnějším jeho zájmem. Zdravotnická zařízení jsou sice také v zájmu těch, kdo daně neplatí, avšak také v zájmu těch, kdo daň platí, ochraňující je před nakažlivými nemocemi a pod. I vojsko, třeba že v první řadě určeno k ochraně země na venek, skýtá ochranu majetku a života každého jednotlivce; placení daně na udržování vojska se tedy děje také v zájmu platících. Vypůjčí-li si stát na stavbu železnic nebo na vybudování kanalisace, má to býti sjednáním soukromého práva, třeba že se jedná o tytéž zájmy, jako když stát opatří si prostředky na příslušná zřízení daněmi, tedy na základě norem veřejnoprávních. Přihlédněme k podstatě poplatků zvlášť. Dle Bráfa jsou poplatky „veřejné dávky, jež stát, země atd., ukládají jednotlivcům způsobem a měrou autoritativně stanovenou jako zvláštní příspěvky k náhradě nákladů těch veřejných zařízení (služeb, orgánů a ústavů), jejichž výkony dotčení jednotlivci vyvolávají a pokud je vyvolávají“. Jednotlivci výkony úřední vyvolávají jistě ve vlastním zájmu, platí tedy také poplatky v zájmu vlastním. Žaluje-li někdo někoho na dodání zboží nebo zaplacení kupní ceny a zaplatí státu soudní poplatky za spor, platí tyto poplatky jistě v zájmu vlastním. Uzavře-li někdo s finanční správou dohodu o ocenění nějakého předmětu pro vyměření poplatku, činí tak jistě v zájmu vlastním, poněvadž dohodou sjednaná cena slouží za podklad k vyměření poplatku.



Norma, která stanoví, že každý, kdo si od někoho něco vypůjčí, musí vypůjčenou věc vrátit, jest sice v zájmu jednotlivce, ale také v zájmu všech, poněvadž stanoví stejné právo pro všechny. Ba někdy nemá ani věřitel zájmu na tom, aby mu dlužník zaplatil, třeba z důvodů obchodních nebo z toho důvodu, že styky přátelské s dlužníkem mají pro něho větší význam, než splnění oné materiální povinnosti. Prodleli jsme poněkud déle u tohoto pojmu „zájmu“, poněvadž jím, jak známo, právní systematika odůvodňuje dualismus práva veřejného a soukromého<sup>2)</sup>.

Rozdílem tím má totiž býti řečeno, že subjekt normy vydává jisté normy v zájmu všech právních subjektů (fysických poddaných), tedy v zájmu veřejném, jiné pak jen v zájmu některých z nich, tedy v zájmu soukromém (theorie zájmová).

Shora uvedené příklady nám však ukazují, že tyto dvě skupiny, pokud se týče norem finančního práva, nedají se přesně rozlišovati, a že tedy zařazení finančního práva do některé z těchto skupin z důvodu zájmů nebylo by logickým.

Než theorie opírá dualismus práva veřejného a soukromého ještě o jiné důvody; t. zv. theorie mocenská třídí právní poměry ve veřejné a soukromé tak, že veřejnými jsou jí poměry nerovných právních subjektů (tedy nadřizených a podřizených), soukromými pak poměry mezi rovnými (koordinovanými) právními subjekty. Prvé tvoří obsah práva veřejného, druhé práva soukromého. Pokud se týče posouzení této theorie s všeobecného hlediska, poukazujeme na spisy Kelsena („Hauptprobleme“) a Weyra („Základy“ a článek „Právo veřejné a soukromé“) ve Zprávách právnické jednoty moravské, 1915)). Všimneme si opět jenom norem práva finančního. Kdyby finanční právo bylo součástí práva veřejného, pak by právní poměr vycházející z těchto norem, t. j. právní povinnost byla uložena státem individuu jako osobou nadřizenou osobě podřizené. Neukládá však stát, vlastně právní řád individuu platit nájemné nebo náhradu škody nebo vrátiti vypůjčené peníze? Není zde též takový poměr nadřizenosti, jako když stát ukládá někomu platit, nastanou-li jiné skutečnosti? V jednom případě se to jmenuje nájemné, v druhém daň. Naproti tomu mluví normy finančního práva o „dohodě“ poplatníka se státní správou o výši ceny jistého předmětu pro vyměření poplatku, nebo pronajímá stát jistým osobám výnos potravních daní. Má toto tedy býti jedním státem s poddaným, tedy mezi subjekty v poměru nadřizenosti? Již samo slovo „dohoda“ (Wertübereinkommen) svědčí o naprosté rovnosti subjektů, takže, jak později uvidíme, praxe

<sup>2)</sup> V tomto pojednání chceme se omeziti na nejdůležitější skupinu roztrídění práv dle právní systematiky, totiž na rozdělení práva v právo soukromé a právo veřejné. Pokud se týče ostatních skupin, odkazujeme soukromě na Weyrovy „Základy“, str. 217 a násl.

i judikatura připouští pro tuto dohodu úplnou analogii s normami občanského zákona, tedy soukromého práva, a přece je ona dohoda stanovena normou finančního práva, tedy dle všeobecné theorie normou práva veřejného. Ani toto kritérium neopravňuje tedy zařaditi finanční právo do některé z obou skupin: veřejné nebo soukromé právo.

Třetím nejdůležitějším kritériem řečeného dualismu právního zabývá se t. zv. theorie organická. Podstatu této vymezuje Pražák ve spise: „Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními“ (I., str. 88) takto:

„Poměry životní stanou se poměry právními tím, že se podrobují platnosti jakéhosi pravidla právního. Původce tohoto pravidla může však při upravení těch kterých poměrů životních vycházeti se stanoviska dvojího: buďto přihlíží k jednotlivým subjektům jakožto k členům organických svazků, ve kteréž je poji společnost lidská, určuje práva i povinnost jich jedině vzhledem k postavení, jakého zaujímají v tomto jich spojení, anebo abstrahuje od spojení zmíněného, přihlížeje pouze k samostatné existenci subjektů právních, jejichžto vzájemné styky pak v celku pojaté nemají rázu organického, nýbrž pouze ráz mechanický, jakožto styky bytostí pro sebe uzavřených. V prvnějším případě jest právní pravidlo právem veřejným, v druhém případě právem soukromým.“

Princip všeobecnosti, jenž jest ovšem principem finančněvědeckým, jež však normy finančního práva, jak jsme již dříve řekli uskutečňují, praví, že každý, kdo jest formálně nebo věcně (pobytem, provozováním živnosti, majetkem výnos poskytující) účastníkem určitého pospolitého (obecného) hospodářství, má povšechné náklady jeho spoluněsti, tedy býti podroben dani. Zde se jistě finanční právo obrací, pokud tento princip skutečně provádí, na právní subjekty jako na členy jistého pospolitého (obecného) hospodářství, takže by slušelo normy finančního práva s hlediska této zásady považovati za normy práva veřejného. Naproti tomu má princip stejnoměrnosti, jež normy finančního práva též uskutečňují, na myslí poplatnost jednotlivce, přihlížeje pouze k samostatné existenci jeho, t. j. k jeho individuálním poměrům (důchodům, hospodářské mohoucnosti), jež pak se vyšetřují přímo nebo nepřímou na základě jistých jeho jednání (nákladů, konsumů). Tedy i soukromý život člověka jest pro povinnost platiti daň a její výši rozhodným. Dle tohoto kritéria by tedy bylo finanční právo jednak právem veřejným, jednak právem soukromým, což se vylučuje.

Jako praktické důsledky rozdílu mezi poměry práva soukromého a veřejného uvádí Tilsch (Občanské právo rakouské; čís. 8), že na tom, zda nějaký právní poměr pojímáme jako poměr soukromý nebo veřejný, závisí, zda sluší právní účinky, jež nejsou výslovně určeny, doplňovati z práva soukromého,



a zda k rozhodování o právním poměru jest příslušný soud nebo úřad správní.

Ku prvé otázce sluší podotknouti, že Myrbach pro finanční právo (Finanzrecht, § 5) zaujímá stanovisko toto: „Bei der Handhabung rein finanz-rechtlicher Einrichtungen dürfen etwa vorhandene Lücken des positiven Finanzrechtes nicht durch Heranziehung privatrechtlicher Normen ergänzt werden, auch wenn eine evidente Analogie vorzuliegen scheint.“ Naproti tomu připouští analogii Tezner ve článku „Die Privatrechtstitel im öffentlichen Rechte“ (Archiv für öffentliches Recht, IX), pravě: „Soweit es sich um Willensbildung durch Repräsentanten handelt, werden in der Regel die in privatrechtlichen Kodifikationen enthaltenen Bestimmungen über die Repräsentation juristischer Personen als wirksam anerkannt werden müssen für das Handeln mit öffentlich rechtlichen Wirkungen sowie umgekehrt solche Bestimmungen, welche zunächst öffentlich-rechtliche Verhältnisse zu regeln bezwecken, auf privatrechtliches Handeln zur Anwendung zu bringen sein werden;“ není ovšem důvodu, proč by tato zásada zůstala obmezena pouze na zastupitelství. Myrbach, který prohlašuje finanční právo za část práva veřejného a stojí na zásadě přísného dualismu, jedná zcela důsledně, nepřipouští-li analogie mezi finančním právem a právem soukromým. Myslíme, že by nebylo možno něco jiného, kdyby skutečně tento dualismus byl; a přihlédneme-li ku kriteriu theorie mocenské, dle níž obě skupiny právní jsou svou podstatou (imperium a koordinace) úplně rozlišny, vidíme, že tato theorie každou analogii mezi oběma skupinami právními vylučuje. Než Myrbachův názor není sdílen ani praxí ani judikaturou, která pro případ dohody o ocenění předmětů pro vyměření poplatků dle § 54 popl. zák. připouští, jak později uvidíme, analogii soukromoprávního pojmu smlouvy pro tuto dohodu.

I Layer (Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Vertrag, str. 8) míní, že dle toho, považuje-li se jisté právní jednání za smlouvu veřejnoprávní nebo soukromoprávní, budou i interpretační zásady různé. Tu pak chceme poukázat pouze na názor vynikajícího praktika Jos. sv. p. Schenka, jež vyslovil ve své přednášce „Die Abgrenzung des öffentlichen und privaten Rechtes, (Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht, I., str. 63): „In einem werden Sie mir vielleicht gleich beistimmen, das ist, wenn ich behaupte, daß mit der Zuweisung einer Rechtssache in das Gebiet des ‚Privatrechts‘ oder des ‚öffentlichen Rechtes‘ über diese Sache so gut wie gar nichts ausgesagt ist,“ a dále: „Ich glaube also — und das wäre das beste Ergebnis meines Vortrages — daß Sie sich vornehmen können, niemals eine Rechtssache so oder anders zu entscheiden, mit der Begründung, daß die Sache dem öffentlichen oder dem Privatrechte angehört.“

S hlediska právní jednotnosti jest ovšem samozřejmo, že analogie mezi t. zv. právem soukromým a veřejným jest možna, ba nutna. Uvidíme později, že finanční právo operuje různými právními pojmy, jichž blíže nevymezuje a prostě je přejímá tak, jak je definují normy práva soukromého. Lépe ovšem řečeno, nejedná se, stojíme-li na stanovisku právní jednoty, vůbec o žádnou analogii, nýbrž v každém případě o ustanovení jednoho a téhož právního řádu, ať již toto ustanovení jest v předpisech t. zv. práva veřejného nebo v normách práva soukromého.

Druhý shora uvedený důsledek dualismu spočívá v tom, že k rozhodování o právních poměrech práva soukromého jsou povolány soudy a k rozhodování o právních poměrech práva veřejného úřady správní.

Dle našeho názoru to tedy předpokládá, že nejdříve sluší rozhodnouti, zda jistý právní poměr jest poměrem soukromého práva nebo práva veřejného. Je-li dualismus správný, musí zde býti nějaký vnitřní znak materiální, spočívající v podstatě obou skupin, který jistý právní poměr činí soukromoprávním nebo veřejnoprávním; že zde však žádného vnitřního znaku není, to dostatečně dokazují přčetné spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními. „Nejjistějším vůdcem, pokud není výslovných předpisů, je tu ustálená praxe; není pravděpodobno, že by bylo lze domoci se theoreticky bezvadných všeobecných pravidel“, praví Tilsch. Dle našeho názoru by pro tuto otázku bylo nejjistějším, aby zákonodárce již v samém zákoně prostě kompetenci stanovil. Zajímavo je poukázati na to, že v oboru práva finančního, tedy dle právní theorie práva veřejného, jsou finanční úřady při svém rozhodování nuceny, dříve nežli rozhodnou otázku finanční, rozhodovati o jistých poměrech dle norem práva občanského. Poplatkový zákon totiž v § 6 praví: „Ani o otázce, zda poplatek má býti placen ani o výši poplatku nerozhodují soudy,“ a dle § 1 popl. zák. podléhá poplatkům každé právní jednání, jimž se dle občanských zákonů práva zakládají atd. Mám-li tedy rozhodnouti, že jisté právní jednání podléhá poplatku, musím napřed rozhodnouti, zda toto právní jednání jest skutečně takovým právním jednáním, jimž se dle občanských zákonů práva zakládají atd. To pak mohu učiniti jen dle norem práva občanského. A tato činnost vyplňuje vlastně bezmála celou činnost poplatkářovu, neboť vyměřiti číselně poplatek dle jisté stupnice nebo dle jistého procenta není zajisté tak nesnadné. Jisto jest, že zde rozhodují úřady správní o právních poměrech dle norem soukromého práva, což se zajisté nesrovnává s názorem, že ku rozhodování o právním poměru soukromého práva jsou povolány soudy a ku rozhodování o právním poměru práva veřejného jsou povolány správní úřady.

Nelze nám dále opomenouti posudek Bernatzikův o právním dualismu uvedený v § 1, pozn. 1. spisu „Rechtsprechung



und materielle Rechtskraft“: „De lege ferenda läßt sich nie feststellen, ob eine Angelegenheit öffentlichrechtlicher Natur ist oder nicht; läßt sich de lege lata die rechtliche Natur einer Sache nicht bestimmen, so ist alles Suchen nach einem fixen Kriterium vergebens.“

Uvedli jsme úmyslně názory různých theoretiků, abychom ukázali, že dualismus veřejného a soukromého práva jest spíše bremenem právní theorie, nepřispívajícím nikterak ku jednoduhosti právní logiky; ba naopak skutečnost nutí přívržence dualismu ku konstrukci různých pojmů, jako jsou Layerovy právní poměry „smíšené“, totiž poměry z části soukromo- a z části veřejnoprávní, jež jsou opět potírány jinými theoretiky (O. Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht, I., str. 120) nebo je nutí přiznati jakési „prvky“ společné jak veřejnému tak i soukromému právu. Chceme tu zvláště poukázati na slova Teznerova v již citovaném článku „Die Privatrechtstitel im öffentlichen Recht“:

„Die neuere Rechtswissenschaft aber wird sich immer klarer darüber, daß von einer Reservierung von juristischen Tatsachen bestimmter Art für das Gebiet des Privatrechts keine Rede sein kann, daß es „gemeinsame Moleküle“ des juristischen Denkens gibt, auf welchen der verschiedenen Zweige des Rechts dasselbe sich auch immer erstrecken mag, daß es eine Reihe gemeinsamer Begriffe und Probleme für das private und das öffentliche Recht gibt, sowie das Rechtsinstitut des öffentlichen Rechts auf den gleichen ökonomischen Zweck gerichtet sein können wie solche des Privatrechts.“

Mezi tyto prvky společné veřejnému a soukromému právu řadí se především smlouvy<sup>3)</sup>.

Ze smluv v oboru finančního práva uzavíraných dlužno především uvést smlouvy mezi finanční správou a osobami povinnými platiti dávku z masa, vína a moštu. Uvedeme ustanovení dřívějšího zákona o dani z masa; podobná ustanovení obsahují i normy o dani z vína. Ostatně bylo upraveno zajištění (vybírání) potravní daně z masa, vína a moštu společným nařízením min. fin. ze dne 13. července 1877, čís. 15 věst. min. fin. Zákon o dani z masa ze dne 16. června 1877, ř. z. čís. 60, uvádí (vedle erární reže) v § 17 jako způsoby zajištění daně z masa (vybírání) vyrovnání (Abfindung) dobrovolnou dohodou mezi finanční správou a všemi daní povinnými osobami jistého místa nebo okresu anebo s většinou těchto osob a pronájem.

<sup>3)</sup> Theorie tkvící v dualismu uznává vedle smluv soukromoprávních též i smlouvy práva veřejného. O těchto pojednal posud nejobšírněji v již citovaném díle Layer: Zur Lehre vom öffentlichrechtlichen Vertrag; viz dále Hoetzel: Nauka o správních aktech (kap. 4.), a tam citovanou literaturu a Pražák: Rakouské právo správní, I., str. 112.

„Vyrovnáním“ se uzavírá smlouva tak, že osoby přistoupivší k ní (Abfindungsgesellschaft) zaplatí státu jisté odbytné za daň, kterou by stát obdržel za poplatné výkony, jež by se staly v onom dotyčném místě nebo okrese. Toto odbytné jest tedy placením daně (rozh. spr. s. čís. 9291 F, Budw. ai 1912) a vztahuje se na celý okres (místo), takže obsahuje nejen daň, již by bylo platiti osobami smlouvu uzavřevšími, nýbrž také tu daň, již by měli platiti osoby ku smlouvě nepřistoupivší. Proto zákon stanoví, že společnost oněch osob, jež smlouvu uzavřely, může od poplatných osob, jež ku smlouvě nepřistoupily, vybírat daň z masa s právy nájemníka, t. j. dle sazeb anebo novým vyrovnáním.

Smlouva se uzavírá dle citov. nař. min. fin. ze dne 13. července 1877 čís. 15 věst. min. fin. protokolem, jenž jest smluvní listinou. Tímto právním jednáním platí jednak osoby ku smlouvě přistoupivší svoji vlastní daň a jednak dostává se těmto osobám, pokud se týče daně osob k této smlouvě nepřistoupivších, týchž práv, jež přísluší finanční správě oproti těmto osobám; jest to tedy současně převod t. zv. výsostních práv státních. V každém případě jest však předmětem smlouvy daň, tedy dle běžné theorie záležitost veřejnoprávní. A přece obsahuje řečený protokol (smlouva) klausuli o příslušnosti soudů pro případ sporů, jež by ze smlouvy vzešly. Jest ovšem nepochybné, že rozhodovati o otázce, zda a pokud společnost osob smlouvu uzavřevších vykonává (výsostná) práva na ni finanční správou převedená v mezích stanovených zákonem o dani z masa, nemohou soudy, nýbrž finanční úřady. V tom smyslu zní též rozhodnutí správního dvoru Budw. 7596 ex 1893: „Rozhodovati o tom, zda a pokud společnost (Abfindungsgesellschaft) nabývající práv finanční správy jest oprávněna vybírat daň, spadá do kompetence finanční správy; pokud však se jedná o právo společnosti z úmluv sjednaných mezi účastníky smlouvy, rozhodují řádné soudy.“ Jak judikatura, tak i praxe finančních úřadů ukazují tedy k tomu, že smlouvu tuto s hlediska právního dualismu by slušelo, třeba že jest jednotným právním jednáním, kvalifikovati jako z části soukromoprávní (pokud o sporech z ní rozhodují soudy) a z části veřejnoprávní (pokud o sporech z ní rozhodují správní úřady). Přicházíme tedy k jakémusi smíšenému právnímu jednání: z části veřejno- a z části soukromoprávnímu.

Druhou smlouvou ku zajištění řečených daní jest pronájem, jímž finanční správa přenáší svoje výsostná práva vybírat daň z masa na toho, kdo jí zaplatil jistý peněžitý obnos. § 19 cit. zák. o dani z masa praví výslovně: „Nájemce nabývá vůči poplatným osobám práv a povinností příslušejících dle zákona finanční správě, případně finančním orgánům,“ (až na některé výjimky vyznačené v § 19). Obnos placený jako nájemné jest placením daně (rozh. spr. s. 30. prosince 1912, Budw.



čís. 9291 F), tedy zajisté jednáním, jež s hlediska právního dualismu má účinnost veřejnoprávní. Přes to obsahuje smlouva nájemná (protokol) opět klausuli o soudní příslušnosti pro případné spory ze smlouvy; poněvadž však nájemce jest orgánem povoláním ku vybírání státní daně (rozh. spr. s. Budw. čís. 3964 ai. 1888) a nelze tudíž za to míti, že by spory vzešlé mezi finanční správou a nájemníkem z jeho organického postavení spadaly do kompetence soudní, přicházíme tím opět ku smíšenému právnímu jednání. Tato smíšená právní jednání jsou sice v literatuře uznávána (Layer: Zur Lehre vom öffentlich-rechtlichen Vertrag), jinými však jsou popírána (O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht (2. vyd.), I., str. 120).

Hořejší ustanovení zákona o vyrovnání a pronájmu potravních daní nebyla pojata do nových zákonů o dani z masa a vína (všeobecná daň nápojová) platných v Československé republice; to ovšem ničeho nemění na theoretických názorech o těchto právních institucích a proto jsme je přes to uvedli. Naproti tomu zná zákon Československé republiky o všeobecné dani nápojové ze dne 25. září 1919, čís. 533, Sb. zák. a nař. (§ 11), t. zv. paušalování daně. Finanční správa může totiž povolití výrobceům ve velkém a obchodníkům ve velkém, aby za smluvený paušál směli užívati nápojů ze svých zásob pro potřebu vlastní a svých zřízenců uvnitř svého podniku a dále v jednotlivém množství pod 40 litrů pro obvyklé obchodní vzorky, dary a odměny i mimo podnik; dále může finanční správa povolití kočujícím a dopravním podnikům, aby za smluvený paušál provozovaly výčep jako vedlejší živnost. Příslušná smlouva (protokol), jejíž vzorec jest připojen k § 18 prováděcího nařízení k uvedenému zákonu (čís. 666 Sb. zák. a nař.), obsahuje opět klausuli o soudní příslušnosti, což nás, podobně jako při hořejších institucích právních, vede k tomu, že toto paušalování jest právním jednáním smíšeným.

Z oboru potravních daní chceme uvéstí ještě ustanovení § 23 zák. o dani z cukru: Podnikatel cukerní výroby jest povinen poskytnouti stálým orgánům dohlédacím v budově ležící uvnitř ohrady byt jakož i materiál ku topení a osvětlení bytu i pisárny; výše náhrady za tento materiál, jakož i činže za byt určí se vzájemnou dohodou mezi podnikatelem a finanční správou. Máme za to, že zpravidla k této dohodě dojde; a tu jest zajisté nesporno, že tato dohoda bude čítána mezi jednání t. zv. soukromoprávní. Nedojde-li však k této dohodě, tu dle výslovného znění zákona stanoví činži správa politická. Toto stanovení politickou správou jest zajisté jednostranným aktem vydaným na základě státního imperia; bude tedy tento od zastanců dualismu veřejného a soukromého práva řaděn mezi akty veřejnoprávní. Pro nás jest jak uzavření dohody dobrovolné tak i jednostranné stanovení činže politickou správou skutečností, na niž zákon upíná povinnost státu činži platiti.

I právo poplatkové zná různé dohody mezi finanční správou a osobou poplatkem povinnou. Zákon ze dne 9. února 1850, říš. zák. čís. 50, dovoluje finanční správě, aby se dohodla s poplatníkem o ceně předmětu právního jednání podléhajícího poplatku jakýmkoliv způsobem. Tato dohoda víže obě smluvní strany i tehdy, kdyby smluvená cena nedosahovala výše daňového multipla, jež jinak zákon (§ 50) prohlašuje za přípustné minimum. Takováto smlouva se uzavírá právě takovým způsobem, jako kdyby se jednalo o prodej předmětu mezi poplatníkem a státem. Snad by cena dopadla jinak; formálně však by smlouva byla uzavřena stejně. V případě prodeje by sice pro případné spory byly příslušnými soudy, v případě druhém však úřady správní, a to i kdyby se jednalo o touž otázku, třeba otázku omylu. V obou případech by se rozhodovalo dle stejných právních norem, totiž dle norem občanského zákona, poněvadž poplatkový zákon o dohodě ničeho bližšího neustanovuje a dlužno tudíž (rozh. spr. s. ai. 1915, čís. 7245) sáhnouti k analogii s ustanoveními soukromého práva. Proč tedy má býti juristicky (formálně) stejné právní jednání jednou jednáním veřejného a po druhé soukromého práva? Poněvadž se, odpoví zastanci dualismu, v jednom případě jedná o daň a v druhém o kupní cenu. Toto rozlišování stojí však na stanovisku teleologickém; juristicky jest v obou případech stejné jednání: totiž nabídka s jedné a přijetí této s druhé strany. Tato juristická kongruence obou právních jednání právě jest asi také příčinou, že správní soud připouští pro dohody o ceně ku vyměření poplatku analogii s ustanoveními soukromého práva. Ba nejen připouští; shora citované rozhodnutí praví výslovně: poněvadž poplatkový zákon v § 54 neuvádí zvláštních norem o dohodě, musí (!) na ni býti použito analogie ustanovení soukromého práva o smlouvách. Již dříve jsme se zmínili, že taková analogie by sotva byla přípustna, kdyby se jednalo o dvě skupiny právní, jichž ráz (koordinace v soukromém a imperium ve veřejném právu) by byl tak podstatně rozlišným.

Poplatkové právo zná dále dohodu o paušalování poplatku z obchodních a živnostenských knih (pozn. 2 ku saz. pol. 59), pak dohodu se společnostmi, ústavy a osobami o výši paušálního poplatku placeného přímo na místě kolků na jednotlivé listiny a spisy (§ 28 popl. zák. a § 12 zák. ze dne 13. prosince 1862, říš. zák. čís. 89).

Konečně sluší ještě poukázati na smlouvu dle § 19 zákona o všeobecné dani z převodu statků a z pracovních výkonů. Zákon totiž dovoluje, aby při podnicích menšího rozsahu a při dodávkách podniku pro domácnost podnikatelovu, kde by přesné zjištění základu zdaňovacího bylo spojeno s obtížemi a nepoměrnými výlohami, se daňový základ určil dohodou.



Není zajisté pochyby, že ve všech uvedených případech jedná se o smlouvy, jimiž se upravuje výše daně, což jest beze sporu dle běžné theorie záležitostí veřejného práva čili, aby-  
chom užili obratu Layerova, má bezprostředně veřejnoprávní účinnost; podobné smlouvy budou zajisté přivrženci dualismu kvalifikovány jako smlouvy veřejného práva. Viděli jsme však, že různá zmíněná právní jednání jsou smíšenými, totiž z části veřejno- a z části soukromoprávní, ba setkali jsme se se smlouvou (dohoda o ocenění předmětu pro vyměření poplatku), jež jsouc veřejnoprávní má býti interpretováno dle norem práva soukromého.

Podobné smlouvy nejsou zajisté ničím jiným, právě jako smlouvy dle občanského práva, než pouhou skutečností (formálního) souhlasu obou smluvních stran, na něž víže právní řád jisté povinnosti.

Kromě uvedených smluv operuje finanční právo řadou právních pojmů, jichž samo nedefinuje, nýbrž je prostě přebírá z t. zv. práva soukromého. Nezapomínejme, že se nejedná o nějaký pojem přírodovědecký, chemický atd., s jehož podstatou přírodovědeckou, chemickou atd. i právo, pokud tento pojem jest předmětem normativní činnosti, počítá; pokud však tento pojem má tvořiti jistý pojem právní, pak musí býti právní normou pro obor právní přesně vymezen. Netřeba zajisté připomínati, že právní pojem „otec“ jest jiným než jest fyziologický pojem „otec“ (§ 158 a § 163 obč. zák.). Kdyby pak veřejné právo bylo od práva soukromého něčím odlišným, muselo by si své právní pojmy vymeziti samo a nemohlo by si je ze soukromého práva prostě převzítí. § 262 zák. o osobních daních přímých mluví o „svéprávných“ poplatnících, nevymezuje však nikterak pojmu svéprávnosti. V praxi také nikomu nepřipadne na mysl, že by mohl tuto svéprávnost vykládati jinak než dle norem občanského práva. Stejně mluví týž paragraf o zákonných nebo úředně ustanovených zástupcích osob, jež nejsou svéprávní. Veřejné právo jsoucí jiným právem než právo soukromé by zajisté mělo pojem právního zástupce přesně vymeziti; zmíněný finanční zákon však toho nečiní. V praxi finančních úřadů ovšem opět pojem právního zastupitelství se prostě přebírá z norem občanského zákona, jak dle našeho názoru jinak ani není možno.

Toto odpovídá zásadě jednotnosti práva a nikoliv zásadě dualismu práva. Podobných příkladů, kdy finanční právo některých právních pojmů občanského práva, s nimiž operuje, nevymezuje samo, nýbrž je prostě přebírá z norem práva občanského, jest celá řada. Uvádíme zejména ze zákona o osobních daních přímých tyto: právnické osoby, korporace; rodiče, děti, příbuzenstvo, manžel, nerozvedená manželka; držba, vlastnictví, spoluvlastnictví, zástavní právo, zástava, hypotekární zajištění,

služebnosti; služební poměr, mzda, pronájem, půjčka, pohledávka, směnka, kontokorentní pohledávka, depositum, renta, dar, alimentace, cenné papíry, pojištění, plná moc, placení, úroky, úroky z prodlení, solidární placení, solidární ručení; poslední pořízení, zůstavitel, dědic, neujatá pozůstalost, správa pozůstalosti a pod. Podobné příklady lze nalézt také v jiných normách finančního práva. Pro právní podstatu všech těchto právních pojmů užívá praxe interpretace dle norem občanského práva, což dle našeho názoru i fakticky dokumentuje právní jednotnost.

Nelze tedy říci, že finanční právo jest součástí práva veřejného nebo práva soukromého nýbrž práva vůbec, jako i všechny ostatní právní normy. A to jsme právě měli na mysli říkajíce v § 4, že slovo „*öffentlich*“ (*Recht*) jest v Myr-bachově definici finančního práva zbytečným; poukazujeme ještě jednou na to, co jsme v tomto citovaném paragrafu uvedli o jednotnosti práva. Není úkolem tohoto spisku zabývat se blíže problémem jednotnosti právní nebo, lépe řečeno, jednotného právního systému, jenž by upravoval jako nějaká „všeobecná nauka právní“ základní pojmy všeho práva; poukazujeme tu na článek Weyrův: „*Zum Problem eines einheitlichen Rechtssystems*“ (*Archiv für öffentliches Recht*, XXIII). Chceme jen krátce podotknouti, že by bylo se stanoviska normativního možno, a z důvodů praktických i žádoucí, aby byla vybudována jednotná právní norma o finančním hospodářství státu, jež by upravovala nejen to, co jest společným všem dávkám bez ohledu na jejich speciální druh (pojem dávky, vznik daňové povinnosti, zásady osvobození, zaplacení, sečkání a uvěření dávky, následky prodlení, následky neplacení, solidarita, ručení, opravné řízení, vrácení dávky, sleva, prominutí dávky, promlčení, trestní řízení a pod.), nýbrž také i veškerá ustanovení týkající se finančního hospodářství státního, jež se obyčejně přičítají právu ústavnímu a správnímu (rozpočet, legislativa o dávkách, úprava státního úvěru, kontrola státního hospodářství a organizace finančních úřadů). Než pojednati o tom by vyžadovalo samostatného spisu.

---