

Díl první všeobecný.

Hlava první.

SOUSTAVA FINANČNÍ.

§ 1. *FINANČNÍ HOSPODÁŘSTVÍ JAKOŽTO VĚTEV SPRÁVY VEŘEJNÉ A JEHO TECHNIKA.*

Naznačíme-li slovem správa veřejná v nejširším smyslu všelikou činnost — kromě zákonodárné — kterou stát a širší i užší samosprávná tělesa podstupují k uskutečnění veřejných důležitostí popolitých, a stopujeme-li základní její směry, rozpadá se nám širší její obor v pět hlavních větví, které jsou :

1. správa záležitostí zahraničných,
2. správa vojenská,
3. soudnictví a t. zv. správa justiční,
4. správa vnitřní neboli správa ve smyslu užším, jež zahrnuje v sobě činnosti sloužící přímo účelu osvěty a blahobytu, a
5. správa finanční.

Prvé dva z uvedených oborů svou povahou vyhledávají jednotné upravení a provádění, tedy správu centralisovanou, i jsou tak specifickými obory vlastní činnosti státní. Ve složitých útvech státních — uniích reálních, státech spolkových a spolecích států — přecházejí tyto obory z téhož důvodu alespoň z části na společné jejich orgány výkonné (společná správa zahraniční, jednotné vojenství). Naopak zase o výkony t. zv. správy vnitřní dělí se všude úřady vlády státní s orgány širších či užších samosprávných těles. Způsob tohoto rozdělení úkolův a rozsah těch, jež samosprávě jsou přikázány, i stupeň volnosti a samostatnosti její při tom jest velerozdílný, jest všude výsledkem historicky vytvořených poměrův a těch zásad, které vnitřní politiku státův ovládají, předem pak vlivu, který mají politické idey a snahy panovníků, národů nebo panujících tříd.

Pokud se takto samosprávné svazky ve státě neobmezují pouze na hospodářské úkoly společenstvím místním podmíněné, nýbrž dělí se se státem samým o působnost v oboru správy vnitřní,

panuje mezi úkoly jejich a úkoly státu druhová totožnost. Kromě toho — jak naznačeno — ze společného bytu na určitém kusu území vznikají — nejvíce arci v obci místní — jisté hospodářské důležitosti povahy zcela místní, pro které se obec jeví býti samostatným společenstvím hospodářským. S druhé strany však určují i finanční zřetele rozdělení úkolů vlastní veřejné správy mezi státem samým a samosprávnými svazky. Finanční síla místních samosprávných těles (obcí a do jisté míry i okresů), t. j. jejich způsobilost nésti náklady správy jim přikázané, bývá velice rozdílná, kdežto tyto rozdíly ve větších okrscích samosprávných a konečně ve státu samotném se lépe vyrovnávají, takže čím širší obvod správní, tím větší průměrem i expansivností finanční. I tak stávají se momenty finanční — vedle všech ostatních — závažným kriteriem, zdali a jakým rozsahem jednotlivé úkoly tomu neb onomu samosprávnému tělesu svěřiti lze, a pokud určité rozdělení úkolů již jest provedeno, nutkáva druhdy zase úvaha se stanovíště finančního ke změnám jeho. (Přešinití značných oborů nákladu školského a chudinského na zemi v Čechách.) Kdyby naopak rozhodování v jistém oboru správy přešlo na samosprávný orgán, kdežto by břímě nesl vyšší orgán nebo stát, podkopala by se hospodárnost provádění.

Jako prostředek ku provádění úkolů právě naznačených slouží hospodářství finanční, tvoříc samo zase zvláštní větev veřejné správy. A jako zvláštní větev správy jest ono předmětem i zvláštního práva správního — práva finančního. Předpisy tohoto práva určují prameny příjmů, kterými se náklady správy veřejné uhrazují, po případě i které kterými, a upravují techniku tohoto odvětví správy (zvláštní její odborná zařízení i výkony, jakož i ústrojí příslušných výkonných orgánů).

Tato technika finanční ve specifickém slova smyslu má své zvláštnosti charakteristické předem ve všech těch stránkách, kterými se hospodářství veřejné ode všech soukromých liší, tedy těch, jež vyplývají ze zvláštní povahy veřejných hospodářství, hlavně tudíž v oboru poplatkův a daní, avšak značnou měrou i ve způsobech používání úvěru, pak v úpravě pokladničního a účetnického pořádku i konečně ve zvláštním finančním právu trestním.

K dalším význačným známkám po stránce technické náleží, že aspoň v rozsáhlejších hospodářstvích finančních — státním, zemském nebo velkoměstském — uskutečňuje se zásada dělby práce zřízením zvláštních orgánů pro obor finanční, mezi nimiž zase nejenom hierarchické rozčlánkování vyšších a nižších bývá pravidlem (ministerium, zemské finanční ředitelství, okresní finanční ředitelství neb okresní hejtmanství), nýbrž i další dělba výkonů jednak dle oborů (zvláštní orgány pro správu státního dluhu, loterie, tabákového monopolu atd.), jednak mezi orgány poukazujícími, vykonávajícími a kontrolujícími.

Nadmíru bohatý jest ve svých konkrétních podobách a vývoji obor oněch odborně umělých zařízení a jednání, kterých užívá správa finanční jako technických prostředků k účelům svým. Katastry daní, volba předmětů daní, jejich klasifikace dle určitých znaků, t. zv. nepřímé vybírání daní od vyrabitelův a obchodníků, užívání formy kolku k vybírání daní nebo poplatků, vybírání daní spotřebních ve formě finančních monopolů, pronájem jistých berní, paušalování daní, hodnotná neb specifická cla, systém velké knihy státního dluhu a inskripcí, slosovateľné půjčky a trvalé renty atd. jsou samé takové odborné prostředky techniky finanční.

§ 2. SKUTEČNOSTI, URČUJÍCÍ TECHNIKU FINANČNÍ.

Odborné postupy a zařízení, jež tvoří soubor technické stránky finančnehospodářské, jsou živlem velmi měnivým. A to z dvojí příčiny: Především mění se maximy finanční samy vlivem poznání theoretických, vzniku nových úkolů státního a vůbec veřejnoprávního života a neméně zároveň vlivem ethických zásad. Již z té příčiny tedy musí i technické prostředky finančního hospodářství podléhati změnám. Za druhé pak hospodářský život celý jest v ustavičné změně vývojové. Jelikož se však finanční technika jako prostředek k hospodářským účelům na podkladech hospodářského života osnuje, musí se přizpůsobovati jeho změnám i při neměnitcích se maximách finančních. Jsou však kromě uvedených i jiní živlové, kteří techniku finanční určují, takže jest třeba vytknouti je vždy zvláště:

1. Útvary života hospodářského.

Tu jest nejzávažnějším rozdílem naturálního a vyvinutého peněžního hospodářství. Čím naturálnější poměry, tím méně pravého finančního hospodářství. Výkony veřejné, nejen válečné, i soudní, zřizování cest a pod., jsou osobním břemenem svobodných občanů, jimž při tom i péče o vlastní výživu ve válce připadá. Odměny služeb, pokud se objevují, záležejí v přikázaném užívání nemovitostí atd. Dávky rázu veřejného jsou naturální, desátkové a pod. Čím vyvinutější peněžní hospodaření, tím více dávka peněžní nahraňuje nejen naturální povinnosti věčné, nýbrž i osobní.

Avšak i při vládnoucích tvarech hospodářství peněžního vystupují veliké rozdíly. Jednoduché a stejnotvárné poměry majetku i důchodu, povolání, výroby i spotřeby dopouštějí též jednodušší metody finanční techniky. Čím větší jest rozmanitost poměrů výdělkových i spotřebních, tím více rostou zpravidla nesháze postihnouti všechny osoby i předměty poplatné tou měrou, jež z požadavků spravedlnosti plyne, což má za následek větší spleťtost celé soustavy dávek veřejných i větší umělost odborných výkonů. To platí o celé soustavě i jednotlivých kategoriích.

Příklad: jednoduchý systém daní v Čechách při převládajícím majetku nemovitém ve stolecích dřívějších, naproti tomu nynější členitý systém daní přímých. (Zvláště srovnati: Vývoj rakouské

daně domovní od r. 1820 až na naši dobu, systém daně výdělkové z r. 1812 a nynější atd.) Mnoho náklonnosti ke klasifikacím dle zevních znaků dřívě, když ještě pro silné zbytky naturálního hospodářství nebylo možno požadovati, aby lidé sami udávali výši svého důchodu vyjádřenou peněžně (staré třídní daně v Anglii, Prusku, Rakousku).

2. Technika výrobní.

Čím totiž ona je různotvárnější, tím nesnadněji jest přizpůsobiti jí předpisy berniční a změny v technice výrobní v jednotlivých oborech podnikání vedou nutně ke změnám v ukládání daně. (Příklady: rozličné metody daně lihové ještě nyní v Rakousku. Změny v metodách cukerní daně dle vývoje techniky.)

3. Momenty mravní.

Tu běží o více otázek, a to:

a) o všeobecné ethické zásady, jež ovládají maximy finanční samy, což zase jest nejdůležitější hledisko k daním a má na techniku vliv (srovn. t. zv. ethické zásady daňové).¹

b) o zřetele na mravní jakost těch činitelů, kterých aktivní i pasivní účast při technice finanční jest nezbytná. To jsou jednak orgány finanční správy samy, jednak subjekty poplatků a daní.

Technika finanční ve veliké části zařízení svých je jenom organisovanou prevencí proti osobní ziskovosti dotčených jednotlivců. Orgány finanční správy mohou míti snahy obohacovací. Subjekty povinné pak osvědčují více méně neúnavné úsilí, aby břemenu daní a poplatků ušly nebo uvalené na ně od sebe odvrátily. Čím mocnější jest živel osobní ziskovosti v obyvatelstvu a čím více půdy má zobecnělý názor, jenž příkládá na úskočná jednání proti fisku měřítko shovívavější, nežli na zločiny proti majetku soukromému, tím těžší překážky překonati jest finanční technice rozličnými zařízeními, sloužícími ke zjištění osob i předmětů poplatných. Finanční právo trestní nastupuje jenom k nezbytné represii, když všechna preventivní soustava v jednotlivých případech zůstává bezúčinnou. V konečné příčině jest zejména celá veliká spletnost nynějších soustav daňových sama toliko nezbytný následek převahy, kterou mají

v nejšířších vrstvách obyvatelstva přirozené pudy osobní soukromohospodářské ziskovosti jednotlivců (podporované spleťostí výdělkových poměrů a techniky výroby) nad vědomím mravní i právní povinnosti naproti státu, zemi, obci.

4. Útvary veřejnoprávní a státopolitické motivy.

Útvary veřejnoprávní mají veliký vliv na finanční techniku, zejména na samu možnost jistých jejích forem. Tak vedly obtíže vymáhání dávek na svolení stavů závislých v prvních dobách vyvíjejícího se absolutismu k živému vyhledávání t. zv. příjmů regálových. Dokud vykonávají patrimoniální vrchnosti správu veřejnou, připadají poplatky jim. Podobně když se úkoly státní správy vykonávají v podobě selfgovernmentu (Anglie). Přeměna poplatků v přímý příjem státní při zavedení zeměpanské správy. Různá jest možnost zavedení jistých forem daní dle toho, může-li se počítati na spolupůsobení příslušných kruhů poplatnických. Obory daní, jejichž zdárné provedení závisí na spolupůsobení samého poplatnictva (na př. osobní daň důchodová), nedají se provésti ve státě, v němž nebylo obyvatelstvo nikterak vychováno ke spolupůsobení ve věcech veřejných. Někdy z úvah státopolitických nesa-há se k jistým způsobům zdanění. (Příklad: Odpor v lidu francouzském, ostatně málo k samosprávě vychovaném, proti odhalování osobních poměrů důchodových fassemi a úředním vyšetřováním majetkových poměrů. Následkem toho nezdar snah o zavedení daně důchodové, hlavně asi z té příčiny, aby se republikánské zřízení nestalo nepopulárním.)

5. Zřetele hospodářskopolitické.

Tu vystupují na př. úvahy, aby soukromohospodářský život nebyl příliš obmezován zakročováním a kontrolami výroby i spotřeby a pod.

6. Zřetele sociálnopolitické.

Tyto jednak nutí k podržení horších tvarů finanční techniky, když by zrušením jich nastaly nepříznivé pošiny v rozdělení majetkovém. Na př. zrušení daní z výnosu nemovitostí (daně grunťovní a domovní) způsobilo by jen nedůvodné obohacení nynějších držitelů, když se již podařilo břímě těch daní snížením ceny amortisovati v ruku dřívějších držitelů nebo, pokud jde o domovní

daň, přesunulím na nájemníky. S druhé strany sociálnopolitické motivy mohou vésti k zavedení nových forem (progresse; úlevy při dani důchodové při četné rodině, neštěstích atd.).

7. Princip hospodárnosti.

Při volbě rozličných technických prostředků, možných pro určitý daný účel finanční, rozhoduje s jedné strany úsudek o jejich úspěšnosti a možnosti v mezích momentů právě uvedených (1.—6.), jednak princip hospodárnosti. Výše udané momenty č. 1.—6. jsou pro finanční správu jen zevními činiteli, již určují volbu technických jejích prostředků, i mohou k témuž určitému cíli vésti rozličné prostředky technické; zákonodárce bude tedy zvažovati čili bilancovati věcnou dokonalost každého možného technického prostředku s jedné strany a nákladnost jeho se strany druhé. Jeť finanční správa podrobena ve všech směrech rozumové zásadě pro všecek obor hospodářství platné, zásadě hospodárnosti, která káže domáhati se daného účelu obětí poměrně nejskrovnější. Působnost snahy té nezračí se toliko v zařízeních, jež vedou k úspoře nákladův účetnických, pokladničních a kontrolních (jak důležitým tu bylo zavedení kolkul), nýbrž i při každém jednotlivém úkolu v rozumovém srovnávání neboli bilancování jednak rozličných technických method a postupů, jakých dokonalé provedení zásad finanční vědy vyhledává, jednak nákladů, které tím vzházejí. I tak může zase snaha hospodárná vésti nejen k volbě lepšího prostředku (kolek místo hotového placení), nýbrž právě třeba i horšího, kdyby provedení lepšího bylo podmíněno nepřiměřeným nákladem.

Výsledek působnosti všech uvedených činitelů, techniku finanční určujících, je podle historické zkušenosti tento:

Nemožno jest úplně překonati překážky, které obecně zakořenělé zjišné pudy jednotlivců ve spojení s rozmanitostí a nestejnou zjevností majetkových poměrův a s růzností výrobních method i konsumpčních zvyků v cestu kladou dokonalému zavedení zásad vědy finanční. Jen relativní dokonalost výsledků je možna, totiž vždy taková úprava finanční techniky, pomocí které vyhoví se úkolu vědecky správnému bez nepoměrných nákladů na správu finanční a poměrně s nejmenším obtížným rozvoje soukromohospodářského. To, co se ozna-

čuje zpravidla jako rozpor „mezi teorií a praxí“ — pokud se vůbec rozpor ten rozumně pojímá — jest v oboru financí rozpor mezi zásadami vědy finanční, čerpanými abstraktně z podstaty věcí, a možnými prostředky k jejich uskutečnění. Praktický úkol vědy finanční nesplnil by se náležitě, kdyby se tohoto zřetele spustila.

§ 3. POJEM FINANČNÍHO SYSTÉMU – MÍSTNÍ A HISTORICKÁ JEJICH RELATIVNOST.

Z povahy i z rozsáhlosti rozličných hospodářství veřejných vyplývá, že správa jejich musí se opíratí o jisté pevnější a trvalejší základy, má-li býti v ní pořádku. Stát, země, okres i obec potřebují jisté, mají-li vůbec úkoly své plniti, jistých stálých orgánův a ústavů, které trvale a nepřetržitě účelům jejich slouží. V platném zřízení těchto orgánův a ústavů je tudíž dán již zároveň trvalý základ pro výdaje (potřeby) s udržováním jejich spojené, pokud vůbec novými zákony, předpisy nebo usneseními zřízení to se nezmění. Rovněž tvoří závazky, vzešlé na základě smluv (na př. s věřiteli), trvalý základ výdajů. Pokud pak běží o příjmy, nelze si mysliti spořádaný průběh veřejnohospodářského procesu bez jistých *trvalých* předpisů, které používání určitých pramenů příjmů upravují, jako jsou zejména zákony o jednotlivých druzích daní a poplatků, o správě jednotlivých ústavů i podniků, z nichž veřejným hospodářstvím příjmy plynou (pošta, telegraf, rolnické statky atd.).

Soubor všech těchto zařízení, ústavů a předpisů, na kterých závisí, z jakých pramenů příjmů státní finanční hospodářství i finanční hospodářství samosprávných těles v něm prostředky svoje běře a jakým způsobem to činí, zahrnujeme slovem *finanční systém státu*.

Charakteristickými příznaky systémů finančních všech dob a států jsou jednak časová a místní relativnost, jednak jistá právě z této jejich povahy vyplývající stabilita.

Dva základní živlové, stojící sami v proudu dějinných změn, určují v každé době a v každém státě tvářnost hospodářství finančního; jeden jest ryze hospodářský, druhý veřejnoprávní. Předem obráží se povšechný stav a ráz poměrů hospodářských na každém stupni vývoje s časovými a místními zvláštnostmi svými i ve tvarech hospodářství finančního. Jsouť ony nezbytně jiné za převládajícího hospodářství naturálního a za vlády peněžního, jiné, kde v převaze jest majetek nemovitý s nehybnými extensivními způsoby výrobní techniky, a zase jiné, kde vyvinuly se mnohostranně rozvětvené tvary živností s kapitálem movitým, intensivními způsoby výroby za častých změn techniky a hojné obraty

peněžní v rozkvětlém obchodu úvěrním. Jsou konečně jiné i dle toho, jak platnými řády upraveny jsou hranice mezi oborem soukromohospodářským a veřejnohospodářským; neboť čím více úkolů v obor péče veřejné se zahrnuje, tím mocnější část obecného procesu národohospodářského jde před se v oněch zvláštních formách, které jsou vlastní hospodářstvím veřejným.

Avšak není méně závažnou povaha politických útvarů samých. Z rozdílné podstaty státu antického, despotických východních, státu feudálního, policejního státu absolutistického a novověkého ústavního vysvětlují se i základní hluboké rozdíly jejich správy finanční. Veliký historický proces, kterým evropská společnost ze stavovského rozčlánkování státu středověkého řadou věků přechází v moderní státoobčanskou podobu svou, zůstal také v dějinách berní a veřejného dluhu hluboké stopy.

A tak pozorující dějinný vývoj a přítomný ráz hospodářství finančního ve státech evropských, shledáváme, že jisté základní rysy onoho vývoje i všeobecný základní tvar nynějšího stavu v rozličných těch státech jest stejný, jinými slovy: v této skupině států, ve společném kulturním ovzduší se vyvíjejících, i ve příčině finanční objevují se jisté typické úkazy i co do vývoje i co do stavu přítomného i co do vývojových tendencí. K takovýmto druhovým (generickým, typickým) znakům náleží na př. za časů boje mezi mocí královskou a stavovskou rozvoj t. zv. regalů, průběhem pak staletí posledních rostoucí rozsah a význam berní naproti příjmům domaniálním, relativně i absolutně se zmenšujícím; vzrůstající se rozsah státních úkolů, tím i výdajů a tudíž i rostoucí potřeba příjmů; jakožto následek přibývajících spletností poměrů výtěžkových a důchodových i rostoucí druhová rozmanitost daní, zvláště tak zvaných přímých, avšak zároveň stoupající rozsah výnosů z daní spotřebních a neméně rostoucí objem veřejného dluhu.

Avšak naproti této stejnosti základních rysů stojí podstatné a významné rozdíly v podrobnostech, které jsou účinkem individuálního vývoje poměrů politických, hospodářských a společenských v každém státě. Nestejna jest nejenom poměrná míra rozvoje jednotlivých druhů příjmů z domén, poplatků, daní i jednotlivých větví jejich, nýbrž i celá technika jich nabývání. Rozdíly jeví se v upravení finančních záležitostí ve státech složitých i v zaří-

zeních správy finanční samosprávných svazků ve státě a v jejich vztazích k financím státním. Tak vzniká, co Stein nazval národní podobou hospodářství finančních. Historická individualita každého politického národa v úpravě jeho finančního hospodářství neméně se obráží nežli ve všem ostatním politickém i kulturním jeho životě. (Zvláště charakteristické rozdíly na př. mezi Anglií s její dávnou samosprávou a Francií s jejím vysoce vyvinutým centralismem.)

Nezbytným následkem vylíčené povahy finančních systémů jest jejich poměrná tuhost. Co má své kořeny v historických a politických zvláštnostech země a národa a souvisí s celým ostatním životem hospodářským i s organismem správy veřejné, nesnese překotných, neprostředkovaných převratů a to často i z příčin státopolitických nebo sociálně politických i z psychologických, však zpravidla též nákladových. Žádná oprava finančních soustav ani jejich článků jednotlivých nedá se provésti bez jakési šetrnosti naproti skutečnostem, posvěceným dosavadním vývojem; sluší spíše k nim přihlížeti, na nich budovati dále. Proto konkrétní způsob reformy přese všecku shodu základních cílů nutně v rozličných státech jest nestejný. Zvláště pak u nynějších systémů finančních, ve kterých těžiště příjmů veřejných jest v daních, každou změnou v tomto hlavním oboru financí mění se i dosavadní způsob rozdělení důchodu, tak jak na základě platných řádů právních a dosavadní soustavy finanční byl se vytvořil. Čím radikálnější je tedy oprava, tím hlubší sociální převraty způsobuje.

§ 4. NÁKLADY HOSPODÁŘSTVÍ VEŘEJNÝCH.

Tyto opatřují se, jak již výše podotčeno, buď naturálně (na př. poskytnutím bytu úřednického v budovách veřejných) nebo peněžně tím, že hmotné statky k výkonu bezprostředně potřebné nebo služby veřejné za peníze se zjednávají. Příslušné obnosy jeví se pak při předběžném vyšetření (rozpočtu) jako potřeby hospodářství finančního, při výkonu jeho jako výdaje. Oba ty pojmy značí tedy tutéž věc jen s různého hledišť. Podle různých hospodářských i technických hledišť se pak různě třídí.

I. Co do pravidelnosti nebo nepravidelnosti návratu: potřeby (výdaje) *řádné* a *mimořádné*.

V každém jednotlivém odboru veřejné služby, jenž na základě platného upravení práva veřejného a spolu podle obvyklého rozřízení rozpočtu tvoří jednotný článek veřejných činností, nazývají se potřebami nebo výdaji řádnými ony, jejichž předmětem jsou výkony, vracející se v každém období finančním takovým rozsahem, který podmíněn jest normálním vývojem tohoto odvětví. Mimořádnými jsou potřeby (výdaje) způsobené tím, že rozsah výkonů v jednotlivém takovém odvětví přechodně se povznese nad objem, který pravidelným, normálním vývojem jest podmíněn, a pak vůbec všechny, jež ani jednotlivě ani co do druhu pravidelně se nedostavují, buď že vůbec jen jednou vznikají aneb alespoň zcela nepravidelně se vracejí. Základem pro toto rozdělení jsou tedy celé jednotlivé články veřejné služby, jež zahrnuty jsou samostatnými články (paragrafy nebo subparagrafy) rozpočtu. Pokud výkony, jež jsou předmětem takového článku rozpočtového, vracejí se přibližně tím rozsahem, který normálním vývojem tohoto odvětví jest podmíněn, jest výdaj na ně výdajem řádným.

(Tak na př. normální vzrůst obyvatelstva a stoupající větší spletnost hospodářských poměrů způsobují samy sebou, že agenda soudů roste. Výdaj na soudnictví jednotlivých okrsků soudní správy vrací se pravidelně rok co rok, ač rozsah působnosti jejich roste, až ponenáhlu i výdaj sám stoupá. Potud zůstává toto při takovémto stoupání výdajem řádným; když však z jistých mimořádných podnětů, na př. následkem nového upravování knih pozemkových,

rozsah činnosti i náklad přechodně vzroste, jest to výdaj mimořádný.)

Z toho, co uvedeno, plyne již, že k pojmu řádného výdaje není třeba, aby se dotýčný výdaj sám každoročně i stejnou částí peněžní vracel. Kdyby se ve vracení stejnou sumou spařoval znak řádných výdajů, tedy by skoro žádných řádných výdajů nebylo, ježto se i při stejném rozsahu výkonův obnos výdajů z rozmanitých příčin (interkalaria, převraty v cenách atd.) stále mění.

Mimořádné výdaje nelze považovati za zjevy nenormální; ony jsou namnoze jen nezbytným následkem poměrně krátkých správních období — t. zv. period finančních — na která se dělají rozpočty a která v nynějších státech jsou obyčejně jednoroční. Průměrem dlouhých dob se ovšem nahodilosti a mimořádnosti značně stírají, takže na př. i samy výdaje na spravení účinků velikých živelních pohrom by se v dlouhých, mnoholetých obdobích s jistou pravidelností i snad průměrnou stejností co do výše objevovaly. Avšak pro delší doby je zase nemožno stanoviti bezpečný finanční plán (rozpočet); bylo by totiž nebezpečí, že rozpočtu nebude lze plně šetřiti, kdyby na doby příliš dlouhé byl dán. Ostatně i rostoucí rozsah preventivních zařízení zmírňuje mnohou mimořádnost. Na př. pravidelnými příspěvky k regulaci vod ujde se konečné potřebě občasných velkých výdajů, které vznikají následkem pohrom, způsobovaných povodněmi při vodoťocích neupravených.

Prakse finanční, užívajíc názvu „výdaje řádné“ a „mimořádné“, nebývá arci důslednou; tak na př. ve státním rozpočtu rakouském řadě býval výdaj na upravení pozemkové daně (katastru) mezi řádné, kdežto se naopak subvence železniční — výdaj objevující se zcela pravidelně — stavěly mezi mimořádné.

II. Co do účelu: potřeby (výdaje) zařizovací a provozovací.

V jedné části novověké finanční literatury nabylo velkého významu rozdělení výdajů na řádné a mimořádné v jiném smyslu nežli právě udaném. Přihlízí se totiž k účelu a účinku výdajů (Dietzel, Wagner, Stein).

Důležitost toho, aby se nepřihlíželo výhradně k pouhému momentu časové pravidelnosti, nýbrž k účelu a účinku výdaje, ukázala se zejména pro řešení otázky, jakým druhem příjmů ten či onen výdaj uhraditi sluší.

Rozdělení výdajů na řádné a mimořádné ve smyslu posléze řečeném bylo založeno (od Dietzela) na analogii podniků soukromých. V podniku soukromém totiž jistá vydání jakožto oběžný kapitál přecházejí celou svou hodnotou ve výrobky během roku vyrobené (na př. vydání na mzdy nebo na suroviny), kdežto jiná vydání nabudou povahy stálého kapitálu, jenž trvale jistému účelu slouží (vydání na stroje). Podle této obdoby nazvány i ve státě řádnými výdaji neboli t. zv. normální potřebou (Normalbedarf) ony, které průběhem finančního roku v běžných veřejných výkonech zcela se stráví, tedy na př. služné úředníků, výdaje na udržování a rekonstrukce budov, též úroky státních dluhů; naproti tomu zahrnuty byly pojmem mimořádných výdajů čili mimořádné potřeby (ausserordentlicher Bedarf) takové výdaje, čas od času nutné, jejichž účinky sahají za meze oné finanční periody, v níž učiněny byly. Dle povahy těchto účinků byly pak dotčené výdaje mimořádné dále ještě tříděny:

1. ve výdaje, jejichž účinek, přes běžnou periodu finanční sahající, v tom se jeví, že zařízení pomocí těch výdajů provedená stávají se pramenem jistých trvalých pozitivních prospěchů státohospodářských nebo národohospodářských, a to buď:

a) že pomocí těch výdajů nabude stát (země, okres, obec) nových podniků soukromohospodářských (lesů, železnic a pod.) aneb takové již existující podniky své pomocí výdajů těch zdokonalí (melioracemi atd.), takže se výdaje příslušné stanou pramenem nových bezprostředních pravidelných důchodů pro finance (Wagner nazývá je mimořádné výdaje k soukromému uložení kapitálu); aneb

b) že pomocí jich vzniknou zařízení, jež způsobila jsou trvale sloužití lepšímu dosažení účelů státních, zemských atd., na př. vyvazování pozemků, zřízení katastru atd. Pro finance mohou se výdaje podobného druhu v budoucnosti po případě nepřímou významnými státi tím, že se hospodářská produktivnost v národě zvýší a tedy arci i poplatní síla národa zvětší. Tento finanční prospěch se však ve všech případech dostaviti nemusí. (Při opravě justice, vyučování není předním zřetelem, nýbrž vedle dokonalejšího ukojení potřeb veřejných, k němuž opravy podobné směřují, jen podružným.) (Wagner mluví v těchto případech o výdaji mimořádném ku státohospodářskému uložení kapitálu.)

2. Výdaje, které slouží toliko k odvrácení mimořádných značných překážek, ohrožujících buď přímo existenci státu (válečný vpád z ciziny) neb jisté prospěchy jeho (elementární neštěstí, na př. zhoubná povodeň). (Wagner: mimořádný výdaj v nejužším slova smyslu.) Avšak právě pro výdaje zde sub 2. uvedené neplatí přece ani analogie s uložením kapitálu v podniku soukromém, aspoň nebude platiti obecně (jen s jistou fikcí platí, na př. při válce s politickým neb hospodářským úspěchem vedené).

Nemá-li se ostatně užívání slov „řádne“ a „mimořádné“ výdaje pro mnohovýznamnost zde naznačenou státi pramenem zmatků, jest lépe rozeznávati mezi výdaji zařizovacími a provozovacími, ze kterých kategorií každá může obsahovati řádné a mimořádné. (Tak bude náklad na zřízení pevnosti mimořádně zařizovací; náklad na výživu armády ve válce mimořádně provozovací atd.)

III. Se stanovíště veřejnoprávního: potřeby (výdaje) pevné a nepevné.

Pevnými nazýváme ony, které mají trvalou povahu buď následkem zákonného ustanovení, jež je na určitou řadu let stanoví (na př. dotace pro panovníka), nebo protože jde o soukromá práva nabytá (úroky státního dluhu); ostatní, při kterých povolovací moc parlamentu není vázána, jsou nepevné.

IV. Dle předmětu: potřeby (výdaje) osobní, jimiž se opatřují osobní služby státu, zemi potřebné (služné úředníkú a — jako doplatek služného — pense; sem též náležejí diety poslancúv atd.),

a věcné neboli reálné, které slouží buď k opatření hmotných statků pro veřejné účely bezprostředně potřebných (na inventární potřeby, budovy, zbroj), anebo které se u vykonávání veřejných úkolů bezprostředně vydají, byť i přímo jistým osobám (na př. podpory chudinské), ne však za osobní služby ve výkonech veřejných.

V. Dle způsobu realizování: potřeby (výdaje) peněžní a naturální, podle toho, konají-li se v penězích anebo v jistých jiných hmotných statcích (naturální deputát, byt). V nynější fási vývoje výdaje peněžní mají největší převahu; na nižších stupních má se věc naopak, avšak i příjmy bývají na nižším stupni naturální.

Ve všech pokračujících státech vzdělaného světa znamenati lze průběhem posledních století a zvláště nynějšího, že stále vzrůstá

rozsah státních výdajů. Počátek tohoto vzrůstání dostavil se zároveň se vznikem státu moderního, ono tudíž zachovává celkem stejný krok s rozvojem absolutistické moci panovníčí nad stavovskou, jenž provázen byl zavedením stálých vojsk a byrokratického úřednictva, i se vším dalším vývojem států v ústavní proměněných. Stopovati lze zároveň zcela jasně, že nesouvisí tento zjev ani s formou státní, ani s rozsahem státu, ani s větší nebo menší měrou centralisace nebo decentralisace ve správě veřejné.

Někteří spisovatelé novější doby (Dupont-White, Wagner, Schäffle) spařují v tomto úkazu předem účinek zvláštního sociálního zákona, založeného v samé povaze moderní společnosti a moderního státu. Zákon ten nazván byl novější dobou „zákonem rostoucí působnosti státní“ (srovn. „Národní hospodářství“). Schäffle snažil se dovoditi jej (ve svém díle „Bau u. Leben des sozialen Körpers“) jistými analogiemi přírodovědeckými. Avšak přihlížíme-li blíže k rozpočtům samým a jejich historii, shledáme, že stačí tato příčina k vysvětlení vzrůstu rozpočtů jen částečně, neboť příčiny rostoucích výdajů jsou rozličné.

Sluší tu předem různiti vzrůst, jenž jest povahy pouze nominální, od skutečného, reálného vzrůstu. Nominální vzrůst vysvětluje se z toho, že směnná hodnota peněz klesla, následkem čehož stouply ceny rozmanitých hmotných statků ve veřejném hospodářství potřebných, i mzdy (služné) za služby veřejné, takže stát ku vykonávání těchto úkolů více peněz potřebuje.

Vzrůst reální má pak příčiny tyto:

1. Skutečné rozmnožení působnosti státu (země, okresu, obce) i ve směru extenzivním (t. j. přibráním nových úkolů) i ve směru intenzivním (t. j. dokonalejším prováděním a účinnějším užíváním veřejných institucí). Rozmnožení státní činnosti objevuje se předem hojně v oboru státní působnosti za účelem osvěty a blahobytu; sem náleží hlavně vyučování, veřejné práce (silnice, průplavy, pošta, telegraf), veřejné zdravotnictví a j.

V oboru těchto úkolů konkurují se státem i samosprávné svazky vyšší i nižší, v nich pak objevil se vzrůst výdajů ještě více. Ovšem nesluší přehlédnouti, že zvýšení výdajových čísel rozpočtových ani v těchto oborech není totožno se zvětšením čistých výdajů, resp. že neznamená stejně značné zvýšení břemene daňového pro poplatnictvo. Rozvoj mnohých větví činností veřejných přinesl i zdroje

příjmů (pošta, telegraf, železnice), i právě v takovýchto oborech je vzrůst působnosti státní zcela patrný.

Faktické rozmnožení působnosti a jím podmíněné zvýšení výdajů objevuje se kromě úkolů kulturních a blahobytových též v oboru úkolů práva a moci. Tak na př. v zahraniční správě. Soudnictví pak ve všech oborech přešlo na stát a výkony jeho rozmnožily se v oboru civilní justice následkem větší spletnosti výdělkových poměrů, v oboru trestní justice — ne-li právě následkem většího počtu zločinův — aspoň následkem okolnosti, že trestní stíhání za pomoci zlepšených orgánů pomocných jest mnohem dokonalejší.

2. Avšak hlavní účastenství má na vzrůstu státních výdajů v ojenství, jehož technika jest předmětem neustálých nákladných oprav a celá organisace k tomu směřuje, pojistiti již v míru rychlou a účinnou mobilisaci. Z nákladů válečných a vojenských vznikla však i největší část státních dluhů nynějších států, jejichž úročení pohlcuje značnou kvotu veškerých státních výdajů.

O této části rozmnožených výdajů nelze bezvýhradně tvrditi, že by spadala plně na vrub onoho rozmnožení úkolů státních, které ze samé povahy moderního státu nutně by vyplývalo. Aspoň ukazují mnohé snahy přítomné doby, že se věří v možnost jejich obmezení beze vší újmy pro úkoly moderního státu.

§ 5. ÚHRADY NÁKLADŮ V HOSPODÁŘSTVÍCH VEŘEJNÝCH.

Úhrada nákladů hospodářství veřejných plyne ze zdrojů nejrozmanitějších. Opaříti tyto úhrady způsobem povaze potřeb veřejných přiměřeným, měrou dostatečnou i hospodářsky, jest specifickým úkolem hospodářství finančního. Jsme-li si obsahu pojmu „příjem“ vědomi a máme-li zejména na zřeteli, že „příjem“ není totožný s „důchodem“, nýbrž znamená všechny části majetkové v dispozici hospodářovu vcházející (tedy i výpůjčky a pod.), můžeme zde užití slova „příjem“ jako totožného s pojmem „úhrada“, ač to v některých případnostech s běžným toho slova smyslem se nesrovnává (srov. výdej státovek).

Úhrady veřejnohospodářských nákladů, jež opatřují hospodářství finanční, rozpadají se ve dvě podstatně různé skupiny:

1. takové, které na základě platných norem systému finančního plynou z trvalých pramenů a tedy s pravidelnou periodičností se vracejí. Nazývají se úhradami (příjmy) řádnými;

2. takové, které nejsou schopny trvalé periodičnosti (úhrady či příjmy mimořádné). Sem náležejí úhrady z výnosu prodeje částí kmenového majetku, z válečných kontribucí i přijatými zápujčkami.

Ad 1. Rozdělení řádných úhrad jsou velmi rozdílná, s úplnou přesností žádné ani provésti nelze, poněvadž existují tvary přechodné. Všeobecně a s výhradou, že existují vlastně i jisté tvary přechodné, lze rozdělit je ve dvě skupiny a to:

a) Příjmy takové, kterých nabývá stát z téhož druhu pramenů a v podstatě podle týchž pravidel hospodářských i na stejném základě právním jako hospodářství soukromá a bez zásadního vyloučení soutěže s nimi. (Umpfenbach nazývá tyto příjmy mechanické, Cossa originární, nejběžněji nazývají se však soukromohospodářskými.)

b) Příjmy pocházející z nucených příspěvků, jež se k uhrazení nákladů hospodářství veřejných veřejnými předpisy ukládají účastníkům těch kterých pospolitostí a tedy i hospodářství veřejných, a to ukládají se

α) buď jako zvláštní příspěvky k úhradě zvláštních nákladů, ku

kterým jednotlivci podnět zavdávají, vyvolávající jistá jednání veřejných orgánů neb úřadů (poplatky – Gebühren);

β) aneb jakožto poměrné příspěvky k uhrazení všeobecných nákladů veřejných hospodářství dle jistých zákonem stanovených klíčů (daně – Steuern).

Příjmy obojí této kategorie zovou se veřejnohospodářskými (státohospodářskými) nebo prostě berněmi.

Poměrný podíl jednotlivých jmenovaných odvětví příjmů postupem časovým ve všech státech vzdělaných tím způsobem se změnil, že na místo dřívější převahy příjmů soukromohospodářských nastoupila v popředí převaha veřejnohospodářských. V naší době tvoří daně nejdůležitější zdroj příjmů a jediný druh, který v některých svých člancích má dosti pružnosti, aby se mohl přizpůsobovati měnícímu se sumáru veřejných výdajů, kteréžto vlastnosti příjmy soukromohospodářské nemají.

Poznámka I. Scheel u Schönberga rozeznává „výdělečné příjmy“ (Erwerbseinkünfte) a opírá se názvu „příjmy soukromohospodářské“ hlavně proto, že prý vůbec soukromohospodářské stanovisko nemá ve státu nikdy býti rozhodným; to však nanejvýš ukazuje k jistým rozdílům stupňovým, nikoli k rozdílům v podstatě věci; neboť i původ příjmův i hospodářská pravidla i právní základ jsou při státních statcích rolnických i dolech stejny jako u privátních. Ovšem počítá Scheel k příjmům výdělečným i příjmy z pošty a telegrafu, které, pokud pošta a telegraf spravují se na zisk podnikatelský (ne na pouhou náhradu nákladů), alespoň v poměrech méně vyvinutých budou moci míti povahu příjmů z veřejného podniku, státu již naprosto vyhrazeného, na rozdíl od příjmů z jiných podniků veřejných, které, ač tento ráz zachovávají, mohou i soukromým podnikatelům býti přenechány.

Právě hledíc k existenci „veřejných podniků“ ve specifickém smyslu Saxově (srovn. nauku národohospodářskou), dala by se nepoměrně větší oprávněnost přisouditi Saxovu názoru, jenž příjem z veřejných podniků (na rozdíl od státních, zemských neb obecních soukromohospodářských) s poplatky a daněmi zahrnuje v pojem podniků veřejnohospodářských (srovn. níže část zvláštní).

Poznámka II. Ve mnohých, zvláště starších rozděleních příjmů veřejnohospodářských uvádějí se, ovšem smyslem ne veskrz shodným, jako zvláštní druh příjmů t. zv. příjmy regálové, t. j. ze

zvláštních pramenů výdělečných, které stát (souverain) sobě jako takové právním monopolem vyhradil. Rau, u něhož tato kategorie příjmů rozsáhle jest rozvedena, rozeznával — na rozdíl od berní — příjmy výdělečné a mezi těmi vedle vlastních soukromohospodářských samostatnou kategorii regálů, rozpadající se ve tři skupiny, totiž: 1. regály patrimoniální, zbytky to starých institucí (regál horní, lesní, honební, říční atd.); 2. regály státohospodářské (telegrafy, silnice, mince), při nichž příčinou výhrady jest obecná důležitost a finanční výsledek momentem podřízeným; a konečně 3. regály finanční neboli finanční monopoly (tabákový, solný atd.), kde rozhodným právě jest moment finanční. Společnou zvláštností všech těchto příjmů jest pouze výhrada státní; leč ta jest toliko znak formální, týkající se právního způsobu zabezpečení, ale nikoli věcné veřejnohospodářské podstaty příjmů dotčených. Nehledíme-li totiž více k t. zv. regálům patrimoniálním, jež z moderního státu jako takové naprosto vymizely, tedy příjem z pošty (aspoň listovní), z mincovny nebo silnic věcně má ráz veřejnohospodářský, buď poplatku nebo zisku z veřejného podniku, a t. zv. monopoly či regály finanční jsou jen zvláštní formou, pomocí kteréž jisté daně se vybírají.

Stát regalisuje jisté činnosti, ze kterých mu příjem plyne, buď proto, že důležité prospěchy veřejné za to se přimlouvají (pošta, telegraf, mincovna, pro případ banka cedulová), anebo že tím způsobem dovede si opatřiti jistý příjem dokonaleji nežli obyčejnou daní spotřební (tabák). Co bude regalisováno, to v každém státě a v každé době řídí se dle běžných názorů, potřeb a poměrů; činnost v jednom státě regalisovaná v jiném regalisována není, i tak tedy objem t. zv. regálů není zásadně určitý, nýbrž rozdílný podle místa a času.

V literatuře starší mají příjmy regálové proto význam tak vynikající, že objevují se historicky jakožto přechodní forma ze staršího finančního hospodářství středověkého, založeného na příjmu z domén, k modernímu, těžšímu z berní a daní. Přemnohé někdejší t. zv. regály vskutku staly se historicky základem pozdějších poplatků a daní. Z povahy a pojmu středověkého státu vysvětluje se, že neznal on žádné jednotné a všeobecné povinnosti ku platům příslušníků svých na uhrazení nákladů veřejné správy. Tudíž v každém případě, kde měl se

státu, recte panovníku, příjem nějaký pojistiti, zvláštním titulem rázu soukromoprávního pojistiti se mu musil, buď že se mu přiřklo výhradní právo k tomu neb onomu zdroji příjmů (regál), anebo že smlouvou se stavy si pojistil od nich příspěvek, při čemž dle zásady „do ut des“ zase sám jim potvrzoval privilegia atd.

Praxe i nauka ovšem druhdy vytvořily veliký počet t. zv. regálů, ano vyvinula se zvláštní jurisprudence fiskální, která se snažila regály konstruovati a odůvodňovati. Nejdůležitější obory, jež ku vzniku regálů daly podnět, byly:

1. Obor práva lenního, kdež na př. panovník osobil si právo na zvláštní platy při změně léna, při pasování syna vasa-
lova na rytíře, poručnictví nad nezletilými dětmi vasala atd.

2. Obor *res nullius*, zejména regálu horního, honebního, říčního.

3. Obor politické správy (prodej privilegií, úřadů, titulů, platy za ochranu života a majetku, vybrané na př. od židů, cizinců atd.).

4. Obor živností průmyslových a obchodních; stát si totiž mnohé z nich regalisuje a přenechává je ku provozování jiným, žádaje za to platy. (Vyvinuty zejm. v Anglii ve stol. 16. a 17., kdež na tom základě za právo ku provozování jistých živností vyžadován plat státní pokladně.)