

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 pospolitých a stopujeme-li rákladní její směry, rozpadá se nám širší její obor v pět hlavních větví, které jsou:

1. správa záležitostí zahraničních,
2. správa vojenská,
3. soudnictví a tzv. 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.

První dva z uvedených oborů svou povahou vyhledávají

jednotné upravení a provádění, tedy centralisovanou, i jsou tak specifickými obory vlastní činnosti státní. Ve složitých útvarech státních — uniích realních, státech spolkových a spolecích států — přecházejí tyto obory z téhož důvodu více méně výhradně na společné jejich orgány výkonné (společná správa zahraniční, jednotné vojenství). Naopak zase o výkonu tzv. správy vnitřní dělí se všude úřady vlády státní s orgány širších — všich samosprávných těles. Spůsob 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 ideje 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 státův druhová totožnost.

Kromě toho — jak naznačeno — se společného bytu na určitém kusu území vznikají — nejvíce arci v obci místní — jisté hospodářské důležitosti povahy zcela místní, pro které se obec jeví byti samostatným společenstvím hospodářským. I druhé strany však určují finanční zářtece i rozdělení úkolův vlastní veřejné správy

mezi státem samým a samosprávnými svazky. Finanční síla místních samosprávných těles (obcí a do jisté míry i okresů), tj. jejich spůsobilost nésti náklady správy jim přikázané, bývá velice rozdílná, kdežto tyto rozdíly ve větších obřích samosprávných a konečně ve státu samotném se lépe vyrovnávají, tak že, čím širší obvod správní, tím větší průměrem i expansivnost finanční. Tak stávají se momenty finanční - vedle všech ostatních závažným kritériem, zdali a jakým rozsahem jednotlivé úkoly, tomu neb onomu samosprávnému tělesu svěřiti lze, a pokud určité rozdělení úkolů již jest provedeno, nutkává druhdy zase úvaha se stanoviskem finančního ke změnám jeho. (Přesnutí značných oborů nákladů školského a chudinského na země v Čechách). Kdyby naopak rozhodnutí v jistém oboru správy přešlo na samosprávný orgán, kdežto by bránilo nesl výšší neb stát, podkopala by se hospodárnost provádění.

Jako prostředek ku provádění úkolů právě maxmálně účinných slouží hospodárství 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 uhradují, 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 především ve věch těch stránkách, kterými se hospodářství veřejné ode všech soukromých liší, tedy těch, jež vyplývají ze zvláštní povahy veřejných hospodářství, hlavně tudíž v oboru poplatků a daní, avšak značnou měrou i ve způsobech používání úvěrů, 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 rozčlenění 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 atd.), jednak mezi orgány poukazujícími, vykonávajícími a kontrolujícími.

Nad míru bohatý jest ve svých konkrétních podobách a vývoji obor všech odborně umělých zařízení a jednání,

kteřich užívá správa finanční jako technických prostředků k účelům svým. Katastry daní, volba předmětů daní, jejich klasifikace dle určitých znaků, tzv. nepřímé vybírání daní od vyrábětelů 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 inskripce, slosovatelní půjčky a trvalé renty atd. jsou samé takové odborné prostředky techniky finanční.

§ 2. Skutečnosti určující techniku finanční.

Odborní postupy a zařízení, jež tvoří soubor technické stránky finančněhospodářské, jsou živlem velmi měnivým. A to z dvojí příčiny: Především mění se maximálně finanční samy vlivem poznání theoretických, vzniku nových úkolů státního a vůbec veřejnoprávního života a neméně zároveň vlivem ethických zásad. Žijí 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 hospodářskému účelům na podkladech hospodářského života osnuje, musí

se přispůsobovati jeho změnám i při neměnicích se maximách finančních. Jsou však kromě uvedených i jiní živlové, kteří techniku finanční učují, tak že jest třeba vytknouti je vždy zvláště:

1. Útvary života hospodářského.

Ju jest nejzávažnějším rozdílem naturalního a vyvinutého peněžního hospodářství. Čím naturalnější 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 zřízení ve válce připadá. Odměny služeb, pokud se objevují, záleží v přikázaném užívání nemovitostí atd. Dávky nárok veřejného jsou naturalní, desátkové a pod. Čím vyvinutější peněžní hospodaření, tím více dávka peněžní nahrazuje nejen naturalní povinnosti věcné, nýbrž i osobní.

Avšak i při vládnoucích tvarech hospodářství peněžního vystupují velké rozdíly. Jednoduché a stejnotvárné poměry majetku i důchodu, povolání, výroby i spotřeby dopouštějí již jednodušší metody finanční techniky. Čím větší jest rozmanitost poměrů vydělkových i spotřebních, tím více rostou zpravidla nesnáze postihnouti všechny osoby i předměty poplatné tou měrou, jež se požadavků spravedlnosti plyne, což má za následek větší spletnost celé soustavy dávek veřejných i větší umělost odborných výkonů.

Příklad: jednoduchý systém daní v Čechách při převládajícím

majetku nemovitém v stoletích dřívějších, naproti tomu nyníjší členitý systém daní přímých. (Zvláště srovnati: vývoj rak. daně domovní od r. 1810. až na naši dobu. Systém daně výdělkové r. 1812. a nyníjší atd.) Mnoho náklonnosti ke klasifikacím dle zevních znaků dříve, když ještě pro silné složitky národního hospodářství nebylo možno pořadovati, aby lidé sami udávali výši svého důchodu vyjádřenou peněžně (staré třídní daně v Anglii, Prusku, Rakousku).

2. Technika výroby.

Čím toliž ona je náročnější, tím nesnadněji jest přispůsobiti jí předpisy berniční a směny v technice výroby v jednotlivých oborech podnikání vedou nutně ke změnám v ukládání daně. (Příklady: rozličné metody daně lihové ještě nyní v Rakousku. Změny v methodách cukerní daně dle vývoje techniky).

3. Momenty mravní.

Tu běží o více otázek a to:

a. o všeobecné etnické zásady, jež ovládají maximy finanční samy, což zase jest nejdůležitější hledis ke daním a má na techniku vliv (srov. t. zv. etnické zásady daňové).

b. o vztahu na mravní jakost těch činitelů, kterých aktionáři i passivní účast při technice finanční jest nezbytna. To jsou jednak orgány finanční správy samy, jednak subjekty poplatků a daní.

Technika finanční ve veliké části zařízení svých jest jenom organisovanou prací proti osobní řístnosti dotčených jednotlivců. Orgány finanční správy mohou mít snahu obohacovací. Subjekty povinné pak osvědčují více méně neunavné úsilí, aby břemeni daní a poplatků ušli aneb uvalené na ně od sebe odvrátili. Čím mocnější jest řível osobní řístnosti v obyvatelstvu a čím více pudy má robecnělý názor, jenž překládá na úskočná jednání proti fisku měřítko shovívavější nežli na zločiny proti majetku soukromému, tím těžší překážky překonati jest finanční rozličnými zařízeními sloužícími ke zjištění osob i předmětů poplatných. Finanční právo trestní nastupuje jenom k nezbytné repressi, když všecka preventivná soustava v jednotlivých případech rustává bezúčinnou. V konečné příčině jest zejména celá velká spleťtost nyrnějších soustav daňových sama toliko nezbytný následek oné převaly, kterou mají v nejširších vrstvách obyvatelstva přirozené pudy osobní soukromohospodářské řístnosti jednotlivců (podporované spleťtostí vrdělkových 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 její forem. Tak vedly obtíže

vymáhání dávek. na volení stavů rávislých v prvních dobách
 vyvíjejícího se absolutismu k vzhledávání tzv. příjmů regálových.
 Dokud vykonávají patrimoniální vrchnosti správu veřejnou, při-
 padají poplatky jim. Podobně, když se úkoly státní správy vy-
 konávají v podobě selfgovernmentu (Anglie). Přeměna poplatků
 v příjmy státní při zavedení neměpankové správy. Různá
 jest možnost zavedení jistých forem daní dle toho, mýřeli se počítat
 na spolupůsobení příslušných kruhů poplatnických. Stopy
 daní, jejichž zdárné provedení závisí na spolupůsobení samého po-
 platnictva (na př. osobní daň důchodová) nedají se provést ve
 státě, v němž nebylo obyvatelstvo nikterak vychováno ke spolupůso-
 bí ve věcech veřejných. Někdy z úvah státopolitických nesahá
 se k jistým způsobům zdanění. (Příklad: odpor v lidu francouz-
 ském, ostatně málo k samosprávě vychovaném, proti odhalování o-
 sobních poměrů důchodových fassemi a úřadním vyšetřováním
 majetkových poměrů. Následkem toho nezdar snah o zavedení
 daně důchodové, hlavně asi z té příčiny, aby se republikánské zří-
 zení nepopulárním.

5. Zřetěle hospodářskopolitické.

Tu vystupují na př. úvahy, aby soukromohospodářský život
 nebyl příliš obmezován kročováním a kontrolami výroby i spotře-
 by a pod.

6. Lítěle sociálnopolitické.

Tyto jednak nutwaji k podřízení horších trawí finanční techniky, kdýž by zrušením jich nastaly nepřiznivé pošiny v rozdělení majetkovém. Na př. zrušení daní z výnosu nemovitostí (daně gruntovní a domovní) spůsobilo by jen nedůvodné obohacení nejvyšších držitelů, kdýž se již podařilo bránit těch daní snížením ceny amortisovati v rukou dřívějších držitelů nebo pokud jde o domovou daň, přesunutím na nájemníky. S druhé strany sociálnopolit. motivy mohou vésti k zavedení nových forem (progresse; úlevy při dani důchodové při četné rodině, nešťastích at.d.).

7. Princip hospodárnosti.

Při volbě rozličných technických prostředků možných pro určitý daný účel finanční rozhoduje s jedné strany úsudky o jejich úspěšnosti a možnosti v mexích momentů právě uvedených (1.-6.), jednak princip hospodárnosti. Vyšě udané momenty o. 1.-6. jsou pro finanční správu jen zevními činiteli, jež určují volbu technických jejich prostředků, i mohou k určitému cíli vésti rozličné prostředky technické; zákonodárci bude tedy zvažovati čili bilancovati úspěšnost každého možného technického prostředku s jedné strany a nákladnost jeho se strany druhé. Těto finanční správa podrobena ve všech směrech rozumové zásadě pro všechny obor hospodárství platné, zásadě hospodárnosti, která káže domáhati se

daného účelu obětí poměrně nejskrovnější. Působnost snahy té ne-
 račí se toliko v zařízeních, jež vedou k úspoře nákladů účet-
nických, pokladničních a kontrolních (- jak důležitým tu bylo
 zavedení kolků!-), nýbrž i při každém jednotlivém úkolu v
 rozumovém srovnávání neboli bilančování jednak rozličných
 technických method a postupů, jakých dokonale provedení zásad
 finanční vědy vyhledává, jednak nákladů, které tím vycházejí.

Či také 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 učujícícih je podle historické zkušenosti tento:

Nemožno jest úplně překonatí překážky, které obecní za-
 kořenělé zistné pudy jednotlivců ve spojení s normaností a ne-
 stejnou zjevností majetkových poměrů a s růzností výrobních
 method i konsumpčních zvyků v cestu kladou dokonalemu za-
 vedení zásad vědy finanční. Ten relativní dokonalost vý-
 sledků jest možná, totiž vědy taková úprava financ. techniky,
 pomocí které vyhoví se úkolů vědecky správnému bez nepoměrných
nákladů na správu finanční a poměrně s nejmenším obtíže-
ním rozvoje soukromohospodářského. To, co se označuje 12.

pravidla 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 věci a možnými prostředky k jejich uskutečnění. Praktický úkol vědy finanční nesplnil by se náležitě, kdyby se tohoto střetu spustila.

§ 3. Pojem finančního systému. Místní a historická jejich relativnost.

Z povahy i z rozsáhlosti rozličných hospodářství veřejných vyplývá, že správa jejich musí se opírat o jisté pevnější a trvalejší základy, máli býti v ní pořádku. Stát, země, okres i obec potřebují nejisté, mají-li vůbec úkoly své plnit, jistých stálých orgánův a ústavův, které trvale a nepřetržitě účelům jejich slouží. V platném zřízení těchto orgánův a ústavův jest tudíž dán již zároveň trvalý základ pro výdaje s udržováním jejich spojené, pokud vůbec novými zákony, předpisy neb usneseními zřízení to se nemění. Rovněž tvoří závazky vzešlé na základě smluv (např. s věřiteli) trvalý základ výdajův. Pokud pak o příjmy běží, nelze si mysliti pořádaný průběh veřejnohospod. procesu bez jistých trvalých předpisův, které používání určitých pramenův příjmův upravují, jako jsou zejména zákony o jednotlivých druzích daní a poplatků, o správě jednotlivých ústavův i podnikův, a nichž veřejným hospodářstvím

příjmy plynou (pošta, telegraf, rolnické statky at.d.)

Soubor všech těchto zařízení, ustanov a předpisů, na kterých závisí, a jakých pramenů příjmů státní financí. hospodářství a financí. hospodářství samosprávných těles v něm prostředky svoje bere a jakým způsobem to činí, zahrnujeme dojem finanční systém státu.

Charakteristickými příznaky systémů finančních všech dob a států jsou jednak časová a místní relativnost, jednak jistá míra a tímto jejich povahy vyplývající stabilitnost.

Dva základní směry, stojící sami v proudě dějinných změn, uvádí v každé době a v každém státě tvářnost hospodářství finančního; jeden jest ryze hospodářský, druhý veřejnosprávní. Předem obrátí se povšechný stav a ráz poměrů hospodářských na každém stupni vývoje s časovými a místními vlastnostmi svými i ve tvarech hospodářství financí. Jsouť ony nezbytně jiné na převládajícího hospodářství naturalního a na vlády peněžního, jiné, kde v převaze jest majetek nemovitý s nehybnými extenzivními způsoby výrobní techniky, a zase jiné, kde vyvinuly se mnohostranně rozvětvené tvary živnosti s kapitálem movitým intenzivními způsoby výroby a častých změn techniky a hojně obrátů peněžní v rozkvětlém obchodu úvěrním. Jsou konečně jiné i dle toho, jak platnými řády upraveny jsou hranice mezi oborem

soukromohospodářským a veřejnohospod.; neboť čím více, i kolik v obor péče veřejné se zahnuje, tím mocnější část obecného procesu národohospodářského jde před se v oněch zvláštních formách, které jsou vlastním hospodářstvím veřejným.

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

A tak pozorujíc dějinný vývoj a přítomný ráz hospodářství finančního ve státech evropských, sledujeme, že jistě 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 vyvinuvších, i ve příčině finanční objevují se jistě 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 časi boje mezi mocí královskou a stavovskou rozvoj žán: regálů, průběhem pak staletí posledních rostoucí rozsah a

význam berní naproti příjmům domovním, relativně i absolutně se zmenšujícím; vynahodí se rozsah státních výdajů, tím i výdajů a tudíž i rostoucí potřeba příjmů; jakožto následek přibývající složitosti poměrů výdělkových a důchodových i rostoucí druková normanost daní, zvláště tzv. příjmých, avšak zároveň stoupající rozsah daní spotřebních a neméně rostoucí objem veřejného dluhu.

Avšak naproti této stejnosti nákladních výsiv stojí podstatně a významně rozdíly v podrobnostech, které jsou účinkem individuálního vývoje poměrů politických, hospodářských a společenských v každém státě. Nanejmenší jest nejmenší míra rozvoje jednotlivých druhů příjmů z domácností, poplatků, daní i jednotlivých větví jejich, nýbrž i celá technika jejich nabývání. Rozdíly jeví se v upravení finanční záležitosti ve státech složitých i rozvířených správy finanční samosprávných svazků ve státech a v jejich vztazích ke financím státním. Tak vzniká, co Stein nazval národní podobou hospodářství finančních. Historická individualita každého politického národa v úpravě jeho finanční hospodářství neméně se odráží nežli ve všem ostatním politickém i kulturním jeho životě. (Zvláště charakteristické rozdíly např. mezi Anglií s její dávnou samosprávou a Francií s jejím vysoce vyvinutým centralismem)

Nerobytným následkem rozličení povahy finanční systémů jest jejich poměrná tuhost. To má své kořeny v historických a politických zvláštnostech země a národa a souvisí s celým ostatním životem hospodářským i s organismem správy veřejné, nesnese překolných, neprospěšných převratů a to často i z příčin státopolitických neb sociálněpolitických i z psychologických však z pravidla i nákladových.

Žádná oprava finančních soustav ani jejich článků jednotlivých nedá se provést bez jakési šetrnosti naproti skutečnostem, posvěceným dosavadním vývojem; sluší spíše k nim přihlížeti, na nich budovat dále. Proto konkrétní způsob reformy přes všechnu shodu základních cílů nutně v rozličných státech jest nestejný. Zvláště pak u myšnějších systémů finančních, ve kterých ležíště příjmů veřejných jest v daních, každou změnou v tomto hlavním oboru financí mění se i dosavadní způsob rozdělení důchodů, tak jak na základech platných řádů právních a dosavadní soustav finančních byl se vytvářel. Čím radikálnější jest tedy oprava, tím hlubší sociální převraty způsobuje.

§ 4. Náklady hospodářství veřejných.

Tyto opatření se, jak již výše podotčeno, buď naturálně (n. pr. poskytnutím bytů úřednického v budovách veřejných) nebo peněžně tím,

že hmotné statky k výkonu bezprostředně potřebné nebo služby veřejné za peníze se zjednáávají. Příslušné summy jeví se pak při předběžném vyšetření (rozpočtu) jako potřeby hospodářství finančního, při výkonu jeho jako výdaje. Obě ty pojmy značí tedy, tutěž věc jen s různého hlediště. 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 rozdělení rozpočtů tvoří jednotný článek veřejných činností, nacházejí se potřeby nebo výdaje řádnými org., 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 se vůbec jen jednou vznikají aneb alespoň zcela nepravidelně se vracejí. Základem pro toto rozdělení jsou tedy alé jednotlivé články veřejné služby, jež zahrnuty jsou samostatnými články (paragrafy neb subparagrafy) roz-

počtu. Pokud výkony, jež jsou předmětem takového článku roz-
počtového, vracejí se přibližně tím rozsahem, který normálním vývo-
jem toho odvětví jest podmíněn, jest výdaj na ně výdajem řád-
ným.

(Tak na př. normální vrůst obyvatelstva a stoupající větší
spletitost hospodářských poměrů působí samy sebou, že agenda
soudů roste. Výdaj na soudnictví jednotlivých okresů soudní
správy vrací se pravidelně rok co rok, ač rozsah působnosti jejich roste,
až poněkud i výdaj sám stoupá. Totud zůstává to při takovémto
stoupání výdajem řádným; když však s jistých mimořádných
podnětů, na př. následkem nového upravení knih pozemkových,
rozsah činnosti i náklad přechodně vzroste, jest to výdaj mimo-
řádný.)

Z toho, co uvedeno, plyne již, že k pojmu řádného výdaje ne-
ní třeba, aby se dotčený výdaj sám každoročně i stejnou částí
peněžní vracel. Kdyby se ve vracení stejnou sumou spáčil
rnak řádných výdajů, tedy by skoro řádných řádných výdajů ne-
bylo, ješto se i při stejném rozsahu výkonů, obnos výdajů z rozma-
nitých příčin (interkalaria, převraty v cenách atd.) stále mění.

Mimořádné výdaje nelze považovati za zjev nenormal-
ní; ony jsou namnoze jen nezbytným následkem poměrně
krátkých správních období - tzv. period finančních - , na která se

dělají rozpočty a která v myšnějších státech jsou obvyklejše jedno-
roční. Průměrem dlouhých dob se ovšem nahodilosti a mimořádnosti značně stírají, tak že na př. i samy výdaje na spravení říční-
ků velkých řívelních pohnom by se v dlouhých, mnoholetých obdo-
bích s jistotou pravidelností i snad průměrnou stejností co do výše
objevovaly. Avšak pro delší doby je zase nemožno stanovití bezpeč-
ný finanční plán (rozpočet); bylo by totiž nebezpečí, že rozpočet
nebude lze plně sčítiti, kdyby na doby příliš dlouhé byl dán.

Ostatně i rostoucí rozsah preventivních zařízení umiřňuje mno-
hou mimořádnost. Na př. pravidelnými příspěvky k regulaci vod
ujde se konečně potřebě občasných velkých výdajů, které vznikají
následkem pohnom způsobovaných povodněmi při vodotocích neu-
spravených.

Traxe finanční užívající názvu „výdaje řádné“ a „mimo-
řádné“ nebývá arci důslednou; tak na př. v státním rozpočtu
rakouském řádně býval výdaj na upravení pozemkové daně
(katastru) mezi řádné, kdežto se naopak subvence železniční a vý-
daj objevující se zcela pravidelně - stavěly mezi mimořádné.

II. Co do účelu: potřebny (výdaje) zařizovací a provozo-
vací.

V jedné části novověké finanční literatury nabylo velké-
ho významu rozdělení výdajů na řádné a mimořádné v jiném

smyslu měli právě uvedeném. Přihlíží se totiž k účelu a účinku výdajů (Dietsel, Wagner, Stein).

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

Rozdělení výdajů na řádné a mimoř. ve smyslu poslední věci bylo založeno (od Dietsela) na analogii podniků soukromých. V podniku soukromém totiž jistá vydání jakožto oběžný kapitál přecházejí celou svou hodnotou ve výrobky během roku vyrobené (např. vydání na mzdy neb 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 tzv. normální potřebou (Normalbedarf) ony, které průběhem finančního roku v běžných veřejných výkonech zcela se stráví, tedy např. služné úředníků, výdaje na udržování a rekonstrukce budov, též úroky státních dluhů; naproti tomu zahrnuté byly pojmem mimořádných výdajů čili mimoř. potřeby (außerordentlicher Bedarf) takové výdaje, čas od času nutné, jejichž účinky sahají na meze oné finanční periody, v níž učiněny byly. Ze 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 státně-hospodářských neb národohospodářských pozitivních prospěchů a to buď:

a) že pomocí těch výdajů nakude stát (země, okres, obec) nových podniků soukromohospodářských (lesů, železnic a pod.) a neb takové již existující podniky své pomocí výdajů těch zdokonalí (melioracemi atd.), tak že se výdaje příslušně stanou pramenem nových bezprostředních pravidelných důchodů pro finance.

(Wagner nazývá je mimoř. výdaje k soukromému uložení kapitálu);

aneb b) že pomocí jich vzniknou zařízení, jež přispívají jsou trvale sloužiti lepšímu dosažení účelů státních, zemských atd., např. vyvazeni pozemků, zřízení katastrů atd. Pro finance mohou se výdaje podobného druhu v budoucnosti po případě nepřímě 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 zřetlem, nýbrž vedle dokonalějšího ukojení potřeb veřejných, k němuž opravy podobné směřují, jen podružným). [Wagner mluví v těchto případech o výdaji mimoř. ku státně-hospod. uložení kapitálu]

2. výdaje, které slouží toliko k odvrácení mimořádných

značných překážek, ohrožujících buď přímo existenci státu (válečný vpád z ciziny) nebo 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, a poně nebude platiti obecně (jen s jistou fikcí platí, na př. při válece s politickým nebo hospodářským úspěchem vedené):

Nemá-li ostatně užívání slov „řádné“ a „mimořádné“ výdaje pro mnohovýznamnost zde naznačenou státu se pramenem zmalků, jest lépe rozrovnávati mezi výdaji zařizovacími a provozovacími, ze kterých kategorií každá může obsahovati řádné a mimořádné. (Tak bude náklad na zřízení pevnosti mimoř. zařizovací, náklad na výživu armády mimoř. provozovací atd.)

III. Ze stanoviské veřejnoprávního: potřeby (výdaje) pevné a nepevné.

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

IV. Dle předmětu: potřeby (výdaje) osobní, jimiž se o-
patřují osobní služby státu, zemi potřebné (služné úředníků a

Prof. Dr. Brázl: Finanční věda 8.

jako doplatek slušného - pense; sem též náležejí diety poslancův 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 pr. 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). Vynětější fázi vývoje výdaje peněžní mají největší převahu; na nižších stupních má se věc naopak, avšak i příjmy bývají na vyšším 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 s vznikem státu moderního, ono tudíž zachovává celkem stejný krok s rozvojem absolutistické moci panovníčů nad stavovskou, jenž provázen byl zavedením stálých vojsk a burokratického úřednictva. Stopovati lze pak zároveň zcela jasně, že rozvíší 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) spatřují 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“ (norm. „Národ. hospodářství“). Schäffle snaží se dovésti jej (ve svém díle „Bau u. Leben des socialen Körpers“) jistými analogiemi přírodovědeckými. Avšak přihlížíme-li blíže ke rozpětím samým a jejich historii, shledáme, že stačí tato příčina k vysvětlení vzrostu rozpětí jen částečně, neboť příčiny rostoucích výdajů jsou rozličné.

Sluší tu předem říci, že vzrost, jenž jest povahy pouze nominální od skutečného, reálního vzrostu. Nominální vzrost 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, tak že stát ten vykonávání těchto úkolů více peněz potřebuje.

Vzrost reální má pak příčiny tyto:

1. Skutečné rozmnožení působnosti státu (země, okresu, obce) i ve směru extenzivním (tj. přibráním nových úkolů) i ve směru intenzivním (tj. 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, přípravy, pošta, telegraf), veřejné zdravotnictví a j.

V obou těchto úkolů konkuruje se státem i samosprávné svazky vyšší i nižší, v nich pak objevil se vzrost výdajů ještě více.

Ovšem nedluží 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 poplatníky. Rozvoj mnohých větví činnosti veřejných přinesl i zdroje příjmů (pošta, telegraf, železnice), i právě v takovýchto oborech je vzrost 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 pr. 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 - neli právě následkem většího počtu zločinů a zločinnů - aspoň následkem okolnosti, že trestní stíhání na pomoci zlepšených orgánů pomocných jest mnohem dokonalejší.

2. Avšak hlavní účastnictví má na vzrostu státních výdajů vojenství, jehož technika jest předmětem neustálých nákladných oprav, a celá organizace k tomu směřuje, pojistiti již v míru rychlou a účinnou mobilisaci. Z nákladů válečných a

vojenských vznikla však 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 bez větší újmy pro úkoly moderního státu.

§5. Úhrady nákladů v hospodářství veřejných.

Úhrada nákladů hospodářství veřejných plyne ze zdrojů nejrozmanitějších. Opatření tyto úhrady způsobem provaxe potřeb veřejných přiměřeným, měrou dostatečnou i hospodářskou, jest specifickým úkolem hospodářství finančního. Čteme-li si obsah 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 za pod.), smížeme zde užíti slova „příjem“ jako totožného s pojmem „úhrada“, ač to v některých případech s běžným toho slova smyslem se nerovnává (s. výdej státní).

Úhrady veřejnohospodářských nákladů, jejichž opatření

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 náleží příjem z prodeje částí kmenového majetku, z válečných kontribucí i přijaté zápujčky.

Ad 1. Rozdělení řádných úhrad jsou velmi rozdílná a s úplnou přesností řádně 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 tohoto druhu pramenů a v podstatě podle těchto pravidel hospodářských i na stejném základě právním jako hospodářství soukromá a bez zásadního vyloučení soutěže s nimi. (Umpfenbach nazývá tyto příjmy mechanické, Cosa originární, nejběžněji nazývají se však soukromohospodářskými.)

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

a buď jako vlastní příspěvky k úhradě vlastních ná-

kladů, ku kterým jednotlivci podnět dávají, vyvolávající jistá jednání veřejných orgánů neb úřadů (poplatky - Gebühren);

β aneb jakožto poměrně příspěvky ke uhrazení všeobecných nákladů veřejných hospodářství dle jistých zákonem stanovených klíčů (daně - Steuern).

Příjmy obojí této kategorie rovou 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 přispůsobovati měnicím a sumáru veřejných výdajů, kteréžto vlastnosti příjmy soukromohospodářské nemají.

Poznámka I. Scheel u Schönberga rozekává „vzdělečné příjmy“ (Erwerbseinkünfte) a opírá se náram „příjmy soukromohospodářské“ hlavně proto, že prý vůbec soukromohospodářské stanovisko nemá ve státu nikdy býti rozhodným; to však nanejvýš ukazuje ke jistým rozdílům stupňovým, nikoli ke rozdílům v podstatě věci; neboť i původ příjmů i hospodářská pravidla i právní základy jsou při státních statcích rolnických i dolech stejny, jak u privat-

ních. Ovšem počítá Scheel k příjmům výdělečným i příjmy z pošty a telegrafu, které, pokud pošta a telegraf spravují a na risko podnikatelský (ne na pouhou náhradu nákladů), alespoň v poměrech méně vyvinutých budou moci mít 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 hledie k existenci „veřejných podniků“ ve specifickém smyslu Saxově (rovn. nauk. národohospodářskou) dala by se nepoměrně větší oprávněnost přisouditi Saxovu názoru, že příjem z veřejných podniků (na rozdíl od státních, zemských neb obecních soukromohospodářských) s poplatky a daněmi zahrnuje v pojem podniků veřejnohospodářských (rovn. níže část zvláštní).

Pozn. II. Ve mnohých, zvláště starších rozděleních příjmů veřejnohospodářských uvádějí se, ovšem smyslem ne veskrz shodným, jako zvláštní druh příjmů tzv. příjmy regálové , tj. ze zvláštních pramenů výdělečných, které stát (souverain) sobě jako takové právním monopolem vyhradil. Práv, u něhož tato kategorie příjmů rozsáhle jest rozvedena, rozecnával - na rozdíl od berní - příjmy výdělečné a mezi těmi vedle vlastních soukromohospodářských samostatnou kategorií regálů, rozpadající se ve tři skupiny, totiž:

1. regály patrimonialní , abysky to starých institucí (regál horní

lesní, honební, říční a t. d.); — 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 právem jest moment finanční. Společnou zvláštností všech těchto příjmů jest pouze výhrada státní; leč to jest toliko znak formální, týkající se právního způsobu zabezpečení, ale nikoli věcně veřejnohospodářské podstaty příjmů dotčených. Některé-li totiž více k tzv. regálům patrimonialním, jež z moderního státu co takové naprosto vymizely, tedy příjem z pošty (aspoň listovní), z mincovny neb silnic věcně má veřejnohospodářský buď ráz poplatku nebo zisku z veřejného podniku a tzv. 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 na to se přimlouvají (pošta, telegraf, mincovna, pro případ banka cedula) anebo, že tím způsobem dovede si opatřiti jistý příjem dokonaleji nežli obyčejnou daní spotřební (tabák). To 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 tzv. 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 se staršího finančního hospodářství středověkého, založeného na příjmu z domén k macezním, těžcím a berní a daní. Přemnohé někdejší tzv. regály vskutku staly se historicky základem pozdějších poplatků a daní. Z povahy a pojmu středověkého státu vysvětluje se, že neexistoval žádný jednotný a všeobecný povinnost k platům příslušníků svých na úhradu nákladů veřejné správy.

Judic v každém případě, kde měl se stát, nebo panovník, příjem nějaký pojistiti, zvláštním titulem rávu soukromoprávního pojistiti se mu musil, buď že se mu přičelo vyhradné právo k tomu neb ono mu zdroji příjmů (regál) anebo že smlouvou se stavy si pojistil od nich příspěvek, při čemž dle zásady „do, ut des“ zase sám jim potvzoval privilegia at.d.

Praxe i nauka ovšem druhy vytvořily veliký počet tzv. 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 zrna vasalla na rytíře, poručnictví nad nezletilými dětmi vasalla at.d.
2. Obor res nullius, zejm. regálů horního, honebního, říčního

3. Obor politické správy (prodej privilegií, úřadů, titulů, platy za ochranu života a majetku vybírané např. od židů, cizinců at.d.)

4. Obor živností průmyslových a obchodních; stát totiž mnohé z nich z nich si regalizuje a přenechává je ku provozování jiným. Řádají za to platy. (Vynutý rejn. v Anglii ve stol. 16. a 17., kdež na tom základe za právo k provozování jistých živností vyřadován plat státní pokladně.)

