

Paušalování a propachtování veřejných dávek.

Za účelem tím, aby dávky veřejné mohly být uloženy a vybrány, užívá se různých metod a prostředků. Souhrn těchto metod a prostředků nazývá se technika daňová čili technika berní. Účelem jejím je správné, pokud možno, nenákladné a co nejméně poplatné subjekty obtěžující vymezení a realizace povinnosti berní. Technika daňová není druhově a časově stejná: souvisí těsně s růzností dávek veřejných, s větší či menší komplikovaností poměrů hospodářských, sociálních a politických doby a nabytými zkušenostmi. Mezi metody a prostředky techniky berní náleží i paušalování a propachtování veřejných dávek. Obojí je převážně výsledkem staršího vývoje, ve kterém mělo důležitou roli. Postupující vývoj zatlačil tyto prostředky metodami dokonalejšími, účelu více vyhovujícími. Paušalování i propachtování má společný znak ten, že jde o stanovení objemu závazku berního proti státu způsobem pouze pravděpodobným na místě skutečného, přesného výpočtu. Rozdíl je, že paušalování vyskytá se jednak jako metoda ukládání dávky, jednak jako prostředek k vybírání jejímu, propachtování je vždy pouze prostředkem k vybírání dávky. Propachtování, pokud se vyskytovalo, bylo zpravidla pouze sekundární formou vedle přímého vybírání, jen ojedinele mělo v době starší povahu prostředku výlučného. Paušalování mělo, pokud se týče má, povahu hlavní nebo sekundární formy. V obou případech vzhází pro věřitele nevýhoda, že obdržeti může případně poměrně méně než při ukládání a vybírání normálním. Ale úbytek se zmenšuje případně vyrovná úsporou na režii ukládání a kontroly.

I. Paušalování vychází ve všech případech z úvahy pravděpodobnosti, nemá však vesměs stejný obsah hospodářský a právní. Rovněž pojmenování legální těch případů, jež jsou fakticky paušalováním není stejné, zejména neoznačuje se vždy terminem „paušalování“. Dlužno lišiti případy následující:

I. Paušalování jako metodu pro zjišťování objektu a základu pro vyměňování dávek. Případy sem spadající jsou:

a) Základ nestanoví se dle přesného obsahu a rozsahu předmětu, ale podle určitých v zákoně vytčených zevních

měřitek, dle kterých se dá pravděpodobně uzavíratí a předpokládati co nejpřibližnější možnost správného vystižení toho objektu a základu, který se chce daňově postihnouti. Na místo skutečného, přesného zjištění nastupuje „paušál“. Paušalování v tomto smyslu bylo (a z části ještě je) doménou u daní spotřebních před tím, než došlo se k moderní, nejsprávnější metodě — vyměňování dle výrobku skutečného. Spadají sem případy, kde daně spotřební vyměňovány jsou ze suroviny a z polotovaru.

Daň surovinná ukládána je buď dle vyšetřené skutečné míry nebo váhy, případně jakosti suroviny k výrobě použité (na př. cukrovky při dani cukerní) nebo dle určitých zevních znaků, z nichž lze přibližně uzavíratí na množství případně i kvalitu suroviny, na př. dle plochy, případně bonity půdy, jež surovinu produkuje (někde u daně z tabáku) nebo dle výrobnosti aparátů při výrobě použitých. V případech těchto jest předpokládáno, že vyrobí se určité množství případně určitá kvalita výrobků. Formy tyto jsou jednoduché, méně nákladné a méně výrobu omezující, vybírání děje se však dlouho před přechodem do konsumu a nutí k placení i z té části, která případně následkem zkázy neb znehodnocení nebude subjektu vůbec neb úplně uhrazena. Též předpoklad, z něhož se při této formě vycházelo, neodpovídá vždy výsledku skutečnému, neboť při různé kvalitě suroviny konečný výsledek může být různý (srov. na př. různou cukernatost řepy!). Legální dikce neuzívá obvykle při této metodě faktického paušalování názvu „paušalování“ jakožto technického. — Při dani polotovarové jsou vyšetřovány, podobně jako při dani surovinové, množství případně kvalita výrobku ve stadiu přechodu ze suroviny k tovaru (tak z mladinky, šťávy cukerní, zápary) způsobem paušálním dle určitých zevních znaků technických aparátů při výrobě užívaných. Předpokládá se, že se za určitou dobu dle výkonnosti či prostornosti aparátů vyrobí určité množství výrobku. Daně tyto mají podobné nevýhody jako surovinové, ale nemají výhodu jednoduchosti vybírání a nutí k nákladnější kontrole. Tato metoda označuje se obvykle i dle dikce legální „paušalování“. Jak při daních surovinových, tak i při polotovarových vede namnoze snaha po dosažení většího množství výrobku, než předpokládáno při ukládání, k technickému zdokonalení výroby a k t. zv. tajným premiím výrobním i nepříznivým důsledkům při vý-

vozu (při obvyklém navrácení daně při vývozu bylo někdy ve skutečnosti restituováno více, než kolik bylo na dani ve skutečnosti zapraveno). V Rakousku byla vyměřována ze suroviny daň cukerní dle zák. č. 16/1849 a dle nař. č. 344/1850 ř. z., které zavedlo i vybírání paušalováním dle výrobnosti přístrojů, zejména difuserů. Dle zák. č. 97/1888 zavedeno zdanění dle hotového výrobku, jež dnes výhradně je obvyklé. Daň z polotovaru — mladinky — byla obvyklá u daně z piva dle cis. nař. č. 120/1899 ř. z. a dle obdobného zákona uherského. Zdanění dle skutečného výrobku zavedeno všeobecnou daní nápojovou u piva zák. č. 676/1920 Sb. U daně z lihu dle zák. č. 95/1888 ř. z. má dosud místo paušalování v lihovarech výrobních vedle zdanění dle skutečného výrobku. (Srov. blíže výše uvedená hesla Daň z cukru, Daň z piva, Daň z lihu.)

b) Daňový základ stanoví se dle zákona dohodou mezi poplatníkem a státní správou. Od případu a) liší se metoda tato tím, že tam měřítko stanoví se již zákonem samým bez vlivu poplatníka, kdežto v případě posledním třeba k stanovení základu daně dohody, tedy souhlasu poplatníka. Jde o modifikaci pravidelné zákonné daňové povinnosti, jež jako taková vyžaduje zmocnění zákonného. (Mimo případy zákonného zmocnění nelze provést modifikaci daňové povinnosti, zvláště co do základu a míry, dohodou. To inkludovalo by protizákonnou disposici). S hlediska hospodářských účinků jde o faktické paušalování. Legální díkce mluví vesměs o „dohodě“. Dohoda vztahuje se pouze na stanovení základu pro vyměrování, nevztahuje se však na otázku, jaká dávka má být vyměřena (srov. Bohuslav fin. č. 3601, 4338). Právnicky jde zde o smlouvu veřejnoprávní, jež má bezprostřední veřejnoprávní účinky. Případy sem spadající u nás jsou následující:

a) Dle zákona poplatkového může zjištěna býti hodnota jakožto základ pro vyměrování dobrovolnou dohodou mezi poplatníkem a správou finanční (§ 50 popl. zák., věci nemovitě, § 52 popl. zák., věci movité; § 172 zák. čl. XI/1918). Z judikatury správního soudu možno dovoditi: Z pojmu dohody plyne předpoklad souhlasu oboustranného. Nároku, aby souhlas takový byl projevem druhou stranou, nemá ani poplatník (Budw. 3683, 6862) ani správa finanční (Budw. 6025). Byl-li projev souhlasu oboustranný, nelze bez svolení obou stran na základě tomtoto ničeho měniti

(Budw. 1792, 2815, 3486, 9622, 9947). Souhlas projevem býti může nejen výslovným přijetím nabídky strany druhé, nýbrž i mlčky tím, že přijme správa finanční udání hodnoty stranou učiněné (Budw. 4976, 5279, 3846 F, 3916 F, Boh. fin. 1731, 1879, 2646, 3126). Okolnosti vylučující skutečný pravý projev vůle poplatníkovy, jež existovaly v čas dohody (tak omyl, donucení, nepřičetnost) mají vliv i na platnost dohody (Boh. fin. 2485, 3557, 3688). O podmínkách způsobilosti k uzavírání dohody dobrovolné nestanoví zákon poplatkový pravidel bližších. Předpisy vnitřními stanoví se jako podmínka ratifikace představeného úřadu. Ježto však dle zákona poplatkového výslovná ratifikace se nežadá, dlužno závaznost dohody přijati i tenkrát, když ratifikace nebyla vyžádána. Osoby nemající plné způsobilosti k uzavírání smluv mají zapotřebí svolení zákonných zástupců (Budw. 597, 9475 F). Manžela dlužno považovati za oprávněna k dohodě za manželku (Budw. 4393 F). Dohoda může státi se podmíněčně neb s podmínkou (vým. min. fin. 22471/1850). Srov. i Funk: Poplatek z převodů na případ smrti, díl II., str. 125 násl.).

β) Při podnicích menšího rozsahu a při dodávkách podniku pro domácnost podnikatelovu, kde by přesné zjištění daňového základu bylo spojeno s obtížemi a nepoměrnými výlohami, je finanční úřad oprávněn daňový základ daně z obratu stanoviti dohodou. Tato dohoda se může týkati buď celého podniku nebo jen jeho části (na př. vlastní spotřeby — § 19 zák. č. 268/1923 Sb.). Bližší podmínky smluv o dohodu stanoveny nebyly. Tu mluví se v teorii o paušálech subjektivních. Legální díkce neoznačuje však případy ty pojmenováním „paušál“.

c) Mezi skupinami případů dle a), b) leží případy, kde základ pro vyměrování neurčuje se dle měřítek v zákoně samém vytčených ani dohodou, nýbrž kde dle zákona ponechává se určitým orgánům, aby za šetření určitých podmínek stanovily jakožto základ pro vyměrování — paušál.

Případy tyto jsou dnes doménou u poválečné daně z obratu nejen u nás, nýbrž i ve státech jiných. Na rozdíl od případu pod a) mluví se v případech těch o paušálech objektivních (srov. Kurfürst, Daň z obratu, jejich úpravy, povaha a účinky, str. 38 násl. a literaturu tam uvedenou). Legální díkce mluví také v případech těch o „paušálech“. V našem zákoně o dani

z obratu č. 268/1923 Sb. upraveno je paušalování v tomto smyslu v § 19, odst. 8. Stanovení paušálu vyhrazeno ministru financí po dohodě s ministrem obchodu nebo zemědělství a po předchozím vyslechnutí ústředního sdružení zájemníků — a není-li takového, obchodní a živnostenské komory, po případě zemědělské rady (srov. blíže heslo Daň z obratu a pracovních výkonů, str. 240 násl.).

Do téže skupiny možno zařaditi i paušály přípustné u daně z uhlí, spotřebovaného v elektrárnách dle § 15, odst. 2. a 3. nař. č. 89/1924 Sb. a paušalování daně z vodní síly dle zák. č. 338/1921 (§ 7) a nař. č. 142/1922 Sb. (§ 8).

2. Paušalování jakožto prostředek k vybírání daně. — Sem možno zařaditi: a) Případy, kde obnos daně, tedy vlastního plnění stanoví se dohodou s poplatníkem částkou přibližně odpovídající dani, jež by vypadla při použití sazby daňové na přesně vyšetřený základ pro vyměřování. Jde tu o modifikaci přesné zákonné povinnosti berní smlouvou, jež má ráz veřejnoprávní. b) Případy, kde podobně jako v případě výše l c) uvedeném, vyhrazuje se stanovení sazby a způsobu placení určitým orgánům.

V případech pod a) spadajících je faktické paušalování povždy, ale k legálnímu označení užívá se názvů různých, tak „paušalování“, „sjednání“, „vyrovnání“ (dříve u nás), „dohoda“, (v Německu). Zvláštním druhem dohod takových jsou t. zv. sjednání ve skupinách tak, že se sjednání stane se skupinou poplatníků v určitém obvodu (na př. se všemi poplatníky v obci) a rozdělení částky daně na jednotlivé členy skupiny připadající ponechává se jim samým. Sjednání s jednotlivci naproti tomu záleží v tom, že zjistí se, jaké množství poplatných výkonů za daných poměrů během určité doby bývá předsevzato (na př. u daně z masa kolik kusů se pravděpodobně během roku porazí) a dle toho ujedná se částka, kterou pro nejbližší údobí (na př. rok) dlužno zaplatiti. Poplatník zaplatí tuto částku a může v tomto údobí bez další kontroly předsevzítí výkony poplatné (na př. porážky).

Dle práva dříve, případně dosud u nás platného náleží mezi dohody o paušalování tyto případy:

Dle práva rakouského i uherského bylo obvyklé takovéto vybírání daně u daně z masa, vína a moštu vedle vybírání přímého. Vyrovnáním uzavírána smlouva tak,

že osoby přistoupivší k ní zaplatily státu jisté odbytné za daň, kterou by stát obdržel za poplatné výkony, jež by se staly v určitém místě neb okrese. Společnost osob, jež smlouvy uzavřely, mohla od poplatných osob, jež ku smlouvě nepřistoupily, vybírati daň z masa dle sazeb nebo novým vyrovnáním. Pokud se týče osob k smlouvě nepřistoupivších, nabývaly osoby k smlouvě přistoupivší týchž práv, jež příslušela finanční správě proti těmto osobám. Šlo tu tudíž v podstatě o převod výsostních práv státních, tedy o smlouvu veřejnoprávní. Jak uznal správní soud (Budw. 7596), příslušelo rozhodovati o tom, zda a pokud společnost nabývající práv finanční správy je oprávněna vybírati daň, jakožto o otázce daňové, do kompetence finanční správy. Pokud však jednalo se o právo společnosti z úmluv sjednaných mezi účastníky smlouvy, přiznávala se příslušnost k rozhodování o této otázce jako soukromoprávní řádným soudům. Dle toho šlo o právní jednání z části veřejno- a z části soukromoprávní. Dnes se tato forma vybírání daně více nevyskytuje. Odstraněna byla zákonem o všeobecné dani nápojové (533/1919 Sb.) a novým zákonem o dani z masa (262/1920 Sb.). Srov. blíže heslo: Daň nápojová všeobecná a heslo: Daň z masa.

V platném právu poplatkovém stejně jako v bývalém Rakousku a Uhersku připuštěno: I. Dle zák. č. 89/1862 ř. z. (§ 12), aby ústavy, společnosti a osoby, kterým přísluší platiti poplatek přímo na místě kolku na jednotlivé listiny, pokud mohou vyšetřeny býti okolnosti, potřebné ke zjištění objemu obchodu, zapravily po předchozí dohodě sjednanou částku (Abfindungssumme) na místo poplatku nastupující. 2. Dle saz. pol. 3/59, pozn. 2, aby ministerstvo financí prominulo placení poplatků kolkovních z knih obchodních a živnostenských na základě dohody proti zapravení ročního paušálu.

II. Propachtování záleží v tom, že stát postoupí smlouvou své právo k vybírání určité dávky osobě jiné za částku a za podmínek ve smlouvě stanovených. Uzavírání smluv takových předpokládá zmocnění zákonné. Rozdíl mezi sjednáním uvedeným výše pod I. 2. a propachtováním je, že při sjednání je předmětem úmluvy vlastní dluh, při propachtování dluh cizí. Smlouva pachtovní má povahu smlouvy veřejnoprávní. Vybírání daní pachtýří nebylo v dobách dřívějších za nevytvořené soustavy úřadů neobvyklým (tak v Římě pu-

blicani, ve Francii v době ancien regime, v Itálii a jinde) a vedlo k značnému poškození hospodářskému obyvatelstva, které pachtýři bylo vyssáváno (srov. na př. Taine: *Revoluční Francie a Leroy-Beaulieu, Traité de la science des finances*, 8. vyd. str. 631). Pacht obvyklým byl zejména u monopolů (tak tabáku, Turecko, Egypt, Itálie, v starší době Rakousko), při t. zv. potravní dani na čáře a při dani z masa a z vína, kde rozptýlenost poplatníků a provozoven činila vybírání ve státní režii značně obtížným. Rovněž hojně vyskytovalo se u spotřebních dávek obecních.

V Rakousku zvláště obvyklé bylo dle dřívějšího zákonodárství u daně potravní na čáře, daně z masa a daně z vína. Dle § 19 zák. o dani z masa č. 60/1877 ř. z. nabýval nájemce vůči poplatným osobám práv a povinností příslušejících dle zákona správě finanční případně finančním orgánům (mimo některé výjimky uvedené v § 19). Vybírání pronájmem bylo i hojně obvyklé u dávek obecních. Nové zákony o potravní dani na čáře, dani z masa, dani z vína odstranily tuto formu vybírání daně u všech uvedených dávek (srov. příslušná hesla v tomto Slovníku). Zák. č. 329/1921 Sb. nemá o propachtování vybírání dávek obecních žádného předpisu. Nař. č. 143/1922 Sb. č. XI, stanoví, že pronajímání vybírání obecních poplatků a dávek je nepřipustno.

Literatura.

Funk: „Finanční věda“, III. vyd., 1929/30; Čaha: „Finanční věda a finanční právo“, zvl. str. 101 násl.; Myrbach-Rheinfeld: „Grundriß des Finanzrechts“, 2. vyd.; Konrad: „Handbuch des Österr. Finanzverwaltungsrechtes“ zvl. str. 23, 232, 444, 545, 550, 649, 559, 563 a články „Abfindung und Verpachtung“ a „Verwaltungsrechtliche Übereinkommen“ v Österr. Staatswörterbuch, 2. vyd. a heslo „Akt správní“ v tomto Slovníku.

Vilém Funk.

Péče bytová.

I. Pojem bytové péče. — II. Vývoj bytové péče v bývalém rakouském a uherském právním řádu; stavební řády; daňové zákony; fond pro stavbu bytů pro státní úředníky; státní bytový fond pro péči o malé byty; berní úlevy pro stavby vůbec a pro stavby malých bytů zvláště; daňové a poplatkové úlevy pro obecně prospěšná stavební sdružení; stavební právo; ochrana nájemníků a mimořádná opatření bytové péče. — III. Vývoj bytové péče v československém právu: zabírání bytů obcemi, omezení stěhovacího práva, mimořádná opatření bytové péče; stavební ruch. — IV. Budoucí vývoj bytové péče; osnova nového bytového zákona z r. 1931.

I. B-ou p-í rozumí se tu souhrn opatření veřejné moci za tím účelem, aby byla ukojena bytová potřeba občanů. Bytová potřeba je závislá na kulturním vývoji společnosti; její uspokojení jedincem je mimo to závislé na jeho hospodářských poměrech. Z této povahy bytové potřeby lze si vysvětliti, že veřejná moc zasahuje celkem velmi pozdě, ale zato čím dále tím intenzivněji v úpravu bytových poměrů, jak roste její porozumění pro význam uspokojivých bytových poměrů pro zdraví a pracovní sílu jedince, pro výchovu rodiny, pro obec a pro stát, pro jejich blahobyt a jejich budoucnost. Podle soudobých názorů je v moderním státě úkolem veřejné b-é p. zajistiti úkoj bytové potřeby občanů takovým způsobem, který vyhovuje jejich kulturním, zdravotním a sociálním požadavkům, a za úplatu, která je pro ně vzhledem k jejich důchodům hospodářsky únosná.

II. V našich zemích lze mluvit o organizované b-é p-i státní teprve od r. 1908, kdy byl zákonem o zřízení býv. rakouského ministerstva veřejných prací (č. 123/1908 a vyhláška č. 124/1908 ř. z.) novému ministerstvu přikázán také úkol míti péči o byty po stránce správní a zákonodárné, spolupůsobiti v otázkách daňových týkajících se bytů a míti péči o úvěr pro stavební podnikání.

Do r. 1908 nebylo téměř bytového zákonodárství v našem slova smyslu. Bylať stavba nových obydlí pro vlastní potřebu nebo pro potřebu rodiny považována za věc soukromého počínu nebo za věc svépomoci a byla úplně ponechána soukromému podnikání i tehdy, když s postupující industrialisací ukázala se potřeba stavěti domy s nájemními byty. Zájem veřejné moci o úkoj bytové potřeby občanů projevil se zprvu jen vydáváním norem o stavbě domů, ale tyto normy měly na zřeteli hlavně jen zájmy veřejné bezpečnosti. Také stavební řády dosud platné v zemích české a moravskoslezské, pocházející z let 1883 a 1894, a stavební statuty městské nebo župní dosud platné v zemi slovenské a podkarpatoruské, z nichž na př. stavební statut města Bratislavy je až z r. 1872, zůstávají, jak po většině při jejich stáří ani jinak býti nemůže, vesměs za požadavky kladenými novou dobou na byty zejména po stránce zdravotní a s hlediska úspornosti stavby. Ani zákony o osvobození novostaveb od domovní daně neměly zprvu jiného účelu než pouze povzbuditi soukromé stavební podnikání ke stavbě nájemních domů