

Posudek oponenta disertační práce

JUDr. Adéla PEJSKAROVÁ

Právní vývoj státních financí a finanční správy v ČSR v letech 1918 - 1945

Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2017, 335 s.

Školitel: Prof. JUDr. Jan Kuklík, DrSc.

Náročnost tématu

Problematika státních financí představuje složitou materii a proniknout do ní není jednoduché. Navíc pro právního historika je obtížné hodnotit popisované konkrétní kroky politických a národohospodářských orgánů. Podobně jako v jiných sférách státní politiky a veřejného života i v této soupeřily různé ideové koncepce, přenášené do právních předpisů a konkrétních národohospodářských opatření. Ekonomická opatření přitom někdy sice přinášejí okamžitý efekt, ale zpravidla se jejich pozitivní výsledky projeví až s větším odstupem (a v krátkodobém horizontu se navíc mohou projevovat negativně). V turbulentních politických poměrech let 1918 až 1945 se tak ne vždy mohla plně rozvinout, ať už pro změnu ekonomického klimatu, nebo pro střídání politických garnitur. Zpracování práce vyžadující orientaci v právní i ekonomické problematice rozhodně nebylo, a nejen proto, jednoduchým úkolem.

Cíl práce

Autorka v Úvodu konstatovala, že cílem práce je „*nejen zmapovat státní finance a finanční správu v Československu v letech 1918 – 1945 z pohledu právní úpravy, ale zároveň neopomenout ani širší historické, ekonomické a politické okolnosti, které se promítaly do právní úpravy státních financí*“. Mohu konstatovat, že cíl se jí podařilo naplnit.

Teoretická a obsahová úroveň práce

Úroveň práce výrazně ovlivňuje – jen na první pohled formální – strukturování obsahu. Autorka poněkud neobvykle před text rozčleněný do dále strukturovaných kapitol předřadila *Úvod a Rozbor pramenů*. V členění dalšího textu podle *Obsahu* zkombinovala věcné a chronologické hledisko. Po velmi stručné první kapitole, charakterizující státní finance, se v dalších sedmi kapitolách postupně věnovala státním rozpočtům, daním a poplatkům, měně a měnové politice, Bankovnímu úřadu při Ministerstvu financí a Národní bance Československé, bankám a ostatním finančním institucím a jejich vlivu na státní finance, finanční správě a nakonec hospodářské krizi a reakci státu na ni. Poslední z těchto kapitol, věnovaných období první Československé republiky (aniž by to z jednotlivých rubrik bylo zřejmé), nakročila k (v zásadě) chronologickému členění, protože další dvě kapitoly pojednávají o financích a finanční správě Protektorátu Čechy a Morava a Slovenského státu a ta poslední (11.) je nástinem vývoje dílčího segmentu státních financí a finanční správy po roce 1945. Až při čtení čtenář přímo v textu objeví ještě jedno, „nadřazené“, čistě

chronologické sdružení kapitol do tří částí, z nichž je logicky výrazně nejobsáhlejší první (kap. 1. až 8.). Zároveň z něj pochopí, proč autorka do členění na kapitoly nezahrnula první dvě části.

U tradičně pojatého Úvodu musím poukázat na dvě jednotlivosti, z nichž první je, když se jedná o tak notoricky známý text zákona, trochu zarážející:

- to, co je na s. 7 až 8, resp. v poznámce č. 3 na s. 8, vydáváno za citaci prvního československého zákona, citací zákonného textu není, je to jen jeho parafráze;
- oblíbená formulace o „*vpádu Maďarské republiky rad*“ na Slovensko (s. 8) je přinejmenším diskutabilní, protože stávající demarkaci nejdříve překročilo československé vojsko.

Rozbor pramenů, čili informace o autorčiných zdrojích a o současném stavu bádání, je požadovanou a potřebnou součástí práce. Autorka ji zpracovala pečlivě, jen bych u literárních zdrojů spíše než dlouhé výčty jednotlivých prací, které si čtenář může najít v seznamu literatury a vesměs je i snadno přiřadí k určité kategorii, přivítal bližší charakteristiku některých stěžejních prací (i když uznávám: těžko vybírat). Možných literárních zdrojů, z nichž autorka mohla čerpat, je samozřejmě velmi mnoho. Proto je to zase jen námět, ale nemuselo zapadnout jméno významného národohospodářského teoretika Jana Loevensteina, třeba díky jeho práci, kterou reagoval na vypuknutí hospodářské krize (*Diagnosa a léčení světové krize – kapitalismus na rozcestí*, 1931).

Ve výkladu o státních rozpočtech autorka přiblížila československé rozpočty od rozpočtového provizoria z konce roku 1918, popsala způsob sestavování a schvalování rozpočtu, rozpočtovou reformu v roce 1926, problematiku státního dluhu a státních půjček a ustavení úsporné komise parlamentu. Nerozumím konstatování o podílu na dlužích habsburské monarchie na s. 37. Především se však Československo k jeho placení nezavázalo v tzv. malé saint-germainské smlouvě (č. 508/1921 Sb. z. a n.), ale přímo v mírové smlouvě s Rakouskem č. 507/1921 Sb. z. a n. (§ 203 an.).

Z jednotlivostí:

Autorka odsoudila nový československý stát k živoření, protože jí v textu na s. 21 vypadlo slůvko „*miliónů*“, a tak mu přisoudila předpokládané příjmy ve výši 2 812 korun.

Další část práce pojednává o jednom z hlavních zdrojů příjmů státního rozpočtu, o daních a poplatcích (a trochu utajeně, ale poměrně podrobně o clech). Ze základního členění daní na s. 49 autorce vypadl pojem přímých daní.

Z jednotlivostí:

Čtenář je poněkud maten, když se nejdříve dočte (s. 50), že v novém československém státě byla v roce 1919 zrušena recipovaná daň z vyššího služného, ale na s. 56 se ve spojení s předpisy z roku 1926 doví, že „*nedoznala výraznějších změn*“, a tři stránky dále, že zákony z roku 1927 byla zavedena tzv. Englišova reforma a v rámci ní „*přímé daně byly rozšířeny o daň z vyššího služného*“.

Výklady o měně a měnové politice autorka označila za stěžejní část své práce a odpovídá tomu i jejich rozsah (s. 68 až 122). Hlavní pozornost v ní pochopitelně věnovala měnové odluce a s ní spojeným opatřením. Sledovala také vývoj kurzu československé koruny, ale opustila jej už v roce 1922.

Z jednotlivostí:

K výkladu o návrhu hospodářského zákona (J. Preis, V. Pospíšil) ze září 1918 (s. 70) připomínám, že lze odkazovat přímo na jeho text, protože F. X. Hodáč jej publikoval v *Obzoru národohospodářském*.

Na s. 72 až 75 popisované nerealizované „návrhy na vyřešení měnového problému“, jak zní rubrika na s. 72, byly spíše návrhy na řešení problému s nedostatkem hotovosti. Sledovaly tedy jiný cíl než Rašínova měnová odluka (a dvě zamítnuté koncepce).

V další kapitole autorka sledovala cestu, která vedla ke vzniku Národní banky československé. Vážný rozpor tu vidím mezi tvrzením na s. 122, že listopad 1922 „přinesl odpoutání naší měny od vývoje německé marky a rakouské koruny“, a na s. 136, kde se píše, že to „byl říjen 1921, kdy byla konečně přerušena souvislost kurzového vývoje naší koruny s německou markou“.

Největší pochybnosti mám o pojetí kapitoly věnované bankám a ostatním finančním institucím (s. 170 a násl.). Činnost bank má nesporně vliv na státní finance a finanční politika státu naopak ovlivňuje činnost bank a jiných finančních institucí. Výklad o tom, jak toto vzájemné ovlivňování konkrétně vypadalo, jistě do této práce patří. Charakteristiky jednotlivých finančních institucí, snad s výjimkou bank veřejnoprávního charakteru, jsou však nadbytečné a zbytečně rozšiřují již tak objemnou práci. Navíc výklad o jednotlivých subjektech vychází převážně z jediného pramene (F. Vencovský a kol.).

Z jednotlivostí:

Prosím vysvětlit, jak se vzájemně liší obchodní banka a bankovní dům (s. 183).

Proč Česká eskomptní banka ze s. 187 je na straně 190 označena ve spojení se svým vznikem v roce 1919 jako *Böhmische Escompte Bank*, i když oficiální název v němčině podle autorky dostala až po Mnichovu (s. 191)?

Etapy vývoje obchodu na burze, vymezené na s. 215, se prakticky vůbec neliší od těch na s. 214, pouze autora práce (*Deset let Národní banky Československé*) zajímalo pouze období od poloviny dvacátých do poloviny třicátých let.

Proč se v této kapitole (s. 216) popisuje stav z roku 1941?

Samostatnou kapitolu autorka věnovala finanční správě. Po charakteristice recipované a pak upravované územní finanční správy se zaměřila zejména na působení nejznámějších ministrů financí a na kontrolu státních financí.

Z jednotlivostí:

Ke s. 221 podotýkám, že Úřad pro správu finanční podle zákona č. 2/1918 Sb. z. a n. zůstal pouze na papíře.

Pro méně informovaného čtenáře by bylo třeba specifikovat, že se píše jen o Cyrilu Horáčkovi st., nikoliv i o Cyrilu Horáčkovi ml. (s. 222 „*prof. JUDr. Cyril Horáček*“, s. 225 „*dr. Cyril Horáček*“).

Kapitoly věnované první republice zakončil autorčin výklad o hospodářské krizi a způsobech jejího řešení.

Z jednotlivostí:

Když jen předsednictvo *Poradního sboru ve věcech peněžnictví* tvořilo 51 osob, jak je uvedeno na s. 241, kolik členů měl *Poradní sbor*?

Kapitoly o Protektorátu Čechy a Morava, k němuž je fakticky přičleněno i krátké období druhé republiky, a zejména o Slovenském státě jsou svého druhu přílepkem. Nejen kvůli

rozsahu výkladů o období let 1939 (1938) až 1945, ale zejména proto, že šíří ani hloubkou pohledu na zvolenou problematiku neodpovídají výkladům o první republice. Za úvahu proto stálo soustředit se pouze na první republiku.

Jakýmsi epilogem je jedenáctá kapitola (*Nástin vývoje státních financí a finanční správy po roce 1945*), zakončený charakteristikou měnové reformy z roku 1953. Samotný výklad o měnové reformě z roku 1953 musím ocenit, jen – vytržen z kontextu otázek řešených v druhé až třetí a páté až sedmé kapitole – do této práce plně nezapadá.

Z jednotlivostí:

Textu o právní formě odstoupení Podkarpatské Rusi v poznámce č. 1147 na s. 273 chybí dokončení v podobě vydání ústavního zákona.

Vzhledem k tomu, jak se na Podkarpatské Rusi (ne)prosadila autorita československého delegáta pro osvobozené území, mám pochybnost, zda Československý měnový úřad (čtenář se nedoví, z kterého roku pochází prezidentský dekret o jeho zřízení) na území Podkarpatské Rusi skutečně reálně působil (ke s. 274).

Mezi uváděnými – oficiálně proklamovanými i skrytými – příčinami provedení měnové reformy z roku 1953 (s. 282) chybí snaha režimu dosáhnout majetkové nivelizace.

Formální úroveň práce

Práce obsahuje všechny požadované náležitosti. Na zdroje uvedené v bohatém seznamu použitých prací a dokumentů autorka formálně správně a vhodně odkazovala. O trochu neobvyklém členění práce jsem již psal, ale to je autorčina licence. Je však třeba dodat, že jistou nedůsledností je označení *Závěru* jako kapitoly s číslem třináct: jednak *Úvod* číslován není, a jednak chybí dvanáctá kapitola. Autorka se nevyvarovala některých dílčích stylistických pochybení, ale v únosné míře. Někdy však své formulace nedomyslela, takže mezi nimi vznikl rozpor, případně mohly u čtenáře vyvolat falešnou představu, například:

Nedomyšlená formulace stojí za rozparem ze s. 31 a 32. Na konci s. 31 autorka uvádí, že „rozpočet ... dále obsahoval vysvětlivky a expozé ministra financí“, a na konci strany následující, že „expozé nebylo oficiální součástí rozpočtu“.

Na půjčce národní svobody se jistě mohli podílet i Slováci, nikoliv jen „obyvatelstvo české národnosti“, jak se píše na s. 40.

Na s. 66 autorka označila clo za státní monopol, ale hned na následující straně napsala: „státní monopoly společně s daněmi, poplatky a clem ...“.

Autorka jistě nechtěla napsat, že „sociální bouře také vyvolávala tlak na zvyšování produktivity práce při současném snižování platů a mezd“ (s. 115). Holt, každé písmenko je důležité. Na téže straně se také nedovíme, kdo byli ti, co změnili názor a začali podporovat deflační politiku.

Do textového rozporu se autorka též dostává, když na s. 234 nejdříve tvrdí, že krize započala zhroutením burzy v New Yorku, ale pak tvrdí, že první projevy této krize u nás byly zaznamenány již v roce 1928 a další v létě 1929.

Na s. 262 se píše, že „po okupaci ... získaly hlavní slovo okupační orgány, ...“, a pokračuje se větou: „Na základě nařízení vlády ... vláda jmenovala svého komisaře, ...“. Vzniká tak dojem, jako by autorka vládu považovala za okupační orgán.

Závěr:

Znovu budu opakovat, že práce, kterou doktorandka předložila k obhajobě, je uceleným a propracovaným pohledem na vývoj zkoumané problematiky. Autorka jí prokázala potřebnou odbornou erudici, především znalost širších souvislostí zkoumaného problému a schopnost svou materii systematicky uspořádat a srozumitelně, přitom však na odpovídající odborné úrovni, vyložit.

Doporučuji proto, aby se předložená práce Mgr. Adély Pejscarové stala po úspěšné obhajobě podkladem pro

udělení vědecko-pedagogické hodnosti Ph.D.

V Brně 16. 09. 2017

Ladislav Vojáček