

**UNIVERZITA PARDUBICE
FAKULTA EKONOMICKO-SPRÁVNÍ
ÚSTAV VEŘEJNÉ SPRÁVY A PRÁVA**

**DOPADY VSTUPU ČR DO EU NA
CELNÍ ORGÁNY**

DIPLOMOVÁ PRÁCE

**AUTOR PRÁCE: Marcel Ptáček
VEDOUCÍ PRÁCE: Ivana Mandysová**

2006

**UNIVERSITY OF PARDUBICE
FACULTY OF ECONOMY AND ADMINISTRATION
DEPARTMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION AND LAW**

**THE RESULTS OF THE ENTRY OF
THE CZECH REPUBLIC TO THE EU
FOR THE CUSTOMS INSTITUTIONS**

THESIS

**AUTHOR: Marcel Ptáček
SUPERVISOR: Ivana Mandysová**

2006

Prohlašuji:

Tuto práci jsem vypracoval samostatně. Veškeré literární prameny a informace, které jsem v práci využil, jsou uvedeny v seznamu použité literatury.

Byl jsem seznámen s tím, že se na moji práci vztahují práva a povinnosti vyplývající ze zákona č. 121/2000 Sb., autorský zákon, zejména se skutečností, že Univerzita Pardubice má právo na uzavření licenční smlouvy o užití této práce jako školního díla podle § 60 odst. 1 autorského zákona, a s tím, že pokud dojde k užití této práce mnou nebo bude poskytnuta licence o užití jinému subjektu, je Univerzita Pardubice oprávněna ode mne požadovat přiměřený příspěvek na úhradu nákladů, které na vytvoření díla vynaložila, a to podle okolností až do jejich skutečné výše.

Souhlasím s prezenčním zpřístupněním své práce v Univerzitní knihovně Univerzity Pardubice.

V Pardubicích dne 14. 4. 2006

ABSTRAKT

Autor práce: Marcel Ptáček

Název práce: Dopady vstupu ČR do EU na celní orgány

Vstup České republiky do Evropské unie se nějakým způsobem dotkl každého občana naší země. Pro celní orgány však tato historická událost znamenala zásadní změnu podmínek jejího fungování. Z tohoto důvodu musela Celní správa České republiky projít rozsáhlou transformací.

Tato práce se v první části zabývá principy a fungováním společné obchodní politiky Evropské unie. Následuje popis novodobé historie celních orgánů a systému organizace celní správy. Poté je popsána situace celní správy před vstupem, kdy musely být učiněny zásadní kroky, které směřovaly ke vstupu do EU.

V analytické části se práce podrobně věnuje situaci celní správy po vstupu do EU. Jsou zde popsány dopady vstupu do EU na organizační a personální strukturu celních orgánů, na státní rozpočet a na činnosti, které celní správa vykonávala před vstupem do EU. Následuje popis nových kompetencí celní správy. Nakonec je ještě uvedeno, jaký vývoj se dá očekávat v blízké budoucnosti.

Závěrem je zhodnoceno, zda byla transformace celní správy úspěšná a jestli se naplnily její plány, či nikoli.

Rozsah práce: 94 stran

ABSTRACT

Author of the work: Marcel Ptáček

Title of the work: The results of the entry of the Czech Republic to the EU for the Customs Institutions

The entry of the Czech Republic into the European Union influenced in some way every citizen of our country. However this historical event meant a grand change of conditions of the function of the Customs Institutions. That was the reason why the Customs Institutions of the Czech Republic had to go through the large transformation.

In the first part, this work focuses on principles and function of common business policy of the European Union. It is followed by a description of the modern history of the Customs Institutions and of the system of the organization of the Customs Institutions. After it is described the situation of the Customs Institutions before the entry when the great steps had to be done. They led up to the entrance to the EU.

The analytical part of the work deals with the situation of the Customs Institutions after the EU entry. Here are described the results the EU entry to the organisational and personnel structure of the Customs Institutions, to the state budget and to the activities which Customs Institutions executed before the EU entry. The description of the new competency of the Customs Institutions continues. This section closes with the expected development in the near future.

The last part of the work is devoted the consideration whether the transformation of the Customs Institutions was successful and whether the idea of transformation was fulfilled or not.

Extent of the work: 94 pages

OBSAH

ÚVOD.....	9
1 EVROPSKÁ UNIE A CLA.....	10
1.1 CELNÍ UNIE.....	10
1.2 VNITŘNÍ TRH.....	12
1.3 NÁSTROJE SPOLEČNÉ OBCHODNÍ POLITIKY.....	13
1.4 SOUČASNÁ SITUACE VE CLECH A OBCHODU.....	15
2 CELNÍ ORGÁNY NA ČESKÉM ÚZEMÍ A JEJICH CESTA SMĚREM K EVROPSKÉ UNII.....	18
2.1 ČESKOSLOVENSKÉ CELNÍ ORGÁNY	18
2.2 DEGRADACE CELNICTVÍ	19
2.3 STRUKTURA A PŮSOBNOST CELNÍCH ORGÁNŮ V ČESKÉ REPUBLICE	21
2.4 POČÁTEK CESTY CELNÍ SPRÁVY SMĚREM K EVROPSKÉ UNII	21
2.4.1 Kroky podniknuté po podání žádosti o členství v EU	21
2.4.2 Usnesení vlády České republiky.....	23
2.5 PŘÍSTUPOVÁ STRATEGIE ČESKÉ CELNÍ SPRÁVY.....	24
2.5.1 Úkoly celní správy vyplývající přímo z členství v EU.....	24
2.5.2 Úkoly podle národní úpravy	25
2.5.3 Stěžejní úkoly.....	26
3 ANALÝZA SITUACE CELNÍ SPRÁVY PO VSTUPU DO EU	28
3.1 DOPADY ZMĚNĚNÉ ÚLOHY CELNÍCH ORGÁNŮ NA ORGANIZAČNÍ A PERSONÁLNÍ STRUKTURU CELNÍCH ORGÁNŮ	28
3.1.1 Redukce počtu zaměstnanců.....	30
3.2 DOPADY NA STÁTNÍ ROZPOČET	36
3.3 ZMĚNA HOSPODAŘENÍ S OBJEKTY CELNÍ SPRÁVY	38
3.4 DOPADY NA CELNÍ ŘÍZENÍ.....	39
3.4.1 TARIC	40
3.4.2 Celní kvóty a celní stropy.....	41

3.4.3	<i>Společná zemědělská politika</i>	43
3.4.4	<i>Ochrana spotřebitele</i>	46
3.4.5	<i>INTRASTAT</i>	47
3.5	SPRÁVA SPOTŘEBNÍCH DANÍ	49
3.5.1	<i>Zhodnocení výběru SPD</i>	50
3.5.2	<i>Kolkování lihu</i>	55
3.6	MOBILNÍ DOHLED	58
3.6.1	<i>Kontrolní vážení na dálnicích, silnicích a místních komunikacích</i>	60
3.6.2	<i>Kontrola dálničních kupónů</i>	62
3.6.3	<i>Kontrola dodržování povinných přestávek osádkami v mezinárodní silniční dopravě dle dohody AETR</i>	64
3.6.4	<i>Kontroly nelegální zaměstnanosti</i>	67
3.6.5	<i>Dozor nad pěstováním máku setého a konopí</i>	69
3.7	KOMPETENCE CELNÍCH SPRÁV NĚKTERÝCH DALŠÍCH STÁTŮ EVROPSKÉ UNIE ...	71
3.7.1	<i>Polsko</i>	72
3.7.2	<i>Slovensko</i>	73
4	VÝHLED DO BUDOUCNOSTI	75
4.1	DALŠÍ NOVÉ KOMPETENCE	75
4.1.1	<i>Dělená správa</i>	75
4.1.2	<i>Ekologické daně, elektronické mýtné</i>	78
4.2	PERSONÁLNÍ PROBLEMATIKA	78
4.3	PŘEDPOKLADY CELNÍ SPRÁVY	79
	ZÁVĚR	80
	SEZNAM POUŽITÉ LITERATURY	84
	SEZNAM POUŽITÝCH POJMŮ	85
	SEZNAM TABULEK	87
	SEZNAM PŘÍLOH	88

Úvod

Pro svou diplomovou práci jsem si zvolil téma „Dopady vstupu ČR do EU na celní orgány“. Důvodem proč jsem si vybral toto téma je skutečnost, že právě celních orgánů se vstup České republiky do Evropské unie dotkl asi nejvíce ze všech profesních skupin obyvatelstva. Již několik let před vstupem bylo známo, že po vstupu do EU již nebude Česká republika potřebovat tolik celníků a těm, kteří zůstanou, se velmi výrazně změní pracovní náplň.

Jelikož od vstupu do Evropské unie uplynuly již dva roky, lze vysledovat, jak se předpoklady naplnily, či nenaplnily a jak to vlastně s celními orgány vypadá a jaká je jejich další perspektiva. Záměrem této práce je proto zjistit, jestli celní orgány České republiky v této těžké zkoušce obstály, či nikoliv.

Ve své práci se zaměřím na redukci celní správy ohledně počtu pracovníků, ale také na redukci počtu celních úřadů, která s tím bezprostředně souvisí. Předmětem zkoumání budou také změny kompetencí celní správy, které jsou buď přímo nebo nepřímo spjaty se vstupem České republiky do Evropské unie.

Celní orgány mají všechny členské země Evropské unie, ale kromě kompetencí, které jsou jednoznačně dány celním kodexem, mají celní orgány v každé členské zemi další specifické činnosti, které jim určuje národní legislativa konkrétní země. Proto se také pokusím porovnat činnosti naší celní správy s činnostmi, které vykonávají celní správy některých dalších členských států Evropské unie.

Cílem mé práce je analyzovat transformaci celní správy a identifikovat, jaká oprávnění v současné době vlastně celní správa České republiky má, popřípadě jaká ještě převezme v nejbližší době.

1 *Evropská unie a cla*

1.1 Celní unie

Evropské Společenství si od samého počátku kladlo za cíl vytvořit společný (dnes vnitřní nebo jednotný) trh. Ten, jak známo, odstraňuje všechny bariéry pro volný pohyb zboží, osob, služeb a kapitálu, čímž se spojením dříve oddělených národních trhů vytváří rozsáhlý hospodářský prostor s mnoha pozitivními ekonomickými účinky, pokud jde o ekonomickou výkonnost. Zakládací smlouvy tedy v žádném případě neorientovali členské země na vytvoření pásma volného obchodu, které sice rovněž odstraňuje obchodní bariéry mezi zúčastněnými zeměmi, avšak ponechává v jejich pravomoci, aby samostatně upravovaly své obchodní vztahy vůči třetím zemím.

Smlouvou o založení ES se členské země zavázaly vytvořit nejprve celní unii, jako odrazový můstek ke společnému trhu. Celní unie jako první fáze evropského integračního procesu má tyto rysy:

- **Cl a ostatní obchodní překážky mezi členskými zeměmi se odstraňují.** To znamená, že neexistují celní hranice a mezi členskými zeměmi se zboží pohybuje zcela volně. V zemích, které vytvořily pásmo volného obchodu, taková praxe není možná. Protože si každá země udržuje vůči třetím zemím vlastní celní sazby, které se mohou země od země lišit, nezbyvá než na hranicích zachovávat celní kontrolu, aby se na trhy zemí pásma volného obchodu nemohli dostávat zahraniční konkurenti pronikáním přes země s nejnižší celní sazbou. Musí být proto zachována celní kontrola mezi zeměmi, která zjišťuje původ zboží.
- **Pro zboží dovážené do Společenství z třetích zemí používají členské země stejná cla** (stejně celní sazby pro totéž zboží). Potom, co bylo zboží procleno na vnější hranici, lhostejno v které zemi, může se volně pohybovat po celém území Společenství bez cla. Na hranicích mezi nimi odpadá potřeba udržovat celní službu.

- **Členské země používají stejných postupů v obchodě s třetími zeměmi.**
Na celém území se uplatňují stejné celní předpisy a ostatní formality: jednotná celní deklarace, celní prohlášení o tranzitu, osvědčení o původu zboží atd.

Vytvoření celní unie jako prvního kroku směrem k jednotnému trhu je tak nezbytně spojeno se společným postupem v obchodní politice vůči třetím zemím, se společnou obchodní politikou. Dá se říci, že bez ní by společný (vnitřní) trh vůbec nebyl myslitelný a udržitelný. Kdyby si totiž členské země udržovaly různé celní sazby na totéž zboží, vyvážely by třetí země své zboží do země s nejnižší celní sazbou. Ostatní členské země by se tomu bránily zavedením obchodních překážek bránících pohybu zboží mezi zeměmi, což by zcela znehodnotilo společný trh. Podobný případ by nastal, kdyby jedna členská země používala jiné zásady obchodu vůči třetím zemím nebo poskytovala odlišné výhody dovozcům nebo vývozcům. Jinými slovy, bez společné obchodní politiky nelze společný trh vytvořit, společný trh musí být doplněn společnou politikou v oblasti obchodu. [1]

Společná obchodní politika má nadnárodní charakter a její provádění přechází plně do rukou orgánů ES (od roku 1968). Se vznikem celní unie začíná Společenství vůči třetím zemím vystupovat jako jeden celek. Žádná členská země nemůže proto provádět vlastní, na ostatních členských zemích nezávislou zahraničně obchodní politiku a utvářet své vnější hospodářské vztahy vůči vnějšímu světu zcela samostatně. [2]

Členské země přenesly dobrovolně příslušné kompetence v oblasti zahraničního obchodu do rukou orgánů ES, konkrétně Evropské komise a Rady. Iniciativním orgánem je Evropská komise, která předkládá Radě návrhy konkrétních opatření společné obchodní politiky. Po jejich posouzení a odsouhlasení je Komise pověřena jejich provedením. Členské země prosazují své obchodní zájmy při jednání v Radě.

Vytvoření celní unie a společného trhu má za následek, že obchod mezi členskými státy není nadále považován za zahraniční obchod, ale za přesun zboží na rozsáhlém vnitřním trhu, který se zřízením celní unie podařilo vytvořit.

Společná obchodní politika se zásadně aplikuje vůči třetím zemím, případně jejich seskupením. Účast a zapojení do společné obchodní politiky je možné teprve po přijetí země do Unie. [1]

1.2 Vnitřní trh

Společně s opatřeními na vnitřních a vnějších hranicích sjednoceného celního prostoru bylo třeba učinit i řadu čistě vnitrostátních kroků. Měl-li se na zboží a osoby a postupně i na služby a kapitál přicházející z ostatních zemí EHS začít uplatňovat princip nediskriminace na základě země původu, muselo dojít i k odstranění necelních (netarifních) bariér jejich pohybu. Ke splnění tohoto úkolu zbývala EHS i po roce 1968 dlouhá cesta. Členské státy zůstávaly odděleny rozdílnými technickými, hygienickými, veterinárními a daňovými předpisy. Kdo chtěl vyvážet, musel stále studovat komplikované předpisy mnoha zemí, přizpůsobovat jim výrobní normy a postupy, stát fronty na hranicích, najímat armády právníků, daňových poradců a patentových zástupců. Musel zkrátka přistupovat k EHS jako k jednotnému celnímu území složenému z oddělených národních trhů.

V 80. letech začaly být považovány necelní překážky obchodu za brzdy rozvoje konkurenceschopnosti, mezinárodní spolupráce a dosažení úspor z velkovýroby. Orgány EHS byl schválen plán harmonizačních a deregulačních opatření, jehož cílem bylo odstranění všech překážek volnému obchodu zboží, osob, služeb a kapitálu.

Ambiciózní projekt dostal název „jednotný (vnitřní) trh“, čímž mělo být zdůrazněno, že jde o vyšší míru integrace, než byla obvyklá v případě společného trhu. Termín jeho vybudování byl stanoven do konce roku 1992. K tomuto datu bylo třeba odbourat existující necelní překážky důrazem na vypracování společných evropských standardů všude tam, kde to rozdílnost a komplikovanost národních právních úprav vyžadovala. Pro všechny ostatní případy bylo rozhodnuto přijmout princip vzájemného uznávání sice rozdílných, ale srovnatelnou bezpečnost zajišťujících národních požadavků na výrobky a služby dovážené z jiných členských zemí. Harmonizace právních požadavků bylo dosaženo přijetím téměř 300 směrnic, které po převedení do práva členských

států odstranily základní technické, hygienické a fiskální překážky obchodu. Směrnice do značné míry vyrovnaly i podmínky pro podnikání, ochranu pracovníků, životního prostředí a průmyslového vlastnictví. Rozhodnutím orgánů EHS byl prosazen princip vzájemného uznávání do oblastí požadavků na výrobky, na profesní kvalifikaci aj. [1]

1.3 Nástroje společné obchodní politiky

Ve výzbroji má společná obchodní politika tyto čtyři nástroje:

1. cla,
2. kvóty,
3. dobrovolná exportní omezení,
4. antidumpingová opatření.

Nejviditelnějším projevem společné obchodní politiky Unie je jednotný celní sazebník. Podstatné je, že za průměrnou a klesající celní sazbou se skrývají velké rozdíly mezi skupinami výrobků. Je to dáno snahou Unie ochránit určitá odvětví před zahraniční konkurencí nebo naopak podpořit dovoz produktů, o které má Unie zájem jako vstupy nezbytné pro rozvoj výroby. Proto se bez cla dostávají na trhy Unie suroviny a polotovary (např. stavební materiál, papír), ale také zařízení pro zemědělství a zdravotnictví. Podle dohody o informačních technologiích odstranila Unie do roku 2000 cla u většiny počítačů a telekomunikačních zařízení. Naproti tomu jiný přístup je u tzv. citlivých výrobků, u nichž celní sazby jsou vyšší nebo dokonce existují dovozní kvóty. Jde o produkci těch odvětví v zemích Unie, v nichž existují přebytečné a nevyužité kapacity a kde by neomezený dovoz dále prohloubil strukturální odvětvovou krizi (výroba oceli, lodí, obuvi, automobilů, textil, konfekce). Nejvyšší celní sazby jsou u zemědělských výrobků. Podle požadavků Uruguayského kola GATT (Všeobecná dohoda o clech a obchodu) z roku 1996 musela však Unie odstranit tzv. pohyblivé vyrovnávací dávky u dovozu zemědělských výrobků a nahradit je clem. Do roku 2000 se Unie také zavázala, že sníží zemědělská cla o jednu třetinu.

System kvót v obchodě s třetími zeměmi Unie postupně opouští, ale prozatím se jich používá u textilu, konfekce, výrobků z oceli a železa aj. Dlouhodobě se praktikují kvóty u dovozu textilu a konfekce, hlavně z rozvojových zemí. Značně jsou kvóty rozšířeny v obchodě se zeměmi, které nejsou členy WTO (Světová obchodní organizace, od roku 1995 nahradila GATT). To se vztahuje na dovozy ocelářských výrobků z Ruska, Ukrajiny a Uzbekistánu. Tato omezení mohou odpadnout, až tyto země budou přijaty do WTO. System kvót používala Unie v počátku také v obchodě s přidruženými zeměmi střední a východní Evropy.

Dobrovolné omezení dovozu představuje dohodu mezi vyvázející a dovážející zemí, podle níž se vývozce „dobrovolně“ zaváže, že nepřekročí limitované množství výrobků určených do země dovozce. Nejznámější je případ o omezení vývozu japonských automobilů na trhy Unie (1991). Limit byl každoročně určován podle situace na trhu s tím, že dovozy nesmí překročit dvě třetiny přírůstků poptávky na trhu automobilů Evropské unie. Dohoda vypršela v roce 1999 a nebyla obnovena. Další dohody uzavřené s Japonskem se týkaly videorekordérů, některých typů nákladních automobilů aj.

Protidumpingová politika není „vynálezem“ Unie, ale je povolena podle článku VI dohody GATT. Umožňuje omezit dovoz zboží v případě, že jeho výrobce ho nabízí za cenu nižší než je „normální“ cena na jeho domácím trhu, nebo je-li vývoz dotován. Ochranné opatření se provádí uvalením cla vyrovnávajícího rozdíl mezi exportní cenou a „normální cenou“. Podle pravidel GATT je takový postup přípustný, pokud dumpingový vývoz „způsobuje nebo hrozí způsobit materiální škodu určitému odvětví“, nebo když se „vážně zpomaluje vznik domácího odvětví“. Opatření musí být oznámeno WTO. Mezi jejími členy sahá Unie k protidumpingovým opatřením nejčastěji, v posledních letech šlo ročně zhruba asi o sto případů. Nejčastějším iniciátorem je v Unii chemický průmysl, elektronika, výroba oceli, automobilů, kopírovacích strojů a tiskáren, textilních výrobků aj. Ve většině případů mířila tato ochranná opatření proti japonskému a korejskému vývozu. Je nesporné, že řízení, které na základě stížnosti sdružení podnikatelů určitého odvětví v Unii vede Komise (nutno přitom prokázat, že dochází k ohrožení produkce a zaměstnanosti nejen v jedné členské zemi), se velice často koná pod tlakem lobbystických skupin. Průzkum situace musí provést Komise ve stanovených lhůtách a konečné rozhodnutí je na Radě. I když panuje představa o

značném rozšíření těchto ochranných opatření v Unii, není tomu tak – v polovině 90. let se dotkla pouze 0,46 % dovozu směřujícího do Unie. Také vůči přidruženým zemím střední a východní Evropy včetně České republiky byla tato opatření často použita (v případě ČR se týkala zejména ocelářských výrobků).

Vedle těchto čtyř nejznámějších obchodně politických nástrojů existují i další. Patří k nim obchodní sankce z politických nebo bezpečnostních důvodů (embargo nebo bojkot), pravidla o původu zboží, ochranná opatření v případě, že prudce roste dovoz určitých výrobků do Unie. V takovém případě musí dovozce žádat o vydání licence, která umožňuje podrobně sledovat vývoj dovozu.

Používané nástroje společné obchodní politiky sledují dva cíle. Jednak prosazovat otevřený a mnohostranný obchodní systém ve světě, zároveň však také chránit zájmy Unie a členských zemí, zejména v případech, kdy by měl volný obchod nepříznivé dopady na jejich ekonomickou situaci, prosperitu, zaměstnanost, či obchodní bilanci. [1]

1.4 Současná situace ve clech a obchodu

Uzavírání dohod o obchodní a hospodářské spolupráci provádí Evropská komise, která vystupuje jménem všech členských zemí, přirozeně na základě přesně vymezeného mandátu přijatého Radou. Tyto dohody velice často obsahují obchodní preference (obchodní zvýhodnění), jež jsou poskytovány určitým zemím nebo jejich seskupením, čímž je usnadněn jejich přístup na trhy Unie. Obsah těchto dohod zavazuje všechny členské státy a je samozřejmě závazný také pro nově přijímané členy Unie. I při existenci jednotného celního sazebníku postupuje Unie vůči různým zemím velice diferencovaně, selektivně a převážně velmi vstřícně. V tom se odrážejí specifické politické, ekonomické i bezpečnostně strategické priority Společenství, které se mohou v různých obdobích měnit.

Postup liberalizace obchodu vůči třetím zemím dojednává Komise na základě pověření Rady. Žádná členská země nemůže tedy samostatně upravovat svůj dovozní a vývozní režim vůči třetím zemím. Členské státy jsou vázány harmonizovat systémy podpor vývozu do třetích zemí, aniž jsou dotčeny jejich

závazky v rámci jiných mezinárodních organizací, v takovém rozsahu, aby hospodářská soutěž mezi podniky Společenství nebyla narušena.

Unie nemá žádnou zvláštní politiku na podporu vývozu. V praxi, až na výjimky, platí zásada, že vývoz do třetích zemí se uskutečňuje volně. Určité omezení vývozu lze zavést za zvláštních okolností – v případě strategických surovin nebo jiného deficitního výrobku. Rada kvalifikovanou většinou může také rozhodnout, že z bezpečnostních důvodů budou pozastaveny, omezeny nebo úplně přerušeny hospodářské styky, vývoz i dovoz, s určitými zeměmi (viz. např. sankce vůči Iráku, Lybii nebo Svazové republice Jugoslávie).

Přes absenci zvláštní politiky na podporu vývozu ji Unie používá ve dvou případech. Jednak může poskytnout dotace a jiné úlevy vybraným odvětvím (ocelářský průmysl, výroba lodí, letecký průmysl, zbrojní výroba), které mají usnadnit jejich vývoz. Druhý, všeobecně známý případ se týká podpory zemědělství. Velice silná ochrana vnitřního trhu zemědělských výrobků a vlastně celého zemědělského sektoru je podstatným rysem společné zemědělské politiky. Její součástí jsou exportní dotace sloužící podpoře vývozu v důsledku toho, že ceny zemědělských výrobků na trzích Unie jsou vyšší než světové ceny. Proto také preferenční obchodní dohody, které Unie uzavírá s třetími zeměmi, liberalizují velice vstřícně obchod s průmyslovými výrobky, nikoli však obchod se zemědělskou produkcí.

Opatření na ochranu obchodu se týká jednak dumpingu (cenové podbízení), jednak subvencovaného vývozu. Rámec a procedura opatření na ochranu proti nečestným obchodním praktikám jsou dány mimo EU, a to antidumpingovým kodexem přijatým Světovou obchodní organizací (WTO), dříve Všeobecná dohoda o clech a obchodu (GATT), podle něhož Komise postupuje. Ta také iniciuje zahájení antidumpingových řízení, a to buď na základě stížnosti výrobců určitého odvětví, kteří se cítí poškozeni, nebo na základě vlastního rozhodnutí. Ochranná opatření mají za následek, že dovážené zboží ztrácí na trzích Unie svou konkurenceschopnost. Opatření na ochranu trhů Unie před dovozci používajícími nečestné praktiky, se uplatňují zásadně vůči subjektům z nečlenských zemí.

Amsterdamská smlouva umožnila rozšířit a posléze Smlouvou z Nice byla rozšířena agenda společné obchodní politiky o dvě nové oblasti, které v mezinárodním obchodě začaly zaujímat důležité postavení – služby a práva duševního vlastnictví.

Součástí společné obchodní politiky je také rozhodnutí o způsobu, jakým je disponováno s vybranými cly. Cla se uvalují na zboží dovážené do zemí Unie z třetích zemí, avšak země, v níž zahraniční výrobek poprvé překročí vnější hranice Unie, nemusí být a většinou také není adresátem dovozu. Bylo proto rozhodnuto, že členská země, která propustí zahraniční výrobek do volného oběhu v EU, si ponechá ke krytí nákladů své celní správy 25 % výnosu cel (do roku 1998 byl tento podíl jen 10 %). Většina celních příjmů směřuje do společného rozpočtu EU. Cla tvoří jeden z tzv. vlastních zdrojů evropského rozpočtu a jsou odváděna automaticky. Vzhledem k tomu, že zhruba dvě třetiny obchodu zemí EU se odehrává mezi nimi navzájem a také proto, že v mezinárodním obchodě se celní sazby postupně snižují, představuje výnos z cel klesající příjmovou položku rozpočtu EU – v roce 2000 pouze 13 %.

Otázkou je, jaké pravomoci zůstávají v rukou členské země s ohledem na to, že provádění společné obchodní politiky bylo delegováno do rukou Rady a Komise. Především každá členská země vstupuje do obchodních vztahů s třetími zeměmi samostatně. Může s nimi uzavírat dohodu o hospodářské, průmyslové a vědeckotechnické spolupráci, jejíž znění však nesmí být v rozporu se zásadami společné obchodní politiky. V kompetenci členského státu zůstávají známé dohody o zamezení dvojího zdanění, dohoda o podpoře a ochraně investic (pokud neexistuje dohoda platná pro celou Unii). V neposlední řadě provádění proexportní politiky musí být v souladu s pravidly Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) a nesmí porušovat pravidla Unie na ochranu hospodářské soutěže (poskytování státní podpory). [1]

2 Celní orgány na českém území a jejich cesta směrem k Evropské unii

2.1 Československé celní orgány

Samostatného Československo převzalo s celým právním řádem a správním systémem Rakouska-Uherska rovněž celní tarif z roku 1906. Dne 28. února 1919 byl vydán zákon o celním území a vybírání cla. **Území ČSR se stalo samostatným celním územím** s výhradním právem československého státu vybírat celní dávky a podrobovat dovážené, vyvážené a provážené zboží celnímu řízení. Prováděcí nařízení k tomuto zákonu obsahovalo Všeobecnou celní sazbu pro československé celní území. V ČSR existovaly tři druhy cel: první skupina zněla na francouzské franky, druhá skupina na koruny s přírážkou 200 % a třetí skupina obsahovala předválečná cla bez přírážky. V květnu 1921 byl zaveden nový systém celních přírážek formou koeficientů, jimiž byly původní sazby násobeny, a který sledoval především ochranu domácí výroby, nikoliv fiskální účely.

Dne 14. července 1927 byl přijat celní zákon č. 114/1927 Sb. a dne 13. prosince 1927 prováděcí nařízení č. 168/1927 Sb., které vstoupily v platnost dnem 1. ledna 1928. Těmito právními předpisy byl odstraněn právní dualismus a byla provedena nová kodifikace celního práva. Celní zákon definoval základní pojmy celního práva, stanovil celní orgány a zřízení celního dozoru. Celní řízení vykonávaly pohraniční a vnitrozemské celní úřady. Celní úřady rozhodovaly v první instanci a byly podřízeny okrskové celní správě, v jejímž obvodu se nacházely. Okrskovými celními správami se staly zemské finanční úřady v Praze pro Čechy, v Brně pro zemi Moravsko-Slezskou, v Bratislavě pro Slovensko a v Užhorodě pro Podkarpatskou Rus. Finanční stráž byla v celním zákoně definována jako ozbrojený a stejnokrojem opatřený sbor, který je určen k tomu, aby střežil celní hranici, vykonával celní dozor na přechod osob a přestup zboží na celní hranici a hraničních vodách, aby zabraňoval celním přestupkům a objevoval je. V celním pohraničním pásmu měla finanční stráž rozsáhlé kompetence. Tento celní zákon z roku 1927, tzv. **Martincův**, byl jedním z nejmodernějších

legislativních aktů ve světovém měřítku a splňoval všechny požadavky na fiskální i ochranářské úkoly cla.

Po skončení druhé světové války byla na základě prezidentského dekretu č. 22 Sb. ze dne 23. června 1945 s účinností od 16. července 1945 obnovena organizace celní správy podle stavu k 29. září 1938. [3]

2.2 Degradace celnictví

Jak se Únor 1948 neblaze podepsal na celé naší společnosti, tak se také negativně projevil i v oblasti celnictví. Jako první do této oblasti zasáhl zákon č. 275/1948 Sb., o přenesení působnosti finanční stráže v celním pohraničním pásmu na Sbor národní bezpečnosti. Podle tohoto zákona byla s účinností od 1. ledna 1949 finanční stráž zrušena. V tomto období vykonávaly celní správu finanční referáty krajských a okresních národních výborů.

Vládním nařízením č. 27/1952 Sb. ze dne 8. července 1952 byla podle sovětského vzoru celní správa převedena z Ministerstva financí do Ministerstva zahraničního obchodu. Působnost v celních věcech vykonávalo Ministerstvo zahraničního obchodu prostřednictvím Ústřední celní správy, která byla jeho zvláštní složkou. Ústřední celní správě byly podřízeny celnice. Poslední zásah v oblasti celnictví provedl celní zákon č. 36/1953 Sb., který nabyt účinnosti dnem 1. ledna 1954. Nový celní zákon zrušil celní zákon č. 114/1927 Sb. Tento nový celní zákon byl silně poplatný době svého vzniku a jeho vzorem bylo celní právo SSSR. Jeho hlavním rysem byl dohled na dodržování státního monopolu zahraničního obchodu. Celní zákon č. 36/1953 Sb. byl pouze rámcovým celním zákonem (pouze 56 paragrafů) a k jeho provedení bylo vydáno několik právních norem.

Celní zákon č. 36/1953 Sb. byl s účinností od 1. ledna 1975 zrušen a nahrazen celním zákonem č. 44/1974 Sb. Současně s celním zákonem nabyly účinnosti vyhlášky federálního Ministerstva zahraničního obchodu, kterými se celní zákon prováděl. Právní úprava obsažená v tomto celním zákoně také plně odpovídala době, ve které byl tento zákon přijat. Hlavním úkolem a smyslem celní kontroly, stejně jako u celního zákona č. 36/1953 Sb., byla ochrana zájmů

zahraničního obchodu, podpora jeho rozvoje a dohlížení na to, zda je důsledně dodržován státní monopol zahraničního obchodu. Celní zákon č. 44/1974 Sb. byl postupně třikrát novelizován. Zejména poslední dvě novelizace tohoto zákona v letech 1990 až 1992 reagovaly na změněnou společensko-politickou situaci v naší zemi po listopadu 1989. Tyto novely odstranily ta ustanovení, která sloužila k ochraně státního monopolu zahraničního obchodu, a byly prvním krokem k přiblížení naší právní úpravy v celní oblasti právní úpravě v Evropských společenstvích. Jakákoliv dílčí právní úprava však nemohla splnit požadavky na moderní celní zákoník. Proto bylo současně s prováděnými novelizacemi započato s přípravou zcela nového celního zákona, který by již odpovídal novým podmínkám, podmínkám přechodu od plánovaného hospodářství na hospodářství tržní.

Nový celní zákon byl připravován za vydatné pomoci předních celních expertů z Evropských společenství a vycházel z platné právní úpravy v Evropských společenstvích a z připravovaného celního kodexu Evropských společenství, což bylo odrazem závazku České republiky (resp. v té době ČSFR) vyplývajícího z Evropské dohody. Když bylo po volbách v červnu 1992 jasné, že dojde k rozdělení ČSFR na dva samostatné státy, byl urychleně vypracován a České národní radě předložen návrh prvního celního zákona samostatné České republiky. Tento celní zákon (zákon č. 13/1993 Sb.) byl přijat Českou národní radou dne 15. prosince 1992. K novému celnímu zákonu byly vydány nové prováděcí předpisy, zejména se jednalo o vyhlášku Ministerstva financí č. 92/1993 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení celního zákona, a vyhlášku Ministerstva financí č. 93/1993 Sb., o osvobození zboží od dovozního cla.

Jak bylo uvedeno výše, zavázala se Česká republika podpisem Evropské dohody také k tomu, že přizpůsobí svůj celní systém, včetně celní legislativy, celnímu systému Evropské unie a celní legislativě obsažené zejména v celním kodexu a v prováděcích předpisech. Počátkem roku 1998 mohla Česká republika konstatovat, že celní předpisy České republiky jsou již z více než 85 % kompatibilní s celními předpisy Evropské unie. [3]

2.3 Struktura a působnost celních orgánů v České republice

Strukturu celních orgánů vymezuje zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, který vstoupil v platnost dne 1.5.2004, tj. dnem vstupu České republiky do Evropské unie. Do té doby byly celní orgány vymezeny v celním zákoně č. 13/1993 Sb. Právě vstup do EU byl důvodem, proč musel vzniknout samostatný zákon o Celní správě České republiky. Bylo to proto, že dnem přistoupení se staly na území České republiky přímo účinné nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství a nařízení Komise (EHS), kterým se provádí celní kodex. Tyto předpisy Společenství strukturu celních orgánů nevymezují, toto si musí upravit každý členský stát vlastní národní legislativou.

Generální ředitelství cel, celní ředitelství a celní úřady tvoří Celní správu České republiky jako soustavu celních orgánů.¹ Celní správa je bezpečnostním sborem a v jejím čele je generální ředitel Generálního ředitelství cel, kterým může být pouze celník. [4]

Nejvyšším celním orgánem v České republice je Generální ředitelství cel, které řídí osm celních ředitelství. Sídly jednotlivých celních ředitelství jsou Praha, Plzeň, České Budějovice, Ústí nad Labem, Hradec Králové, Olomouc, Ostrava a Brno. Každé celní ředitelství pak řídí celní úřady ve svém územním obvodu.

Každá z tří výše uvedených částí celní správy vykonává určité činnosti, které jsou specifikovány v zákoně o Celní správě České republiky. Některé činnosti mohou vykonávat všechny nebo alespoň dvě složky celní správy, jiné činnosti pak může vykonávat pouze jedna složka celní správy.

2.4 Počátek cesty celní správy směrem k Evropské unii

2.4.1 Kroky podniknuté po podání žádosti o členství v EU

17. ledna 1996 požádala Česká republika o členství v Evropské unii. Od této chvíle se celní správa ČR začala na vstup připravovat. Vstup nového státu do jednotného vnitřního trhu znamená pro jeho celní orgány i další instituce

¹ § 1 odst. 7 zákona č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky

významné změny jejich kompetencí, vzájemných vazeb, forem i úrovně koordinace vykonávaných činností. Tyto změny zásadně ovlivní rozsah i obsah vykonávaných činností v porovnání se stavem před vstupem do EU. Kromě legislativního sjednocení činností všech celních správ členských států EU, které musí být provedeno před vstupem do EU, musí každá kandidátská země připravit vlastní řešení administrativně kapacitních problémů své státní správy vyvolaných vstupem. Bylo zřejmé, že tato skutečnost významně ovlivní celní orgány ČR jak z hlediska budoucích kompetencí a postavení ve struktuře státních orgánů, tak i z hlediska organizačního uspořádání a personálního zajištění.

Pro období přípravy na vstup do EU byla z iniciativy členských států EU a Komise EU v červenci 1997 na poradě generálních ředitelů celních správ členských států EU, ESVO a asociovaných zemí střední a východní Evropy, schválena přístupová strategie celních správ navržená Komisí EU. Česká celní správa zpracovala vlastní dokument „Předpřístupová strategie celní správy“, který byl základním nástrojem koncepčního řízení přípravy celé oblasti celnictví na vstup ČR do EU. Dokument byl pravidelně aktualizován a byl i podkladem pro úkoly zařazené do jednotlivých verzí Národního programu přípravy ČR na vstup do EU.

V dubnu 1998 podepsal v Bruselu za vládu ČR ministr financí s Komisařem EU Montim politickou deklaraci podpory přístupové strategie celní a daňové správy. Deklaraci navrhla Komise EU s cílem zdůraznit význam celní a daňové správy v rámci státních institucí, zabezpečit potřebnou stabilitu jejich organizační struktury a vedení a umožnit přijetí a realizaci řady strategických rozhodnutí, zejména v kompetenční a institucionální oblasti.

V rámci vyjednávání ČR – EU byla v roce 2000 uzavřena kapitola 25 – Celní unie s tím, že společný poziční dokument neobsahuje žádná přechodná období. V roce 2002 proběhlo ve všech kandidátských zemích podrobné ověřování administrativní kapacity pro realizaci úkolů kladených na celní orgány budoucích členských států EU. Delegace Komise EU a členských států EU tuto prověrku v ČR provedla v únoru 2002 jako v první kandidátské zemi. Výsledek této kontroly byl pro ČR pozitivní.

Na základě závěrů summitu Evropské Rady v prosinci 2001 a přijaté deklarace, která oficiálně potvrzuje připravenost EU přijmout nejlépe připravené kandidáty již v roce 2004, byl vypracován aktualizovaný dokument „Přístupová strategie české celní správy“, který obsahoval identifikaci úkolů pro přístupové období i cíle pro období po vstupu do EU. Současně s definováním cílů pro toto období bylo nutné specifikovat i závažné problémy, které ovlivní stabilitu a administrativní kapacitu celních orgánů. Při identifikaci předpokládaných problémů byl využit dokument vypracovaný Komisí EU ve formě „Sdělení pro Radu, Evropský parlament a Hospodářský a sociální výbor týkající se strategie pro Celní unii“. Protože význačná část identifikovaných problémů přesahovala možnosti řešení v rámci Ministerstva financí, bylo nutné, aby se jimi v zájmu jejich úspěšného řešení, zejména v oblasti kompetenční, organizační a personální, zabývaly i další resorty a vláda.

2.4.2 Usnesení vlády České republiky

Vláda České republiky si byla vědoma, že situaci je nezbytné řešit okamžitě, aby po vstupu nevznikl problém. Z tohoto důvodu projednala dne 19.6.2002 materiál „Dopady vstupu České republiky do Evropské unie na celní orgány“ a přijala k tomuto materiálu usnesení č. 653/2002, jehož celé znění je uvedeno v Příloze A. Toto usnesení obsahuje mimo jiné úkol pro ministra financí připravit komplexní legislativní úpravy kompetencí a organizační struktury celní orgánů po vstupu do Evropské unie.

V tomto předkládaném materiálu byla uvedena základní charakteristika nezbytné transformace celních orgánů. Hlavními charakteristikami procesu transformace celních orgánů jsou:

- zrušení pravidelných celních kontrol na hranicích státu a s tím spojený pokles zahraničního obchodu (volný trh a volný pohyb zboží),
- změna charakteru celních orgánů po vstupu do EU – přechod od převážně fiskální úlohy k nutnosti zajistit ekonomickou a společenskou ochranu státu a tím i ochranu zájmů celého Společenství,

- nutnost zajistit ve větší míře komplexnost kontrolních procedur vyplývajících z platné legislativy EU,
- zajistit nové kompetence celních orgánů – zejména správu spotřebních daní, statistiku intrakomunitárního obchodu, systém kontroly obchodních mechanismů společné zemědělské politiky EU apod.,
- postupná redukce počtu zaměstnanců celní správy, změna gesce v oblasti hraničních přechodů.

V materiálu bylo dále uvedeno, že co se týká budoucího organizačního uspořádání celní správy, je nutné zohlednit skutečnost, že až do dne vstupu do EU musí celní orgány zajistit všechny tehdejší kompetence, tj. ve stejném rozsahu. Dnem vstupu ČR do EU tak musí nastat nutně přechodné období, ve kterém bude probíhat postupná redukce a stabilizace celních orgánů. Jakékoliv podstatné zásahy do organizačního uspořádání celní správy před dnem vstupu do EU a v období těsně po něm se jeví jako vysoce rizikové, a proto bylo nutné zajistit celkovou stabilitu celní správy až do dne vstupu ČR do EU.

2.5 Přístupová strategie české celní správy

K bezproblémovému převzetí všech závazků vyplývajících pro české celní orgány ze společné obchodní politiky bylo třeba učinit ještě mnoho opatření. Jednotlivá opatření byla popsána v Přístupové strategii české celní správy, kterou předložilo vedení Generálního ředitelství cel vládě v polovině roku 2002. Jedná se o verzi dokumentu, která již zcela konkrétně a podrobně identifikuje předpokládané úkoly celní správy pro přístupové období i cíle pro období po vstupu do EU a kroky s tím související. Úkoly lze rozdělit na ty, které přímo vyplývají z členství v EU a na úkoly, které ukládá celníkům národní legislativa.

2.5.1 Úkoly celní správy vyplývající přímo z členství v EU

Přímo z členství v EU vychází mnoho úkolů. Domnívám se, že cílem není všechny je vyjmenovat, i když některé z nich, které neuvedu, jsou velmi důležité. Mám na mysli zejména některé úkoly plněné v rámci celního řízení jako je např.

správa kvót. Úkoly vyplývající přímo z členství Česká republika v této podobě nikdy neuplatňovala, Evropská unie je však používá již dlouhá léta.

Z členství v EU vyplývají tyto hlavní úkoly:

- **správa společného celního sazebníku ES (TARIC)** - má značný dopad na provádění obchodní a ekonomické politiky,
- **společná zemědělská politika EU** - celní orgány plní úkoly v rámci mechanismů obchodování se zemědělskými produkty se třetími zeměmi,
- **ochrana vnitřního trhu** – kromě ochrany řádně obchodujících subjektů a udržení rovného konkurenčního prostředí v rámci volné hospodářské soutěže sem patří rovněž zajištění ochrany práv duševního vlastnictví, životního prostředí a přírody, včetně ohrožených druhů živočichů a rostlin dle mezinárodní úmluvy CITES, a ochrana společnosti před nelegálními dovozy drog, zbraní, nebezpečných odpadů a zboží dvojího určení,
- **napojení na informační systém EU**, zejména TARIC, QUOTA, SEED (celoevropský automatizovaný počítačový systém kontroly registru oprávněných daňových subjektů a pohybu zboží podléhajícího spotřební dani) – zdálo by se, že toto mezi hlavní úkoly nepatří, opak je však pravdou, protože pokud by nebyl splněn tento úkol, tak by nebyly splněny ani žádné výše uvedené úkoly, jelikož důležitou roli při jejich plnění hrají kvalitní a v rámci EU standardizované komunikace.

2.5.2 Úkoly podle národní úpravy

Tvůrci Přístupové strategie měli velice složitý úkol definovat dva roky před předpokládaným vstupem do Evropské unie kompetence, které bude česká celní správa vykonávat. Představa je jedna věc, realita však věc druhá. Aby byla konkrétní kompetence celním orgánům svěřena, musel s tím za prvé, souhlasit orgán, který danou kompetenci v danou chvíli spravoval a za druhé, musela změna kompetence projít legislativním procesem, což je v našich podmínkách věc nelehká a hlavně vyžaduje mnoho času, kterého však nebylo nazbyt. Rozsah navrhovaných kompetencí vycházel rovněž z rozboru a vyhodnocení situace

v členských státech EU, provedeného ve spolupráci a na základě podkladů poskytnutých jejich celními správami. Opět nebudu uvádět úplný výčet nových kompetencí, ale pouze ty, které považuji za nejvýznamnější. Nakonec národní legislativa svěřila celním orgánům zejména tyto kompetence:

- **Správa cel a některých daní, včetně komplexní správy spotřebních daní** - výběr cla a daní ze zboží ze třetích zemí a dále zcela nový systém správy spotřebních daní v souladu se standardy EU, včetně zavedení režimu podmíněného osvobození od daně a daňových skladů náročných na provádění dohledu a kontrol. Systém se zavádí v rámci sblížení legislativy a administrativních postupů platných v EU. Samotné zavedení systému však přímo s datem vstupu do EU nesouvisí.
- **Statistická registrace intrakomunitárního obchodu (INTRASTAT)** - systém statistické registrace obchodu mezi členskými zeměmi unie. Celní orgány přijímají a zpracovávají hlášení o provedeném zboží obchodu se subjekty registrovanými v jiné členské zemi. Nedílnou součástí této činnosti je také následná kontrola úplnosti a přesnosti těchto hlášení u subjektů registrovaných v ČR.
- **Kontrolní a asistenční služby** - zajišťované ve prospěch dalších orgánů Ministerstva financí, zejména územních finančních orgánů.
- **Vážení kamionů na silnicích** - oprávnění srovnatelné s Policií ČR.
- **Kontrolu nelegální zaměstnanosti cizinců.**

U všech výše uvedených kompetencí využívají celní orgány svého zákonného postavení uniformované a ozbrojené složky státní správy.

2.5.3 Stěžejní úkoly

Vzhledem k tomu, že do vstupu ČR do EU musely celní orgány plnit tehdy vykonávané úkoly v plném rozsahu, bylo třeba zajistit stabilizaci jejich personálních kapacit pro toto období a pro období po vstupu připravit nové kompetenční a organizační podmínky. Ve směru k pracovníkům celních orgánů bylo důležité zaujmout jasné stanovisko o možnostech jejich dalšího působení

obecně ve státní správě. Jinak mohlo dojít k ochromení jejich činnosti v důsledku sociálních nejistot zaměstnanců a obavy ze ztráty perspektivy zaměstnání v celní správě, a tím ohrozit plnění úkolů celních orgánů, včetně plnění příjmů státního rozpočtu. Snahou bylo také potvrdit velmi kladné hodnocení Komise EU k průběhu negociačních rozhovorů o podmínkách členství ČR v EU za celou Kapitulu 25 – Celní unie.

Pro plnění úkolů celních orgánů po vstupu ČR do EU a v zájmu nekonfliktního dokončení dlouhodobě kladně hodnoceného přípravného procesu v celní správě bylo nutné: [5]

- projednat s vybranými resorty možnost využití uvolněných personálních, technických i materiálních kapacit celních orgánů na období po vstupu do EU,
- po vstupu realizovat plán personální a organizační transformace celních orgánů na podmínky EU, včetně rekvalifikačního programu, doprovodného sociálního programu a uplatnění dalších opatření aktivní politiky zaměstnanosti pro jejich uvolněné zaměstnance,
- neprodleně zahájit kroky na legislativních pracích, zejména zákona o celních orgánech upravujícím kompetence, organizační strukturu a návrhu změn v některých dalších zákonech týkajících se možných budoucích kompetencí celních orgánů, zejména ve spolupráci s ministerstvy průmyslu a obchodu, vnitra, zemědělství, spravedlnosti, životního prostředí a práce a sociálních věcí,
- ve spolupráci s dalšími resorty připravit návrh hospodaření s majetkem státu, který nebude celními orgány po vstupu do EU využíván.

Jestli se plány a předsevzetí celní správy po vstupu do Evropské unie opravdu naplnily a jaké byly skutečné dopady na celní orgány popíše v následující kapitole.

3 Analýza situace celní správy po vstupu do EU

V této stěžejní kapitole mé diplomové práce se pokusím analyzovat, jak se naplnily či nenaplnily představy o kompetencích a personálních záležitostech, které byly uvedeny v „Přístupové strategii české celní správy.“ Jednotlivé získané kompetence vykonávají na celních úřadech nově vzniklá *daňová oddělení* (správa spotřebních daní, včetně kolkování lihu) a *oddělení mobilního dohledu* (kontrolní vážení, kontrola dálničních kupónů, kontrola dle dohody AETR, kontrola nelegální zaměstnanosti, dozor nad pěstováním máku setého a konopí). Ostatní získané kompetence (např. INTRASTAT) mají v náplni své práce *celní oddělení*, jejichž hlavní činností je však dovoz a vývoz zboží ze třetích zemí. Pro upřesnění organizačního uspořádání celního úřadu jako složky celní správy, jejíž pracovníci nové kompetence vykonávají, uvádím v Příloze B jeho schéma.

3.1 Dopady změněné úlohy celních orgánů na organizační a personální strukturu celních orgánů

Nezbytné změny priorit v činnosti a povinnost zajištění nových funkcí celních orgánů vyvolaných vstupem do EU byly tak závažné, že se musely nutně projevit v jejich organizační a personální struktuře a měly za následek redukci jejich organizační struktury, včetně snížení výkonného a obslužného personálu.

Mezi zásadní změny řadím zejména:

- zrušení pravidelné celní kontroly na vnitřní hranici EU,
- výrazný pokles objemu zahraničního obchodu.

Ze statistik jsem zjistil, že podíl členských států EU na zahraničním obchodu České republiky v letech těsně před vstupem do EU činil 65 – 70 %. Když se k tomu připočte obchod se zeměmi, které vstoupily spolu s námi do Evropské unie v květnu 2004, tak se jednalo o 80 - 85 %.

Celá struktura celních orgánů musela být po vstupu postupně a programově modifikována a redukována. Celní správa měla před vstupem do EU 8 celních ředitelství, 91 celních úřadů, 122 poboček celních úřadů, 17 inspektorátů

celní a finanční stráže a 40 celních pracovišť. U přibližně 2/3 útvarů celní správy ve vnitrozemí se jejich zatížení dovozním a vývozním celním řízením snížilo po vstupu do EU na cca 15 – 20 % objemu celních řízení. Existence mnoha útvarů přestala být opodstatněná, protože řízení lze efektivně a tedy s daleko menšími náklady provádět přímo u celních úřadů v místech koncentrace podnikatelských aktivit spojených s dovozem a vývozem zboží ve vztahu k třetím zemím. Takovými celními úřady jsou zejména celní úřady v krajských městech (14 celních úřadů) a v místech, kde se vyskytují významné firmy (např. společnost ŠKODA AUTO v Mladé Boleslavi). Počet celních úřadů tak bylo nezbytné redukovat z původních 91 celních úřadů na 54 celních úřadů. Přehled zrušených celních úřadů uvádím v Příloze C. Ze zrušených vnitrozemských celních úřadů se většinou staly pobočky celního úřadu, zrušené hraniční celní úřady byly až na výjimky (České Velenice, Dolní Dvořiště, Rozvadov, Varnsdorf) zrušeny úplně. Nastaly dokonce dva paradoxní případy. V prvním případě si Tachov a Rozvadov obrátily role, z dřívější pobočky Tachov, která byla pobočkou Celního úřadu Rozvadov, se stal celní úřad a Rozvadov naopak její pobočkou. V druhém případě vznikl úplně nový Celní úřad Mošnov, což je však vzhledem k letišti, které se zde nachází, celkem pochopitelné. Mapu útvarů Celní správy České republiky k 1. červenci 2005 předkládám jako Přílohu D.

Změna úkolů celních orgánů po vstupu ČR do EU byla promítnuta do nového organizačního modelu soustavy celních orgánů. Celní správa deklarovala, že cílem transformace v této oblasti bylo připravit takovou racionální a funkční strukturu celních orgánů, která bude připravena na zvládnutí zcela nových úkolů. K datu vstupu bylo zrušeno provádění pravidelných celních kontrol dováženého a vyváženého zboží na státních hranicích a současně byly zákonem o Celní správě České republiky zrušeny všechny celní úřady se sídlem na hraničních přechodech. Rozsáhlá reorganizace se dotkla i sítě vnitrozemských celních úřadů a jejich územních obvodů. Na některých vybraných hraničních přechodech byly zřízeny pouze pobočky s omezenými počty celníků, a to k výkonu takových činností, které nesouvisí s celní kontrolou přepravy unijního zboží, ale s realizací jiných kompetencí celní správy, jakými jsou správa spotřebních daní, výkon kontrolních a asistenčních činností, atp. Organizační změny se dotkly rovněž Generálního ředitelství cel, které se stalo ve smyslu zákona o Celní správě České

republiky správním úřadem pro oblast celnictví podřízeným Ministerstvu financí a účetní jednotkou. Redukce se nedotkla pouze celních ředitelství, jejichž počet zůstal po vstupu zachován.

Jsem toho názoru, že redukce počtu útvarů celní správy (zejména poboček celních úřadů) bude v blízké době pokračovat. Toto naznačují přinejmenším dvě věci. Za prvé, vedení celní správy se rozhodlo snížit formálně počet zaměstnanců na pobočkách celních úřadů tím, že převedlo „tabulkově“ pracovníky referátů mobilních dohledů z poboček na celní úřady, přestože tito zaměstnanci nadále pracují na pobočkách. Jejich přímým nadřízeným už ale není vedoucí celní pobočky, ale přímo ředitel celního úřadu. Touto, zdálo by se, nedůležitou změnou, byl na většině poboček snížen „tabulkový“ stav zaměstnanců pod 20, což znamená, že jsou už jen v postavení oddělení celního úřadu, nikoliv v postavení odboru celního úřadu jako do konce roku 2005, čímž jednoznačně poklesl jejich význam, což je zřejmé z organizačního uspořádání celního úřadu, které je uvedeno v Příloze B. Dle mého názoru je to takový mezikrok k úplnému zrušení drtivé většiny poboček celních úřadů. Za druhé, nové kompetence, které získala celní správa v poslední době (dozor nad pěstováním máku setého a konopí, dělená správa) se vykonávají pouze na celních úřadech, což přizívuje mou myšlenku, že nechce mít celní správa při zrušení poboček problém s převodem agend z poboček celních úřadů na samotné celní úřady.

3.1.1 Redukce počtu zaměstnanců

Souběžně s organizačními změnami byla v roce 2004 realizována podstatná část nejcitlivější oblasti dopadů vstupu na celní orgány, a to redukce počtu jejich zaměstnanců. Personální transformace vycházela z usnesení vlády ze dne 7. července 2003 č. 662, o návrhu výdajových limitů kapitol státního rozpočtu České republiky na rok 2004, a dále z usnesení vlády ze dne 6. srpna 2003 č. 808, k redukci počtu systemizovaných míst v ústředních orgánech státní správy a jimi řízených či financovaných organizacích. V důsledku dopadů reformy veřejných financí na všechny státní orgány bylo nutné v průběhu transformace přehodnotit původní vládou schválený záměr o převodu nepotřebných funkčních míst a části uvolňovaných zaměstnanců k jiným státním orgánům a přijmout jiné odpovídající řešení. V rámci personální transformace celních orgánů rozhodl

ministr financí dne 5. prosince 2003 o zrušení 2344 funkčních míst v celní správě v letech 2003 až 2005 takto:

- k 31. 12. 2003 zrušit 450 funkčních míst - s ohledem na potřeby zajištění řádného chodu útvarů celní správy do 30. 4. 2004 povolil ministr financí rozepsat rušení těchto funkčních míst do 30. 4. 2004 za podmínky dodržení dílčích ukazatelů výdajů schváleného státního rozpočtu celní správy na rok 2004,
- k 31. 12. 2004 zrušit 1 606 funkčních míst,
- k 31. 12. 2005 zrušit 288 funkčních míst.

Celní správa měla již od roku 2000 systemizovaných 9434 funkčních míst a tento celkový počet se na základě rozhodnutí vedení celní správy v následujících letech z důvodu předpokládaného vstupu do EU nezvyšoval, přestože nárůst zahraničního obchodu a s tím spojené zatížení celních úřadů se od roku 2000 neustále zvětšovalo, a proto by bylo navýšení počtu zaměstnanců celní správy objektivně zdůvodnitelné. Záměr vedení celní správy byl však jasný. Lepší je několik let bojovat s nedostatkem pracovníků zvýšením finanční motivace stávajících zaměstnanců k výkonu přesčasové práce, než po vstupu do EU řešit rozsáhlé propouštění zaměstnanců.

Necelý rok před vstupem do EU měla celní správa výše uvedený počet 9434 systemizovaných funkčních míst, což však neznamená, že tento maximální počet pracovníků byl vždy naplněn. Jako příklad rozložení funkčních a skutečných míst uvádím stav k 1.6.2003, tj. 10 měsíců před vstupem do EU. K tomuto datu bylo z celkového počtu 9434 systemizovaných funkčních míst 529 na Generálním ředitelství cel, 8872 na celních ředitelstvích (z toho na samotných celních ředitelstvích 1542 a na celních úřadech 7330), do celkového počtu chybí ještě tzv. „rezerva“ 33 míst, kterou mohl v případě nutnosti využít generální ředitel cel.

Z výše uvedeného počtu 7330 míst na celních úřadech bylo k 1.6.2003 na hraničních přechodech systemizováno 3465 funkčních míst, z toho na úsecích státních hranic se Slovenskem 758 míst, s Rakouskem 508 míst, s Německem 1299 míst, s Polskem 681 míst a na letištích 219 míst. Pokud tedy sečtu všechna

místa na hraničních přechodech, tak vyjde 3865 funkčních míst na hraničních přechodech, které se vstupem do EU přestaly existovat. Z toho je zřejmé, že určitý nemalý počet pracovníků nepřestal sice pracovat v celní správě, ale musel po vstupu do EU změnit místo svého služebního působiště, často velmi daleko od domova.

K 1.6. 2003 činil fyzický stav 9242 zaměstnanců, neobsazeno bylo 192 systemizovaných míst (včetně „rezerv“). Stav naplnění systemizace na jednotlivých celních ředitelstvích uvádím v následující tabulce.

Tab. č.1: Zaměstnanost na jednotlivých celních ředitelstvích k 1.6.2003

Celní ředitelství	systemizace				fyzické stavy			
	celník	civil	dělník	celkem	celník	civil	dělník	celkem
Brno	1098	154	40	1292	1069	176	42	1287
České Budějovice	572	84	31	687	553	101	33	687
Hradec Králové	646	117	67	830	606	142	69	817
Olomouc	578	119	22	719	576	107	25	708
Ostrava	1091	139	52	1282	1096	120	48	1264
Plzeň	1284	145	66	1495	1213	183	71	1467
Praha	1068	240	37	1345	977	316	37	1330
Ústí nad Labem	1031	141	50	1222	978	157	53	1188
Generální řed. cel	270	246	13	529	242	239	13	494
celkem	7638	1385	378	9401	7310	1541	391	9242

Zdroj: Portál celní správy

V pátek 30. dubna 2004 nastal den, na který jsme několik let s různými pocity i obavami čekali. Většina obyvatel naší země se probouzela do obyčejného pracovního dne týdne, možná s lepší náladou než jindy, což bylo způsobeno krásným počasím. Půlnoční vstup České republiky do Evropské unie je zřejmě nijak netrápil. Pro mnohé celníky to však byl den poslední a velmi smutný. Z pohledu nezúčastněné osoby nebyl poslední den na hraničních přechodech ničím výjimečný. Celníci průběžně odbavovali všechna vozidla jako by se nic nedělo. Pohled z druhé strany však byl jiný. Pro některé celníky končila služba na hranici, některým po několika málo letech, jiným pak po desítkách let. Vstup do EU

s sebou přinesl pro některé celníky ztrátu práce, a to především v regionech, kde sehnat jakoukoli jinou není nic jednoduchého. Je těžké vysvětlit tátovi od rodiny, že kvůli vstupu do EU přichází o práci a ať se tzv. postará. Skutečnost byla ovšem taková.

Omezujícím faktorem pro umístění uvolňovaných zaměstnanců, zejména celníků, bylo snížení volných funkčních míst u jiných státních orgánů a bezpečnostních sborů. S využitím ustanovení § 6 zákona č. 185/2004 Sb., bylo k 30. 9. 2004 přeloženo a převedeno k jinému bezpečnostního sboru pouze 67 celníků, z toho 63 celníků k útvarům Služby cizinecké a pohraniční policie, tři celníci k finanční policii a jeden celník k Věžeňské službě.

Jak se dalo předpokládat došlo v souvislosti s propouštěním nepotřebných zaměstnanců celní správy k závažným sociálním dopadům v důsledku ztráty zaměstnání. Ztráta zaměstnání byla celníkům při splnění zákonných podmínek kompenzována jednorázovým odchodným a celníkům, kteří vykonávali službu 10 a více let také tzv. příspěvkem za službu, který je bývalému celníkovi vyplácen měsíčně až do odchodu do důchodu.

Pro rok 2004 byl rozpočet sociálních dávek stanoven ve výši 184 601 tisíc Kč. Podrobné členění rozpočtu výdajů a jeho čerpání (v tisících Kč) za rok 2004 dle jednotlivých druhů dávek ukazuje následující tabulka. Pro srovnání jsou v tabulce uvedena také data za rok 2003.

Tab č. 2: Porovnání čerpání sociálních dávek v letech 2003 a 2004

Položka	Skutečnost 2003	Rozpočet 2004	Čerpání k 31.12.2004	Plnění v %
Nemocenské	8 910	13 201	12 716	96,3
Vyrovňovací příspěvek v mateřství	0	10	0	0
Peněžitá pomoc v mateřství	2 812	4 240	4 084	96,3
Dávky nemoc. pojištění celkem	11 722	17 451	16 800	96,3
Příspěvek za službu	49 246	111 100	110 844	99,8
Platové vyrovnání	0	16 550	2 555	15,4
Úmrtné	904	1 500	343	22,9
Odchodné	7 021	38 000	34 385	90,5
Ostatní sociální dávky celkem	57 171	167 150	148 127	88,6
Sociální dávky celkem	68 893	184 601	164 927	89,3

Zdroj: Portál celní správy

Čerpání výdajů na sociální dávky bylo v roce 2004 v porovnání s rokem 2003 vyšší o 96 034 tis. Kč, tj. o 139,4%. K nárůstu výdajů došlo vlivem zvýšení počtu vyplácených dávek příspěvku za službu a výplatou jednorázových dávek odchodného celníkům, kterým vznikl nárok na výplatu odchodného a kteří v průběhu roku 2004 ukončovali služební poměr. Nárůst čerpání prostředků na příspěvek za službu, na odchodné a platové vyrovnání vyplývá především ze změn souvisejících se vstupem ČR do EU a prováděnou transformací celní správy. Příspěvek na službu byl v porovnání s rokem 2003 vyšší o 61 598 tis. Kč, tj. o 125,1 %.

Největším výdajem sociálních dávek jsou výdaje na příspěvek za službu, u nichž bylo do 31.12.2004 vyplaceno celkem 16400 dávek, přičemž průměrná výše příspěvku za službu v roce 2004 činila 6766 Kč. Počet osob pobírajících příspěvek za službu se oproti konečnému stavu roku 2003 zvýšil o 1070 osob na 1933 osob. Dalším významným výdajem sociálních dávek je jednorázové odchodné, které náleží celníkům podle §114 zákona č. 186/1992 Sb., kteří ukončí služební poměr, a jehož průměrná výše činila 27880 Kč.

Na základě výše uvedeného Rozhodnutí ministra financí č. 23/2003 o rušení systemizovaných míst v celní správě byl limit počtu zaměstnanců Celní správy ČR stanoven k 31.12.2004 na 7378. Ve fyzickém vyjádření pracovalo v celní správě k tomuto datu méně zaměstnanců, celkem 7 148 osob. Z tohoto fyzického počtu bylo celkem 5 610 celníků a 1 538 civilních zaměstnanců. Rozdíl mezi počtem systemizovaných míst a fyzickým počtem zaměstnanců byl způsoben zejména dobrovolnými hromadnými odchody celníků, kteří dovršili 10 odsloužených let a tudíž získali nárok na příspěvek za službu, na konci roku 2004.

Aktuální počet systemizovaných míst podle jednotlivých celních ředitelství k 1.1.2006 uvádím v následující tabulce. K tomuto datu musela celní správa splnit poslední snížení funkčních míst dle Rozhodnutí ministra financí č. 23/2003. Současný limit je tedy 7100 systemizovaných míst, z toho 5 500 v kategorii celník a 1 600 v kategorii občanský zaměstnanec. Celkový počet v tabulce je o 18 míst menší, tyto místa tvoří opět tzv. „rezervu“, jejíž případné využití závisí na rozhodnutí generálního ředitele cel.

Tab. č. 3: Systemizovaná místa na jednotlivých cel ředitelstvích k 1.1.2006

Celní ředitelství	Počet systemizovaných míst
Brno	943
České Budějovice	542
Hradec Králové	742
Olomouc	689
Ostrava	607
Plzeň	668
Praha	1651
Ústí nad Labem	706
Generální ředitelství cel	534
celkem	7082

Zdroj: Portál celní správy

Pokud porovnáám údaje o počtu systemizovaných míst u jednotlivých celních ředitelství v roce 2003 (tabulka č. 1) a v roce 2006 (tabulka č. 3), zjišťuji, že největší dopad měl vstup ČR do EU na Celní ředitelství Plzeň, které přišlo o 827 míst z původních 1495, což je pokles o 55 %, dále pak Celního ředitelství Ostrava, které zeštíhlelo o 675 míst, což je úbytek o 53 %. Hodně postižené je také Celní ředitelství Ústí nad Labem, které má oproti roku 2003 o 516 míst méně, což činí snížení o 42 %.

Jedno celní ředitelství má dnes oproti době před vstupem do EU paradoxně o 306 systemizovaných míst více. Jedná se o Celní ředitelství Praha. Nejde však o žádné překvapení, jelikož toto celní ředitelství vždy oproti jiným jednoznačně vyčnívalo jak v množství odvedené práce, tak v počtu vybraných prostředků do státního rozpočtu. V obou těchto ukazatelích činil několik let před vstupem do EU podíl Celního ředitelství Praha v rámci celé celní správy vždy přes 40 %. Teprve v rámci transformace celní správy byl nepoměr mezi kvantitou odvedené práce a počtem zaměstnanců napraven. Dalším důležitým faktorem proč byl Celnímu ředitelství Praha po vstupu do EU navýšen počet zaměstnanců je fakt, že se v jeho územním obvodu nachází letiště Praha – Ruzyně, které je v současné době jediným významným vstupním místem na území České republiky pro zboží z třetích zemí.

Za nejsložitější problém pokládám skutečnost, že provedení všech nutných změn v činnosti celních orgánů nešlo realizovat před vstupem do EU, ale až po tomto datu. Do doby vstupu působily spíše opačné tendence, tj. tendence ke zvyšování počtu celníků z důvodu objektivně rostoucího objemu zahraničního

obchodu s dopadem na zatížení celních úřadů jak na hranicích, tak ve vnitrozemí. Považuji za velký úspěch celní správy, že již od roku 2000 počet celníků i za cenu dočasných problémů nezvyšovala. Pokud by tehdy počet celníků narůstal, byl by problém s redukcí počtu zaměstnanců po vstupu do EU ještě mnohem bolestnější.

3.2 Dopady na státní rozpočet

Po vstupu ČR do EU se daly předpokládat významné dopady do příjmové i výdajové části státního rozpočtu. Ve výdajové části jde zejména o dopady v souvislosti s uvolněním 2344 zaměstnanců celních orgánů a provozní náklady na zajištění činnosti celních orgánů. Jedná se o zákonné výdaje při uvolnění zaměstnance ze služebního poměru s průměrnou výší příspěvku za službu 8058 Kč (vypláceno měsíčně), což při počtu 1600 uvolněných celníků činí ročně cca 154 milionů Kč. Dále výdaj na odchodné, které při průměrné době služby 7 let na jednoho celníka činí 30512 Kč, což představuje jednorázový výdaj ve výši cca 48 milionů Kč. Na druhé straně uvolnění uvedeného počtu zaměstnanců znamená postupné snížení ročních plánovaných mzdových výdajů celních orgánů o cca 350 milionů Kč. Ke snížení výdajů ze státního rozpočtu dále došlo v položce poskytování naturálních náležitostí celníkům ve služebním poměru ve výši asi 10 milionů Kč ročně.

Zcela zásadní změnou je celková výše finančních prostředků zajišťovaných celními orgány v příjmové části státního rozpočtu za clo a daně vybírané při dovozu zboží. Za rok 2000 činily celkové celní a daňové příjmy spravované celními orgány 263,3 miliard Kč, v následujících letech se kromě roku 2002 neustále zvyšovaly. Změna charakteru zbožívé výměny, jinými slovy výrazný pokles objemu zahraničního obchodu v pojetí před vstupem do EU, přinesl po vstupu ČR do EU výrazný pokles částky v příjmech státního rozpočtu. Z pohledu činnosti celních orgánů došlo následně k výraznému snížení příjmů z DPH, jelikož zhruba 80 % objemu zahraničního obchodu ČR před vstupem do EU se změnilo na vnitřní obchod v rámci EU. Převážná část z 241 miliard Kč DPH vybraných v roce 2003 celními orgány při dovozu zboží přešlo do správy finančních orgánů jako součást vnitrostátního daňového řízení. Naopak přechod celé správy SPD do kompetence celních orgánů přinesl zvýšení příjmů státního rozpočtu zajišťovaných celními orgány. V následující tabulce uvádím přehled příjmů a výdajů celní správy

za posledních šest let (v tisících). V tabulce nejsou výdaje za rok 2005 (nepodařilo se mi je získat), což však není pro porovnání tak důležité.

Tab. č. 4: Příjmy a výdaje celní správy v letech 2000 – 2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
clo	13 611 712	10 015 406	9 774 550	10 251 729	6 803 304	5 192 356
SPD	40 173 776	42 707 890	40 880 423	41 249 495	87 751 328	112 703 252
DPH	209 439 670	233 999 614	224 089 339	241 063 900	142 170 775	3 471 910
Příjmy celkem	263 225 158	286 722 910	274 744 312	292 565 124	236 725 407	121 367 518
Výdaje celkem	3 985 065	4 320 282	4 245 469	4 701 540	4 741 003	

Zdroj: Portál celní správy

Rozdíl v příjmech celní správy se ještě v roce 2004 neprojevil úplně, jelikož první čtyři měsíce tohoto roku jsme v Evropské unii ještě nebyli. Přesto je zde výrazný pokles příjmů oproti roku 2003 o cca 55,8 mld. Kč. Srovnání s rokem 2005 už není v podstatě možné, protože dle § 23 zákona o dani z přidané hodnoty celní orgány od 1.1.2005 nevyměřují a nevybírají daň z přidané hodnoty při dovozu zboží z třetích zemí plátcům daně, pokud zboží má být propuštěno do režimů s povinným placením daní. Dovozece – plátce daně vypořádává DPH v rámci daňového přiznání obdobným způsobem jako při intrakomunitárních dodávkách zboží, správcem daně v těchto případech již nejsou celní úřady, ale finanční úřady. V praxi to znamená, že celní orgány vyměřují a vybírají DPH pouze neplátcům daně a při dovozu zboží, které nemá obchodní charakter (laicky řečeno pro vlastní potřebu), což je vzhledem k vybrané dani z přidané hodnoty z předchozích let částka zcela zanedbatelná. Výraznému zvýšení výběru spotřební daně celními orgány po vstupu do EU se budu věnovat později.

Pokud jde o samotné clo, lze z výše uvedené tabulky vyčíst, že se tři roky před vstupem do EU pohyboval jeho výběr vždy kolem 10 mld. Kč ročně. Očekávalo se, že po vstupu do EU výběr cla velmi poklesne, odhad se pohyboval kolem 0,7 mld. Kč příjmu státního rozpočtu, což by znamenalo vybírat ročně 2,8 mld. Kč, jelikož z vybrané částky cla jsou členské státy EU povinny odvádět do rozpočtu Evropské unie 75 % a pouze 25 % si ponechávají na pokrytí nákladů spojených s výběrem cla. Za pouhých osm měsíců roku 2004, kdy už jsme byli v EU, bylo vybráno cca 2,7 mld. Kč (z toho byly cca 2 mld. Kč odvedeny do unijního rozpočtu). V roce 2005 pak bylo vybráno cca 5,2 mld. Kč (do státního

rozpočtu bylo odvedeno pouze 1,1 mld. Kč z této částky, zbytek, tj. 4,1 mld. Kč do rozpočtu unijního) oproti předpokládaným 2,8 mld. Kč. Vypadá to tedy tak, že dopad vstupu do EU na výběr cla není a asi ani v následujících letech nebude tak výrazný, jak se předpokládalo. K nárůstu vybraného cla oproti předpokladům došlo z důvodu zvýšeného dovozu z Číny, ale také díky důsledné aplikaci celních předpisů Evropské unie.

3.3 Změna hospodaření s objekty celní správy

Úkolem uloženým vládou v usnesení č. 653/2002 také bylo připravit návrh změny příslušnosti k hospodaření s majetkem státu, který nebude po vstupu do EU celními orgány užíván. Jednalo se o objekty hraničních přechodů, které v důsledku zrušení pravidelných celních kontrol ke dni vstupu nebyly pro plnění úkolů celních orgánů potřebné. Celková účetní hodnota nemovitého majetku spravovaného celními orgány na hranicích i ve vnitrozemí představovala před vstupem do EU částku téměř 124 milionů Kč (pozemky) a více než 5 miliard Kč (budovy), způsob užívání některých objektů na státní hranici měl charakter společného provozu s orgány Ministerstva vnitra (Police ČR) a orgány sousedních států na základě mezinárodních smluv o ulehčení pohraničního odbavování (tzv. společných službách). V souladu s usnesením vlády ze dne 13. ledna 2003 č. 56 byla vypracována Rámcová dohoda o změně příslušnosti k hospodaření s majetkem státu a převedení veškerého nemovitého majetku a části movitého majetku na silničních hraničních přechodech z Ministerstva financí (Generálního ředitelství cel) na Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových, a to včetně obslužného personálu. Rámcová dohoda byla uzavřena 31. března 2004 a na jejím základě bylo do konce roku 2004 předáno celkem 63 hraničních přechodů v celkové hodnotě 3,551 mld. Kč.

Jsem toho názoru, že v této oblasti celní orgány beze zbytku obstály, jelikož předat během pouhých osmi měsíců 63 hraničních přechodů v tak obrovské hodnotě nebyl vůbec jednoduchý úkol. Uznání splnění tohoto úkolu musí být o to větší, že k některým starším objektům se jen velmi těžce sháněla veškerá potřebná dokumentace, kterou Úřad pro zastupování státu ve věcech majetkových při převzetí vyžadoval.

3.4 Dopady na celní řízení

Celní řízení bylo před vstupem do Evropské unie jedinou významnou činností, kterou celní správa vykonávala. Až do vstupu do EU se počet celních prohlášení projednaných v dovozu i ve vývozu rok od roku neustále zvyšoval, a proto více než devět tisíc zaměstnanců celní správy mělo problém tento nápor zvládat. V tu dobu nepřicházelo vůbec v úvahu, že by celní správa vykonávala jakoukoli jinou kompetenci. Po vstupu do EU se však celní řízení postupně stává oblastí činnosti, která postupně ztrácí z hlediska množství na významu a tomu odpovídá také počet celníků, kteří v současné době celní řízení na celních úřadech provádějí. Přesto zůstává důležitou činností nikoli jako dříve z pohledu fiskálního, ale například z důvodu ochrany spotřebitele a mnoha jiných. Jako jednoznačný důkaz poklesu vykonávané práce v oblasti celního řízení uvádím následující tabulku, ve které jsou uvedeny počty projednaných celních prohlášení českými celními úřady před a po vstupu do EU.

Tab. č. 5: Počet celních prohlášení v letech 2000 – 2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Dovoz	2 903 796	3 047 741	3 188 770	3 340 027	1 551 297	502 398
Vývoz	2 631 539	2 766 904	2 916 121	3 244 920	1 447 544	505 305
Dokladů celkem	5 535 335	5 814 645	6 104 891	6 584 947	2 998 841	1 007 703

Zdroj: Portál celní správy

Při porovnání roku 2003 s rokem 2005 se množství práce v této oblasti po vstupu do EU snížilo zhruba o 85 %. Záměrně neporovnávám údaje s rokem 2004, jelikož v následující tabulce srovnávám dvě období roku 2004, tj. před vstupem do EU a po vstupu do EU, mezi sebou.

Tab. č. 6: Počet celních prohlášení v roce 2004

	leden – duben 2004	květen – prosinec 2004
Dovoz	1 174 766	376 531
Vývoz	1 150 406	297 138
Dokladů celkem	2 325 172	673 669

Zdroj: Portál celní správy

Z uvedené tabulky za rok 2004 je pokles počtu celních prohlášení naprosto jednoznačný. V období po vstupu do EU, které bylo dvojnásobně delší než období, kdy jsme v EU ještě nebyli, je počet celních prohlášení o cca 70 % menší.

Pokles počtu celních prohlášení po vstupu do EU je z výše uvedených tabulek naprosto zřejmý, ale paradoxně se velmi zvýšily časové nároky na projednání celních prohlášení, neboť součástí celního řízení je celá řada nových unijních celních procedur, např. aplikace Integrovaného tarifu Společenství, správa kvót nebo kontrola dodržování předpisů Společné zemědělské politiky. V oblasti celního řízení se tedy musela česká celní správa zcela přizpůsobit Evropské unii, například tím, že musela převzít společný celní sazebník (TARIC) nebo musí vykonávat společnou zemědělskou politiku.

3.4.1 TARIC

Při celním řízení aplikují celní orgány členských států Evropské unie TARIC, což je databanka informací o opatřeních. Obecně používaná zkratka TARIC je složena z francouzského Tarif intégré des Communautés européennes – česky Integrovaný tarif ES. TARIC obsahuje opatření tarifního i netarifního charakteru a je naprosto nezbytný pro efektivní a správnou činnost celní správy každého členského státu EU, je nástrojem pro praktické provádění celní a zahraničně obchodní politiky unie. A to nástrojem nepostradatelným. Na jeho akceptaci a správnou aplikaci v praxi je proto Evropskou komisí kladen zvláštní důraz. Také proto, že jeho existence je zakotvena v právním řádu EU, konkrétně v nařízení č. 2658/1987. [6]

System ochrany vnitřního trhu a fiskálních zájmů EU je diametrálně odlišný od našeho národního systému, který platil do 30.4.2004. V českém celním tarifu jsme znali pouze *valorické celní sazby*, tedy celní sazby určené procentem z celní hodnoty. V EU jsou však zcela běžné *specifické celní sazby*, kdy je clo vypočítáváno podle sazby stanovené na jednotku množství zboží nebo *kombinované celní sazby* (kombinace valorického a specifického cla). To vše je navíc doplněno o aktivní zapojení celní hodnoty jako proměnné, kdy celní sazba závisí na deklarované cenové hladině zboží. Navíc může být celní sazba určena pomocí vyhodnocení splnění nebo nesplnění stanovených podmínek apod. Existují však i další rozdíly mezi konstrukcí celních sazeb platných v ČR před vstupem do EU a po vstupu do EU.

Je fakt, že celní ochrana trhu a fiskální zájem vychází ze struktury výroby, velikosti trhu a citlivosti odvětví na konkurenci zahraničního zboží. A tyto faktory nejsou v ČR a EU stejné. Od vstupu do EU můžou sice naši producenti prosazovat svoje potřeby v oblasti celní ochrany nebo naopak v oblasti širšího přístupu na trh pro zboží ze třetích zemí, ale tyto potřeby jsou konfrontovány s ostatními subjekty na společném vnitřním trhu. Po vstupu do EU z těchto důvodů nastaly případy, kdy zboží, které bylo před vstupem do EU zatíženo vysokými celními poplatky, je najednou poplatků zbaveno a naopak zboží, které nebylo clem zatíženo vůbec, je předmětem vysokých ochranných cel. Jako příklad je možné uvést dovoz zmrazeného filé z tresky pestré z Číny, kterého se v roce 2002 dovezlo přes pět tisíc tun. Tehdy dovozce clo neplatil (sazba cla v ČR byla 0 %), ale po vstupu do EU se platí clo ve výši 15 %. Rázem se zboží, které nebylo považováno za „citlivé“, stalo zbožím, které je z různých hledisek hodné zřetele.

Legislativa ES související s celně-tarifním zařazováním zboží podle integrovaného celního sazebníku Společenství (TARIC) má značný dopad na provádění obchodní a ekonomické politiky. Je zejména zárukou jednotnosti při uplatňování tarifních i netarifních opatření pro ekonomické subjekty ve všech členských státech. Kromě technické oblasti denního přebírání datových souborů pomocí počítačových systémů řízených Komisí EU je významná i vazba na procedurální řešení průběhu samotného celního řízení při aktuálním určování výše celní sazby a výpočtu konkrétní výše celního dluhu. V národní úpravě se proto propojila s daňovým řízením při dovozu zboží. Správa tohoto systému je velmi náročná na technické a komunikační řešení.

3.4.2 Celní kvóty a celní stropy

Spravování celních kvót a celních stropů je ve všech členských státech Společenství jednotné. Správa celních kvót řízených je zajišťována metodou „First-come-first-served“ (v ČR nazývanou „Kdo první přijde, je dřív na řadě“).

Celní kvóty jsou určeny množstvím zboží (vyjádřené měrnou jednotkou nebo hodnotou) pro dané období, které může být propuštěno do režimu volného oběhu za zvýhodněnou celní sazbu. Jsou společné pro všechny členské státy Společenství.

Celní stropy jsou určeny množstvím zboží (vyjádřené měrnou jednotkou nebo hodnotou) pro dané období, které může být propuštěno do režimu volného oběhu za zvýhodněnou celní sazbu. Jsou společné pro všechny členské státy Společenství. Na rozdíl od celních kvót může být zvýhodněná celní sazba uplatňována i po překročení stanoveného množství.

Celní sazby v rámci celních kvót a celních stropů se uplatní pouze při propuštění zboží do režimu volného oběhu. Rozhodující pro použití celních kvót a celních stropů je datum přijetí celního prohlášení. Čas přijetí celního prohlášení v jednom kalendářním dni není rozhodující, všechny návrhy na čerpání celní kvóty nebo celního stropu podané v jednom kalendářním dni jsou považovány za podané ve stejnou dobu.

Celní kvóty mohou být přiznány až do jejich vyčerpání. Pokud množství všech zaslaných požadavků ze všech členských států Společenství v rámci jedné celní kvóty za jeden kalendářní den přesáhne její zůstatkové množství, je na každý požadavek přidělena poměrná část deklarovaného množství zboží. Pro lepší pochopení fungování tohoto systému uvádím následující příklad.

Příklad:

Celkové požadované množství ze všech členských států Společenství za jeden den je 10 000. Zůstatkové množství (Balance) celní kvóty je 5 000. Poměrná část tedy činí 50%.

Tab. č. 7: Příklad na čerpání zůstatkového množství celní kvóty

Stát	Požadované množství	Přidělené množství
Česká republika	500	250
	1500	750
Polsko	2500	1250
	1500	750
Německo	4000	2000
Celkem	10000	5000

Zdroj: Portál celní správy

Je-li celní kvóta vyčerpána, zboží bude propuštěno s uplatněním další nejuvýhodnější celní sazby, pokud jsou splněny všechny podmínky pro její použití.

Vydá-li Komise podle čl. 20 odst. 5 písmeno b) celního kodexu nařízení, kterým zastaví uplatnění zvýhodněné celní sazby v rámci celního stropu, přestane být zvýhodněná celní sazba uplatňována. Podnět k vydání nařízení Komise může vznést jakýkoliv členský stát Společenství.

Nové celní kvóty a nové celní stropy jsou stanovovány nařízeními Rady. Jejich seznam, včetně stanoveného množství a celních sazeb pro následující rok, předává Evropská komise členským státům vždy koncem předchozího roku. Pokud dojde k otevření dalších celních kvót nebo celních stropů v průběhu kalendářního roku, jsou rovněž stanoveny nařízeními Rady. K znovuotevření celní kvóty dochází v případech, kdy se vrátí určité množství do již uzavřené celní kvóty. Znovuotevření kvóty je rovněž stanoveno nařízením Rady.

Celní kvóty nejsou pro českého celníka ničím novým, systém čerpání je však v Evropské unii odlišný. Jelikož Česká republika není tak veliký stát, bylo možné před vstupem do EU kontrolovat čerpání kvót elektronickou formou komunikace mezi celními úřady a Generálním ředitelstvím cel. Touto operativní cestou bylo možné okamžitě zjistit, že při konkrétním dovozu v konkrétní hodinu byla kvóta vyčerpána. Evropská unie je však kolos o 25 zemích, a proto musí jednotlivé členské země své požadavky na čerpání kvót odesílat do Bruselu, kde se po uplynutí dne vyhodnotí. V této oblasti tedy považují vstup do EU za krok zpět.

3.4.3 Společná zemědělská politika

Společná zemědělská politika představuje složitou problematiku, ve které celní orgány plní úkoly v rámci mechanismů obchodování se zemědělskými produkty se třetími zeměmi. Téměř všechny právní normy týkající se SZP jsou vydávány ve formě nařízení, tedy právních nástrojů bezprostředně závazných pro všechny členské státy. Lze tedy konstatovat, že společná zemědělská politika patří k těm politikám, při jejichž formulaci a prosazování orgány EU hrají dominantní roli. Společná zemědělská politika je založena na třech principech, jejichž smyslem je pozitivně ovlivňovat vývoj zemědělství členských států Evropské unie, zejména zajistit vyšší produkci a stabilizovat zemědělský sektor.

Krokem, který automaticky následoval na tyto principy, bylo uzavření vnějších hranic Společenství.

K těmto principům patří:

- **princip jednotného trhu** – představuje volný pohyb zemědělských produktů mezi členskými státy Evropské unie,
- **princip preference Společenství** – prosazuje přednost odbytu produktů vyrobených ve Společenství,
- **princip finanční solidarity** – náklady na společnou zemědělskou politiku jsou hrazeny společně v rámci Společenství, finanční prostředky proudí do jednotlivých členských států přes Evropský zemědělský záruční a orientační fond (EAGGF).

Evropská unie poskytuje tzv. vývozní náhrady na podporu vývozu svých zemědělských produktů, které jsou však poskytovány pouze výrobcům ve zpracovatelském průmyslu z EU a to za předpokladu, že používají na vstupech suroviny z EU. Tyto vývozní náhrady vyrovnávají rozdíly mezi cenou platnou v EU (vyšší) a tržní cenou na světovém trhu (nižší).

V rámci České republiky je oblast společné zemědělské politiky legislativně upravena zákonem č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu (SZIF) a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Od 1.5.2004 má SZIF status platební agentury.

Celní orgány vykonávají v oblasti společné zemědělské politiky od 1.5.2004 tyto činnosti:

- provádění kontroly zboží v souladu s nařízením Rady (EHS) č. 386/90, o sledování prováděném při vývozu zemědělských produktů,
- provádění kontroly zboží v souladu s nařízením Komise (ES) č. 2090/2002, kterým se stanoví prováděcí pravidla Rady (EHS) č. 386/90 pokud jde o fyzické kontroly prováděné při vývozu zemědělských produktů, na něž se poskytují náhrady,

- provádění fyzických kontrol zboží v souladu s nařízením Komise (ES) č. 3122/94, kterým se stanovují kritéria pro analýzu rizik u zemědělských produktů s nárokem na náhrady (dle tohoto nařízení musí být prokazatelné, že tyto kontroly byly provedeny bez předchozího varování u 5 % exportních deklarací za každý celní úřad, každý kalendářní rok a produkt),
- potvrzování dokumentu T5 dle nařízení Komise (EHS) č. 2454/93,
- provádění následných kontrol,
- kontrolu rozhodnutí SZIF o poskytnutí dotace a kontrolu plnění podmínek poskytnutí dotace,
- v součinnosti se SZIF provádění kontroly poskytnutých náhrad při vývozu zemědělských výrobků a potravin,
- kontrolu plnění podmínek poskytnutí licence.

Společná zemědělská politika byla pro českou celní správu velkým oříškem, jelikož byla neprobádanou oblastí, kterou nebylo možné si předem osahat, přitom na ní klade Evropská unie velký důraz. Důkazem, že není možné v této oblasti cokoli podcenit, je několik kontrol komisařů Evropské komise v letech 2004 a 2005, kteří u zcela konkrétních celní prohlášení zjišťovali, zda byly podmínky stanovené předpisy EU splněny. V případě zjištění neplnění těchto předpisů celními orgány by následovaly sankce Evropské unie vůči České republice, což se zatím naštěstí nestalo.

Za jednoznačně největší problém v rámci společné zemědělské politiky považují povinný způsob kontroly čisté hmotnosti dovezených banánů celními orgány. Článek 290a celního kodexu stanovuje, že **čistá hmotnost** banánů musí být kontrolována nejméně u 10 % dovozních celních prohlášení za jeden rok na jeden celní úřad. Jedná se o nepředstavitelně složitý mechanismus, kdy musí být čistá hmotnost banánů zkontrolována u nejméně patnácti jednotek balení. To v praxi znamená, že musí být banány vybaleny z kartonu i dalších obalů (folie) a pak se teprve váží, aby byla zjištěna skutečně čistá hmotnost banánů bez obalů. Osobně považují tyto kontroly za zbytečně byrokratické, které málokdy splní svůj

účel. Každému musí být jasné, že banány během dlouhé přepravy něco ze své původní hmotnosti ztratí, takže se hmotnost uvedená v průvodních dokladech se skutečnou v podstatě shodovat nemůže.

3.4.4 Ochrana spotřebitele

Tato nová role celní správy přímo souvisí se vstupem do Evropské unie. Jedná se především o ochranu duševního vlastnictví, kontrolu bezpečnosti výrobků včetně potravin a pochopitelně i o kontrolu stánkového prodeje na tržnicích. Ta byla výrazně zaktivizována již na sklonku roku 2002. Ve snaze zvýšit efektivitu kontrol u zboží porušujícího některá práva duševního vlastnictví byl novelizován zákon č.191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží porušujícího některá práva duševního vlastnictví. Novela zákona zaručuje minimalizaci nákladů na ničení propadlých nebo zabraných padělků tím, že za stanovených podmínek je možné použít padělky např. k charitativním účelům. Tato změna reagovala na významnou občanskou i mediální iniciativu, jež požadovala, aby se takové zboží neničilo, ale využilo se pro humanitární účely. Cílem změny zákona byla, mimo jiné, snaha, aby padělky a nedovolené napodobeniny bylo možné, pochopitelně po příslušné úpravě, bezplatně převést pro další využití.

Celní orgány kontrolují u výrobků, které jsou dováženy ze třetích zemí, tyto skutečnosti:

- zda výrobek nebo série výrobků vykazuje znaky, které vyvolávají podezření na existenci vážného a bezprostředního ohrožení zdraví a bezpečnosti při použití tohoto výrobku za běžných a předvídatelných podmínek,
- zda jsou výrobky, zejména hračky, léčiva a potraviny, doprovázeny dokladem a označením, které jsou stanoveny v příslušných právních předpisech,
- zda je výrobek opatřen informacemi umožňujícími posouzení rizik spojených s jeho užíváním nebo jakýmkoliv informacemi, které mají vztah k bezpečnosti výrobku (např. návod),

- zda je výrobek v souladu se zvláštními právními předpisy opatřen údaji, které jsou potřebné k identifikaci výrobce a výrobku, popřípadě série výrobků.

Pokud celní orgán zjistí, že výrobek nebo série výrobků vykazuje nedostatky podle příslušných právních předpisů, přeruší celní řízení o propuštění zboží do volného oběhu ve smyslu § 11 odst. 2 zákona č. 102/2001 Sb., o obecné bezpečnosti výrobků a požádá příslušný orgán dozoru o závazné stanovisko. Za příslušný orgán dozoru se považuje orgán, který je na základě zvláštního právního předpisu oprávněn vydávat závazné stanovisko o bezpečnosti výrobku podléhajícímu jeho působnosti. Mezi orgány dozoru patří Česká obchodní inspekce, Státní ústav pro kontrolu léčiv, Státní zemědělská a potravinářská inspekce, Česká inspekce životního prostředí, Krajské hygienické stanice, Státní veterinární správa, Ústřední kontrolní a zkušební ústav zemědělský a Ústav pro státní kontrolu veterinárních biopreparátů a léčiv.

Je určitě dobře, že je celní správa pověřena pravomocemi za účelem ochrany spotřebitele při dovozu zboží z třetích zemí. Je samozřejmé, že s tím musím jako občan souhlasit, jelikož je správné, že se celníci nestarají pouze o to, kolik ze zboží vyberou cla, ale také o to, zda výrobky nemůžou poškodit zdraví spotřebitele. Určitě je snazší toto nebezpečí eliminovat při dovozu zboží než až v době, kdy jsou dovezené výrobky na pultech obchodů.

3.4.5 INTRASTAT

INTRASTAT je statistický systém, který slouží k zjišťování údajů o pohybu zboží uvnitř Evropské unie. Začal se v EU používat od roku 1993, kdy se bývalé Evropské společenství transformovalo do kvalitativně jiného celku. Jeho sledování je upraveno nařízením Rady (EHS) č. 3330/91, o statistice obchodu se zbožím mezi členskými státy.

Systém INTRASTAT je závazný a ve svých základních principech stejný ve všech členských státech EU. Pokud jde o zajištění a provoz systému INTRASTAT, jednotlivé členské státy EU toto řeší tak, jak to nejlépe vyhovuje jejich státní administrativě. V mnoha zemích zajišťují INTRASTAT národní statistické úřady

(např. Nizozemí, Německo), jinde to jsou národní úřady celní správy (Francie), výjimečně i národní banka (Belgie). V České republice na systému INTRASTAT participují Český statistický úřad a celní správa. Největší díl práce je však na celních orgánech. Již dne 14.1.2003, tj. více jak rok před vstupem do EU, podepsal generální ředitel Generálního ředitelství cel a předsedkyně Českého statistického úřadu společnou dohodu o spolupráci v oblasti zpracování údajů, která upravuje rozdělení činností v systému INTARSTAT.

Firmy předávají v souladu s vyhláškou č. 200/2004 Sb., o statistice vyváženého a dováženého zboží a způsobu sdělování údajů o obchodu mezi Českou republikou a ostatními členskými státy Evropských společenství, požadované údaje na celní úřad místně příslušný podle jejich sídla uvedeného v Obchodním rejstříku nebo v živnostenském listu, a to nejpozději do 12. pracovního dne měsíce následujícího po vykazovaném období. Před prvním předáním výkazu je každá firma, případně její zástupce, povinna zaregistrovat se na příslušném celním úřadu.

Povinnost vyplnit a předat výkaz pro INTRASTAT celnímu úřadu firmě vzniká, jestliže fakturovaná hodnota *odeslaného zboží* překročila v kumulaci od začátku roku částku 4 milionů Kč nebo fakturovaná hodnota *přijátého zboží* překročila v kumulaci od začátku roku částku 2 milionů Kč. Sledovaným obdobím je kalendářní měsíc, ve kterém začal pohyb odeslaného zboží nebo skončil pohyb přijátého zboží.

Sběr statistických dat zajišťuje cca 120 pracovníků celní správy na úrovni celních úřadů, a to elektronicky nebo formou tiskopisů. Pracovníci dále zajišťují primární kontrolou správnosti těchto dat a prvotní zpracování tiskopisů, informační a poradenskou činnost pro respondenty, odesílání dat do centra, upomínání subjektů, ukládání sankcí za nesplnění předpisů atd. Generální ředitelství cel provádí souhrnné zpracování, poskytuje data pro účely kontroly daňové povinnosti ekonomických subjektů a zasílá data na Český statistický úřad.

3.5 Správa spotřebních daní

O tom, že česká celní správa převezme kompletní správu spotřebních daní, nebylo již několik let pochyb. Zákon se totiž připravoval od roku 2001, byl dokonce již v roce 2002 předložen Poslanecké sněmovně, ale ta ho vzhledem k volbám v roce 2002 neprojednala.

Převzetí správy spotřebních daní celními orgány je naprosto logické vzhledem k charakteru spotřebních daní. V téměř všech zemích Evropské unie, včetně zemí, které vstoupily do EU 1. května 2004 společně s námi, vykonávají správu spotřebních daní právě celní orgány. Instituty obsažené v zákoně o spotřebních daních jsou velmi podobné institutům, které celní orgány provádějí již mnoho let. Povolení k užívání vybraných výrobků osvobozených od daně je velmi podobné propouštění výrobků do volného oběhu s podmíněným osvobozením od cla, systém daňových skladů je pak obdobný jako u celních skladů atd.

Zásadní změnou v novém zákoně o spotřebních daních je skutečnost, že dle dřívějšího zákona se výrobky, které byly předmětem spotřební daně, zdaňovaly v České republice co nejbližší tuzemskému výrobcí nebo dovozci. Znamenalo to, že tyto výrobky se po českých silnicích a železnicích dopravovaly převážně již zdaněné. V Evropské unii a podle nového zákona také v České republice se spotřební daň fakticky vybírá co nejbližší místu spotřeby. Rozlišují se den vzniku daňové povinnosti (výroba nebo dovoz) a den vzniku povinnosti daň přiznat a zaplatit. V mezidobí mezi těmito dvěma dny se výrobek nachází v režimu podmíněného osvobození od daně, kdy sice již vznikla daňová povinnost, ale ještě nevznikla povinnost daň přiznat a zaplatit. To znamená, že v tomto režimu se výrobky skladují a dopravují dosud nezdaněné. Vzhledem k možným daňovým únikům je v zákoně zahrnuto opatření umožňující důslednou kontrolu skladování a pohybu nezdaněných výrobků. Zavádí se systém daňových skladů, stanoví se přísné podmínky pro dopravu nezdaněných výrobků apod.

Zákon o spotřebních daních byl nakonec schválen až 24.10.2003, což bylo takřka o 4 měsíce později oproti původním představám celní správy. Účinnost zákona byla stanovena k 1. lednu 2004, tj. ještě před vstupem do Evropské unie. Ustanovení týkající se vydávání zvláštních povolení na užívání výrobků

osvobozených od spotřební daně a povolení k provozování daňových skladů však nabyla účinnosti již dnem vyhlášení, tj. 24.10.2003. V zákoně bylo stanoveno, že právnické nebo fyzické osoby, které chtějí od 1. ledna 2004 být uživatelem nebo provozovatelem daňového skladu nebo chtějí využívat zvláštního povolení na užívání výrobků osvobozených od spotřební daně, jsou povinny podat návrh na vydání takového povolení do 30 dnů ode dne vyhlášení zákona. [7] V řádném termínu (tedy do 24.11.2003) bylo podáno prostřednictvím celních úřadů 303 návrhů na provozování daňových skladů výrobců a 58 distribučních skladů. S pozdním termínem bylo doručeno dalších 69 návrhů výrobců a 12-ti distributorů. V případě návrhů na vydání zvláštního povolení k užívání vybraných výrobků osvobozených od daně bylo v termínu podáno 694 návrhů a po termínu 512 návrhů. Všechny subjekty dostaly k Vánocům či k Novému roku „Rozhodnutí“ a celní správa učinila další krok na cestě České republiky do Evropské unie.

3.5.1 Zhodnocení výběru SPD

Správa spotřebních daní v roce 2004 se odehrála již plně v režii celní správy. V tomto roce bylo celními úřady provedeno 2416 platných registrací plátců spotřební daně a 2190 platných záznamů k vydaným povolením (k provozování daňového skladu, oprávněného příjemce, k užívání vybraných výrobků osvobozených od daně, prodej za ceny bez daně).

V dopravě vybraných výrobků v režimu podmíněného osvobození od daně byl zaznamenán nárůst v souvislosti se vstupem do Evropské unie. Zatímco v prvních čtyřech měsících se pohyboval počet ukončených doprav v průměru cca 4500 doprav měsíčně, po vstupu do EU tento počet vzrostl na průměrných cca 11500 doprav měsíčně. Celkem bylo za rok 2004 ukončeno 103355 doprav vybraných výrobků v režimu podmíněného osvobození od daně. Na tomto počtu se největší měrou podílely Celní úřady Praha D5, Plzeň, Benešov, Ústí nad Labem, Mělník, České Budějovice a Most, které měly podíl na všech dopravách cca 45 %.

Fakta o výběru spotřební daně v roce 2004 s předchozími roky lze bohužel srovnávat jen velmi obtížně. Ačkoliv mou snahou bylo získat co možná nejpresnější informace o příjmech do státního rozpočtu a jejich srovnání

s předcházejícím rokem, je každé takové srovnání zavádějící. Vzhledem k tomu, že správa spotřebních daní se změnila nejen v osobě správce, ale svou roli zde sehrály i jiné okolnosti, jako je změna sazeb u některých vybraných výrobků, která ne vždy přináší zvýšení příjmů, ale někdy je důvodem poklesu poptávky zbytných výrobků, to znamená výrobků, které lze nahradit obdobnými se stejnými užitnými vlastnostmi. To se projevilo zejména u perlivých a dezertních vín a v omezené míře i u lihovin. Naopak kuřáci se své „drogy“ nezbavili. Rovněž zvýšení sazby z minerálních olejů nezpůsobilo pokles provozu vozidel na silnicích. Dalším významným faktorem, který znemožňuje objektivní srovnání, je změna splatnosti spotřební daně a odstranění zálohových plateb. Alespoň trochu objektivní srovnání lze provést v oblasti porovnání výběru spotřební daně podle jednotlivých komodit. Výsledky jsou uvedeny v následující tabulce.

Tab. č. 8: Porovnání příjmů SPD za období 2003 a 2004

Druh SPD	Rok 2003	Rok 2004	Rozdíl	%
SPD z vína a meziproductů	310 540 039	235 500 954	-75 039 085	75,8
SPD z minerálních olejů	58 412 298 899	67 191 416 629	8 779 117 730	115,0
SPD z lihu	5 514 211 978	5 305 371 716	-208 840 262	96,2
SPD z piva a meziproductů	3 585 399 177	3 613 522 609	28 123 432	100,8
SPD z tabák. výr. a nálepek	17 691 214 935	21 524 553 743	3 833 338 808	121,7
Celkem	85 513 665 028	97 870 365 651	12 356 700 623	114,5

Zdroj: Portál celní správy

Na celkové vybrané částce za rok 2004 se celní správa podílela cca 87,7 mld. Kč, zbytek, tj. cca 10,2 mld. Kč vybrala ještě daňová správa, jelikož se jednalo o zaplacení spotřební daně z předešlých let, kdy ještě byla správcem vnitrozemské spotřební daně.

V současné době již známe také výsledky výběru spotřebních daní za rok 2005. V následující tabulce proto opět provedu porovnání výběru spotřební daně podle jednotlivých komodit.

Tab. č. 9: Porovnání příjmů SPD za období 2004 a 2005

Druh SPD	Rok 2004	Rok 2005	Rozdíl	%
SPD z vína a meziproductů	235 500 954	308 335 216	72 834 262	130,9
SPD z minerálních olejů	67 191 416 629	77 689 538 967	10 498 122 338	115,6
SPD z lihu	5 305 371 716	5 774 327 450	468 955 734	108,8
SPD z piva a meziproductů	3 613 522 609	3 503 152 557	-110 370 052	96,9
SPD z tabák. výr. a nálepek	21 524 553 743	25 427 898 110	3 903 344 367	118,1
Celkem	97 870 365 651	112 703 252 300	14 832 886 649	115,1

Zdroj: Portál celní správy

Srovnání ve výše uvedené tabulce je již zcela objektivní, jelikož v letech 2004 a 2005 byl naprosto stejný systém výběru spotřebních daní. Z tabulky je zřejmé, že vzrostl výběr spotřební daně u všech komodit, kromě piva. Je nutné podotknout, že výběr spotřební daně z tabákových výrobků je částečně zkreslen, jelikož sazby SPD z této komodity byly v roce 2005 zvýšeny. Myslím, že trend nárůstu výběru spotřebních daní bude pokračovat také v následujících letech, na čemž bude mít velký podíl kvalitně odvedená práce celníků.

Celní správa nespravuje pouze výběr spotřební daně, ale také vratky spotřební daně u „diplomatů, tepla a zelené nafty“. Hned v prvních měsících roku 2004 se mohly některé daňové subjekty přesvědčit, že to, co za dřívějšího správce daně bylo přehlíženo nebo nad čím bylo přivíráno „očko“, nebude nový správce přehlížet ani tolerovat. A tak některé subjekty, které samy barvily topné oleje a zároveň je spotřebovávaly pro výrobu tepla, doplatily na neznalost nového zákona a nebyl jim přiznán žádný nárok na vratku spotřební daně. V roce 2004 vyplatila celní správa z příjmů SPD oprávněným osobám na vratkách celkem cca 1,87 mld. a v roce 2005 cca 2,25 mld.

Nový zákon a několik účinných zásahů na tržnicích a tržištích pomohlo vymýtít nezdaněný alkohol z těch, pro Českou republiku po revoluci oblíbených „supermarketů“ pro chudé. Zároveň s tím se podařilo vytlačit z těchto míst i prodej nekolokovaných cigaret a jiných tabákových výrobků. Není to však nový nešvar, proti tomuto problému bojoval bez účinných donucovacích prostředků i předchozí správce daně.

Jiná doba nastala na známých či méně proslulých tržnicích a tržištích již po uplynutí několika málo dnů z roku 2004. Ubylo stánků, u mnoha stávajících se změnil sortiment zboží. Zákaz prodeje lihovin a tabákových výrobků na tržištích nebo v tržnicích některé občany překvapil, jiní to uvítali. Jedni na probíhající kontroly celníků tak hleděli se zadostiučiněním, jiní se nemohli smířit s tím, že už levnější alkohol na jim známých místech nekoupí. Sdělovací prostředky byly v té době velmi aktivní v monitoringu, jak se v praxi naplňuje litera zákona o spotřebních daních. Nebylo dne, aby nebyl vznesen dotaz, kolik už provedla celní správa razíí a s jakým výsledkem. Že oprávnění k těmto kontrolám přísluší také České obchodní inspekci, České zemědělské a potravinářské inspekci, finančním a živnostenským orgánům či policii, už nikoho příliš nezajímalo. Zkrátka, celní správa se stala správcem spotřebních daní, tak ať se ukáže, jak do toho jde! V následující tabulce uvádím výsledky těchto kontrol za leden 2004.

Tab. č. 10: Výsledky kontrol zaměřených na dodržování zákazu prodeje tabákových výrobků a lihovin od 1.1.2004 do 31.1.2004

Celní ředitelství	Počet provedených kontrol			zboží zajištěné nebo zabrané
	pozitivní	negativní	celkem	celkem hodnota zboží (Kč)
Brno	5	54	59	639 751,00
České Budějovice	6	1	7	413 677,00
Hradec Králové	1	63	64	3 650,00
Olomouc	13	30	43	221 256,00
Ostrava	18	64	82	238 499,50
Plzeň	17	5	22	939 195,50
Praha	9	13	22	1 406 359,10
Ústí nad Labem	13	37	50	2 596 516,00
Celkem	82	267	349	6 458 903,60

Zdroj: Portál celní správy

Z tabulky je zřejmé, že celní správa se zhostila své nové kompetence s vervou a nenechala nikoho na pochybách, že chce vykonávat tuto novou činnost s velkým nasazením.

Celní správa převzala od bývalého správce daně také lihovary, jejichž schválená dokumentace byla zcela nevyhovující, přesto byla finančními úřady v tomto stavu provozována. Celníci si velmi rychle osvojili práci s lihovým měřidlem, a proto zjišťování skutečné lihovitosti již pro ně není postrachem, naopak prohlubující se teoretické znalosti i praktické zkušenosti jsou dobrým základem pro odhalování kritických míst, jež za určitých okolností mohou vést k daňovým únikům.

Specifickou oblast spotřebních daní tvoří tabákové výrobky. Podle zákona o spotřebních daních podléhají spotřební dani cigarety, cigarillos, doutníky a tabák ke kouření, a ostatní tabák, který je upravený ke kouření a určený pro jiné účely. Touto úpravou se mělo zamezit podloudnému nakládání s tabákem, který je upravený ke kouření, ale nabízený k prodeji pro jiné účely, např. pro vykuřování skleníků. Tento problém však přetrvává i nadále, neboť je velmi obtížné jednoznačně vymezit úpravu ke kouření. Na Generálním ředitelství cel proběhlo několik jednání s dovozci a výrobci tabáku a cigaret, kteří tento tabák zdaňují, a také se zástupci „druhé“ strany, tedy dovozců tabáku k vykuřování skleníků. „Druhá“ strana namítá, že úpravou ke kouření je i zabalení do obalů pro konečné spotřebitele.

V oblasti tabákových nálepek je nejdůležitější celním orgánem pobočka Kutná Hora, kterou v návaznosti na organizační změnu celní správy od 1. května 2004 převzal jako nástupnický úřad Celní úřad Kolín. Tento útvar celní správy spravuje agendu tabákových nálepek a současně je orgánem s působností v oblasti cen, což znamená, že stanovuje pevné ceny pro tabákové výrobky.

Můj názor na převzetí kompletní správy spotřebních daní celními orgány je jednoznačný. Byl to krok správným směrem. Rozdíl v příjmech SPD za rok 2003 a 2004 je více než 12 miliard Kč, což převyšuje např. vybrané clo za celý rok před vstupem do Evropské unie. Rozdíl ve vybrané spotřební dani však nepokládám za nejpodstatnější. Důležitější je fakt, že správa SPD již není okrajovou činností jako tomu bylo u finančních úřadů, kde zpravidla vykonávalo agendu SPD několik málo pracovníků jako doplněk k jiné agendě. Nebylo se co divit, že kontrola v rámci SPD byla zcela minimální a zpravidla se zaměřila pouze na chyby v daňových přiznáních. Celní správa je uniformovaný sbor, který přeci jen vzbuzuje větší

respekt než tomu bylo u civilních pracovních finančních úřadů. Celní správa vyhradila na správu SPD dostatek pracovníků, kteří věnují velkou pozornost kontrole daňových subjektů přímo „v terénu“. Toto jistě přispělo, dle mého názoru, ke zvýšení výběru SPD, protože pravděpodobnost, že bude daňový subjekt navštíven celníky v místě své provozovny je velice vysoký. Osobně pokládám uvedené skutečnosti jako důležitý faktor pro snížení daňových úniků.

3.5.2 Kolkování lihu

Dnem 1. července 2005 nabyl účinnosti zákon č. 676/2004 Sb., o povinném značení lihu a o změně zákona č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů. Veškeré činnosti spojené s aplikací tohoto zákona, to znamená registrační řízení, objednávání, prodej a vrácení kontrolních pásek, kontrolu nad dodržováním povinností stanovených zákonem zajišťují celní ředitelství a celní úřady. Některé kontrolní pravomoci jsou zákonem přiznány i dalším státním orgánům, a to Policii České republiky, České obchodní inspekci a Státní zemědělské a potravinářské inspekci.

Cílem zákona je vytvoření účinného kontrolního mechanismu zabraňujícího daňovým a celním únikům ve velkém rozsahu, ve svém důsledku by měl vést ke zvýšení výběru spotřební daně. V posledních letech totiž docházelo k meziročnímu poklesu výběru spotřební daně z lihu, a to přesto, že došlo ke zvýšení sazby spotřební daně. Naproti tomu u tabákových výrobků, které jsou kolkovány již několik let, k tomu poklesu nedochází. K omezení nezákonného nakládání s lihem přispěje skutečnost, že kontrolní páska umožňuje „sledovat“, zda výroba, dovoz, skladování, distribuce a prodej spotřebitelského balení lihu probíhá v souladu s platnými právními předpisy. Při zjištění, že během nakládání s lihem došlo k porušení celních, daňových, popřípadě jiných předpisů, lze na základě kontrolní pásky, resp. z údajů, které obsahuje, velmi přesně dohledat, kde v daném řetězci k porušení došlo. Kontrolní páska musí obsahovat údaje požadované zákonem, z nichž vyplývá potřebná identifikace – zejména registrační číslo, kód konkrétní objednávky a kód zařazení podle úrovně obsahu ethanolu. Navíc je ceninou obsahující speciální ochranné prvky včetně hologramu, díky kterým je účinně chráněna proti jejímu padělání a pozměňování. Na rozdíl od tabákové nálepky neobsahuje spotřební daň. Její hodnota se stanovuje nařízením

vlády, a to tak, že se sečtou náklady spojené s její výrobou, skladováním, evidencí a distribucí. Náležitosti kontrolní pásky, její rozměry a způsob umístění na spotřebitelském balení upravuje vyhláška Ministerstva financí.

Pro zavedení značení lihu zcela jasně svědčili zkušenosti nabyté celní správou v souvislosti s kontrolou lihovin, neboť v rámci kontrolních akcí bylo zjištěno, že v řadě obchodních řetězců byly konečným spotřebitelům nabízeny lihoviny, které byly podle informací na etiketách vyrobeny společnostmi, jež neměli k jejich výrobě příslušná povolení, neměli ani povolení k provozování daňového skladu a výroba nápojů nebyla předmětem podnikání těchto firem. Lze tedy předpokládat, že se jednalo o nezdaněné lihoviny, které byly do oběhu uváděny prostřednictvím nepřehledné distribuční sítě, často přerušené nekontaktní osobou. V těchto případech byly celní orgány nuceny velmi složitě a zdlouhavě rozkrývat síť distributorů za účelem zjištění subjektu, jenž tyto výrobky uvedl do volného daňového oběhu, a to i v případě, že se jednalo o nezdaněné lihoviny. Situace byla o to vážnější, že prodejem pochybně vyrobených lihovin se zvyšovaly nejen daňové úniky, ale i riziko ohrožení zdraví spotřebitelů v důsledku požití těchto často velmi nekvalitních lihovin. Lze předpokládat, že zavedení povinného značení lihu je výrazným nástrojem v boji s šedou ekonomikou, neboť výrazně omezí či ztíží nelegální aktivity.

Zákon se týká nedenaturovaného ethanolu, který je uveden pod kódem kombinované nomenklatury 2207 a výrobků uvedených pod kódem nomenklatury 2208, pokud celkový obsah ethanolu v těchto výrobcích činí nejméně 15 % objemových nebo více a je uzavřen ve spotřebitelském balení od 0,2 litru. Zjednodušeně lze říci, že se týká lihovin, ale nikoli vermutů, dezertních vín a medoviny.

Zákon stanoví povinnost značit od 1.7.2005 líh ve spotřebitelském balení, který bude na území České republiky vyroben nebo na toto území dovezen. Značit lihoviny kontrolní páskou tedy mají za povinnost osoby, které lihoviny na daňovém území vyrobí, dopraví z členských zemí EU, nebo dovezou ze třetích zemí. Tyto osoby se musí zároveň zaregistrovat u místně příslušného celního ředitelství. Kontrolní pásky si registrované osoby písemně objednávají a následně také odebírají u celního úřadu příslušného místa značení lihovin. Zákon dále upravuje

podmínky nakládání s lihem včetně způsobu jeho značení a evidence a výkon státní správy a kontroly nad dodržováním povinností stanovených tímto zákonem, včetně sankcí za jeho porušení.

Osoby, které prodávají a skladují lihoviny na daňovém území České republiky, byly povinny provést ke dni nabytí účinnosti zákona, tj. k 1.7.2005, inventarizaci zásob lihovin podle běžných zvyklostí a zásad zákona o účetnictví a předat v písemné podobě výsledky této inventarizace celnímu úřadu nejpozději do 31. července 2005.

Povinnost inventarizace se vztahovala nejen na výrobce a dovozce lihovin, ale na všechny osoby, které lihoviny skladují, nabízejí k prodeji a prodávají, včetně osob, které lihoviny rozlévají pro konečnou spotřebu. Týkal se tedy i velkoobchodů, supermarketů, prodejen včetně pojízdnych, hotelů, restaurací a bufetů. Prostě prakticky všech míst, kde se vyskytují uzavřené lahve lihovin, kromě domácností. Pracovníci celních úřadů a celních ředitelství proto všemi možnými formami upozorňovaly osoby, které mají provádět inventarizaci zásob lihovin, na povinnost inventarizace a seznamovaly je s připravovanou změnou. Dělo se tak prostřednictvím informačních médií všech typů, předáváním informačních letáků, a hlavně tím nejúčinnějším způsobem, osobním kontaktem, při kterém je možno přizpůsobit sdělení typu prostředí a zároveň odpovědět na případné otázky.

Neznačené lihoviny bylo možné doprodávat do 31. prosince 2005. Zákonnou podmínkou však bylo, že doprodávaná lihovina musela být z inventarizovaných zásob, a to i ze zásob, které inventarizovala jiná osoba. Podmínkou prodeje a zároveň potvrzením jeho legálnosti bylo uvedení této skutečnosti na prodejním dokladu.

Výsledky inventarizace (inventurní seznam v listinné podobě) předaly inventarizující osoby, bez ohledu na místní příslušnost podle sídla nebo bydliště, místně příslušnému celnímu úřadu podle místa, kde se inventarizované lihoviny skutečně v době inventury nacházely, ve dvou vyhotoveních. Jedno vyhotovení potvrdil pověřený pracovník celního úřadu podpisem a otiskem služebního razítka a vrátil ho inventarizující osobě. Potvrzeným stejnopisem inventurního výkazu

inventarizující osoba prokazovala provedení povinné inventarizace zásob lihovin nejen případným kontrolám ze strany celních orgánů, ale i ostatním kontrolním orgánům. Zákon stanovil povinnost předat výsledky inventury celním orgánům do 31.7.2005. To znamenalo, že v období mezi nabytím účinnosti zákona a předáním inventury nebylo možné lihoviny prodávat. Jelikož byl první dva kalendářní dny v červenci víkend, vyšly celní orgány inventarizujícím osobám vstříc tím, že celní úřady pracovaly jako kdyby byl den pracovní.

Názory na kolkování lihu se různí. Myslím si však, že se v následujících letech prokáže, že to byl krok správným směrem, i když začátky byly trochu „kostrbaté“. Pokládám za správné také to, že tato kompetence byla svěřena celním orgánům, přestože toto neurčují žádné předpisy EU (kolkování lihovin zavedlo zatím jen několik zemí EU). Celní správa má s ohledem na své kompetence při správě SPD této problematice nejbližší, a proto asi nepřichází v úvahu, že by tyto činnosti mohl vykonávat jiný orgán. Vzorem při zavádění kolkování lihovin nám bylo Slovensko, které tuto kompetenci svěřilo také celní správě. Ohlasy státních orgánů Slovenska na kolkování lihu jako nástroje v boji s šedou ekonomikou jsou veskrze pozitivní. Jsem přesvědčen, že tomu tak bude také v České republice, v současné chvíli to však nelze zatím hodnověrně doložit, jelikož kolkování po přechodné době od července do prosince 2005 vypuklo naplno až od 1.1.2006.

3.6 Mobilní dohled

Skupiny mobilního dohledu vznikly k 1. květnu 2004. Jejich vzniku předcházela úkol zabezpečit v souladu s předpisy EU provádění činností ve vnitrozemí, jež celní správa do té doby zpravidla vykonávala na státních hranicích. Zároveň vyvstala otázka, jakým způsobem by celní správa zajistila kontrolu vnitřní hranice, pokud by došlo například k jaderné havárii na území členského státu EU, nebo by bylo vyhlášeno veterinární nebo fytosanitární ochranné opatření.

Jako nejvhodnější řešení se jevílo zřídit mobilní skupiny, které by v případě potřeby mohly nastoupit na vybrané hraniční přechody a provádět kontrolu se zaměřením na ochranu území České republiky. Avšak to, že by celní správa měla složku, která by „čekala až se něco stane“, by rozhodně neuspělo při obhajobě

zachování pracovních míst, a proto bylo rozhodnuto zajistit pro celní správu další kompetence, případně stávající rozšířit na celé území České republiky a výkonem těchto činností pověřit právě tyto mobilní skupiny.

Celému procesu získání nových kompetencí, které byly zejména zapracovány do tzv. změnového zákona, případně do jiných předpisů (např. zákon o návykových látkách nebo zákon o obchodu s reprodukčním materiálem lesních dřevin), předcházela složitá a někdy i zdouhavá jednání s jednotlivými resorty. Získání kompetencí však neznamenal, že je všem problémům konec. Právě naopak. Kompetence byly získány, ale činnosti z nich vyplývající musejí vykonávat patřičně vybavení a vyškolení lidé. Ovšem ani provedení školení pracovníků v době, kdy bylo nutné zabezpečit všechny činnosti jak na pohraničních celních úřadech, tak ve vnitrozemí, nebyla snadná záležitost.

Nemalým problémem celní správy bylo též stanovení počtu pracovníků pro provádění kontrol v rámci mobilního dohledu. S počty pracovníků se neustále laborovalo. Nejprve byl počet stanoven až na více než tři tisíce pracovníků. To ovšem za předpokladu, že celní správa získá všechny navržené kompetence, což se však prakticky nedalo zcela očekávat. Zároveň pak pokud nebude počet pracovníků omezen bez ohledu na získání kompetencí, což se nakonec stalo, a to rozhodnutím vlády snížit počet státních zaměstnanců. Neoptimálnější počet byl nakonec stanoven na zhruba 1700 pracovníků, ale z důvodu potřeby zabezpečit i jiné činnosti, zejména spotřební daně, byl počet pracovníků dále redukován. Nyní je začleněno do skupin mobilního dohledu asi 1400 pracovníků. [8]

Dalším problémem, který musela celní správa vyřešit, bylo, jak vybavit tyto mobilní skupiny, aby mohly efektivně fungovat. Tento problém ovlivňovaly omezené zdroje, jež bylo možné pro tyto účely vyčlenit. Muselo se prakticky vyjít s technikou, kterou již celní správa měla a tuto přerozdělit. Prosté prohlášení, že je nedostatek finančních prostředků a je třeba vyjít ze stávajících zdrojů, znamenalo, že původní koncepce vytvořit plně vybavené a samostatné kompaktní jednotky s vybavením, které bude potřebné pro kontrolní činnosti, jež v daném regionu přicházejí v úvahu, musela být přehodnocena. Byla zvolena koncepce dislokovat skupiny mobilního dohledu na celní úřady s tím, že by vždy jeden celní úřad v rámci celního ředitelství v některých činnostech působil na území celého celního

ředitelství (např. vážení nákladních vozidel nebo v oblasti celostátní radiační monitorovací sítě). Nakonec byla schválena koncepce vzniku skupin mobilního dohledu s tím, že tzv. hlavní skupiny mobilního dohledu budou začleněny na celním ředitelství a tzv. základní skupiny mobilního dohledu budou začleněny na celních úřadech. Do zákona byl zapracován atrakční paragraf, který umožnil, aby celní ředitelství pověřilo některými činnostmi jeden celní úřad v rámci své územní působnosti, nebo některé činnosti vykonávalo samo. Tímto byl vytvořen základ pro vytvoření hlavních a základních skupin mobilního dohledu.

Ačkoliv vznik skupin mobilního dohledu nebyl právě bezproblémovou záležitostí, stal se mobilní dohled pevnou a stabilní složkou celní správy, která přispívá k jejímu zviditelnění a napomáhá k udržení vysoké prestiže celní správy.

Nyní se pokusím popsat nejdůležitější činnosti, které skupiny mobilního dohledu po vstupu do EU začaly vykonávat a zároveň přiblížím obsah těchto činností. Většinou uvedu i některé údaje o výsledcích. Údaje jsou pouze za rok 2005, jelikož údaje za rok 2004 jsou pouze za osm měsíců, ale hlavně se v tomto roce celní správa teprve učila, jak tyto činnosti správně vykonávat. Je logické, že si museli pracovníci celní správy nové kompetence nejprve osvojit v praxi, což si vyžádalo nějaký čas. Údaje za rok 2004 pokládám z těchto důvodů za zkreslené a neporovnatelné s rokem 2005.

3.6.1 Kontrolní vážení na dálnicích, silnicích a místních komunikacích

Kontrola nápravových, následně i celkových hmotností silničních vozidel je celospolečenský, dosud nedořešený problém České republiky. Kromě ochrany komunikací před nadměrným opotřebením projevujícím se zejména „vyjetými kolejemi“ a destrukcemi, je i významnou součástí zajištění bezpečnosti silničního provozu vyloučením nebezpečně přetížených vozidel ze silničního provozu.

Legislativním východiskem této činnosti je zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, konkrétně pak celý § 38 v platném znění, dle něhož můžou taktéž celní orgány vykonávat kontrolní vážení na hraničních přechodech i po vstupu do EU, stejně jako ve vnitrozemí, ale zde pouze namátkově, tj. vážní zařízení by nemělo být v provozu nepřetržitě. Obdobné je využívání radiačních

rámů obsluhovaných i nadále celními orgány, které jsou zapojeny do celostátní radiační monitorovací sítě Státního ústavu jaderné bezpečnosti.

Pro celní správu není kontrola nápravových hmotností činnost nová. Již celním zákonem č. 13/1993 Sb., bylo uloženo hraničním celním úřadům provádět tyto kontroly na hraničních přechodech, což dle reálných možností legislativních, technických a ekonomických celní správa zajišťovala na patnácti hraničních přechodech, pomocí 21 pevně zabudovaných dynamických nápravových vah s děleními můstky. Namátkově byly další kontroly prováděny pomocí tří mobilních vah.

Kontrola nápravových hmotností je souhrnem pěti kontrol předepsaných parametrů rozložení hmotností, jejichž dodržení má bezprostřední vliv na bezpečnost silničního provozu (gesce Ministerstva vnitra) a ochranu pozemních komunikací před nadměrným poškozováním komunikací (gesce Ministerstva dopravy) různě přetíženými a nebezpečně naloženými vozidly, kde navíc dochází k nežádoucím posunům těžiště vozidla. Kontrola nápravových hmotností se může provádět pouze na nápravových vahách. Základem kontrolního procesu je **kontrola hmotností připadající na nápravu**. Pro sdružené nápravy jsou stanoveny přepočítací koeficienty odvislé od rozvorů os sdružených náprav. Ty je třeba v průběhu kontrolního procesu „vážením“ zjistit automaticky, bez možnosti manuálního zásahu obsluhy. Následná **kontrola nerovnoměrností rozložení hmotností na nápravě** mezi levou a pravou polovinou je vyhláškou stanovena jako maximálně 15-ti procentní rozdíl hmotností, připadajících na nápravy. Je to důležitá kontrola z pohledu absolutního přetížení polonápravy, která jízdou po komunikaci způsobuje její poškozování. Přitom nemusí být vozidlo celkově přetíženo, ani překročena povolená hmotnost na nápravu. Takovéto vozidlo je za jízdy stranově nestabilní o to více, kolika náprav se takový stav týká. V důsledku toho může dojít k převrácení vozidla při předjíždění, v zatáčkách, prostě tam, kde vozidlo mění směr jízdy. Z hmotností jednotlivých náprav lze součtem zjistit **celkovou hmotnost**, která je v ČR stanovena u jízdních souprav na 44 tun. Z celkové hmotnosti se dále zjišťuje **poměr hmotností mezi tahačem a přípojným vozidlem**, který je stanoven poměrem do 150 % ve prospěch přípojného vozidla (či návěsu). V tomto případě jde o bezpečnostní kontrolu zajišťující jízdní vlastnosti soupravy, např. při táhlém klesání vozovky. Obdobně je

tomu s **kontrolou poměru hmotnosti, připadající na řízenou nápravu**, který nesmí poklesnout pod 20 %. Tím je zaručena ovladatelnost vozidla (soupravy) za jízdy. Všechny kontroly se provedou zcela automaticky v rozmezí cca 30 vteřin.

Vážení vozidel jistě není a nikdy nebude nejdůležitější kompetencí celní správy. V této oblasti může celní správa pouze trochu pomoci, ale problém přetížených kamionů na našich silnicích v žádném případě nevyřeší. Dokud byla možná kontrola na hraničních přechodech před vstupem do EU, mohly celní orgány zakázat takovému kamionu vstup na naše území. Dnes však již kontrolují kamion až ve vnitrozemí, takže je při překročení hmotnosti věc projednána jako přestupek a řidič je povinen uhradit náklady vážení, ale ten si z toho většinou nic nedělá. Myslím si, že příště přetíží kamion znovu, jelikož tím více získá než ztratí. Navíc pravděpodobnost, že bude opět přistižen, není při počtu kontrolních vah příliš vysoká. Je jednoznačné, že v této oblasti nám vstup do Evropské unie jednoznačně uškodil. Po vstupu do EU se po našich komunikacích pohybuje dva až třikrát více kamionů než před vstupem, což má na naše silnice devastující účinky. Trochu by mohlo napomoci až zavedení elektronického mýtného, které se předpokládá od 1.1.2007. Ani to však problém úplně nevyřeší, ale pouze zmírní.

3.6.2 Kontrola dálničních kupónů

Celní orgány jsou oprávněny na základě ustanovení § 21 odstavce 3 zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů, kontrolovat zaplacení poplatků za užívání dálnic a rychlostních silnic.

Dálnici a rychlostní silnici lze užít motorovým vozidlem s nejméně čtyřmi koly pouze po zaplacení poplatku za užívání dálnic a rychlostních silnic. Zaplacení poplatku se prokazuje platným dvoudílným kupónem, jehož jedna část je přilepena celou plochou v motorovém vozidle nebo v prvním vozidle jízdní soupravy na místě označeném na kupónu. Řidič motorového vozidla je povinen na výzvu celního orgánu předložit druhou část kupónu prokazující zaplacení poplatku za užívání dálnic a rychlostních silnic. Pokud celní orgány při kontrole zjistí, že není poplatek za užívání dálnic a rychlostních silnic zaplacen, jsou oprávněny ukládat sankce. Celní orgány jsou oprávněny ukládat sankce také v případě, když při kontrole zjistí, že kupón prokazující zaplacení poplatku není patřičně označen

(vepsaná registrační značka, označená doba platnosti kupónu) nebo správně nalepen.

Kupóny prokazující zaplacení poplatku za užívání dálnice a rychlostní silnice se liší podle délky své platnosti a podle celkové hmotnosti motorového vozidla nebo jízdní soupravy. Údaj o registrační značce se vyplňuje na obou částech kupónu v místech k tomu určených. Údaj musí být vyplněn tak, aby nebyl běžným způsobem odstranitelný, tj. například propisovací tužkou.

Seznam úseků dálnic a rychlostních silnic, jejichž užití podléhá zpoplatnění, je uveden v Příloze E. Výše poplatků je stanovena Nařízením vlády č. 287/2003 Sb.

Přehled kontrol dálničních kupónů za rok 2005 dle jednotlivých celních ředitelství uvádím v následující tabulce. Údaje jsou však pouze za pět celních ředitelství, jelikož Celní ředitelství České Budějovice, Hradec Králové a Ostrava ve své územní působnosti žádnou zpoplatněnou dálnici ani rychlostní silnici nemají.

Tab. č. 11: Přehled kontrol dálničních kupónů v roce 2005

Celní ředitelství	Nevyznačená doba platnosti kupónu	Nevylepený dálniční kupón	Výše uložených pokut (Kč)
Brno	1164	3745	3611100
Olomouc	814	1414	1523300
Plzeň	30	1380	1300500
Praha	200	2381	2003400
Ústí nad Labem	83	3569	3329300
Celkem	2291	12489	11767600

Zdroj: Portál celní správy

Ze statistiky to sice úplně zřejmé není, ale nejintenzivněji provádějí kontroly Celní ředitelství Praha a Celní ředitelství Brno. Důvodem je usnesení vlády České republiky č.1027/2004 ze dne 20.10.2004, jež uložilo ministru financí personální posílení silničních kontrol ze strany celní správy na dálnici D1 o 12 pracovníků (6 pro každý směr), a to *v denní frekvenci*. Cílem těchto kontrol je snížit vysokou nehodovost a značné zatížení dálnice D1 nákladní dopravou. Celníci při těchto

kontrolách kromě dálničních známek kontrolují také dodržování bezpečnostních přestávek řidičů v mezinárodní silniční nákladní dopravě dle dohody AETR, kontrolu přepravy nebezpečných věcí dle dohody ADR a kontrolu mezinárodní dopravy osob a zboží.

Touto novou kompetencí celní správy byli řidiči zejména v prvních dnech po vstupu do EU velmi překvapeni. Vůbec netušili, že je možno na dálnici zastavit celníci, kteří se zaměřují na kontrolu dálničních kupónů. Ohledně této kompetence se domnívám, že to byla trefa do černého. Celníci jako uniformovaný sbor mají stejné předpoklady jako policie, což při schválení této kompetence celníkům hrálo asi největší roli. Všeobecně se ví, že policisté nemají tolik personálních zdrojů, aby mohli na kontroly dálničních kupónů vyčlenit pracovníky, kteří by tyto kontroly vykonávaly pravidelně. Celní správa však po vstupu do EU volné pracovní zdroje měla a bylo jich v této oblasti velmi účelně využito. Mnoho řidičů do dubna 2004 při jízdě na dálnici bez dálničního kupónu spoléhalo, že policistů je málo a že mají jiné starosti. Po vstupu však poznali, že si musejí kromě policie dávat pozor také na celníky, kteří provádějí kontroly velmi často a že se přestává vyplácet jezdit bez dálničního kupónu po dálnici. Údaje ve výše uvedené tabulce o uložených pokutách v roce 2005 však ukazují, že řidičů jedoucích po dálnici bez dálničního kupónu je i tak pořád dost a že by nebylo dobré v této kontrolní činnosti polevit. Mou snahou bylo u této činnosti zjistit údaje také za rok 2004, ale jednotlivé útvary celní správy tyto údaje bohužel v tomto roce nevykazovaly ve svých pravidelných měsíčních statistikách, takže souhrnné údaje za celou celní správu k dispozici nejsou.

3.6.3 Kontrola dodržování povinných přestávek osádkami v mezinárodní silniční dopravě dle dohody AETR

Dohoda AETR (Evropská dohoda o práci osádek vozidel v mezinárodní silniční dopravě) je platná ve všech smluvních státech. Na území Evropské unie platí Nařízení Rady (EHS) č. 3820/85, o harmonizaci určitých sociálních právních předpisů vztahující se k silniční dopravě a Nařízení Rady (EHS) č. 3821/85, o záznamovém zařízení v silniční dopravě.

Dle zákona č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů, je osádka v mezinárodní silniční dopravě povinna zaznamenávat údaje o době řízení vozidla, o bezpečnostních přestávkách a o době odpočinku řidičů. Celní orgány jsou oprávněny na základě § 37 odstavce 1 tohoto zákona kontrolovat v rámci dohledu nad bezpečností a plynulostí silničního provozu, zda jsou dodržovány doby řízení vozidla, bezpečnostní přestávky a doby odpočinku řidičů. Tyto údaje jsou zaznamenávány kontrolním zařízením na záznamový list. Řidič vozidla je povinen tento záznamový list na výzvu předložit ke kontrole.

V případě nedodržení stanovených dob řízení vozidla, bezpečnostních přestávek a dob odpočinku řidičů, jsou celní orgány oprávněny podávat dopravním úřadům návrhy na zahájení řízení o uložení pokuty a také vybírat kauce. Celní orgány jsou rovněž oprávněny podat u příslušného živnostenského úřadu návrh na zrušení živnostenského oprávnění tomu dopravci, který závažným způsobem porušil podmínky stanovené zákonem.

Celková doba řízení mezi dvěma odpočinky denními nebo jedním odpočinkem denním a jedním odpočinkem týdenním nesmí přesáhnout 9 hodin. Dvakrát za týden může být prodloužena na 10 hodin. Po nejvýše šesti denních dobách řízení musí mít řidič týdenní odpočinek. Celková doba řízení nesmí překročit devadesát hodin v období dvou po sobě následujících týdnů.

Po čtyřech a půl hodinách řízení musí mít řidič přestávku nejméně čtyřicet pět minut. Tato přestávka smí být nahrazena nejméně patnácti minutovými přestávkami zařazenými do doby řízení. Během těchto přestávek nesmí řidič vykonávat žádnou jinou činnost.

V průběhu každých dvaceti čtyř hodin musí mít řidič odpočinek nejméně jedenáct za sebou následujících hodin, který smí být zkrácen na nejméně devět za sebou následujících hodin nejvýše třikrát týdně za podmínky, že bude náhradou poskytnuta odpovídající doba odpočinku před koncem následujícího měsíce. Jsou-li ve vozidle nejméně dva řidiči, musí mít každý z nich denní odpočinek nejméně osm za sebou následujících hodin v průběhu každých třiceti hodin.

Přehled kontrol dodržování povinných bezpečnostních přestávek za rok 2005 dle jednotlivých celních ředitelství uvádím v následující tabulce.

Tab. č. 12: Přehled kontrol dodržování povinných bezpečnostních přestávek v roce 2005

Celní ředitelství	Počet kontrol	Zjištěná porušení	Počet zkontrolovaných kotoučků	Počet postoupených návrhů na zahájení řízení	Počet vybraných kaucí	Celková výše vybraných kaucí (Kč)
Brno	12642	498	42114	469	260	4028004
České Budějovice	6318	340	21656	308	141	2748200
Hradec Králové	5657	255	22250	151	101	1806002
Olomouc	4286	269	14560	279	73	951000
Ostrava	5221	328	21944	327	144	1600000
Plzeň	19166	902	58746	766	268	3090000
Praha	9868	324	35019	298	167	2101400
Ústí nad Labem	6856	472	26062	411	129	2227000
Celkem	70014	3388	242351	3009	1283	18551606

Zdroj: Portál celní správy

Z tabulky je zřejmé, že nejvíce kontrol provedlo Celní ředitelství Brno a Celní ředitelství Praha, což je logické vzhledem k již zmíněnému usnesení vlády České republiky č. 1027 /2004 ze dne 20.10.2004.

Zastávám názor, že bylo velmi správně rozhodnuto umožnit provádění těchto kontrol kromě policie také celní správě. Řidičů, kteří nedodržují povinné bezpečnostní přestávky je bohužel hodně, což se také promítá do statistik počtu neštěstí na našich silnicích. Řidiči totiž ve snaze za každou cenu dojet včas do cíle tyto mezinárodní dohody porušují a nepřemýšlejí nad tím, že jsou unavení a mohou snadno způsobit dopravní nehodu, která často končí smrtí nebo vážným zraněním účastníka silničního provozu, který má tu smůlu a připlete se takovému kamionu do cesty. Opět platí to co u dálničních kupónů, tj. celní správa má na

rozdíl od policie více volných personálních zdrojů, a proto může tyto kontroly provádět mnohem intenzivněji.

3.6.4 Kontroly nelegální zaměstnanosti

Jednou z nových kompetencí, kterou byla celní správa v souvislosti se vstupem České republiky do EU vybavena, je podobně jako v některých původních členských zemích EU, i provádění kontrol nelegálního zaměstnávání cizinců.

Podle různě přesných odhadů je v České republice v současnosti nelegálně zaměstnáno až dvě stě tisíc cizinců. Čeští celníci jsou od 1. října 2004, kdy nabyl účinnost zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, pověřeni spolu s ostatními zaměstnanci příslušných orgánů, kontrolou jejich nelegálního zaměstnávání.

Kontroly zaměstnanosti u jednotlivých subjektů provádějí celní úřady na základě vlastního šetření, vyhodnocení vlastních nebo obecně známých informací, ale také na základě adresného, případně i anonymního oznámení (podnětu) nebo na základě dožádání oprávněné osoby. Celní úřady prověřují, zda cizinci vykonávají na území České republiky pracovní činnosti v souladu s vydaným povolením k zaměstnání. Celníci jsou jako orgány kontroly oprávněni vstupovat na pracoviště kontrolovaných osob, požadovat od kontrolovaných osob a jejich zaměstnanců předložení potřebných dokladů, podání úplných zpráv, informací a vysvětlení. Jsou také oprávněni vyžadovat účast kontrolovaných osob při projednávání výsledků kontroly a další součinnost potřebnou k vytvoření podmínek k nerušenému a rychlému provedení kontroly. Kontrolované osoby jsou povinny umožnit provedení kontroly a poskytovat orgánům kontroly potřebnou součinnost. Celníci jsou oprávněni při kontrole vyžadovat od fyzických osob, které se zdržují na kontrolovaném pracovišti a vykonávají tam práci, prokázání totožnosti a od cizinců předložení povolení k zaměstnání. Všechny osoby jsou povinny prokázat totožnost.

Při zjištění, že kontrolovaný cizinec vykonává práci bez povolení k zaměstnání, nebo v rozporu s vydaným povolením, předávají celní úřady svá zjištění úřadům práce k přijetí příslušných opatření. Pokud celníci při provádění

kontroly zjistí, že kontrolovaný cizinec pobývá na území České republiky bez povolení, je tato osoba, po provedení všech úkonů souvisejících s kontrolou zaměstnanosti, předána orgánům Cizinecké policie.

Celní úřady dále prověřují, zda zaměstnavatelé zaměstnávají cizince v souladu s obecně závaznými právními normami, zejména v souladu se zákonem č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, tj. zda cizinci vykonávají práce pro právnické nebo fyzické osoby na základě pracovního právního vztahu nebo jiné smlouvy a zda je vykonávají v souladu s vydanými povoleními k zaměstnanosti, jsou-li podle zákona o zaměstnanosti vyžadována.

Celníci jsou oprávněni vstupovat do objektů, zařízení a provozů, na pozemky a do jiných prostor kontrolovaných osob, pokud souvisí s předmětem kontrol. Jsou oprávněni požadovat na kontrolovaných osobách, aby ve stanovených lhůtách předložili originální doklady a další písemnosti, záznamy dat na paměťových médiích prostředků výpočetní techniky, jejich výpisy a případně i zdrojové kódy programů atd.

Přehled kontrol nelegální zaměstnanosti za rok 2005 dle jednotlivých celních ředitelství předkládám v následující tabulce.

Tab. č. 13: Přehled kontrol nelegální zaměstnanosti v roce 2005

Celní ředitelství	Počet kontrol	Počet zjištění porušení
Brno	464	177
České Budějovice	443	114
Hradec Králové	394	212
Olomouc	184	62
Ostrava	330	80
Plzeň	678	411
Praha	692	678
Ústí nad Labem	230	61
Celkem	3415	1795

Zdroj: Portál celní správy

Z této statistiky vyplývá, že u více než poloviny provedených kontrol bylo zjištěno porušení předpisů, což jistě svědčí o efektivitě těchto kontrol.

V případě této kompetence došlo k něčemu, s čím asi v nedaleké minulosti nikdo nepočítal. Úkolem celní správy vždy bylo kontrolovat zboží, ať v dovozu, vývozu nebo tranzitu, při kontrole nelegální zaměstnanosti cizinců však celníky poprvé zajímají pouze osoby, aniž mají něco společného s dopravou zboží. Jedná se z mého pohledu trochu o revoluci, ale v zásadě nelze proti přidělení této kompetence celní správě nic namítat a to zejména proto, že se jedná o kompetenci sdílenou s úřady práce, které případné porušení předpisů řeší. Svěření této kompetence celní správě by se mělo projevit mimo jiné i snižováním stavu nezaměstnanosti občanů České republiky. Mým přáním je, aby tato nová kompetence českých celníků přispěla ke zlepšení atmosféry na našem trhu práce.

3.6.5 Dozor nad pěstováním máku setého a konopí

Počátkem roku 2005 byla celním orgánům svěřena kompetence v oblasti dozoru nad pěstováním máku setého a konopí. Po legislativní stránce tuto oblast upravuje zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách, ve znění pozdějších předpisů, který ukládá osobám pěstujícím mák setý nebo konopí na ploše větší než 100 metrů čtverečných povinnost ohlásit takové oseté plochy do konce května příslušnému celnímu úřadu podle místa pěstování. Ke splnění ohlašovací povinnosti slouží formulář, jehož vzor a návod k vyplnění stanoví vyhláška č. 151/2005 Sb., již se stanoví vzory formulářů pro hlášení osob pěstujících mák setý a konopí, a způsob vyplňování a nakládání s uvedenými formuláři.

Ještě než stačil na polích roztát sníh, objevovaly se signály, že v roce 2005 se pěstování máku setého po předchozím velmi úspěšném pěstitelském roce bude věnovat ještě více pěstitelů. Celní úřady obdržely ke konci července hlášení o osetých plochách od více než 950 osob pěstujících mák setý, což je v porovnání s průměrným počtem s předchozích let o 250 osob více. Jednalo se o celkovou plochu přesahující 41 tisíc ha, což znamená v porovnání s průměrnou osetou plochou z předchozích let o 10 tisíc ha více. Došla i hlášení od více než dvaceti osob pěstujících konopí seté na celkové ploše přesahující 155 ha. A počet osob se nezastavil na konečném čísle, neboť další přibyly ještě v průběhu měsíce

srpna, přestože zákon ukládá splnit ohlašovací povinnost do konce května. Ale to už se v převážné většině jednalo o případy dodatečného předložení hlášení, kdy taková osoba, která nesplnila včas ohlašovací povinnost, byla zjištěna celními orgány při výkonu kontrolní činnosti v uvedené oblasti v rámci zákonných oprávnění. Tyto případy byly po sepsání protokolu o podaném vysvětlení s příslušnou osobou předány s podezřením na spáchání přestupku nebo správního deliktu v souvislosti s nesplněním ohlašovací povinnosti příslušnému oddělení celního úřadu ke správnímu řízení.

Zákon však ukládá osobám ještě další ohlašovací povinnosti. V průběhu vegetace a sklizně musí osoby rovněž předat hlášení o likvidaci plochy oseté mákem setým nebo konopím, popřípadě o likvidaci makoviny, a to nejpozději pět dnů před provedením zneškodnění. Taková situace pro osoby nastává například v případě, kdy osetou plochu zasáhne krupobití, přívalový déšť, nebo porost nedostatečně vzejde, nebo je napaden škůdci a osoba se rozhodne takový pěstovaný porost zneškodnit. Samotné zneškodnění pak zpravidla proběhne zaoráním na poli. Povinnost předat hlášení o zneškodnění makoviny má však i ta osoba, která se rozhodne sklídit pouze semeno máku, kdy makovina zůstává po oddělení semene máku na sklízeném poli. I v této oblasti již celní orgány při kontrolní činnosti zaznamenaly případy nesplnění ohlašovací povinnosti, kdy bylo skupinou mobilního dohledu zaznamenáno zaorané pole s mákem setým bez předchozího oznámení o zneškodnění celnímu úřadu.

Na základě zkušeností jednotlivých celních úřadů lze konstatovat, že se výkon této kompetence neobešel v počátcích bez problémů. Přestože vyhláška obsahuje podrobný a srozumitelný návod k vyplnění hlášení, celní úřady v nejednom případě řešily problémy související s vyplněním údajů v hlášení. Další problémy souvisely s případy likvidace makoviny získané ze sklizně z kalendářního roku 2004. S tímto problémem se potýkali zejména ti pěstitelé, kteří již měli uzavřenou kupní smlouvu na prodej makoviny se společností Zentiva a.s. se sídlem na Slovensku a jimž tato společnost smlouvu vypověděla z důvodu uspokojení pohledávek od dodavatelů z jiných zemí.

V rámci výkonu této kompetence zaměstnává celní orgány zcela správně více kontrolní činnost než oblast spojená s evidencí údajů z jednotlivých hlášení.

Kontrolní činností se rozumí nejen ověřování údajů z přijatých hlášení na celním úřadě, ale například i dozor nad prováděním zneškodnění máku setého, konopí nebo makoviny, ale i činnost v rámci postupu při zjištění plochy oseté mákem setým nebo konopím, u níž nebyla splněna osobou ohlašovací povinnost. Při kontrolní činnosti mohou celní orgány bezplatně nahlížet do katastru nemovitostí prostřednictvím internetových stránek Českého úřadu zeměměřického a katastrálního, nebo lokalizovat pozemek na základě využití příslušné aplikace pracující s ortofotomapami území České republiky, veřejně dostupné v rámci internetových stránek Portálu veřejné správy.

Z této kompetence mám rozporuplné dojmy. Nejsem si jistý, že zrovna celní správa je ten nejsprávnější orgán, který má tuto kompetenci vykonávat. Nemyslím si to proto, že bych pochyboval o schopnostech pracovníků celní správy tuto problematiku zvládnout, ale prostě proto, že existují jiné státní orgány, které se zabývají problematikou pěstování zemědělských plodin a dříve dozor vykonávaly (územní odbory Ministerstva zemědělství a posléze krajské úřady). Chápu to tak, že snahou bylo podchytit pěstování máku setého a konopí, jelikož jde o plodiny, z kterých se dají vyrábět drogy, a celní správa se kvůli svým zkušenostem při odhalování dovozu a vývozu drog jevila jako orgán, který této problematice rozumí. Komplexně tuto oblast hodnotit ještě nelze, jelikož jsou celní orgány výkonem kompetencí v oblasti pěstování máku setého a konopí pověřeny teprve jeden rok.

3.7 Kompetence celních správ některých dalších států Evropské unie

V úvodu jsem slíbil, že se také pokusím zmapovat kompetence, které vykonávají celní správy některých dalších členských států Evropské unie. Získat komplexní informace o všech kompetencích jednotlivých celních správ Evropské unie není v podstatě možné, přesto se mi podařilo zjistit kompetence dvou nám asi nejbližších celních správ, a to polské a slovenské. Toto srovnání se mi navíc zdá jako ideální, jelikož jak Polsko, tak Slovensko vstupovali do Evropské unie společně s námi 1.5.2004, takže řešili naprosto stejné problémy s kompetencemi jako naše celní správa.

3.7.1 Polsko

U našich severních sousedů v Polské republice je od září 2003 v účinnosti zákon o vytvoření Wojvodských finančních kolegií a o změně některých zákonů upravujících úkoly a kompetence státních orgánů podléhajících ministrovi financí. Zákon novelizoval dalších 29 právních norem, v nichž celá řada změn se bezprostředně dotýkala celní správy, která v jejich důsledku získala mnoho nových oprávnění a velmi konkrétních úkolů. K těm nejdůležitějším patří:

- Oprávnění v oblasti vnitrostátních spotřebních daní. Plátcí daní jsou od 1. září 2003 povinni předkládat registrační a daňová prohlášení celnímu úřadu.
- Provádění podrobného daňového dohledu v oblasti výroby a oběhu zboží podléhajícího spotřební dani.
- Oprávnění v oblasti hospodaření s kolkovými známkami vztahujícími se ke spotřebním daním.
- Oprávnění v oblasti kontroly legálního zaměstnávání cizinců a jejich legálního pobytu. Příslušníci celní správy mohou od cizinců požadovat také povolení upravující jejich pobyt na území Polska. Od cizinců pobývajících na území Polska na základě povolení k pobytu, víza nebo mezinárodní dohody, požadovat prokázání, že disponují prostředky nezbytnými k pokrytí nákladů jejich pobytu.
- Rozšíření oprávnění v oblasti správních exekucí. Celní úřady jsou exekučním orgánem oprávněným k využití všech exekučních prostředků, s výjimkou exekucí nemovitostí, při exekuci z titulu peněžitých náležitostí – celních náležitostí včetně úroků, daní ze zboží a služeb při dovozu včetně úroků, spotřebních daní včetně úroků, pokut, nákladů řízení a jiných peněžitých náležitostí vyplývajících z řízení ve věci finančního přestupku nebo trestného činu v oblasti působnosti příslušející celním orgánům.
- Provádění podrobného dohledu v oblasti loterijních her, tj. nad provozováním her v kasinech, her na automatech a na automatech s nízkými výhrami tam, kde se nacházejí. Podrobný dohled spočívá

v kontrole otevírání a zavírání herních stolů v kasinech, v kontrole hry a výpočtů výsledků stolních her a her na automatech a rovněž příjmů, kontrole stanovování maximální sázky a maximální výhry her na automatech s nízkými výhrami a kontrole dodržování zásad a správnosti vystavovaných jmenovitých potvrzení o získaných výhrách.

- Oprávnění samostatně zastavovat vozidla a provádět celní a silniční kontrolu. V pohraničním pásmu se silniční kontrola provádí ve stejném rozsahu, v jakém ji vykonává policie.
- Kontroly u subjektů, jež se zabývají produkcí nebo exportem zboží v rámci společné zemědělské politiky.

3.7.2 Slovensko

Slovenská celní správa má v porovnání s českou celní správou kompetencí méně. Slovenští celníci například nevykonávají vážení kamionů. Jinak jsou na tom zhruba stejně, to znamená, že jejich novou stěžejní kompetencí je kompletní správa spotřebních daní.

Slovenská celní správa vykonává také kompetence ohledně povinného značení lihu. V tomto však měli oproti české celní správě velkou nevýhodu. Tuto kompetenci převzali od daňové správy ihned po vstupu do EU, jelikož na Slovensku už se v té době lihoviny povinně značily. Problémem bylo zejména to, že při přebírání této kompetence měli na inventarizaci skladových zásob pouze dva dny. Úspěchy v této oblasti se však dostavili dříve než čekali, v průběhu května a června 2004 se jim podařilo odhalit milion tři sta tisíc litrů spotřebitelských balení, která byla značena falešnými kolky. Většinou se jednalo o zásoby ve velkých obchodních řetězcích. [9]

Slovensko stejně jako Polsko mají oproti nám jednu velkou výhodu, zůstala jim totiž alespoň část původní vnější hranice, tj. vykonávají na této hranici stejné činnosti, které vykonávali před vstupem do EU. Slovensko má vnější hranici s Ukrajinou, kde po vstupu do EU posílila početní stavy celníků těmi, kteří by jinak museli celnické řady opustit. V současné době jsou na této hranici dva silniční a dva železniční přechody, kde pracuje kolem čtyř set celníků. Zejména z důvodu

zachování této vnější hranice nemusela slovenská celní správa snižovat počty celníků o tolik jako Česká republika. Z původních 5300 celníků před vstupem do EU, jich muselo odejít pouze tisíc dvě stě, tj. v současné době pracuje ve slovenské celní správě 4100 celníků.

4 Výhled do budoucnosti

Nyní se pokusím popsat, co čeká celní správu v blízké i trochu vzdálenější budoucnosti. Budu vycházet z již známých skutečností, ale také z předpovědí, které se týkají celnického řemesla v Evropské unii obecně.

4.1 Další nové kompetence

Také v roce 2006 dostala Celní správa České republiky novou kompetenci, tzv. dělenou správu, která je velkou neznámou, zejména co se týče množství práce s tím spojené.

4.1.1 Dělená správa

V průběhu měsíce října 2005 byl dokončen legislativní proces novely zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, a změně dalších zákonů. Navrhované změny jsou součástí širší koncepce rozšíření kompetencí orgánů Celní správy ČR, se kterou by mělo být mimo jiné spojeno snížení zatížení daňové správy a související posílení výkonu jejich základních kompetencí. Význam této novely pro celní správu je dán dokončením převodu kompetence z územních finančních orgánů, která celní správu opravňuje k vybírání a vymáhání peněžitých plnění, jež vznikla bez vydání správního aktu ze zákona, nebo která byla uložena jinými správními úřady v řízení podle správního řádu, a která jsou příjmem státního rozpočtu, státních fondů nebo rozpočtů územních samosprávných celků, tzv. agenda „dělené správy“.

Proč dělené? Státem přenesená kompetence v té či oné oblasti (např. bezpečnost a plynulost silničního provozu, dodržování předpisů o ochraně životního prostředí a mnoho dalších) jsou spravovány k tomu určeným správním úřadem. V rámci této správy je v některých případech nutné prosazení práva – jak oprávnění, tak zejména povinností. A zde se kompetence dělí, konkrétně při placení, kterým se rozumí vybírání a vymáhání takových povinností. Jde o odvody, poplatky sankční povahy (např. za odběr podzemních vod), pokuty a penále. Peněžitá plnění uložená jedním správním orgánem jsou vybíraná a vymáhaná jiným správním orgánem. Odtud výraz „dělená správa“. [10]

Dělená správa je pro celní správu agendou zcela novou. Zcela novou v názvu, právním rámci, typu subjektů apod. V čem však úplně nová není, je způsob práce a zpracování jednotlivých případů.

V oblasti dělené správy jsou nejčastěji ukladateli sankčních platebních povinností a poplatků převážně orgány činné v kontrolní oblasti, např. Policie ČR, různé inspekce apod. Podle zvláštních právních předpisů jsou ukládány pokuty, jejichž výnos je příjmem státního rozpočtu ve 100 % výši. Dále se jedná o peněžitá plnění sankčního charakteru, která jsou příjmem rozpočtů krajů, obcí nebo státních fondů (včetně kombinace státního rozpočtu a jiných rozpočtů). Kromě toho se jedná o poplatky, jejichž vybírání a následné přerozdělování je náročné z důvodu, že se jedná o předpisy plateb, jež je ze zákona možno platit zálohově, např. čtyřikrát ročně.

Výše záloh stanovená na poplatky může být v průběhu roku změněna, z čehož plyne další zvýšená administrativní náročnost. Dále lze předpokládat, že exekuční příkazy vydané celními úřady budou často napadány odvoláními, kde se odvolatel z neznalosti dovolává zrušení pokuty u celního úřadu, namísto u ukladatele sankce, a to s námitkami, že pokuta nebyla uložena oprávněně. Vedení těchto řízení bude odčerpávat disponibilní pracovní fond celních orgánů. V některých případech bude nutné úkony opakovat, zejména půjde-li o výzvy k zaplacení dlužné částky a zpracování záloh poplatků.

V návaznosti na výkon konkrétních činností v agendě dělené správy muselo vedení celní správy rozhodnout o jejím organizačním začlenění. S přihlédnutím k velké podobnosti podstatné administrativní části je agenda dělené správy zařazena na celních úřadech do oddělení právní podpory a správy příjmů.

Na přelomu roku 2005 a začátkem roku 2006 docházelo k faktickému předávání dělené správy. Je nutno zdůraznit, že jde pouze o převod kompetence. S tím souvisí informovanost ukladatelů – správních orgánů, odsouhlasení nástupnických celních úřadů, a další. Rozsah předávané agendy je vymezen v závěrečných ustanoveních novely zákona č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, a změně dalších zákonů. Ve své podstatě to znamená, že

peněžité plnění vybíraná nebo vymáhaná nebo uložená do 31.12.2005 budou i nadále spravována územními finančními orgány. Peněžité plnění vybíraná nebo vymáhaná nebo uložená po 1.1.2006 jsou již v kompetenci celních orgánů.

Dělená správa, to jsou také otazníky. Jedná se zejména o skutečně potřebný počet personálních zdrojů, které si kvalitní správa agendy vyžaduje, technické prostředky, znalosti, financování, materiálová a prostorová náročnost vymáhacích úkonů a další. Množství funkčních míst k 1.1.2006 je počtem „startujícím“. Po průběžném vyhodnocení vývoje dělené správy je celní správa připravena počty funkčních míst stanovit dle skutečných potřeb. V této souvislosti je nutné zmínit, že všechna funkční místa jsou vyčleněna ze stávajících, tzn. bez nároku na navýšení celkového počtu. Jednou z největších je však otázka, jak se celní správa vypořádá s nastavenou technologií a množstvím jednotlivých případů. Lze si představit i nutnost přijímat nestandardní řešení.

Mediální pozornost přitahuje oblast exekucí. Je nutné rozlišovat mezi úkony čistě administrativními a úkony při vlastním vymáhání. V tomto kontextu je i exekuce vydaná na peněžní prostředky dlužníka na účtu nebo mzdu a jiné odměny pojmána za administrativní úkony vykonávané civilními zaměstnanci celní správy. Teprve fyzické úkony spojené s doručováním, zjišťováním majetku, exekucí movitých věcí a tak podobně jsou činnostmi, které lze zahrnout do činností vykonávaných celníky. A kolik bude případů exekucí movitých věcí? Samozřejmě jde o odhady, ale závisí na kvalitě a rychlosti předtím provedených administrativních úkonů. Předpokládá se, že těchto případů bude pod 20 % z celkového počtu. Nezbytnou součástí jsou i prostory, kam je exekuoovaný majetek ukládán, evidence a hospodaření s ním atp.

Troufnu si odhadnout, že tato kompetence zamotá celní správě pěkně hlavu. Všechny nové kompetence, které jsem popsal v předešlé kapitole, měly nějaké racionální odůvodnění, proč je vykonává právě celní správa. Dělenou správu ale vykonává pouze proto, aby „ulehčila“ daňové správě. Myslím, že pracovníci finančních úřadů jsou moc a moc rádi, že se této nepříjemné, zdouhavé a často k cíli nevedoucí agendy zbavili. Teď je na pracovnících celní správy, aby prokázali, že jsou schopni vymoci alespoň stejně prostředků do státního rozpočtu jako daňová správa. Jsem moc zvědavý na porovnání statistik

za roky 2005 a 2006, které ukáží, jestli celní správa v porovnání s daňovou správou obstála. Má předpověď je, že převzetí dělené správy přinese stejný efekt jako převzetí spotřebních daní, tedy zvýšení příjmů státního rozpočtu.

4.1.2 Ekologické daně, elektronické mýtné

Počítá se s tím, že celní správa bude v budoucnosti vykonávat kontrolní kompetence v oblasti tzv. výkonového zpoplatnění nebo-li ekologických daní. Je velmi pravděpodobné, že také tzv. elektronické mýtné, které bude v České republice zavedeno od 1.1.2007 bude mít ve svém poli působnosti celní správa.

Přikláním se k tomu, aby tímto byl proces přidělování kompetencí celní správě skončen, jelikož už jich bude možná až příliš. Hlavně se mi zdá veliká jejich roztržitost, což znamená vyškolit na vše odborníky, kteří však budou umět vykonávat jen úzký okruh konkrétních činností a nebudou schopni v případě potřeby vykonávat jiné činnosti. Další důvodem je to, že na tyto další kompetence bude muset celní správa najít potřebné personální zdroje přerozdělením stávajícího počtu systemizovaných míst v jednotlivých agendách v rámci optimalizace.

4.2 Personální problematika

Záleží na tom z jakého pohledu se na tuto problematiku podíváme. Pokud jde o pohled zaměstnanců, tak se nejedná o radostnou budoucnost. Je nad slunce jasné, že v brzké době, tím myslím v období následujících dvou až tří let bude probíhat další redukce útvarů celní správy a tím logicky také redukce počtu zaměstnanců. Při této úvaze vycházím z plánu vedení celní správy, které chce současnou strukturu celní správy ještě transformovat, zejména ve smyslu redukce počtu detašovaných útvarů a dekoncentrovaných činností. Záměrem je omezení atomizace činností a rozdrobenosti organizačních struktur, což povede k úspoře lidských zdrojů, k nižší nákladovosti a vyšší produktivitě ve výkonu konkrétních činností. Z toho jasně vyplývá, že bude pravděpodobně zrušena většina poboček celních úřadů, ale také některé celní úřady. Těžko odhadovat kolik za dva tři roky bude celních úřadů, ale troufám si odhadnout, že ze současných 54 celních úřadů jich zůstane 40 až 45.

Pokud se na stejnou problematiku podíváme z pohledu vedení celní správy, musíme jejich plány na další redukci chápat. Některé útvary jsou opravdu minimálně vytížené a nebylo by dobré za každou cenu udržovat „umělou“ zaměstnanost tím, že by neefektivní útvary existovaly i nadále.

4.3 Předpoklady celní správy

Struktura zaměstnanců z hlediska věku, všeobecného odborného celního vzdělání a potřebného stupně loajality celní správy odpovídá jejím potřebám. Celní správa však nemá ve vztahu k nastavené systemizaci (výši platových tříd) dostatečný počet vysokoškolsky vzdělaných zaměstnanců a značná část zaměstnanců je na systemizovaných místech zařazena výjimečně. Problémem je ochota zaměstnanců migrovat, přičemž celní správa potřebuje provést v rámci tzv. optimalizace přeskupení personálních zdrojů ve prospěch útvarů s významným nebo výrazně vyšším podílem na zatížení. V současné době platná právní úprava služebního poměru celníků (institut přeložení celníka v důležitém zájmu služby) sice umožňuje personální přesuny, ale na druhé straně přináší nestabilní výkony zaměstnanců, případně jejich odchody mimo celní správu v důsledku změny místa služebního působiště. Vnímáním nedostatkem je oblast motivace zaměstnanců, a to zejména v nabídce bytů a ubytování v místech nového služebního působiště, vyplácení cestovních náhrad a stravného. Možnosti motivace v této oblasti a v oblasti odměňování jsou výrazně limitovány prostředky státního rozpočtu a jednoznačně právně zakotvenými nástroji jejich použití.

Závěr

Celní správa vždy plnila v novodobé historii České republiky poměrně významnou úlohu, a to jak uniformovaného (resp. bezpečnostního) sboru, tak správního orgánu, jehož hlavní cíle byly převážně orientovány do oblasti fiskální a ochranné. Vstup České republiky na jednotný vnitřní trh Evropské unie, volný pohyb zboží a s tím související zrušení pravidelných celních kontrol na vnitřních hranicích členských států, znamenaly pro celní správu nutnost provedení významných změn nejen v oblasti organizace a přeskupení personálu, převodu nemovitého majetku a gesce související s hraniční problematikou, ale zejména potřebu úprav jejich kompetencí a vzájemných vazeb s ostatními státními orgány.

V uplynulých dvou letech prošla celní správa změnami, které zásadním způsobem ovlivnily její cíle a poslání. K transformaci celních orgánů došlo jak v důsledku podstatných změn charakteru jejich činností, tak v souvislosti s potřebou vytvořit nezbytné podmínky pro výkon nových kompetencí. Jednak v oblasti správy spotřebních daní, jednak také v oblasti kontrolních činností a formování nové role celních orgánů při ekonomické ochraně státu, resp. zájmů celého Společenství. Klíčová etapa procesu transformace, která byla věcně tvořena celou řadou organizačních, personálních a dalších, zejména legislativních, opatření, byla v hlavních oblastech úspěšně zakončena koncem roku 2004. Výsledkem tohoto složitého procesu byla mimo jiné podstatná redukce celkového počtu celních úřadů, změna vnitřní organizační struktury celních orgánů a zásadní přeskupení personálních zdrojů spojené s výrazným snížením celkového počtu zaměstnanců.

V porovnání se stavem před vstupem České republiky do Evropské unie se výrazně změnil rozsah i obsah primárních činností vykonávaných celními orgány. Jedná se zejména o tyto oblasti činnosti:

- Výběr cla při dovozu z třetích zemí a zajištění jeho řádných odvodů do unijního rozpočtu je jen jednou z mnoha činností celních orgánů. Klasické **celnictví**, tj. celní řízení prováděné v souladu s celním kodexem Společenství se paradoxně stalo jak pro deklaranty, tak pro celníky složitější, neboť jeho součástí je celá řada nových unijních celních

procedur, např. správa kvót, kontrola dodržování předpisů Společné zemědělské politiky, aplikace Integrovaného tarifu Společenství, atp.

- Ve fiskální oblasti se role celních orgánů stala výraznější v oblasti komplexní **správy spotřebních daní**, kterou celní orgány převzaly od územních finančních orgánů. Od 1. 1. 2004 se zcela změnil systém výběru spotřebních daní, jehož základním principem je výběr spotřební daně z vybraných výrobků bez ohledu na jejich původ v zemi spotřeby, s možností provádět kontroly i v rámci přepravy.
- Opatření, která byla nově realizována v oblasti správy spotřebních daní, včetně skutečnosti, že pověřené celní orgány v případě zjištění porušení předpisů o správě spotřebních daní mohou postupovat jako orgán činný v trestním řízení, snižují pravděpodobnost rizika daňových podvodů. Kompetence celních orgánů **v oblasti trestního řízení a pátrání** obecně umožňují efektivní boj s celními a daňovými úniky, nelegálními dovozy drog a přispívají k potlačování projevů šedé ekonomiky.
- Nově byla přijata komplexní legislativní úprava **kontrolních kompetencí** celních orgánů, při které byly zohledněny jak úkoly, které celní orgány do té doby plnily, tak úkoly, u nichž je v zemích Evropské unie obvyklé, že rovněž spadají do působnosti celních orgánů, např. v oblasti kontroly dodržování zvláštních zákonů a státního odborného dozoru. Zejména byla rozšířena působnost celních orgánů v kontrolní oblasti na celé území ČR tak, aby byla zachována stejná úroveň ekonomické a společenské ochrany státu. Dříve převážně stacionární výkon celní kontroly na hraničních přechodech byl nahrazen systémovým řešením, které umožnilo zajistit **dohled celních orgánů** a pátrání po zboží uniklém celnímu dohledu na celém území státu. Forma mobilního dohledu je aplikována celními orgány již od data vstupu a skupiny mobilního dohledu jsou nasazovány nejen s cílem kontroly dodržování celních a daňových předpisů, ale ve spolupráci s ostatními státními orgány i při kontrole mezinárodní silniční dopravy. Jedná se zejména o provádění kontrolních vážení nákladních vozidel, kontroly záznamů o provozu vozidel, kontroly přepravy nebezpečných látek, kontroly splnění úhrady poplatku za obecné užívání rychlostních silnic a dálnic a

kontroly přepravních povolení. Celní orgány od data vstupu, vedle výše uvedených úkolů, zajišťují i plnění závazků v oblasti ochrany práv duševního vlastnictví, včetně působnosti dle zákona na ochranu spotřebitele. Novým úkolem celních orgánů jsou kontroly v oblasti nelegálního zaměstnávání cizinců a od roku 2006 také tzv. dělená správa.

Jen málokterá země současné evropské pětadvacítky řešila z celního hlediska se svým vstupem podobné problémy jako naše republika. Ze dne na den jsme otevřeli svoji státní hranici v celé její délce, s jejím někdejšími statuty zbylo pouze několik málo našich mezinárodních letišť. Téměř všem zemím eurozóny přitom i dnes zůstává alespoň její část, případně pobřeží. V tomto ohledu jsme se stali skutečně nejvíce otevřenou zemí, a to nejen optikou geopolitického vývoje. Ani srovnání s Rakouskem, jež se s námi nyní také nachází uprostřed sjednocené Evropy není přesné, neboť její celní správa redukovala svůj početní stav v několika etapách a v průběhu téměř deseti let. Naši celníci opustili výkon služby na celé hranici skutečně z hodiny na hodinu. S těmito popisovanými fakty tak přímo souvisí redukce počtu celníků, přesněji pak propouštění mnoha stovek zaměstnanců celní správy.

Obecně ve světě i v EU dochází ke značnému posunu v celním zaměření a působení. Se stále klesajícími cly se snižuje význam tradiční celníčiny – tedy výběr cla a s ním spojené zařazování zboží, celní hodnocení, původ atd. Naopak na významu nabývá bezpečnost a zdraví občanů, ochrana společnosti – ať už je to boj proti terorismu, drogám, zbraním, škodlivým a nebezpečným látkám, boj proti padělkům a věčně trvající boj proti pašování cigaret a alkoholu. Ve všech těchto oblastech, a samozřejmě řadě dalších, bude i nadále hrát značnou roli celní správa.

Vstup do EU jistě není ideální krok obzvláště z hlediska úbytku celní práce, nicméně zůstává otázkou, jestli jsme měli nějakou lepší alternativu. Rozhodně nejsme Švýcarsko a dopady nevstoupení by jistě byly mnohem nepříjemnější. Nejen, že bychom nemohli využívat výhod vstupu, které mají všechny okolní země, ale zcela jistě by nás minula i řada investic a podnikatelských příležitostí. Vstup do EU je pro nás všechny obrovskou výzvou, obrovskou šancí, ale také

větší konkurencí. To vše by mělo převážit počáteční problémy celní správy na pomyslné misce vah.

Transformace celních orgánů byla neopakovatelným krokem, který byl sice připraven a inspirován zkušenostmi ostatních celních správ členských zemí, ale jeho praktická realizace byla jedinečná a specifická, neboť probíhala v provozních podmínkách výkonu celní služby, měla praktické dopady do všech skupin zaměstnanců a uskutečnila se v rámci reformy veřejných financí. Právě specifická podmínka byla, dle mého názoru, jedním z důvodů, proč se vyskytly také některé negativní aspekty transformace, kterými byly např. přesuny odborně kvalifikovaných zaměstnanců do jiných specializací, nedostatečné materiálně technické vybavení pro výkon nových kompetencí apod. Možné budoucí ohrožení vnímám zejména v rámci častých změn kompetencí, kdy „přesun těžiště“ primárních činností by mohl být posuzován jako pokles významu celní správy.

Na závěr mi zbývá odpovědět na otázku, kterou jsem si položil v úvodu, tj. jestli celní správa České republiky obstála v těžké zkoušce, kterou pro ní vstup do Evropské unie představoval. S klidným svědomím mohu říci, že obstála. Celní správa se dokázala transformovat, je akceschopným orgánem státní správy, který vykonává z hlediska státu důležité kompetence a je jisté, že i v budoucnosti bude mít v rámci státní správy své nezastupitelné postavení.

Seznam použité literatury

1. ČERNÝ, I. aj. Úvod do problematiky EU. 1. vyd. Ostrava: Technická Univerzita Ostrava, 2004. 164 s.
ISBN 80-248-0605-3
2. ADÁMKOVÁ, V. aj. Ekonomická a politická integrace Evropy. 1. vyd. Praha: VŠE Praha, 2003. 137 s.
ISBN 80-245-0520-7
3. ŽEMLIČKA, L. Celní zákon a předpisy související v praxi od 1.7.2002. 2. vyd. Olomouc: ANAG, 2002. 455 s.
ISBN 80-7263-136-5
4. Zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky.
5. MF - GŘC. Dopady vstupu ČR do EU na celní orgány. In *CLO – DOUANE* 2002, roč. XXXVI, č. 11, s. 10 – 13.
ISSN 0323-0023
6. www.cs.mfcr.cz
7. Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních.
8. Kurka, R. Cesta k mobilnímu dohledu. In *CLO – DOUANE* 2004, roč. XXXVIII, č. 6, s. 8.
ISSN 0323-0023
9. Rážek, J. Stálý daňový dozor není všelék. In *CLO – DOUANE* 2005, roč. XXXIX, č. 4, s. 5.
ISSN 0323-0023
10. Brázda, M. Výzva dělené správy. In *CLO – DOUANE* 2005, roč. XXXIX, č. 12, s. 8.
ISSN 0323-0023

Seznam použitých pojmů

Zbožím se rozumí veškeré hmotné věci movité a elektrická energie uvedené v kombinované nomenklatuře celního sazebníku.

Celní předpisy jsou celní kodex, zákony a další obecně závazné předpisy, jejichž prováděním jsou celní orgány pověřeny.

Celní prohlášení je úkon, jímž osoba projevuje předepsanou formou a způsobem vůli, aby bylo zboží propuštěno do určitého režimu.

Plátcem daně je osoba povinná k dani, se sídlem, místem podnikání nebo provozovnou v tuzemsku, jejíž obrat překročil za nejbližších 12 předcházejících po sobě jdoucích kalendářních měsíců částku 1 mil. Kč.

Propuštění zboží je úkon, kterým celní orgány dovolují individuálně určené osobě nakládat se zbožím podle podmínek režimu, do kterého je zboží navrženo.

Režimy s povinným placením daní jsou zejména režim volného oběhu a režim dočasného použití s částečným osvobozením od cla.

Intrakomunitární dodávka zboží je obchodní výměna zboží mezi členskými zeměmi Evropské unie.

Zbožím, které nemá obchodní charakter se rozumí zbožím, které je příležitostně propouštěno do navrženého celního režimu a které je vzhledem k druhu a množství určeno výlučně k osobní potřebě nebo spotřebě příjemce nebo cestujícího, který je dováží nebo vyváží.

Celní hodnotou dováženého zboží je hodnota transakce, to je cena, která byla nebo má být skutečně zaplacená za zboží prodané pro vývoz na celní území Společenství.

Propuštění do režimu volného oběhu zahrnuje uplatnění obchodně-politických opatření, splnění dalších formalit pro dovoz určitého zboží a vybrání cla a poplatků dlužných ze zákona.

Doklad T5 je tiskopis, který se používá pro kontrolu použití nebo určení zboží vyváženého do třetích zemí, na které vývozce požaduje vývozní náhradu, prokazuje se s ním opuštění území Společenství.

Následnou kontrolou se rozumí ověřování existence a pravosti dokladů a pravdivosti údajů vztahujících se k dovozním a vývozním operacím, případně i následným obchodním operacím se zbožím uvedeným v příslušném celním prohlášení.

Podmíněným osvobozením od daně se rozumí odklad povinnosti přiznat, vyměřit a zaplatit daň do dne uvedení vybraných výrobků do volného daňového oběhu.

Celní sklad je jakékoliv místo schválené celními orgány a pod jejich dohledem, kde je zboží skladováno za předepsaných podmínek.

Daňový sklad je prostorově a stavebně ohraničené místo na daňovém území České republiky, ve kterém provozovatel daňového skladu za podmínek stanovených zákonem o spotřebních daních vybrané výrobky vyrábí, zpracovává, skladuje, přijímá nebo odesílá.

Uživatelem vybraných výrobků osvobozených od daně je právnická nebo fyzická osoba, která přijímá a užívá, případně prodává dalšímu uživateli vybrané výrobky osvobozené od daně.

Provozovatelem daňového skladu je právnická nebo fyzická osoba, které bylo uděleno povolení k provozování daňového skladu.

Kódem nomenklatury rozumíme číselné označení vybraných výrobků uvedené v celní sazebníku.

Seznam tabulek

Tab. č.1: Zaměstnanost na jednotlivých celních ředitelstvích k 1.6.2003.....	32
Tab. č. 2: Porovnání čerpání sociálních dávek v letech 2003 a 2004	33
Tab. č. 3: Systemizovaná místa na jednotlivých cel ředitelstvích k 1.1.2006	35
Tab. č. 4: Příjmy a výdaje celní správy v letech 2000 – 2005	37
Tab. č. 5: Počet celních prohlášení v letech 2000 – 2005.....	39
Tab. č. 6: Počet celních prohlášení v roce 2004	39
Tab. č. 7: Příklad na čerpání zůstatkového množství celní kvóty	42
Tab. č. 8: Porovnání příjmů SPD za období 2003 a 2004	51
Tab. č. 9: Porovnání příjmů SPD za období 2004 a 2005	52
Tab. č. 10: Výsledky kontrol zaměřených na dodržování zákazu prodeje tabákových výrobků a lihovin od 1.1.2004 do 31.1.2004	53
Tab. č. 11: Přehled kontrol dálničních kupónů v roce 2005.....	63
Tab. č. 12: Přehled kontrol dodržování povinných bezpečnostních přestávek v roce 2005	66
Tab. č. 13: Přehled kontrol nelegální zaměstnanosti v roce 2005.....	68

Seznam příloh

Příloha A – Usnesení vlády č. 653/2002

Příloha B - Schéma organizačního uspořádání celního úřadu k 1.1.2006

Příloha C – Přehled zrušených celních úřadů k 1.5.2004

Příloha D – Mapa útvarů Celní správy České republiky k 1.7.2005

Příloha E – Seznam úseků dálnic a rychlostních silnic, jejichž užití podléhá zpoplatnění

VLÁDA ČESKÉ REPUBLIKY



USNESENÍ VLÁDY ČESKÉ REPUBLIKY ze dne 19. června 2002 č. 653

o dopadech vstupu České republiky
do Evropské unie na celní orgány

V l á d a

I. b e r e n a v ě d o m í informaci o dopadech vstupu České republiky do Evropské unie na celní orgány obsaženou v části III materiálu č. j. 780/02 s úpravami podle připomínek vlády;

II. u k l á d á ministru financí

1. předložit vládě do 31. prosince 2002 návrh komplexní legislativní úpravy kompetencí a organizační struktury celních orgánů po vstupu České republiky do Evropské unie,
2. připravit do 30. září 2002 návrh změny v hospodaření s majetkem státu, který nebude po vstupu České republiky do Evropské unie užíván celními orgány,
3. projednat do 30. září 2002 s ministry vnitra, zemědělství, dopravy a spojů, životního prostředí, spravedlnosti a místopředsedou vlády a ministrem průmyslu a obchodu možnosti převzetí nebo využití uvolněných personálních zdrojů celních orgánů v období po vstupu České republiky do Evropské unie pro zajištění úkolů svých resortů,
4. projednat do 30. září 2002 s 1. místopředsedou vlády a ministrem práce a sociálních věcí možnost přípravy rekvalifikačního programu, doprovodného sociálního programu a dalších opatření aktivní politiky zaměstnanosti pro uvolněné zaměstnance celních orgánů,
5. projednat do 30. září 2002 s předsedkyní Českého statistického úřadu postup přípravy statistického sledování intrakomunitárního obchodu (INTRASTAT),
6. předložit vládě do 31. prosince 2002 informaci o postupu plnění úkolů uvedených v bodě II/1 až 5 tohoto usnesení;

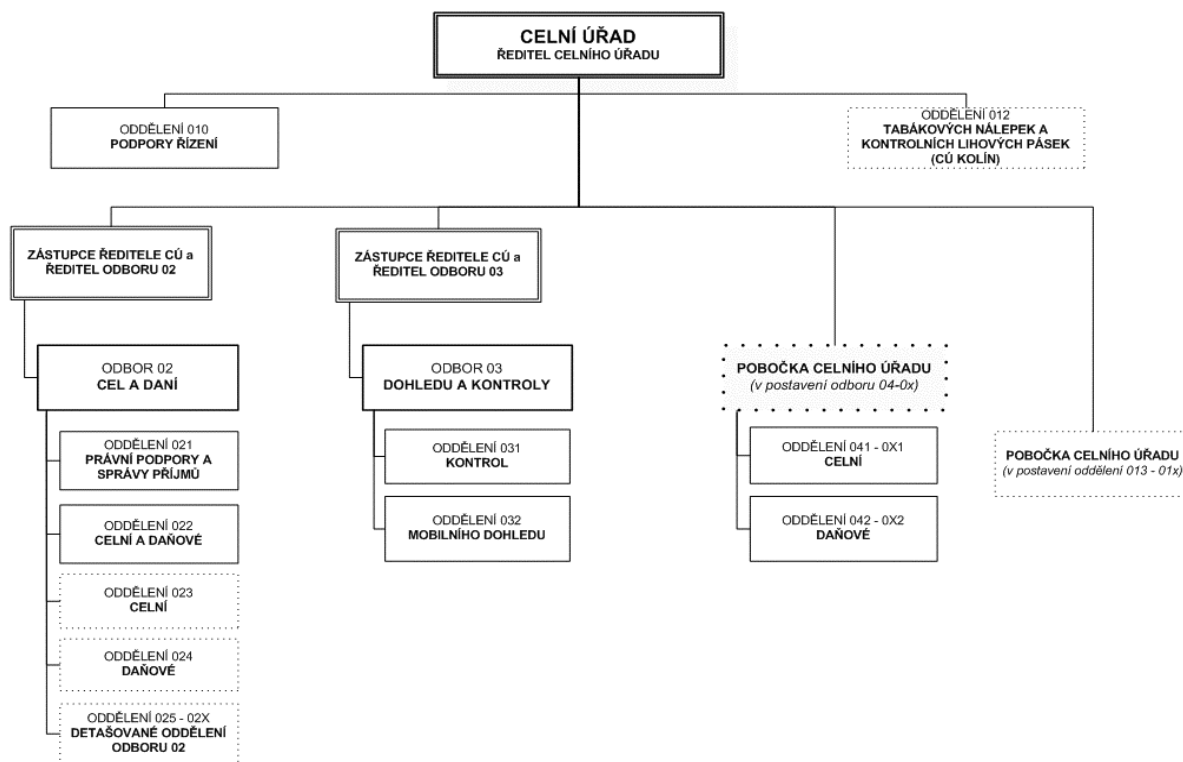
III. u k l á d á ministrům financí, vnitra, dopravy a spojů a místopředsedovi vlády a ministru zahraničních věcí navrhnout do 31. prosince 2002 změnu systému odpovědnosti za problematiku zřizování, rušení a změn charakteru hraničních přechodů a způsobu hospodaření s objekty hraničních přechodů po vstupu České republiky do Evropské unie.

Provedou:

místopředseda vlády a
ministr zahraničních věcí,
místopředseda vlády a
ministr průmyslu a obchodu,
ministři financí,
vnitra, zemědělství,
dopravy a spojů,
životního prostředí,
spravedlnosti,
předsedkyně Českého
statistického úřadu

Místopředseda vlády
JUDr. Pavel R y c h e t s k ý , v. r.

Příloha B - Schéma organizačního uspořádání celního úřadu k 1.1.2006



Příloha C – Přehled zrušených celních úřadů k 1.5.2004

	Zrušený celní úřad	Nástupnický celní úřad
1.	Celní úřad Beroun	Celní úřad Kladno
2.	Celní úřad Blansko	Celní úřad Vyškov
3.	Celní úřad Brno II	Celní úřad Brno
4.	Celní úřad Břeclav - dálnice	
5.	Celní úřad Cínovec	
6.	Celní úřad České Velenice	Celní úřad Jindřichův Hradec
7.	Celní úřad Český Těšín	
8.	Celní úřad Dolní Dvořiště	Celní úřad Český Krumlov
9.	Celní úřad Folmava	
10.	Celní úřad Havlíčkův Brod	Celní úřad Žďár nad Sázavou
11.	Celní úřad Horní Lideč	
12.	Celní úřad Chrudim	Celní úřad Pardubice
13.	Celní úřad Jablonec nad Nisou	Celní úřad Liberec
14.	Celní úřad Jeseník	Celní úřad Šumperk
15.	Celní úřad Jičín	Celní úřad Hradec Králové
16.	Celní úřad Jiříkov	
17.	Celní úřad Kroměříž	Celní úřad Zlín
18.	Celní úřad Kutná Hora	Celní úřad Kolín
19.	Celní úřad Litoměřice	Celní úřad Ústí nad Labem
20.	Celní úřad Mosty u Jablunkova	
21.	Celní úřad Nový Jičín	Celní úřad Mošnov
22.	Celní úřad Nymburk	Celní úřad Kolín
23.	Celní úřad Pelhřimov	Celní úřad Jihlava
24.	Celní úřad Písek	Celní úřad Tábor
25.	Celní úřad Plzeň II	Celní úřad Plzeň
26.	Celní úřad Praha II	Celní úřad Praha 1
27.	Celní úřad Prachatice	Celní úřad Strakonice
28.	Celní úřad Příbram	Celní úřad Benešov
29.	Celní úřad Rakovník	Celní úřad Kladno
30.	Celní úřad Rozvadov	Celní úřad Tachov
31.	Celní úřad Rychnov nad Kněžnou	Celní úřad Náchod

32.	Celní úřad Sokolov	Celní úřad Karlovy Vary
33.	Celní úřad Starý Hrozenkov	Celní úřad Uherské Hradiště
34.	Celní úřad Strážný	
35.	Celní úřad Teplice	Celní úřad Most
36.	Celní úřad Třebíč	Celní úřad Jihlava
37.	Celní úřad Turnov	Celní úřad Liberec
38.	Celní úřad Varnsdorf	Celní úřad Děčín
39.	Celní úřad Žatec	Celní úřad Chomutov

Příloha D – Mapa útvarů Celní správy České republiky k 1.7.2005



Příloha E – Seznam úseků dálnic a rychlostních silnic, jejichž užití podléhá zpoplatnění

Komunikace	Úsek	Délka [km]
D 1	Chodov (Praha) – Brno-západ	188,0
D 1	Slatina (Brno) – Vyškov (R 46)-včetně východního přivaděče	30,0
D 2	Chrlice – Lanžhot (hraniční přechod)	53,0
D 5	Třebonice (Praha R 1) – Beroun-východ	13,0
D 5	Beroun-centrum - Ejpovice	51,0
D 5	Sulkov (I/26) – Rozvadov (hraniční přechod)	61,0
D 8	Zdíby (R 8) - Lovosice	48,4
D 11	Praha (Praha R 1) – Libice nad Cidlinou	42,0
R 4	Jíloviště (III/11513) – Skalka (I/18)	32,0
R 6	Velká Dobrá – Nové Strašecí (II/237)	16,0
R 7	Knězeves – Slaný-jih	15,0
R 10	Radonice (Praha) - Bezděčín	36,0
R 10	Kosmonosy - Ohrazenice	24,0
R 35	Ohrazenice - Hodkovice	9,0
R 35	Mohelnice - Křelov	26,0
R 35	Přáslavice - Lipník	18,0
R 46	Vyškov (D 1) – Olomouc (II/570)	37,0
R 52	Rajhrad – Pohořelice-sever	13,0
	Celkem	712,4