

Vládní návrh

ZÁKON

ze dne ... 2016

celní zákon

Parlament se usnesl na tomto zákoně České republiky:

ČÁST PRVNÍ OBEČNÁ USTANOVENÍ

§ 1

Předmět úpravy

Tento zákon upravuje

- a) v návaznosti na přímo použitelné předpisy Evropské unie¹ a přímo použitelné mezinárodní smlouvy (dále jen „přímou použitelný předpis Evropské unie“)
1. výkon dohledu nad mezinárodním obchodem Evropské unie a nad zbožím, které vstupuje na celní území Evropské unie nebo jej opouští,
 2. sběr, zpracování a kontrolu statistických údajů o obchodu Evropské unie,
 3. správu cel a
 4. povolení související se správou cel a
- b) správu daní, stanoví-li zákon upravující daň z přidané hodnoty nebo zákon upravující spotřební daně, že se pro jejich správu použijí ustanovení o správě cel.

CELEX:32013R0952

§ 2

Výkon působnosti

Působnost podle tohoto zákona vykonává správní orgán, který vykonává správu cel (dále jen „správce cla“).

§ 3

Použití jiných právních předpisů

(1) Při výkonu působnosti podle tohoto zákona se postupuje podle daňového řádu, nestanoví-li přímo použitelný předpis Evropské unie¹⁾ nebo tento zákon jinak.

¹ Například Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (přepracované znění).

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 638/2004 ze dne 31. března 2004 o statistice Společenství obchodu se zbožím mezi členskými státy a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3330/91.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 471/2009 ze dne 6. května 2009 o statistice Společenství týkající se zahraničního obchodu se třetími zeměmi a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1172/95.

Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 515/97, o vzájemné pomoci mezi správními orgány členských států a jejich spolupráci s Komisí k zajištění řádného používání celních a zemědělských předpisů.

Nařízení Rady (ES) č. 1186/2009 ze dne 16. listopadu 2009 o systému Společenství pro osvobození od cla.

Nařízení Rady (EU, Euratom) č. 609/2014 ze dne 26. května 2014 o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z DPH a HND a o opatřeních ke krytí hotovostních nároků (přepracované znění).

Nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. července 1987 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku, v platném znění.

(2) Podle správního řádu se postupuje v případě

- a) řízení o správních deliktech,
- b) stanovení celního prostoru,
- c) prohlášení části území České republiky za svobodné pásmo, stanovení podmínek výkonu činnosti ve svobodném pásmu a řízení ve věci závazného stanoviska při umisťování a povolování staveb,
- d) řízení ve věci povolení podle tohoto zákona nebo přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾,
- e) řízení ve věci osvědčení schváleného hospodářského subjektu a osvědčení o úlovku při dovozu nebo zpětném vývozu produktů mořského rybolovu podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾,
- f) vyloučení osoby z provozování přepravy na podkladě karnetu TIR.

(3) Stanoví-li zákon upravující daň z přidané hodnoty nebo zákon upravující spotřební daně, že pro správu daní se použijí ustanovení o správě cel, použijí se v souvislosti se správou těchto daní také ustanovení přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾ a tohoto zákona o povoleních souvisejících se správou cel.

§ 4

Místní příslušnost správce cla

(1) Správce cla, který je příslušný k vedení celního řízení, je místně příslušný ke správě cla, pokud je nebo mělo být clo v tomto řízení vyměřováno.

(2) Správce cla, který jako první zjistil skutečnosti, na jejichž základě vznikl celní dluh, je místně příslušný k

- a) vyměření cla mimo celní řízení,
- b) doměření cla a
- c) zajištění cla vyměřovaného mimo celní řízení nebo doměřovaného cla zajišťovacím příkazem.

(3) K celnímu řízení ve věci

- a) vyřízení celního režimu je místně příslušný správce cla, který je místně příslušný k propuštění zboží do tohoto režimu,
- b) propuštění zboží do zvláštního režimu nebo vyřízení tohoto režimu, je místně příslušný správce cla, který je jako takový označen v povolení k použití zvláštního režimu,
- c) vývozu zboží dopravovaného potrubím nebo vedením je místně příslušný správce cla, v jehož územním obvodu má vývozce zboží místo pobytu nebo sídlo,
- d) zpětného vývozu nebo dočasného uskladnění je místně příslušný správce cla, u kterého bylo podáno příslušné prohlášení nebo oznámení a bylo předloženo zboží,
- e) přenechání zboží je místně příslušný správce cla, u kterého byla podána příslušná žádost a bylo předloženo zboží.

(4) K řízení ve věci povolení ručitele pro poskytnutí jednotlivé jistoty s použitím záruční listiny je místně příslušný správce cla, u něhož bude jistota použita.

(5) Ve věci prodeje nebo zničení zboží pod celním dohledem je místně příslušný správce cla, který zboží zadržel.

ČÁST DRUHÁ CELNÍ KONTROLA

§ 5

Zvláštní ustanovení o provádění kontroly po propuštění zboží

(1) Daňová kontrola, jejímž předmětem jsou povinnosti podle celních předpisů, prováděná v případě kontroly po propuštění zboží, nebo kontroly zboží vyjmutého z celního dohledu a zjištěného v průběhu kontroly po propuštění zboží je zahájena doručením oznámení o zahájení kontroly, ve kterém je vymezen předmět a rozsah kontroly.

(2) Zpráva o daňové kontrole podle odstavce 1 obsahuje také odkaz na oznámení o zahájení kontroly.

(3) V případě daňové kontroly podle odstavce 1 se za seznámení a předložení výsledku kontrolního zjištění kontrolované osobě považuje také jeho doručení této osobě.

(4) Dojde-li v případě daňové kontroly podle odstavce 1 na základě vyjádření kontrolované osoby ke změně výsledku kontrolního zjištění, seznámí správce cla kontrolovanou osobu s novým výsledkem kontrolního zjištění a předloží jí tento výsledek k vyjádření.

(5) Daňová kontrola podle odstavce 1 je ukončena doručením oznámení o ukončení kontroly, jehož součástí je také zpráva o daňové kontrole, podepsaná úřední osobou správce cla. Zpráva o daňové kontrole se s kontrolovanou osobou neprojednává.

CELEX:32013R0952

§ 6

Vnitřní kontrola zásilek

(1) V případě důvodného podezření, že poštovní nebo jiná zásilka obsahuje zboží, které podléhá celnímu dohledu, může být provedena její vnitřní kontrola i v případě, že se na obsah zásilky vztahuje listovní tajemství.

(2) Provedení vnitřní kontroly potvrdí správce cla na obalu zásilky a sepíše o něm úřední záznam.

CELEX:32013R0952

§ 7

Celní závěra

(1) Správce cla může při místním šetření zajistit celní závěrou zboží podléhající celnímu dohledu také za účelem zabránění jeho neoprávněné změně či záměně za jiné zboží.

(2) Při zajištění zboží podléhajícího celnímu dohledu může správce cla zajistit celní závěrou prostor, dopravní prostředek, kontejner nebo obal, v nichž se zboží nachází.

CELEX:32013R0952

§ 8

Vynětí z celní kontroly

(1) Celní kontrole nepodléhá

- a) zavazadlo osoby požívající výsad a imunit podle mezinárodní smlouvy a
- b) konzulární zavazadlo a diplomatická a jiná pošta požívající ochrany podle mezinárodního práva.

(2) Celní kontrole nepodléhá zásilka obsahující úřední dokument určený pro potřebu ozbrojených sil nebo civilní složky smluvních stran Severoatlantické smlouvy, je-li opatřena úředním razítkem a je-li předloženo potvrzení osvědčující, že zásilka obsahuje pouze úřední dokument.

(3) Celní kontrole nepodléhá zásilka s dokumentem obsahující utajovanou informaci podle jiného zákona, pokud splňuje podmínky a náležitosti pro manipulaci a přepravu těchto dokumentů.

§ 9

Součinnost osob při provádění celní kontroly

Vyžaduje-li to provádění celní kontroly,

- a) je kontrolovaná osoba povinna na vlastní náklady umožnit kontrolu zboží přepravovaného silničním dopravním prostředkem na místě určeném správcem cla, nebo
- b) správce cla na náklady kontrolované osoby umístí po dobu provádění celní kontroly zboží na místo, které je pod přímým dohledem správce cla.

§ 10

Doba pro uchování informací

Doba pro uchování informací pro účely celní kontroly podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾ činí 10 let.

CELEX:32013R0952

§ 11

Zvláštní ustanovení o stížnosti

Stížnost proti nevhodnému chování úřední osoby při celní kontrole nebo postupu správce cla při celní kontrole nemusí být vyřízena do ukončení celní kontroly.

ČÁST TŘETÍ CELNÍ ŘÍZENÍ

§ 12

Celní řízení

(1) Celní řízení se vede za účelem rozhodnutí o tom, zda bude zboží propuštěno do navrženého celního režimu, nebo o vyřízení celního režimu, do něhož bylo zboží propuštěno, popřípadě také za účelem stanovení cla.

(2) Celní řízení se vede za účelem rozhodnutí ve věci zpětného vývozu, dočasného uskladnění nebo přenechání zboží.

§ 13 Celní prostor

(1) Celním prostorem se rozumí stanovené území mezinárodních letišť a jiných prostor určené k provádění celního řízení.

(2) Celní prostor stanoví správce cla opatřením obecné povahy. Má-li být součástí celního prostoru území mezinárodního letiště, stanoví se celní prostor na základě rozhodnutí Úřadu pro civilní letectví o stanovení druhu letiště, kterým se letiště určí jako mezinárodní.

§ 14 Zvláštní způsoby provádění celního řízení

(1) Správce cla na žádost provede celní řízení přednostně, a to i mimo úřední hodiny pro veřejnost, v případě

- a) zboží podléhajícího rychlé zkáze,
- b) živých zvířat,
- c) zboží určeného k odstranění následků mimořádných událostí nebo krizových situací,
- d) zboží, které je dováženo nebo vyváženo pravidelnými jednotkami nebo formacemi ozbrojených sil smluvních stran Severoatlantické smlouvy,
- e) zboží dováženého osobami požívajícími výsad a imunit podle mezinárodní smlouvy, konzulárního zavazadla a diplomatické a jiné pošty požívající ochrany podle mezinárodního práva.

(2) Pokud je celní řízení na žádost prováděno mimo prostor správce cla nebo celní prostor anebo mimo úřední hodiny správce cla pro veřejnost, nese náklady spojené s takto provedeným řízením ten, kdo o něj požádal.

CELEX:32013R0952

§ 15 Plná moc v celním řízení v případě přímého zastoupení

Zvolí-li si zmocnitel v celním řízení nového zmocněnce, platí, že nová plná moc nebyla udělena pro věc, v níž dosavadní zmocněnec začal jednat vůči správci cla, ledaže zmocnitel v nové plné moci výslovně vypověděl plnou moc dosavadnímu zmocněnci.

§ 16 Rozhodnutí v celním řízení

- (1) Rozhodnutí v celním řízení obsahuje také
- a) datum přijetí příslušného prohlášení nebo oznámení, pokud bylo podáno,
 - b) evidenční číslo rozhodnutí, které nahrazuje číslo jednací,
 - c) množství a popis, popřípadě název zboží,
 - d) celní hodnotu zboží nebo jiný základ cla a
 - e) celní sazbu zboží podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾.

(2) Je-li rozhodnutí v celním řízení vydáno na tiskopise podle přímo použitelného předpisu Evropské Unie¹⁾, neobsahuje odůvodnění a poučení o opravném prostředku, pokud je tímto rozhodnutím zboží propuštěno do navrženého režimu.

CELEX:32013R0952

§ 17

Oprava rozhodnutí v celním řízení

(1) Zjistí-li správce cla nesprávnost v rozhodnutí vydaném v celním řízení, provede opravu této nesprávnosti pouze ve svém informačním systému, pokud tato oprava nemá vliv na výši stanoveného cla.

(2) O provedení opravy správce cla sepíše úřední záznam a vhodným způsobem o něm vyrozumí deklaranta.

(3) Opravu lze provést nejpozději do 3 let od konce kalendářního roku, ve kterém bylo rozhodnutí v celním řízení vydáno.

§ 18

Služební razítko

(1) Otisk úředního razítka na rozhodnutí v celním řízení může být nahrazen otiskem služebního razítka, které je přiděleno úřední osobě k plnění jejích úkolů.

(2) Služební razítko musí obsahovat

- a) označení správce cla, který vykonává svoji pravomoc prostřednictvím úřední osoby, které bylo služební razítko přiděleno, a
- b) číslo určené k identifikaci úřední osoby, které bylo služební razítko přiděleno.

§ 19

Skladné

(1) Za dočasné uskladnění zboží v dočasných skladech správce cla v souvislosti s vedením celního řízení je osoba, která zboží správci cla předložila, povinna uhradit skladné z hodnoty uskladněného zboží ve výši

- a) 0,5 %, nepřesáhne-li doba uskladnění 5 dnů, nejméně však ve výši 200 Kč,
- b) 5 %, přesáhne-li doba uskladnění 5 dnů a nepřesáhne-li 90 dnů, nejméně však ve výši 500 Kč, nebo
- c) 20 %, přesáhne-li doba uskladnění 90 dnů, nejméně však ve výši 1 000 Kč.

(2) Do doby podle odstavce 1 se započítává den uskladnění.

(3) Skladné je nákladem řízení.

ČÁST ČTVRTÁ SPRÁVA CLA

Hlava I

Stanovení cla

§ 20

Další náležitosti rozhodnutí o stanovení cla

Rozhodnutí, kterým je stanoveno clo, obsahuje také variabilní symbol pro účely označení úhrady cla.

§ 21

Doměření cla

(1) Clo lze doměřit na základě žádosti o doměření cla nebo z moci úřední.

- (2) Žádost o doměření cla není přípustná, pokud
- a) probíhá doměřovací řízení; údaje uvedené v takto podané žádosti o doměření cla se využijí při doměření cla, nebo
 - b) je o tomto cle zahájeno řízení o
 1. mimořádném opravném prostředku,
 2. dozorčím prostředku nebo
 3. žalobě proti rozhodnutí správce cla.

(3) Pokud se doměřené clo neodchyluje od cla uvedeného v žádosti o doměření cla, nemusí být rozhodnutí o doměření cla odůvodněno.

§ 22

Vyloučení vzniku penále

Z částky doměřeného cla nevzniká penále.

§ 23

Lhůta pro stanovení cla

Clo lze stanovit do 10 let ode dne vzniku celního dluhu, pokud přímo použitelný předpis Evropské unie¹⁾ stanoví, že lhůtu pro stanovení cla lze prodloužit.

CELEX:32013R0952

§ 24

Solidární odpovědnost za celní dluh

(1) Clo se doměří všem osobám, které odpovídají za clo společně a nerozdílně, jako společný celní dluh.

(2) Správce cla může doměřit clo na základě celní kontroly, která byla provedena vůči jedné z osob, které odpovídají za celní dluh společně a nerozdílně.

(3) Ustanovení daňového řádu o povinném společném zastupování se nepoužijí.

CELEX:32013R0952

§ 25

Vznik daňové povinnosti při dovozu zboží nepodléhajícího clu nebo osvobozeného od cla

Spojuje-li zákon upravující daň z přidané hodnoty nebo zákon upravující spotřební daň vznik daňové povinnosti se vznikem celního dluhu, platí pro účely vzniku této daňové povinnosti v případě dovozu zboží, které nepodléhá clu nebo je od cla osvobozeno, že celní dluh vzniká, jsou-li splněny ostatní podmínky pro jeho vznik podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾.

Hlava II

Placení cla

Díl 1

Zajištění cla

§ 26

Formy zajištění cla

(1) Clo se zajišťuje poskytnutím jistoty podle přímo použitelného předpisu

Evropské unie¹⁾ ve formě

- a) složení částky,
- b) ručení nebo finanční záruky, nebo
- c) zástavního práva k nemovité věci.

(2) Poskytnutím jistoty podle odstavce 1 se zajišťují také jiná peněžitá plnění, která jsou spravována společně se clem.

CELEX:32013R0952

§ 27

Zajištění cla složením částky

(1) Částka, kterou je zajišťováno clo, se skládá na zvláštní účet správce cla bezhotovostním převodem nebo převodem přeplatku.

(2) Není-li clo ke dni jeho splatnosti uhrazeno, použije se složená částka na jeho úhradu k tomuto dni.

(3) V případě uvolnění poskytnuté jistoty se složená částka stává přeplatkem osoby, která jistotu poskytla.

(4) Na žádost osoby, která jistotu poskytla, se částka jistoty namísto jejího uvolnění opakovaně použije k zajištění cla.

§ 28

Zajištění cla ručením

(1) Ručitelem může být pouze osoba odlišná od dlužníka.

(2) Osobou odlišnou od dlužníka pro účely tohoto zákona není osoba, která je

- a) členem statutárního nebo kontrolního orgánu dlužníka, nebo tím, kdo dlužníka ovládá jako jeho člen nebo na základě dohody či jiné skutečnosti,
- b) zaměstnavatelem nebo zaměstnancem dlužníka,
- c) osobou blízkou dlužníka nebo
- d) členem skupiny podle zákona upravujícího daň z přidané hodnoty, jejímž členem je dlužník.

§ 29

Povolení ručitele

(1) Žádost o vydání povolení ručitele

- a) pro jednotlivou jistotu s použitím záručního dokladu podává osoba, která se stane ručitelem,
- b) pro jednotlivou jistotu s použitím záruční listiny podává osoba zajišťující clo, nebo
- c) souborné jistoty podává osoba, která je uživatelem souborné jistoty.

(2) Žadateli o vydání povolení ručitele může být vydáno toto povolení, pokud

- a) splňuje podmínku finanční solventnosti pro účely vydání povolení oprávněného hospodářského subjektu podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾ a
- b) nemá evidován nedoplatek s výjimkou nedoplatku, u kterého je povoleno posečkáni jeho úhrady nebo rozložení jeho úhrady na splátky,
 - 1. u orgánů Finanční správy České republiky,
 - 2. u orgánů Celní správy České republiky,
 - 3. na pojistném a na penále na všeobecné zdravotní pojištění a
 - 4. na pojistném a na penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní

politiku zaměstnanosti.

(3) Skutečnosti podle odstavce 2 písm. b) bodů 3 a 4 se prokazují potvrzeními, která nejsou ke dni podání žádosti o vydání povolení ručitele starší než 60 dnů.

(4) Pokud byla žádost o vydání povolení ručitele zamítnuta, lze novou žádost podat nejdříve po uplynutí 12 měsíců ode dne oznámení zamítavého rozhodnutí.

(5) Povolení ručitele může být vydáno také na dobu určitou. Podmínky pro vydání povolení ručitele musí být splňovány po celou dobu trvání povolení.

(6) Ode dne zrušení nebo zániku povolení ručitele nelze pro účely zajištění cla přijmout záruční listinu, záruční doklad ani osvědčení o poskytnutí souborné jistoty, které byly vydány na základě tohoto povolení.

§ 30

Zajištění cla finanční zárukou

Ustanovení o ručení se použijí obdobně pro finanční záruku.

§ 31

Zajištění cla celním zástupcem

(1) Celní zástupce, který jedná na základě přímého zastoupení, může clo zajistit namísto osoby, za níž jedná. V takovém případě odpovídá s touto osobou za dluh společně a nerozdílně.

(2) Zajišť-li celní zástupce clo podle odstavce 1, musí být doklad prokazující, že celní zástupce zajišťuje clo za osobu, za níž jedná, připojen

- a) k záruční listině pro jednotlivou operaci, pokud celní zástupce zajišťuje clo ve formě ručení s použitím této listiny, nebo
- b) k celnímu prohlášení, pokud celní zástupce zajišťuje clo v jiné formě.

(3) Zajištění cla podle odstavce 1 není dotčeno vypovězením plné moci.

§ 32

Souborná jistota a povolení uživatele souborné jistoty

(1) Soubornou jistotou se rozumí také souborná jistota se sníženou částkou záruky.

(2) Existenci povolení uživatele souborné jistoty prokazuje uživatel osvědčením, vydaným správcem cla, který užití souborné jistoty povolil, nelze-li existenci povolení uživatele souborné jistoty zjistit z informačního systému správce cla.

(3) Osvědčení se vydává nejvýše na 2 roky s možností jednoho prodloužení nejdéle o další 2 roky.

(4) V případě zrušení povolení uživatele souborné jistoty je uživatel povinen neprodleně vrátit všechna osvědčení, v jejichž případě neuplynula doba, na kterou se osvědčení vydává, správci cla, který tato osvědčení vydal.

(5) Ustanovení o povolení uživatele souborné jistoty se přiměřeně použijí také na povolení, kterým je dlužník zproštěn povinnosti poskytnout jistotu.

Díl 2

Vybírání cla

§ 33

Způsob úhrady cla

(1) Úhrada cla musí být označena variabilním symbolem uvedeným v rozhodnutí, kterým bylo clo stanoveno.

(2) Na žádost osoby, která zajistila clo složením částky, lze dosud nesplatné clo uhradit převodem z této částky; dnem úhrady je den, v němž správce cla obdržel žádost o tento způsob úhrady.

(3) Výzvu ručiteli k uhrazení cla lze vydat i bez předchozího vymáhání cla na dlužníkovi.

§ 34

Úhrada společného celního dluhu

(1) Úhrada společného celního dluhu se eviduje u každého dlužníka samostatně.

(2) Dojde-li k úhradě společného celního dluhu jedním z dlužníků, považuje se společný celní dluh za uhrazený také ostatními dlužníky.

§ 35

Další zaúčtování cla

Za další zaúčtování cla podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾ se považuje také zaúčtování cla provedené na základě změny výše cla před nabytím právní moci rozhodnutí, kterým je clo vyměřováno.

§ 36

Lhůta pro placení cla

Lhůta pro placení cla neskončí dříve než lhůta podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾, po jejímž uplynutí se clo považuje za částku, kterou nelze vybrat.

CELEX:32014R0609

ČÁST PÁTÁ

USTANOVENÍ O POVOLENÍ

§ 37

Změna povolení

(1) Správce cla změní povolení na žádost držitele tohoto povolení, pokud jsou splněny podmínky pro jeho vydání.

(2) Správce cla změní povolení z moci úřední, pokud

- a) došlo ke změně údajů uvedených v tomto povolení nebo
- b) tím v odůvodněných případech změní nebo doplní podmínky podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾ stanovené v tomto povolení.

(3) Ustanovení o změně povolení se obdobně použijí pro změnu osvědčení

schváleného hospodářského subjektu a osvědčení o úlovku při dovozu nebo zpětném vývozu produktů mořského rybolovu podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾.

CELEX: 32008R1005

ČÁST ŠESTÁ OSVOBOZENÍ OD CLA

§ 38

Osvobození vybraného zboží

(1) Od dovozního cla je osvobozena diplomatická pošta, konzulární zavazadlo a jiná pošta požívající ochrany podle mezinárodního práva.

(2) Od dovozního cla je osvobozeno zboží dovážené osobami požívajícími výsad a imunit podle mezinárodní smlouvy v rozsahu odpovídajícím principu vzájemnosti.

(3) Podmínkou osvobození podle odstavce 2 je také

- a) potvrzení celního prohlášení příslušnou diplomatickou misí, konzulárním úřadem, zvláštní misí nebo zastupitelstvím mezinárodní organizace, a to podpisem vedoucího nebo jeho zástupce a otiskem úředního razítka,
- b) připojení dokladu k celnímu prohlášení, který prokazuje, že osoba, pro kterou je zboží dováženo, je osobou podle odstavce 2, není-li celní prohlášení potvrzeno podle písmene a),
- c) připojení dokladu Ministerstva zahraničních věcí k celnímu prohlášení, který potvrzuje splnění principu vzájemnosti a jeho rozsah v případě dovozu dopravních prostředků, a
- d) skutečnost, že zboží nebude půjčeno, vypůjčeno, zastaveno, pronajato nebo postoupeno ve lhůtě vyplývající z principu vzájemnosti a není-li této lhůty, do 12 měsíců, a v případě dopravních prostředků do 24 měsíců, ode dne přijetí celního prohlášení na propuštění tohoto zboží do volného oběhu.

(4) Od cla je osvobozen vojenský materiál a přiměřené množství zboží určeného pro výhradní potřebu vojenského a civilního personálu ozbrojených sil vysílajícího státu nebo závislých osob podle zákona upravujícího pobyt ozbrojených sil jiných států na území České republiky.

CELEX: 32009R1186

ČÁST SEDMÁ ZADRŽENÍ, PŘENECHÁNÍ, PRODEJ A ZNIČENÍ VĚCI

Hlava I

Zadržení zboží a dopravního prostředku

§ 39

Důvody zadržení zboží a dopravního prostředku

(1) Správce cla může kromě případů stanovených přímo použitelným předpisem Evropské unie¹⁾ zadržet zboží nebo dopravní prostředek, který je dopravuje, a to pro účely

- a) řízení o správních deliktech podle tohoto zákona,
- b) úhrady nedoplatku evidovaného u orgánu Celní správy České republiky nebo orgánu Finanční správy České republiky.

(2) Správce cla zadrží zboží nebo dopravní prostředek podle odstavce 1 bez ohledu na práva třetích osob.

CELEX: 32013R0952

§ 40

Postup při zadržení zboží a dopravního prostředku

(1) O provedení zadržení zboží nebo dopravního prostředku pořídí správce cla úřední záznam. Stejnopis úředního záznamu správce cla předá osobě, která má zboží nebo dopravní prostředek v době zadržení u sebe, poskytne-li nezbytnou součinnost k tomuto předání.

(2) Správce cla může zadržené zboží nebo dopravní prostředek ponechat osobě, které byly zadrženy, s tím, že je osoba nesmí zničit ani s nimi jinak nakládat s výjimkou jejich držení nebo skladování.

§ 41

Námítka proti zadržení zboží a dopravního prostředku

Nesouhlasí-li dotčená osoba se zadržením zboží nebo dopravního prostředku, může proti tomu uplatnit námitku ve lhůtě 3 pracovních dnů ode dne provedení tohoto úkonu. Tuto lhůtu nelze navrátit v předešlý stav.

§ 42

Vrácení zadrženého zboží a dopravního prostředku

(1) Správce cla vrátí zadržené zboží nebo dopravní prostředek jejich vlastníkovi a není-li znám, osobě, které byly tyto věci zadrženy, pokud

- a) zboží nebylo prodáno nebo zničeno správcem cla podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾,
- b) nebylo rozhodnuto o propadnutí nebo zabrání zboží nebo dopravního prostředku a
- c) do dne následujícího po dni jejich zadržení pro účely úhrady nedoplatku evidovaného u orgánu Celní správy České republiky nebo orgánu Finanční správy České republiky nebyl příslušným orgánem vydán exekuční příkaz ohledně tohoto zboží nebo dopravního prostředku.

(2) Správce cla vrátí dopravní prostředek, je-li jeho hodnota v nápadném nepoměru k povaze správního deliktu.

§ 43

Náhrada nákladů

V případě, že bylo rozhodnuto o propadnutí nebo zabrání zadrženého zboží nebo dopravního prostředku, je povinen uhradit náklady na jejich skladování po dobu jejich zadržení

- a) pachatel správního deliktu, a není-li znám,
- b) vlastník zboží nebo dopravního prostředku, pokud o správním deliktu v době jeho spáchání věděl nebo vědět měl a mohl, a není-li znám,
- c) ten, komu byly zboží nebo dopravní prostředek zadrženy.

Hlava II

Prodej a zničení zboží

§ 44

Postup při prodeji zboží

(1) Správce cla při prodeji zadrženého zboží v případě, kdy lze zboží prodat podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾, postupuje podle ustanovení daňového řádu o daňové exekuci prodejem movitých věcí.

(2) Zbytek výtěžku se považuje za přeplatek vlastníka zboží podle daňového řádu.

(3) O prodeji zboží správce cla vhodným způsobem vyrozumí vlastníka zboží a osobu, které bylo zboží zadrženo, je-li odlišná od vlastníka.

CELEX: 32013R0952

§ 45

Postup při zničení zboží

(1) Správce cla při zničení zadrženého zboží v případě, kdy lze zboží zničit podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾, postupuje obdobně jako v případě zničení propadlé nebo zabrané věci.

(2) O zničení zboží správce cla vhodným způsobem vyrozumí vlastníka zboží a osobu, které bylo zboží zadrženo, je-li odlišná od vlastníka.

CELEX: 32013R0952

Hlava III

Přenechání zboží

§ 46

Přenechání zboží ve prospěch České republiky

(1) Správce cla povolí přenechání zboží ve prospěch České republiky podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾, pokud

- a) tím České republiky nevzniknou náklady, s výjimkou nákladů souvisejících s držením, skladováním a prodejem zboží, a
- b) jde o zboží, se kterým lze podle jiných právních předpisů volně nakládat.

(2) Vlastníkem přenechaného zboží se stává stát.

CELEX: 32013R0952

ČÁST OSMÁ

SPRÁVNÍ DELIKTY

Hlava I

Přestupky a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob

§ 47

Přestupky

- (1) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že
- a) doveze, vyveze nebo přepraví zboží v rozporu s přímo použitelným předpisem

Evropské unie¹⁾.

- b) odejme zboží celnímu dohledu v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie¹⁾.
- c) poruší celní závěru v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie¹⁾.
- d) přechovává zboží, jehož dovozem nebo tranzitem byl spáchán správní delikt,
- e) v rozporu s § 10 neuchovává informace po dobu nejméně 10 let, nebo
- f) nesplní některou z povinností souvisejících se zadržením zboží nebo dopravního prostředku podle § 40 odst. 2.

(2) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že nesplní některou z povinností podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾

- a) pro propuštění zboží do celního režimu nebo pro nakládání se zbožím,
 - 1. propuštěným do zvláštního celního režimu,
 - 2. propuštěným do celního režimu vývozu,
 - 3. dočasně uskladněným,
 - 4. pro které bylo zřízeno zástavní právo, nebo
 - 5. vstupujícím na celní území Evropské unie, vystupujícím z celního území Evropské unie nebo předkládaným k celnímu řízení, nebo
- b) pro propuštění zboží do navrhovaného celního režimu za použití zjednodušeného celního prohlášení a jiných zjednodušení.

(3) Fyzická osoba se dopustí přestupku tím, že v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie¹⁾

- a) předloží správci cla pozměněný nebo padělaný doklad,
- b) poskytne správci cla nesprávný údaj nebo doklad, nebo
- c) uvede nesprávné údaje v žádosti o vydání osvědčení o původu zboží nebo sama osvědčí původ zboží v rozporu s mezinárodní smlouvou v oblasti sazebních opatření.

(4) Za přestupek lze uložit pokutu do 4 000 000 Kč.

CELEX: 32013R0952

§ 48

Správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob

(1) Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že

- a) doveze, vyveze nebo přepraví zboží v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie¹⁾,
- b) odejme zboží celnímu dohledu v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie¹⁾,
- c) poruší celní závěru v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie¹⁾,
- d) přechovává zboží, jehož dovozem nebo tranzitem byl spáchán správní delikt,
- e) v rozporu s § 10 neuchovává informace po dobu nejméně 10 let, nebo
- f) nesplní některou z povinností souvisejících se zadržením zboží nebo dopravního prostředku podle § 40 odst. 2.

(2) Právnická nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že nesplní některou z povinností podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾

- a) pro propuštění zboží do celního režimu nebo pro nakládání se zbožím,
 - 1. propuštěným do zvláštního celního režimu,
 - 2. propuštěným do celního režimu vývozu,
 - 3. dočasně uskladněným,

- 4. pro které bylo zřízeno zástavní právo, nebo
- 5. vstupujícím na celní území Evropské unie, vystupujícím z celního území Evropské unie nebo předkládaným k celnímu řízení, nebo
- b) pro propuštění zboží do navrhovaného celního režimu za použití zjednodušeného celního prohlášení a jiných zjednodušení.

(3) Právnícká nebo podnikající fyzická osoba se dopustí správního deliktu tím, že v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské unie¹⁾

- a) předloží správci cla pozměněný nebo padělaný doklad,
- b) poskytne správci cla nesprávný údaj nebo doklad, nebo
- c) uvede nesprávné údaje v žádosti o vydání osvědčení o původu zboží nebo sama osvědčí původ zboží v rozporu s mezinárodní smlouvou v oblasti sazebních opatření.

(4) Za správní delikt se uloží pokuta do 4 000 000 Kč.

(5) Za správní delikt podle odstavce 1 nebo 2 lze spolu s pokutou uložit zákaz činnosti.

CELEX: 32013R0952

Hlava II

Propadnutí a zabrání věci

§ 49

Propadnutí věci

(1) Propadnutí věci lze uložit, jestliže věc náleží osobě, která se dopustila správního deliktu, a věc

- a) byla ke spáchání správního deliktu užita nebo určena, nebo
- b) byla správním deliktem získána nebo byla nabyta za věc správním deliktem získanou.

(2) Propadnutí věci nelze uložit, je-li její hodnota v nápadném nepoměru k povaze správního deliktu.

§ 50

Zabrání věci

(1) Správce cla, který neuložil propadnutí věci, rozhodne o jejím zabrání, pokud to vyžaduje bezpečnost osob nebo majetku anebo jiný obecný zájem a pokud

- a) náleží pachateli, kterého nelze za správní delikt stíhat,
- b) nenáleží pachateli správního deliktu nebo mu nenáleží zcela, nebo
- c) vlastník není znám.

(2) Zabrání věci nelze uložit, je-li hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze správního deliktu.

(3) O zabrání věci nelze rozhodnout, jestliže od jednání majícího znaky správního deliktu uplynuly 2 roky.

§ 51

Společná ustanovení o propadlé a zabrané věci

(1) Vlastníkem propadlé nebo zabrané věci se stává stát.

(2) Správce cla může propadlou nebo zabranou věc podle povahy věci zničit.

Na zničení dohlíží tříčlenná komise složená z úředních osob správce cla.

(3) Náklady spojené se správou a zničením propadlé nebo zabrané věci hradí pachatel správního deliktu a není-li znám, vlastník věci, a není-li znám, osoba, které byla věc zadržena.

Hlava III

Společná ustanovení ke správním deliktům

§ 52

Odpovědnost za správní delikt

(1) Právnícká nebo podnikající fyzická osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila.

(2) Odpovědnost za správní delikt zaniká, jestliže

- a) správce cla o něm nezahájil řízení do 2 let ode dne, kdy se o něm dozvěděl, nejpozději však do 6 let ode dne, kdy byl spáchán, nebo
- b) jde o správní delikt podle § 47 odst. 3 písm. b) nebo § 48 odst. 3 písm. b) a pachatel oznámil správci cla nesprávnost v jím podaném prohlášení nebo oznámení podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾ a poskytl veškerou součinnost k opravě tohoto prohlášení nebo oznámení; to neplatí v případě, že nesprávnost měla vliv na výši stanoveného cla a nebyla oznámena správci cla do 60 dnů po právní moci rozhodnutí, kterým je ukončeno celní řízení.

(3) Nedojde-li k zániku odpovědnosti za správní delikt podle odstavce 2 písm. b) pouze pro překročení lhůty pro oznámení nesprávnosti v prohlášení nebo oznámení správci cla, lze za tento správní delikt uložit pokutu do 400 000 Kč.

(4) Odpovědnost za správní delikt podle odstavce 2 písm. b) zaniká i v případě, že oznámení nesprávnosti a součinnost poskytla osoba, která odpovídá za celní dluh společně a nerozdílně společně s pachatelem.

§ 53

Příslušnost k projednání správního deliktu

(1) Správní delikty podle tohoto zákona projednává správce cla, v jehož územním obvodu má osoba podezřelá ze spáchání správního deliktu místo pobytu nebo sídlo.

(2) Nenachází-li se místo pobytu nebo sídlo osoby na území České republiky, projedná správní delikt správce cla, v jehož územním obvodu byl správní delikt spáchán.

(3) Nelze-li místo spáchání správního deliktu spolehlivě zjistit, projedná jej správce cla, v jehož územním obvodu bylo spáchání správního deliktu zjištěno.

§ 54

Druh sankce a její výše

(1) Při stanovení druhu sankce a její výměry se přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, k jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán.

(2) Od uložení sankce lze v rozhodnutí o správním deliktu upustit, jestliže

vzhledem k závažnosti správního deliktu, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správcem cla postačí k jeho nápravě.

(3) Zákaz činnosti lze uložit nejdéle na 2 roky, pokud

- a) byl správní delikt spáchán touto činností nebo v souvislosti s ní a
- b) s přihlédnutím k závažnosti správního deliktu a okolnostem jeho spáchání nepostačí uložení pokuty.

(4) V blokovém řízení lze za přestupky podle tohoto zákona uložit pokutu do 10 000 Kč.

§ 55

Splatnost pokuty

(1) Pokuta je splatná do 30 dnů ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí, jímž byla uložena.

(2) Příjem z pokut je příjmem státního rozpočtu.

ČÁST DEVÁTÁ

ÚDAJE PRO STATISTICKÉ ÚČELY

Hlava I

Obecná ustanovení o údajích pro statistické účely

§ 56

Sběr, zpracování a kontrola údajů pro statistické účely

(1) Správce cla zabezpečuje podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾

- a) sběr, zpracování a poskytování údajů pro statistické účely a
- b) prověřování plnění povinností souvisejících se sběrem, zpracováním a poskytováním údajů pro statistické účely.

(2) Údaji podle odstavce 1 jsou údaje o

- a) zboží, které bylo propuštěno do celního režimu,
- b) zboží, u kterého vznikla daňová povinnost ke spotřební dani,
- c) obchodu se zbožím mezi Českou republikou a jinými členskými státy Evropské unie a
- d) dovozu a vývozu zboží ze strany námořních přepravců.

(3) Správce cla může v případě proěřování plnění povinností souvisejících se sběrem, zpracováním a poskytováním údajů pro statistické účely podle odstavce 2 obdobně použít ustanovení o daňové kontrole prováděné v případě kontroly po propuštění zboží.

(4) Pokutu za nesplnění povinnosti nepeněžité povahy za porušení povinnosti podle této části může správce cla uložit až do 1 000 000 Kč.

Hlava II

Vykazování údajů o obchodu se zbožím mezi Českou republikou a jinými členskými státy Evropské unie

§ 57

Zpravodajská jednotka

(1) Zpravodajskou jednotkou se pro účely tohoto zákona rozumí osoba, která je podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾ povinná vykazovat údaje o obchodu se zbožím mezi Českou republikou a jinými členskými státy Evropské unie.

(2) Zpravodajská jednotka je povinná se registrovat.

(3) Identifikačním číslem registrované zpravodajské jednotky je daňové identifikační číslo, které jí bylo přiděleno.

(4) Změnu registračních údajů provede správce cla pouze ve svém informačním systému.

CELEX: 32004R0638

§ 58

Vykazování údajů zpravodajskou jednotkou

(1) Zpravodajská jednotka vykazuje údaje za referenční období.

(2) Referenčním obdobím je kalendářní měsíc.

(3) Zpravodajská jednotka vykazuje údaje počínaje referenčním obdobím,

a) ve kterém dosáhla prahu pro vykazování údajů, nebo

b) které následuje po měsíci odeslání nebo přijetí zboží, pokud je shodný s měsícem, ve kterém vznikla zpravodajské jednotce povinnost přiznat uskutečnění dodání zboží do jiného členského státu Evropské unie nebo přiznat daň z přidané hodnoty při pořízení zboží z takového státu.

(4) Zpravodajská jednotka vykazuje údaje do konce kalendářního roku následujícího po referenčním období, od kterého vykazování údajů počalo, nebo do dne zrušení registrace zpravodajské jednotky k dani z přidané hodnoty, pokud k němu došlo dříve.

(5) Zpravodajská jednotka vykazuje údaje nejpozději dvanáctý pracovní den měsíce následujícího po skončení referenčního období, a to elektronicky ve formátu a struktuře zveřejněné správcem cla.

CELEX: 32004R0638

§ 59

Vykazování údajů v případě jednorázového dosažení prahu pro vykazování

(1) V případě jednorázového dosažení prahu pro vykazování vykazuje zpravodajská jednotka údaje pouze za referenční období, v němž došlo k tomuto dosažení.

(2) Za jednorázové dosažení prahu pro vykazování se považuje také odeslání nebo přijetí několika zbožových zásilek v průběhu nejvýše dvou referenčních období, pokud zboží v nich tvoří jednu ucelenou dodávku, nebo se jedná o součásti jednorázově dodávaného zboží, anebo rozloženou zásilku zboží.

(3) V případě jednorázového dosažení prahu pro vykazování zpravodajská jednotka

- a) může vykazovat údaje v listinné podobě, pokud nejsou současně poskytovány žádné jiné údaje o odeslání nebo přijetí zboží, a
- b) je povinna vykazovat údaje nejpozději desátý pracovní den měsíce následujícího po skončení referenčního období, pokud jsou tyto údaje vykazovány v listinné podobě.

CELEX: 32004R0638

§ 60

Další povinnosti zpravodajské jednotky

Zpravodajská jednotka je povinna

- a) vykázat správci cla opravené údaje nebo chybějící údaje nejpozději třicátý den následující po dni, kdy se o nesprávnosti údajů nebo o tom, že údaje chybějí, dozvěděla a
- b) uchovávat datové soubory a kopie písemností obsahující vykázané údaje po dobu 2 let ode dne skončení příslušné lhůty pro jejich vykázání.

§ 61

Lhůta pro prověřování plnění povinností

Správce cla může prověřovat plnění povinností souvisejících se sběrem, zpracováním a poskytováním údajů o obchodu se zbožím mezi Českou republikou a jinými členskými státy Evropské unie nejpozději do 2 let ode dne skončení příslušné lhůty pro jejich vykázání.

CELEX: 32004R0638

ČÁST DESÁTÁ SPOLEČNÁ USTANOVENÍ

§ 62

Nepřímé zastoupení

(1) Písemnost správce cla doručená celnímu zástupci, který jedná na základě nepřímého zastoupení, se považuje za doručenou též osobě, na jejíž účet celní zástupce jedná.

(2) Pokud se celní zástupce, který jedná na základě nepřímého zastoupení, stal deklarantem, nelze pro danou věc nepřímé zastoupení ukončit.

(3) Ten, kdo se stal deklarantem, si nemůže pro danou věc ujednat nepřímé zastoupení.

§ 63

Úhrada v zahraniční měně

(1) Nemůže-li být úhrada správci cla podle tohoto zákona provedena v české měně, může správce cla přijmout úhradu i v zahraniční měně, nejedná-li se o poskytnutí jistoty složením částky. Celková výše úhrady se navyšuje o náklady na směnu.

(2) K přepočtu zahraniční měny na české koruny se použije kurz vyhlášený Českou národní bankou pro den, kdy je úhrada prováděna.

§ 64

Náhrada nákladů řízení ve věci závazné informace

Držitel rozhodnutí týkajícího se závazné informace podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾ je povinen uhradit paušální náklady řízení ve věci závazné informace za poskytnutí zvláštních služeb podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾.

§ 65

Náhrada nákladů

(1) Vznikne-li osobě povinnost uhradit náklady, které vznikly správci cla při zadržení, prodeji, zničení, přenechání, propadnutí nebo zabránění věci podle tohoto zákona nebo podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾, správce cla stanoví výši těchto nákladů, dosahuje-li tato výše alespoň 100 Kč.

(2) Náhrada nákladů podle odstavce 1 je splatná do 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí o její výši povinné osobě.

(3) Náhradu nákladů podle odstavce 1 lze stanovit nejdéle do 1 roku od konce kalendářního roku, ve kterém se o nich správce cla dozvěděl, nejpozději však do 3 let od konce kalendářního roku, ve kterém tyto náklady vznikly.

§ 66

Vyloučení úroku z neoprávněného jednání správce cla

Při správě cla se neuplatní ustanovení daňového řádu o úroku z neoprávněného jednání správce cla.

§ 67

Ponechání věci pro vlastní vnitřní potřebu správce cla

Namísto zničení nebo prodeje propadlé, zabrané nebo přenechané věci může příslušná organizační složka státu tuto věc držet, skladovat a používat pro potřeby výuky, výcviku, zkoušek a expertizní činnosti nebo pro výkon jiné činnosti v rámci působnosti správce cla.

§ 68

Výkon jiné působnosti při celním dohledu

Ustanovení o provádění celního dohledu se obdobně použijí také v případě, že jiný zákon stanoví, že správce cla vykonává jinou působnost, neupravuje-li tento jiný zákon výkon této působnosti jinak.

§ 69

Svobodné pásmo

(1) Správce cla může opatřením obecné povahy prohlásit část území České republiky za svobodné pásmo, a to na podnět osoby, která bude provozovatelem tohoto svobodného pásma.

(2) Správce cla, v jehož obvodu územní působnosti se nachází svobodné pásmo, stanoví provozovateli svobodného pásma technické, provozní, skladovací, evidenční a další podmínky výkonu činnosti ve svobodném pásmu zajišťující dodržování celních předpisů a řádný výkon celního dohledu.

(3) Rozhodnutí při umísťování a povolování staveb ve svobodném pásmu nelze

vydat bez přechozího souhlasného stanoviska správce cla, vydaného na základě posouzení rizik pro provádění celního dohledu a souladu s opatřením obecné povahy podle odstavce 1 a rozhodnutím podle odstavce 2.

CELEX: 32004R0638

ČÁST JEDENÁCTÁ ZÁVĚREČNÁ USTANOVENÍ

§ 70

Zmocňovací ustanovení

(1) Ministerstvo financí stanoví vyhláškou

- a) doplňující náležitosti celního prohlášení pro celní, daňové a statistické účely,
- b) náležitosti a vzor celního prohlášení pro osoby požívající výsad a imunit podle mezinárodní smlouvy,
- c) náležitosti a vzor záruční listiny a záručního dokladu pro zajištění cla mimo celní režim tranzitu,
- d) náležitosti a vzor záruční listiny pro účely zajištění cla celním zástupcem, který jedná na základě přímého zastoupení,
- e) náležitosti a vzor osvědčení uživatele souborné jistoty,
- f) paušální náklady řízení ve věci závazné informace podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾ a
- g) podmínky, za kterých se celní řízení provádí mimo prostor správce cla nebo celní prostor anebo mimo úřední hodiny správce cla pro veřejnost, a způsob určení výše nákladů za toto provedení.

(2) Vláda stanoví nařízením

- a) okruh vykazovaných údajů a náležitosti dokladu pro statistické účely podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾,
- b) vzor dokladu pro statistické účely podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾ v případě vykazování údajů o obchodu se zbožím mezi Českou republikou a jinými členskými státy Evropské unie, pokud jsou tyto údaje vykazovány v listinné podobě, a
- c) postup a prahy pro vykazování údajů a způsob vykazování opravených nebo chybějících údajů o obchodu se zbožím mezi Českou republikou a jinými členskými státy Evropské unie podle přímo použitelného předpisu Evropské unie¹⁾.

§ 71

Přechodná ustanovení

(1) Řízení o správních deliktech podle zákona č. 13/1993 Sb., která byla zahájena přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a která nebyla přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona pravomocně ukončena, se dokončí podle zákona č. 13/1993 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

(2) Řízení o stanovení náhrady nákladů a skladného podle zákona č. 13/1993 Sb., zahájená přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona a která nebyla přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona pravomocně ukončena, se dokončí podle zákona č. 13/1993 Sb., ve znění účinném přede dnem nabytí účinnosti tohoto zákona.

§ 72
Zrušovací ustanovení

Zrušuje se:

1. Zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon.
2. Článek IV zákona č. 35/1993 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, zákon České národní rady č. 531/1990 Sb., o územních finančních orgánech, a zákon České národní rady č. 586/1992 Sb., o daních z příjmů.
3. Článek I zákona č. 113/1997 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon České národní rady č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění zákona České národní rady č. 35/1993 Sb., zákon č. 54/1956 Sb., o nemocenském pojištění zaměstnanců, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 32/1957 Sb., o nemocenské péči v ozbrojených silách, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 88/1968 Sb., o prodloužení mateřské dovolené, o dávkách v mateřství a o přídavcích na děti z nemocenského pojištění, ve znění pozdějších předpisů, a zákon České národní rady č. 589/1992 Sb., o pojistném na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.
4. Část šestá zákona č. 256/2000 Sb., o Státním zemědělském intervenčním fondu a o změně některých dalších zákonů (zákon o Státním zemědělském intervenčním fondu).
5. Část čtvrtá zákona č. 265/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
6. Zákon č. 1/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů.
7. Zákon č. 322/2003 Sb., kterým se mění zákon č. 588/1992 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů.
8. Část sedmá zákona č. 354/2003 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o spotřebních daních.
9. Zákon č. 187/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů.
10. Část devatenáctá zákona č. 413/2005 Sb., o změně zákonů v souvislosti s přijetím zákona o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.
11. Část sedmá zákona č. 79/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 85/1996 Sb., o advokacii, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
12. Část šestnáctá zákona č. 267/2006 Sb., o změně zákonů souvisejících s přijetím zákona o úrazovém pojištění zaměstnanců.
13. Část sedmá zákona č. 342/2006 Sb., kterým se mění některé zákony související s oblastí evidence obyvatel a některé další zákony.
14. Část desátá zákona č. 170/2007 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti se vstupem České republiky do schengenského prostoru.
15. Část třicátá zákona č. 296/2007 Sb., kterým se mění zákon č. 182/2006 Sb., o úpadku a způsobech jeho řešení (insolvenční zákon), ve znění pozdějších předpisů, a některé zákony v souvislosti s jeho přijetím.
16. Zákon č. 136/2008 Sb., kterým se mění zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 13/1993 Sb., celní

- zákon, ve znění pozdějších předpisů.
17. Část šestnáctá zákona č. 41/2009 Sb., o změně některých zákonů v souvislosti s přijetím trestního zákoníku.
 18. Část šestá zákona č. 218/2009 Sb., kterým se mění zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.
 19. Část čtyřicátá třetí zákona č. 227/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o základních registrech.
 20. Část dvacátá třetí zákona č. 281/2009 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím daňového řádu.
 21. Část první zákona č. 104/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské stráž, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů.
 22. Část osmá zákona č. 457/2011 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Finanční správě České republiky.
 23. Část sedmá zákona č. 18/2012 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o Celní správě České republiky.
 24. Část osmá zákona č. 308/2013 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím zákona o povinném značení lihu.
 25. Část desátá zákonného opatření Senátu č. 344/2013 Sb., o změně daňových zákonů v souvislosti s rekodifikací soukromého práva a o změně některých zákonů.
 26. Část třetí zákona č. 360/2014 Sb., kterým se mění zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.
 27. Nařízení vlády č. 274/1997 Sb., kterým se stanoví sazba cla pro dovoz výrobků, jejichž preferenční celní sazba je zvláštním předpisem definována výrazem „max.“.
 28. Nařízení vlády č. 115/1998 Sb., kterým se zrušuje nařízení vlády č. 18/1998 Sb., kterým se stanoví sazba cla a celní kvóta pro dovoz jablek pocházejících z Evropské unie.
 29. Nařízení vlády č. 133/2001 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 297/1999 Sb., kterým se stanoví sazby cla pro dovoz silničních návěsovéh tahačů pocházejících z Evropské unie.
 30. Vyhláška č. 248/2002 Sb., kterou se zrušuje vyhláška Federálního ministerstva zahraničního obchodu č. 361/1991 Sb., o zdravotní způsobilosti žadatelů o přijetí pro výkon práce příslušníka celní správy a organizaci a výkonu zdravotnických služeb v celní správě.
 31. Nařízení vlády č. 450/2002 Sb., kterým se zrušuje nařízení vlády č. 182/2002 Sb., kterým se stanoví preferenční celní sazby pro dovoz ryb a výrobků z ryb pocházejících z Evropské unie.
 32. Nařízení vlády č. 117/2003 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 266/2002 Sb., kterým se stanoví preferenční sazby cla pro dovoz některých zemědělských a potravinářských výrobků pocházejících z Evropské unie.
 33. Nařízení vlády č. 410/2003 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 196/2003 Sb., o stanovení preferenčních sazeb cla a preferenčních celních kvót pro dovoz některých zpracovaných zemědělských výrobků pocházejících z Evropské unie.

34. Nařízení vlády č. 56/2004 Sb., kterým se mění nařízení vlády č. 462/2003 Sb., o vydání celního sazebníku a o stanovení sazeb dovozního cla pro zboží pocházející z rozvojových a nejméně rozvinutých zemí a podmínek pro jejich uplatnění (celní sazebník) a o změně některých souvisejících předpisů.
35. Sdělení Ministerstva financí č. 251/2004 Sb., kterým se sděluje rozhodnutí Ministerstva financí o zrušení poboček celních úřadů k výkonu jejich působností.
36. Vyhláška č. 201/2005 Sb., o statistice vyváženého a dováženého zboží a způsobu sdělování údajů o obchodu mezi Českou republikou a ostatními členskými státy Evropských společenství.
37. Vyhláška č. 563/2006 Sb., kterou se mění vyhláška č. 201/2005 Sb., o statistice vyváženého a dováženého zboží a způsobu sdělování údajů o obchodu mezi Českou republikou a ostatními členskými státy Evropských společenství.
38. Vyhláška č. 599/2006 Sb., kterou se zrušují vyhlášky upravující požadavky na zdravotní způsobilost příslušníků Celní správy České republiky a některé podrobnosti služebního poměru celníků.
39. Vyhláška č. 200/2007 Sb., kterou se mění vyhláška č. 199/2004 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení celního zákona a kterou se zrušují některé vyhlášky upravující osvobození od dovozního cla a nepreferenční původ zboží, ve znění vyhlášky č. 200/2005 Sb. a vyhlášky č. 411/2006 Sb.
40. Vyhláška č. 393/2008 Sb., kterou se mění vyhláška č. 201/2005 Sb., o statistice vyváženého a dováženého zboží a způsobu sdělování údajů o obchodu mezi Českou republikou a ostatními členskými státy Evropských společenství, ve znění vyhlášky č. 563/2006 Sb.
41. Vyhláška č. 317/2010 Sb., kterou se mění vyhláška č. 201/2005 Sb., o statistice vyváženého a dováženého zboží a způsobu sdělování údajů o obchodu mezi Českou republikou a ostatními členskými státy Evropských společenství, ve znění pozdějších předpisů.
42. Vyhláška č. 421/2012 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení celního zákona.
43. Vyhláška č. 35/2015 Sb., kterou se mění vyhláška č. 421/2012 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení celního zákona.

ČÁST DVANÁCTÁ ÚČINNOST

§ 73

Tento zákon nabývá účinnosti dnem 1. května 2016 s výjimkou ustanovení § 56 odst. 2 písm. d), které nabývá účinnosti dnem 1. září 2016.

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

I. Obecná část

1. Zhodnocení platného právního stavu

Celní problematika zahrnuje problematiku cel jakožto peněžitého plnění hrazeného při vývozu nebo dovozu zboží na celní území Evropské unie a další pravidla a postupy pro zboží na toto území vstupující nebo ho opouštějící.

Celní problematika je v současné době upravena zejména sekundárními právními akty Evropské unie, které mají charakter nařízení, tj. jedná se o právní předpisy, které jsou v České republice na základě jejích mezinárodních závazků přímo účinné a mají aplikační přednost před národními právními normami. Národní právní úpravou mohou být upraveny pouze ty oblasti činnosti celních orgánů, které jsou pro řádný výkon jejich působnosti nezbytné, a které buď nejsou v právní úpravě Evropské unie obsaženy vůbec (právní úprava Evropské unie tyto oblasti neupravuje, nebo obsahuje výslovné zmocnění pro členské státy, aby přijaly národní úpravu – jedná se např. o oblast správního trestání), nebo obsaženy v právní úpravě Evropské unie jsou, ale vzhledem k praktickým potřebám výkonu působnosti celních orgánů je nutné, aby byly upraveny podrobněji či konkrétněji. Národní právní úprava přichází do úvahy rovněž tehdy, pokud přímo použitelné předpisy Evropské unie výslovně odkazují na národní právní úpravu nebo se o ní zmiňují.

Co se týče přímo použitelných právních předpisů, v současnosti je celní problematika upravena zejména nařízením Rady č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství (dále jen „celní kodex Společenství“) a dále nařízením Komise č. 2454/93, kterým se provádí nařízení Rady (EHS) č. 2913/92, kterým se vydává celní kodex Společenství.

Stávající celní kodex Společenství bude od 1. května 2016 plně nahrazen nařízením Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie (dále jen „celní kodex Unie“). Celní kodex Unie je již částečně účinný od 30. října 2013, nicméně z důvodu tvorby prováděcích a delegovaných aktů nabude plné účinnosti 1. května 2016. S tímto datem je spojeno i zrušení současných relevantních právních předpisů, zejména celního kodexu Společenství a prováděcích předpisů k celnímu kodexu Společenství.

Adaptačním tuzemským právním předpisem vůči celnímu kodexu Společenství je stávající zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „celní zákon z roku 1993“), který nabyl účinnosti dnem 1. ledna 1993. Jedná se o právní normu, která byla za dobu své účinnosti již mnohokrát novelizována, přičemž zásadní novelizací prošla z důvodu vstupu České republiky do Evropské unie 1. května 2004 (zákonem č. 187/2004 Sb., kterým se mění zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů). Se vstupem České republiky do Evropské unie pozbyla velká část materie předmětného celního zákona svého významu, neboť i pro Českou republiku vstoupil v účinnost celní kodex Společenství.

V současné době je tak většina ustanovení z celního zákona z roku 1993 již

vypuštěna a zůstala zde pouze nezbytná navazující pravidla, která celní orgány (kterými jsou dle právního řádu České republiky orgány Celní správy České republiky; dále jen „orgány celní správy“) nutně potřebují pro výkon své působnosti v oblasti správy cla. I tento zbytek ustanovení však prošel relativně velkým počtem novelizací. Celní zákon z roku 1993 je tak značně nepřehledný, pro potřeby výkonu působnosti orgánů celní správy nedostatečný a s ohledem na datum jeho účinnosti i zastaralý.

Obecným právním předpisem pro správu daní je zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „daňový řád“), který se použije též pro správu cel. Daňový řád se jako obecný právní předpis pro správu daní použije tehdy, neupravuje-li jiný zákon správu daní jinak (§ 4 daňového řádu).

Obecným právním předpisem, který se vztahuje na veškerý postup správních orgánů při výkonu veřejné správy, je zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „správní řád“). V ustanovení § 1 odst. 2 správního řádu je zdůrazněn obecný a podpůrný (subsidiární) charakter správního řádu pro regulaci činnosti správních orgánů v případě, že zvláštní zákon nestanoví jiný postup.

Současná právní úprava nemá dopad ve vztahu k zákazu diskriminace.

2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy

2.1. Primární cíl navržené právní úpravy

Návrh nového celního zákona je předkládán především z důvodu adaptace tuzemského právního řádu na celní kodex Unie. V důsledku své adaptační povahy nepředstavuje navržený zákon komplexní úpravu celní problematiky, ale tvoří jej množství partikulárních úprav dílčích institutů z dané oblasti, které doplňují celní kodex Unie, popř. současně tvoří speciální úpravu vůči českým procesním předpisům. Důvody vedoucí k úpravě jednotlivých institutů jsou rozebrány ve zvláštní části důvodové zprávy. Stanoveným cílem je vytvoření moderní právní normy, která bude odpovídat platné evropské celní legislativě a zároveň bude bez problémů zapadat do kontextu českého právního řádu.

Adaptace je v návrhu nového celního zákona provedena tak, aby bylo zároveň reagováno na problémy vznikající při celním řízení a v souvislosti s ním, které byly v dosavadní právně aplikační praxi celních orgánů identifikovány. Konkrétně se bude jednat o sjednocení stávajících postupů pro výkon celního dohledu, celní kontroly, celního řízení, včetně zajištění cla, jeho vyměření a následný výběr, tak aby mohly být využívány moderní nástroje a technologie v souladu s dlouhodobým cílem Evropské komise nastavit jednoduché a převážně elektronické prostředí pro cla a obchod.

2.2. Sekundární cíl navržené právní úpravy

Sekundárním cílem návrhu je snížení administrativní zátěže, a to v následujících směrech.

- V oblasti usnadnění podnikání bude nově upravena možnost administrovat zajištění celního dluhu pro osoby tzv. přímých zástupců, kteří tak vedle zastupování osob v celním řízení budou moci požádat o povolení poskytnout jistotu za osobu, od níž se jistota požaduje.

- Dále bude umožněno, aby osobě, která poskytla jistotu složením částky, bylo povoleno tuto jistotu opakovaně používat k zajištění celního dluhu, který by mohl vzniknout nebo který vznikl nejen z jedné, ale také z několika operací. Tento způsob zajištění celního dluhu zjednoduší provádění celního řízení zejména malým a středním dovozcům, neboť nebudou nuceni zajišťovat celní dluh několika jednotlivě poskytovanými částkami zvlášť na každou operaci, nebo prostřednictvím záručních listin nebo záručních dokladů.
- Zjednodušení nastane i v případě aplikace nepřímého zastoupení, a to již ve fázi sdělování výše vyměřeného cla, kde bude aplikován princip solidární odpovědnosti a všechny úkony adresované osobě nepřímého zástupce budou automaticky účinné i vůči osobě, na jejíž účet je celní prohlášení činěno. Oproti stávající právní úpravě tak bude upuštěno od povinnosti celního úřadu složitě opakovat sdělování výše cla osobě nepřímo zastoupené, neboť v okamžiku sdělení výše vyměřeného cla deklarantovi (osobě nepřímého zástupce) bude lhůta pro jeho úhradu běžet jak této osobě, tak i osobě nepřímo zastoupené.
- V návaznosti na princip solidární odpovědnosti nastane zjednodušení i v provádění kontrol po propuštění zboží v případě aplikace nepřímého zastoupení. Celní úřad na základě posouzení stavu věci, zejména s ohledem na princip rychlosti, hospodárnosti a ekonomiky procesu řízení rozhodne, zda kontrolu provede u osoby deklaranta (nepřímý zástupce) nebo u osoby nepřímo zastoupené, přičemž po ukončení kontroly bude doměřené clo sděleno oběma dlužníkům.
- Zavádí se i tzv. institut technických oprav údajů v rozhodnutí o propuštění zboží do navrženého celního režimu, opět s cílem zjednodušit nápravu těch údajů, které nemají vliv na výši stanoveného cla.
- Zánik odpovědnosti pachatele za správní delikt v podobě uvedení chybných údajů v celním prohlášení v případě nápravy následků tohoto pochybení za splnění specifických zákonných podmínek.

Cílem nové právní úpravy je snaha co nejvíce zjednodušit provádění celních řízení při současném zachování modelu transparentnosti vycházejícího ze základních zásad správy daní, resp. činnosti správních orgánů, přičemž bude zachován princip respektování stávajících i budoucích předpisů Evropské unie upravujících celní problematiku a obecných předpisů Evropské unie přijatých v souladu se Smlouvou o fungování Evropské unie.

2.3. Hlavní principy celního kodexu Unie (srovnání oproti stávající právní úpravě):

Celní kodex Unie bude mít dopad zejména na obchodní veřejnost, která oproti stávající právní úpravě může identifikovat zejména změny v těchto ohledech:

Obecná pravidla

- Pojem „celně schválené určení“ jako stávající nejobecnější kategorizace možného nakládání se zbožím již nebude používán.
- Pojem „svobodný sklad“ již nebude používán.
- Zničení zboží (jako jedno ze stávajících celně schválených určení) bude upraveno jako opatření přijímané celními orgány, které však bude prováděno

pouze z moci úřední, nikoliv na návrh (žádost) subjektů, jako tomu bylo dosud. Na žádost bude moci být zničení prováděno jako jedna ze zušlechťovacích operací povolených celním úřadem v rámci celního režimu aktivního zušlechťovacího styku.

- V některých případech s ohledem na konkrétní podmínky určitého typu zjednodušeného postupu nebude nutné podávat doplňkové celní prohlášení.
- Stávající zjednodušené postupy neúplného celního prohlášení a zjednodušeného celního prohlášení budou nahrazeny jedním zjednodušením, a to „zjednodušeným celním prohlášením“, které je ale *de facto* pouze stávajícím zjednodušeným postupem neúplného celního prohlášení (stávající zjednodušený postup zjednodušeného celního prohlášení je zrušen).
- Stávající zjednodušený postup „místní řízení“ bude nahrazen zjednodušeným postupem „zápis do záznamů deklaranta“, který bude spočívat v tom, že standardní nebo zjednodušené celní prohlášení bude podáno formou zápisu do záznamů deklaranta, přičemž podmínkou je přímý přístup celních orgánů do elektronických systémů (záznamů) deklaranta v okamžiku tohoto zápisu. Zboží se může nacházet v prostorách deklaranta, resp. je možné upustit od povinnosti předkládat zboží, přičemž takové povolení lze udělit jen držitelům osvědčení oprávněného hospodářského subjektu pro celní zjednodušení. Bude stanovován tzv. kontrolní plán pro dohled nad jednotlivými částmi povolení. Z výše uvedeného vyplývá, že subjekty, které v současné době využívají zjednodušený postup místního řízení a nejsou držiteli povolení oprávněného hospodářského subjektu, budou muset do budoucna tento status získat.
- Zavedení nové formy zjednodušených postupů, tzv. „samoschvalování“, spočívající v tom, že některé specifické kontrolní a jiné úkony, resp. celní formality, které standardně vykonávají celní orgány, bude možné přenést na hospodářský subjekt (např. určení resp. výpočet příslušných částek cla, potvrzování výstupu zboží z území EU nebo kontrola, zda zboží nepodléhá zákazům a omezením).
- Napříč členskými státy bude možné provádět centralizované celní řízení (možnost podat celní prohlášení jinému celnímu úřadu, než kterému je předloženo zboží) na základě povolení i v běžném postupu.
- Postupná elektronizace převážné většiny celních formalit a procedur, resp. explicitní výjimky pro členské státy (na základě povolení Komise) z používání elektronického zpracování dat v určitých případech.

Tranzit

- V oblasti tranzitu došlo ke zrušení stávajících zjednodušených postupů pro zboží dopravované po železnici, po moři, letecky a potrubím a dále došlo ke zrušení zjednodušeného postupu zproštění povinnosti závazné trasy.
- Nově je zaveden zjednodušený postup pro použití celního prohlášení se sníženými požadavky na údaje (viz výše zmíněné „zjednodušené celní prohlášení“) a zjednodušený postup použití elektronického přepravního dokladu jakožto celního prohlášení na propuštění zboží do celního režimu tranzitu. V této souvislosti budou kompletně změněny postupy aplikované

pro železniční, leteckou a námořní dopravu (včetně povinné elektronické komunikace).

- Železniční doprava již nebude ze zákona osvobozena od poskytnutí zajištění celního dluhu (osvobození zůstává pro leteckou a námořní dopravu a to pouze za předpokladu, že bude aplikován zjednodušený postup použití elektronického přepravního dokladu jakožto celního prohlášení na propuštění zboží do celního režimu tranzitu).

Dočasné uskladnění

- Pro ověřování prohlášení k dočasnému uskladnění budou platit stejná pravidla jako pro ověřování celních prohlášení včetně odběru vzorků.
- Lhůta pro dočasné uskladnění je prodloužena z 20 na 90 dnů.
- Došlo k zavedení nového institutu „přesun zboží“ mezi dočasnými sklady.

Režimy s hospodářským účinkem

- Byly zrušeny celní režimy aktivní zušlechťovací styk v systému vracení cla a celní režim přepracování pod celním dohledem. Režimy s hospodářským účinkem se nadále budou nazývat „zvláštní celní režimy“, přičemž zvláštním celním režimem bude rovněž i celní režim uskladnění (umístění) zboží ve svobodném pásmu.

Oprávněný hospodářský subjekt

- Kombinovaný certifikát osvědčení oprávněného hospodářského subjektu pro celní zjednodušení a bezpečnost a zabezpečení je nahrazen dvěma samostatnými osvědčeními, která bude možné držet současně.
- Úprava statusu oprávněného hospodářského subjektu je provázána i s následujícími články celního kodexu Unie:
 - Čl. 18 – celní zástupce je oprávněn zastupovat v celním řízení i v jiném členském státě, než ve kterém je usazen, pokud splní kritéria pro udělení statusu oprávněného hospodářského subjektu.
 - Čl. 95 – povolení souborné jistoty se udělí pouze osobám, které splňují kritéria pro udělení statusu oprávněného hospodářského subjektu stanovená v čl. 39 písm. a), a pokud subjekt splňuje kritéria stanovená v čl. 39 písm. b) a c) (kritéria oprávněného hospodářského subjektu pro celní zjednodušení), může být částka záruky snížena nebo subjekt může být zproštěn této povinnosti.
 - Čl. 148 – povolení oprávněného hospodářského subjektu je zohledněno při povolení dočasného skladu.
 - Čl. 179 – v případě povolení centrálního celního řízení musí být žadatel držitelem povolení oprávněného hospodářského subjektu pro celní zjednodušení.
 - Čl. 182 – pokud je deklarant držitelem povolení oprávněného hospodářského subjektu pro celní zjednodušení, lze upustit od povinnosti předložit zboží v případě zjednodušení ve formě zápisu do záznamů deklaranta.

- Čl. 211 – postavení oprávněného hospodářského subjektu pro celní zjednodušení je zohledněno v rámci poskytnutí záruky řádného provedení operací u povolení aktivního zušlechťovacího styku, pasivního zušlechťovacího styku, dočasného použití, konečného užití nebo celního skladu.
- Čl. 214 – v případě povinnosti vedení vhodných záznamů o zboží ve formě schválené celními orgány se má za to, že držitel povolení oprávněného hospodářského subjektu pro celní zjednodušení tuto podmínku splnil.

Problematika celní hodnoty

- Problematika slev v rámci určování celní hodnoty zboží je upravena v samostatném ustanovení, přičemž základní princip pro akceptaci slevy zůstal, tj. že sleva musí být smluvně upravena v okamžiku přijetí celního prohlášení a slevy vyplývající ze změn smlouvy po okamžiku přijetí celního prohlášení nebudou akceptovány pro účely určení či úpravy celní hodnoty.

Problematika původu zboží

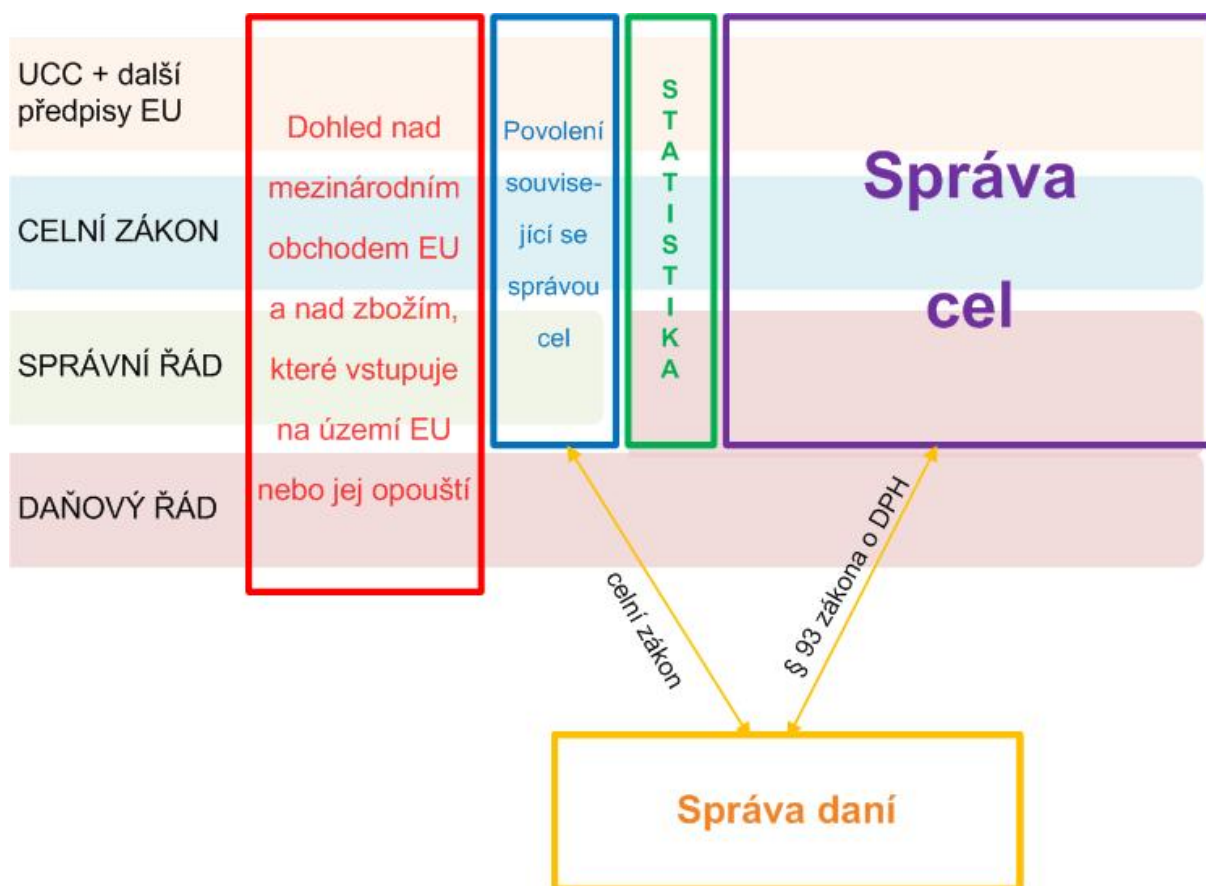
- Mění se platnost závazné informace o původu zboží a závazné informace o sazebním zařazení zboží ze stávajících 6 let na 3 roky a je nově závazná i pro držitele rozhodnutí ve vztahu k celním orgánům.
- Držitel platné závazné informace o původu zboží má povinnost při vyplňování celních formalit informovat celní orgány, že na zboží, které je předmětem celního řízení, má vydánu platnou závaznou informaci o původu zboží, jejíž číslo uvádí v celním prohlášení.

2.4. Procesní režim navržené právní úpravy

Hmotněprávní i procesně právní ustanovení dané materie jsou uvedena primárně v celním kodexu Unie, případně též v jeho prováděcích nařízeních a dalších přímo použitelných předpisech Evropské unie. Národní procesní úpravu, popřípadě okrajově též úpravu hmotněprávní, představuje navrhovaný nový celní zákon, ovšem pouze v těch částech, kdy nepostačí subsidiární procesní úprava daňového řádu, popřípadě ve vybraných případech správního řádu. Související správa daní je pak prostřednictvím ustanovení o aplikaci pravidel správy cla na správu daní ve vybraných případech (§ 93 zákona o DPH a § 34 zákona o spotřebních daních) navázána na ustanovení evropských předpisů a nového celního zákona o správě cla. Kompetenční normou je zákon č. 17/2012, o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Celní správě ČR“).

Návrh nového celního zákona tak na jedné straně doplňuje materii, která je upravena v přímo použitelných předpisech Evropské unie a na druhé straně upravuje speciální pravidla vůči subsidiárně použitelným předpisům jako je daňový nebo správní řád. Nejedná se tedy o právní předpis, který by materii celní problematiky pojímal komplexně a je potřeba ho vnímat a aplikovat v tomto kontextu.

Pro přehlednost lze uvést následující schéma agend a jejich procesních režimů.



Navrhovaná právní úprava nemá dopad ve vztahu k zákazu diskriminace.

3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy

Vzhledem k tomu, že návrh nového celního zákona je primárně předkládán za účelem adaptace národní právní úpravy na celní kodex Unie, pokud by k provedení navrhovaných změn nedošlo, nemohla by být adaptace tuzemského právního rámce provedena. Zůstala by tak zachována dnes již nevyhovující právní úprava.

Závažným negativním následkem by byla skutečnost, že by nedošlo ke sjednocení celních režimů používaných v jednotlivých členských státech, včetně používání informačních a komunikačních technologií. Taktéž by nedošlo k úpravě procesních režimů odlišných od režimu daňového řádu a tuzemské úpravy správního trestání.

Česká právní úprava by tak nebyla plně kompatibilní s právní úpravou evropskou, což by znamenalo značné potíže pro orgány celní správy při výkonu jejich působnosti v oblasti správy cla. To by se v důsledku negativně projevilo na výběru prostředků do rozpočtů Evropské unie, které by následně musela Česká republika jako členský stát uhradit z vlastních zdrojů. Zároveň by došlo ke snížení míry právní jistoty dotčených subjektů, neboť národní úprava (tj. celní zákon z roku 1993) by nenavazovala na evropskou právní úpravu. Kromě toho by pak nebyly odstraněny nedostatky současné právní úpravy, které v praxi činí potíže jak orgánům celní správy, tak dotčeným subjektům.

4. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s ústavním pořádkem

Základní meze pro uplatňování zákonů upravujících daně, poplatky a jiná obdobná peněžitá plnění, mezi které řadíme i cla, stanoví Ústava České republiky (dále jen „Ústava“) a Listina základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy slouží státní moc všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Dle čl. 2 odst. 2 Listiny lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví. Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod (čl. 4 odst. 1 Listiny). Zásadu zákonnosti a enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí návrh zákona respektuje, jelikož obě tyto zásady patří mezi základní zásady správy daní, resp. základní zásady činnosti správních orgánů.

K tomu se v daňové oblasti uplatní ještě ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny, které stanoví, že daně a poplatky (resp. jiná obdobná peněžitá plnění) lze ukládat jen na základě zákona. Kromě toho je nutno dbát i mezi vyplývajícími z ústavně zajištěné nedotknutelnosti vlastnictví.

Přezkumu ústavnosti zákonné úpravy daní, poplatků nebo jiných obdobných peněžitých plnění se již mnohokrát věnoval také Ústavní soud, např. v nálezech sp. zn. Pl. ÚS 3/02, Pl. ÚS 12/03 či Pl. ÚS 7/03 (vyhlášeném pod č. 512/2004 Sb.). Z této judikatury vyplývá, že:

- Z ústavního principu dělby moci (čl. 2 odst. 1 Ústavy), jakož i z ústavního vymezení zákonodárné moci (čl. 15 odst. 1 Ústavy), plyne pro zákonodárce široký prostor pro rozhodování o předmětu, míře a rozsahu daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění. Zákonodárce přitom nese za důsledky tohoto rozhodování politickou odpovědnost.
- Ústavní přezkum daní, poplatků a jiných obdobných peněžitých plnění zahrnuje posouzení z pohledu dodržení kautel plynoucích z ústavního principu rovnosti, a to jak neakcesorické (čl. 1 Listiny), tj. plynoucí z požadavku vyloučení svévole při odlišování subjektů a práv, tak i akcesorické v rozsahu vymezeném v čl. 3 odst. 1 Listiny. K principu rovnosti Ústavní soud ve své konstantní judikatuře uvádí, že se nejedná o kategorii absolutní, nýbrž relativní (srov. Pl. ÚS 22/92).
- Je-li předmětem posouzení ústavnost akcesorické nerovnosti vzhledem k vyloučení majetkové diskriminace, případně toliko posouzení skutečnosti, nepředstavuje-li daň, poplatek nebo jiné obdobné peněžitě plnění případný zásah do práva vlastnického (čl. 11 Listiny), je takový přezkum omezen na případy, v nichž hranice veřejnoprávního povinného peněžitě plnění jednotlivce státu, vůči majetkovému substrátu jednotlivce, nabývá škrtícího (rdousícího) působení. Jinými slovy ke škrtícímu (rdousícímu) působení dochází, má-li posuzovaná daň, poplatek nebo jiné obdobné peněžitě plnění ve svých důsledcích konfiskační dopady ve vztahu k majetkové podstatě jednotlivce.

Clo, jakožto peněžitě plnění hrazené při vývozu nebo dovozu zboží na celní území Evropské unie, je daní v širokém slova smyslu. Povinnost clo uhradit vyplývá

z celního kodexu Unie, který splňuje výše uvedená ústavní hlediska pro ukládání povinných peněžitých plnění plynoucích do veřejných rozpočtů, neboť

- clo je ukládáno na základě právního předpisu právní síly odpovídající zákonu,
- z hlediska neakcesorické a akcesorické rovnosti nedochází ke svévolnému rozlišování mezi subjekty, neboť navrhovaná právní úprava nečiní neodůvodněné rozdíly mezi subjekty, na něž se vztahuje,
- z hlediska vyloučení majetkové diskriminace, resp. z hlediska posouzení skutečnosti, nepředstavuje-li clo případný zásah do práva vlastnického, se nejedná o případ, kdy je možné hovořit vůči majetkovému substrátu jednotlivce o škrtícím (rdousícím) působení či o konfiskačních dopadech na jednotlivce.

Jako specifický institut, jehož zhodnocení souladu s ústavním pořádkem je žádoucí, je institut vnitřní kontroly zásilek podle § 6 odst. 1 návrhu nového celního zákona, který představuje omezení práva na ochranu listovního tajemství – srov. čl. 13 Listiny (eventuálně také čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, k tomu blíže viz část 6. obecné části důvodové zprávy). Návrh nového celního zákona normuje tento institut, užívající již stávající právní úpravou, tak, aby zásah do práva na ochranu listovního tajemství byl proporcionální vůči soukromí jednotlivců a zájmům, které mají být listovním tajemstvím chráněny. Navrženou úpravu vnitřní kontroly zásilek tak lze shledat jako souladnou s ústavním pořádkem. V konkrétních aspektech viz blíže zvláštní část důvodové zprávy.

5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy se závazky vyplývajících pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii

Mimo obecné slučitelnosti návrhu nového celního zákona se závazky vyplývajících pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii a s právním řádem Evropské unie je v tomto konkrétním případě třeba posoudit slučitelnost s celním kodexem Unie a jeho prováděcími právními předpisy, neboť na ně návrh nového celního zákona přímo navazuje. Těmito předpisy, v návaznosti na jejich rozdělení v čl. 5 odst. 2 celního kodexu Unie, jsou:

Předpisy podle čl. 5 odst. 2 písm. a) celního kodexu Unie:

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie.

Předpisy podle čl. 5 odst. 2 písm. b) celního kodexu Unie:

Prováděcí nařízení Komise (EU) č. 1101/2014 ze dne 16. října 2014, kterým se mění příloha I nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku.

Nařízení Rady (EHS) č. 2658/87 ze dne 23. července 1987 o celní a statistické nomenklatuře a o společném celním sazebníku.

Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 471/2009 o statistice Společenství týkající se zahraničního obchodu se třetími zeměmi a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1172/95.

Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 638/2004 o statistice Společenství obchodu se zbožím mezi členskými státy a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3330/91.

Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 515/97, o vzájemné pomoci mezi správními orgány členských států a jejich spolupráci s Komisí k zajištění řádného používání celních a zemědělských předpisů.

Předpisy podle čl. 5 odst. 2 písm. c) celního kodexu Unie:

Nařízení Rady (ES) č. 1186/2009 ze dne 16. listopadu 2009 o systému Společenství pro osvobození od cla.

Úmluva o výsadách a imunitách odborných organizací, schválený Valným shromážděním Organizace Spojených národů dne 21. listopadu 1947.

Nařízení Komise (EHS) č. 2288/83, kterým se vydává seznam biologických a chemických látek uvedený v č. 60 odst. 1 nařízení Rady (EHS) č. 918/83 o systému Společenství pro osvobození od cla.

Nařízení Komise č. 2289/83, kterým se provádějí články 70 až 78 nařízení Rady (EHS) č. 918/83 o systému Společenství pro osvobození od cla.

Nařízení Komise (EHS) č. 2290/83, kterým se provádějí články 50 až 59 nařízení Rady (EHS) č. 918/83 o systému Společenství pro osvobození od cla.

Nařízení Komise (EHS) č. 3915/88, kterým se provádí článek 63c nařízení Rady (EHS) č. 918/83 o systému Společenství pro osvobození od cla.

Předpisy podle čl. 5 odst. 2 písm. d) celního kodexu Unie:

Mezinárodní dohody upravující oblast celní politiky, do celních předpisů EU se promítají především pravidla původu, která jsou rozhodná pro uplatnění preferenčního sazebního zacházení pro výrobky pocházející ze zemí nebo území, které jsou stranami uvedených mezinárodních dohod; mezi tyto dohody patří například:

Evropsko-středomořská dohoda zakládající přidružení mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy a Alžírskou demokratickou republikou na straně druhé Úř. věst. L 265, 10.10.2005, s. 2-228.

Dohoda o obchodu, rozvoji a spolupráci mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na jedné straně a Jihoafrickou republikou na straně druhé Úř. věst. L 311, 4.12.1999, s. 3-415.

Dohoda mezi Evropským společenstvím a jeho členskými státy na straně jedné a Spojenými státy mexickými na straně druhé o hospodářském partnerství, politické koordinaci a spolupráci Úř. věst. L 276, 28.10.2000, s. 45.

Dohoda o partnerství a spolupráci, kterou se zakládá partnerství mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Ruskou federací na straně druhé Úř. věst. L 327, 28.11.1997, s. 3-69.

Dohoda zakládající přidružení mezi Evropským hospodářským společenstvím a Tureckem Úř. věst. 217, 29.12.1964, s. 3687-3697.

Prozatímní dohoda o obchodu a obchodních záležitostech mezi Evropským společenstvím, Evropským společenstvím uhlí a oceli a Evropským společenstvím

pro atomovou energii na jedné straně a Ukrajinou na straně druhé Úř. věst. L 311, 23.12.1995, s. 2-20.

Dohoda o partnerství a spolupráci, kterou se zakládá partnerství mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na straně jedné a Republikou Uzbekistán na straně druhé Úř. věst. L 229, 31.8.1999, s. 3-52.

Dále se může jednat o mezinárodní dohody upravující vzájemnou spolupráci mezi celními orgány EU a celními orgány partnerských zemí. Z hlediska právních předpisů EU představují tyto dohody především právní nástroj umožňující poskytování informací vyplývajících z celního řízení do třetích zemí. Mezi tyto mezinárodní dohody patří například:

Dohoda mezi Evropským společenstvím a vládou Čínské lidové republiky o spolupráci a vzájemné správní pomoci v celních otázkách Úř. věst. L 375, 23.12.2004, s. 20-26.

Dohoda mezi Evropským společenstvím a vládou Indické republiky o spolupráci a vzájemné správní pomoci v celních otázkách Úř. věst. L 304, 30.9.2004, s. 25-31.

Dohoda mezi Evropským společenstvím a vládou Japonska o spolupráci a vzájemné správní pomoci v celních otázkách Úř. věst. L 62, 6.3.2008, s. 24-29.

Dohoda mezi Evropským společenstvím a Kanadou o celní spolupráci a vzájemné pomoci v celních otázkách Úř. věst. L 7, 13.1.1998, s. 38-45.

Dohoda mezi Evropským společenstvím a Spojenými státy americkými o celní spolupráci a vzájemné správní pomoci v celních otázkách Úř. věst. L 222, 12.8.1997, s. 17-24.

Pro tyto předpisy je v důvodové zprávě též používán pojem „přímo použitelné předpisy Evropské unie“. V tomto ohledu důvodová zpráva navazuje na legislativní zkratku v § 1 písm. a) návrhu nového celního zákona.

Návrh nového celního zákona je slučitelný se závazky vyplývajících pro Českou republiku z jejího členství v Evropské unii a je plně slučitelný s celním kodexem Unie, jak vyplývá z připojené rozdílové tabulky a příslušných částí důvodové zprávy.

6. Zhodnocení souladu navrhované právní úpravy s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána

Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána (tzv. prezidentské mezinárodní smlouvy) mají z hlediska hierarchie právních předpisů aplikační přednost před zákony a právními předpisy nižší právní síly. Vztah tzv. prezidentských mezinárodních smluv vůči vnitrostátním právním předpisům je vymezen v čl. 10 Ústavy, kde je princip aplikační přednosti těchto mezinárodních smluv výslovně stanoven. Stanoví-li tedy tzv. prezidentská mezinárodní smlouva něco jiného, než zákon, použije se tato mezinárodní smlouva. Článek 10 Ústavy tak zaručuje, že při případném nesouladu vnitrostátního práva s tzv. prezidentskou mezinárodní smlouvou musí být respektována tzv. prezidentská mezinárodní smlouva. Mezinárodní smlouvy upravující daně přitom mají vždy povahu tzv. prezidentských mezinárodních smluv (čl. 49 písm. e) Ústavy ve spojení s čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod).

6.1. Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod

Právní úprava cel a jejich správy se dotýká některých práv zakotvených v Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (viz sdělení č. 209/1992 Sb., dále jen „Úmluva“), a tedy je nutné přistoupit k podrobnějšímu posouzení těchto zásahů a zhodnotit jejich slučitelnost s Úmluvou ve světle jejího výkladu podaného Evropským soudem pro lidská práva (dále jen „Soud“).

6.1.1. Právo na spravedlivý proces

Pokud jde o zajištění práva na spravedlivý proces, které je zaručeno ustanovením čl. 6 odst. 1 Úmluvy, lze poukázat na rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Ferrazzini proti Itálii*. Podle tohoto rozhodnutí daňové resp. celní záležitosti dosud tvoří součást tvrdého jádra výsad veřejné moci, přičemž veřejný charakter vztahu mezi daňovým poplatníkem a daňovým úřadem nadále převládá. Ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy se tak podle názoru Evropského soudu pro lidská práva na samotnou správu daní a jiných obdobných peněžitých plnění (včetně cel) nevztahuje, neboť se nejedná o řízení o občanských právech a závazcích. Obdobnou optikou lze nazírat na ostatní oblasti celní problematiky, zejména na celní řízení.

Jelikož však za nedodržení povinností stanovených navrženým novým celním zákonem, příp. celním kodexem Unie, hrozí subjektu sankce, nelze od požadavku na spravedlivý proces zcela odhlédnout. Při posuzování souladu navrhované právní úpravy v oblasti cel s Úmluvou je tak třeba přihlídnout i k trestním aspektům čl. 6, ale i k čl. 7 Úmluvy nebo čl. 2 a 4 Protokolu č. 7 k Úmluvě, které se vztahují na řízení o sankcích v celních věcech. Tento přístup byl potvrzen i Evropským soudem pro lidská práva např. v rozsudku ve věci *Jussila proti Finsku*. Čl. 6 odst. 1 Úmluvy sice mluví o trestním obvinění, nikoliv o řízení o uložení sankce za nesplnění povinnosti, avšak v tomto případě se jedná o autonomní pojem práva Úmluvy, který může mít jiný obsah než obdobný pojem vnitrostátního práva. Slučitelnost s tímto, ale i dalšími ustanoveními Úmluvy, zejména s požadavkem na uložení trestu (v tomto případě sankce) jen na základě zákona, nebo na právo nebýt souzen nebo potrestán (sankciován) dvakrát v téže věci, je přitom zajištěna možností subjektu domoci se soudní ochrany, a to ve správním soudnictví. V případě, že dojde k vyčerpání všech opravných prostředků podle daňového řádu nebo správního řádu, může se tedy subjekt obrátit na soud s žalobou proti rozhodnutí správního orgánu podle § 65 a násl. soudního řádu správního. Takové soudní řízení přitom musí respektovat základní principy uvedené v čl. 6 odst. 1 Úmluvy.

Přestože tedy na řízení a jiné postupy podle navržené úpravy (s výjimkou řízení o správních deliktech) není možno aplikovat ustanovení čl. 6 odst. 1 Úmluvy, v řízení o sankci za nesplnění povinnosti (ať už jde právě o správní delikty nebo platební delikty jako je například úrok z prodlení) naopak musí být všechny aspekty práva na spravedlivý proces zachovány.

Navrhovaná právní úprava nijak nezasahuje do možnosti obrátit se na soud v případě vyčerpání opravných prostředků, pokud bylo porušeno právo subjektu na spravedlivý proces, proto možnost domoci se soudní ochrany zůstává i v tomto případě zajištěna. Lze tedy říci, že navrhovaná právní úprava je v souladu s požadavkem Úmluvy na zajištění práva na spravedlivý proces.

6.1.2. Ochrana majetku

Z výše uvedeného rozhodnutí ve věci *Ferrazzini proti Itálii* dále vyplývá, že čl. 1 Protokolu č. 1 k Úmluvě týkající se ochrany majetku vyhrazuje státům právo přijímat

zákony, které považují za nezbytné, aby upravily užívání majetku v souladu s obecným zájmem a zajistily placení daní. Státům je tedy umožněno přijmout zákony, kterými ukládají povinnost platit daně v širokém slova smyslu, avšak s určitým omezením vyplývajícím z požadavku na respektování samotné podstaty vlastnického práva, do kterého je uložení daně (v širokém slova smyslu) zasahováno. Takový zásah do vlastnického práva proto musí odpovídat požadavkům zákonnosti, legitimacy a proporcionality.

Požadavek **zákonnosti** je naplněn tehdy, pokud je zásah umožněn právním předpisem, který je v souladu s ústavním pořádkem, je dostupný, předvídatelný a obsahuje záruky proti svévoli.

- Posouzení **ústavnosti** navrhované právní úpravy je provedeno v bodu 4. Z hlediska Úmluvy přitom hraje roli jen zjevná neústavnost, případně neústavnost potvrzená příslušným orgánem (Ústavním soudem), jehož rozhodnutí nejsou právním předpisem respektována (viz rozsudek Evropského soudu pro lidská práva *R & L, s. r. o., a ostatní proti České republice*).
- **Dostupnost** daňových předpisů (v širokém slova smyslu) je zajištěna vyhlášením ve Sbírce zákonů. Vzhledem ke skutečnosti, že daně a poplatky (resp. jiná obdobná peněžitá plnění), tedy i clo lze ukládat pouze na základě zákona, což je zaručeno i na ústavní úrovni čl. 11 odst. 5 Listiny, resp. čl. 4 odst. 1 Listiny, lze konstatovat, že všechny základní povinnosti subjektu jsou dnes upraveny na zákonné úrovni a tudíž je požadavek dostupnosti naplněn.
- Otázka **předvídatelnosti** tuzemských právních předpisů (v širokém slova smyslu) byla v minulosti opakovaně řešena Evropským soudem pro lidská práva (např. *AGRO-B, spol. s r. o., proti České republice nebo CBC-Union, s. r. o., proti České republice*), kde byla jejich předvídatelnost potvrzena. Předvídatelnost daňového předpisu souvisí s tím, nakolik je povinnost v právním textu jednoznačně formulována. Všechny povinnosti, které subjektu v souvislosti s navrženou právní úpravou vznikají, jsou vyjádřeny jasně a jednoznačně, požadavek předvídatelnosti je tudíž naplněn.
- **Záruku proti svévoli** a účinnou obranu proti nesprávnému postupu orgánu vykonávajícímu působnost podle navrženého zákona, kterým je správce cla (viz § 2 návrhu nového celního zákona), představují primárně řádné opravné prostředky, tedy odvolání popř. rozklad podle ustanovení § 109 a násl. daňového řádu, resp. podle § 81 a násl. správního řádu. Povinností správce cla je přitom v souladu s ustanovením § 102 odst. 1 písm. f) daňového řádu (resp. § 68 odst. 5 správního řádu) uvést ve svém rozhodnutí poučení o tom, zda je možné proti danému rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je tak možno učinit, u kterého správce cla se odvolání podává a zároveň upozornit na případné vyloučení odkladného účinku. Pokud by toto poučení bylo nesprávné, neúplné nebo by zcela chybělo, je to spojeno s důsledky *pro bono* daného subjektu. Vedle řádných opravných prostředků lze využít i mimořádných opravných prostředků dle daňového řádu, upravených v § 117 a násl., resp. § 94 a násl. správního řádu. Kromě toho připouští daňový řád i jiné prostředky ochrany, kterými je třeba rozumět: námitku (srov. § 159 daňového řádu), stížnost (srov. § 261 daňového řádu) a podnět na nečinnost (srov. § 38 daňového řádu). Obdobné instituty upravuje i správní řád. Teprve tehdy, dojde-li k vyčerpání všech opravných prostředků podle daňového řádu, resp. správního řádu, může se subjekt obrátit na soud s žalobou proti

rozhodnutí správního orgánu. Riziko svévole je tak díky existenci opravných prostředků, ale i díky možnosti obrátit se na soud eliminováno v nejvyšší možné míře, což platí obecně pro všechny daňové předpisy. Lze tedy konstatovat, že i v případě navrhované právní úpravy, která ohledně opravných prostředků ponechává úpravu na daňovém a správním řádu, je situace stejná a tím je zajištěna slučitelnost návrhu úpravy s tímto požadavkem Úmluvy.

Požadavek **legitimity** znamená, že je nezbytné zajistit, aby zásah, ke kterému má na základě právního předpisu dojít, sledoval legitimní cíle ve veřejném nebo obecném zájmu. Aby byl požadavek legitimacy naplněn, je třeba tyto cíle specifikovat. Legitimním cílem je přitom každý cíl, který zákonodárce za cíl prohlásí, neboť neexistuje žádný, ani příkladný výčet takových cílů, jež by zákonodárce omezoval. Cílem navrhované právní úpravy je upravit ty právní vztahy, jejichž úprava byla ponechána na národní úrovni a odstranění problémů při aplikaci současné právní úpravy v praxi. Výsledkem má být vytvoření moderní právní normy, která bude odpovídat platné evropské celní legislativě a zároveň bude bez problémů zapadat do kontextu českého právního řádu, a která nahradí dosavadní nedostatečnou úpravu. Doprovodným cílem navrhované právní úpravy je také snížení administrativní náročnosti.

Proporcionalita (přiměřenost) jako poslední požadavek se na poli čl. 1 Protokolu č. 1 váže k tomu, že jednotlivec nesmí být nucen nést nadměrné individuální břemeno, typicky takové, které ohrožuje samotnou jeho existenci v rovině majetkových poměrů (hrozba ukončení podnikání či úpadku u právnické nebo fyzické osoby), včetně zabezpečování obživy pro sebe a pro rodinu v případě fyzické osoby. Sazby cel, stejně jako výše případných pokut, by proto neměly být likvidační (viz *Mikrotechna, s. r. o., proti České republice*, nebo *ORION Břeclav, s. r. o., proti České republice*). To, zda navrhovaná právní úprava nepovede k tzv. škrticímu (rdousicímu) efektu, je přitom třeba posuzovat i ve vztahu k ústavnímu pořádku (viz bod 4). Navrhovaná právní úprava nestanoví výši cel, nicméně upravuje sankce za správní delikty spáchané v souvislosti s plněním povinností podle návrhu nového celního zákona, příp. podle celního kodexu Unie. Stanovení sankcí je podle odstavce 1 článku 42 celního kodexu Unie jako sankce za porušení celních předpisů záležitostí každého členského státu, který je stanoví ve své národní úpravě. Jedinou podmínkou je, aby tyto sankce byly účinné, přiměřené a odrazující. Sankce byly nastaveny se zřetelem k těmto podmínkám i k požadavku, aby neměly rdousící efekt. Požadavku proporcionality tak bylo vyhověno.

6.1.3. Další dotčená ustanovení

S požadavkem záruky proti svévoli, uvedeném v předchozím bodě, úzce souvisí ustanovení čl. 13 Úmluvy, které deklaruje právo na účinný vnitrostátní prostředek nápravy v případě porušení práva zaručeného Úmluvou. Ten je pro problematiku upravenou navrženým zákonem zajištěn možností využít řádné i mimořádné opravné prostředky a kromě toho i další prostředky jako jsou námitky, stížnost nebo podnět na nečinnost, podle daňového řádu nebo správního řádu, popř. možností domáhat se soudní ochrany, a také právem domáhat se náhrady škody a nemajetkové újmy, která byla porušením základního práva chráněného Úmluvou způsobena. Z tohoto hlediska je tedy soulad navrhované úpravy s Úmluvou zajištěn.

Zákaz **diskriminace** vyjádřený v čl. 14 Úmluvy směřuje proti takovému zacházení, kdy by s osobami, které jsou ve stejném nebo obdobném postavení, bylo zacházeno

nerovně, nebo naopak, kdy by s osobami, které se nacházejí v odlišném postavení, bylo zacházeno stejně. Pokud by tento přístup neměl žádné opodstatnění, tedy pokud by nebyl opřen o žádný legitimní a objektivní důvod, byl by diskriminační.

Navrhovaná úprava, nerozlišuje adresáty podle jejich pohlaví, rasy, barvy pleti, jazyka, víry, náboženství, politického a jiného smýšlení, národního nebo sociálního původu, příslušnosti k národnostní nebo etnické menšině, majetku, rodu nebo jiného postavení. Navrhovaná právní úprava je tak v souladu s požadavkem Úmluvy zakazujícím diskriminaci.

Podle čl. 8 Úmluvy má každý **právo na respektování svého soukromého a rodinného života, obydlí a korespondence**, kdy právě korespondence, respektive listovní tajemství, může být ohroženo prostřednictvím úpravy institut vnitřní kontroly zásilek (§ 6 návrhu nového celního zákona). Obecně je možné do listovního tajemství zasáhnout pouze v případech, které Úmluva v čl. 8 odst. 2 umožňuje. Navržená právní úprava je tedy koncipována tak, aby naplňovala požadavky čl. 8 Úmluvy, a to jak požadavek formální, tj. že omezení předmětného práva může být provedeno pouze zákonem, tak požadavek materiální, tj. že i přes zákonné zmocnění může k omezení tohoto práva dojít pouze tehdy, pokud je to nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných. Konkrétně viz zvláštní část důvodové zprávy.

6.1.4. Uložení trestu jen na základě zákona

Evropský soud pro lidská práva z článku 7 Úmluvy dovodil, že protiprávní jednání a tresty za ně stanovené musí být zákonem jasně definovány. Tato podmínka je splněna, pokud má obviněný možnost se z textu příslušného ustanovení, případně z výkladu, který k němu podaly soudy, eventuálně po vyhledání odborné právní rady dozvědět, jaká konání a jaká opomenutí zakládají jeho trestní odpovědnost a jaký trest mu z toho důvodu hrozí, třebaže s ohledem na obecnou povahu zákonů nemohou být jejich znění absolutně přesná a vždy bude existovat určitý prostor pro soudní výklad (viz např. *Rohlena proti České republice*, č. 59552/08, rozsudek velkého senátu ze dne 27. ledna 2015, obecné zásady shrnuté v § 50).

Navrhovaná právní úprava obsahuje taxativní výčet přestupků a správních deliktů, kterých se subjekty mohou při plnění povinností, vyplývajících z navrhované právní úpravy dopustit.

Takové delikty mohou v autonomním smyslu, který pojmům „trestní obvinění“ nebo „trestný čin“ obsaženým v Úmluvě dal Evropský soud pro lidská práva, představovat postižitelné jednání, na které dopadají jak povinnosti vyplývající z různých ustanovení týkajících se práva na spravedlivý proces (zejména z článku 6 Úmluvy – tyto však nejsou předmětem úpravy návrhu nového celního zákona), tak konkrétně z článku 7 Úmluvy, který stanoví zásadu *nulla poena sine lege*.

Pro všechny navržené skutkové podstaty platí, že jejich obsah je vymezen zákonem, a ze zákonného vymezení je patrné, co tvoří jejich obsah. Tyto povinnosti jsou založeny na objektivních kritériích, a tedy lze jednoznačně posoudit, zda byly splněny nebo nesplněny.

Zákon dále vymezuje okruh osob, kterým lze sankci za správní delikt uložit. Stejně tak stanoví i její druh a výši.

Lze tedy shrnout, že navržená úprava správních deliktů naplňuje požadavek předvídatelnosti.

6.1.5. Celkové zhodnocení navržené právní úpravy

Na závěr lze konstatovat, že s ohledem na všechny výše uvedené skutečnosti je navrhovaná právní úprava plně slučitelná s Úmluvou.

6.2. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech ze dne 19. prosince 1966, vyhlášený ve Sbírce zákonů pod č. 120/1976 Sb. (dále jen „Pakt“), zakotvuje

- v čl. 2 odst. 3 právo domáhat se ochrany před případným zásahem do práv garantovaných Paktem,
- v článku 3 zákaz diskriminace na základě pohlaví,
- v článku 14 a 15 právo na spravedlivý proces v trestních věcech,
- v článku 17 zákaz svévolných zásahů do soukromého života a
- v článku 26 zákaz diskriminace na základě dalších důvodů.

Tato práva mají zásadně stejný obsah jako obdobná práva zakotvená v Úmluvě, která byla posuzována výše. Výjimkou je zákaz diskriminace dle článku 26 Paktu. Zatímco zákaz diskriminace zakotvený v Úmluvě má povahu akcesorického práva (tedy se ho lze dovolat pouze spolu s porušením jiného práva), v případě Paktu má zákaz diskriminace povahu neakcesorickou, a tedy se jej lze dovolat přímo. Zhodnocení vztahu k zakazu diskriminace provedené v části 6.2.4. však nezáviselo na tom, zda má toto právo akcesorickou nebo neakcesorickou povahu. Na základě tohoto zhodnocení tedy lze dovodit, že navržená právní úprava je v souladu s článkem 26 Paktu.

S odkazem na výše uvedenou argumentaci k Úmluvě tedy lze konstatovat, že navrhovaná právní úprava je plně slučitelná s Paktem.

7. Předpokládaný hospodářský a finanční dosah navrhované právní úpravy

U navrhované právní úpravy k adaptaci celního kodexu Unie se nepředpokládá podstatný hospodářský a finanční dosah na státní rozpočet, a to z důvodů, že podstatné změny již vyplývají ze samotné přímo použitelné právní úpravy a tuzemská právní úprava obsahuje zejména navazující procesní úpravu, která sama o sobě nemá vliv na hospodářský a finanční dosah do sféry dotčených subjektů, orgánů veřejné moci ani státu.

V souvislosti s přijetím nového celního zákona a účinností celního kodexu Unie bude nutné promítnout změny právní úpravy do IT systémů. Celní kodex Unie v čl. 280 zavádí tzv. pracovní program pro vývoj elektronických systémů, který obsahuje požadované změny v jednotlivých IT systémech. Pracovní program pro vývoj elektronických systémů je pak stanoven prováděcím rozhodnutím Komise ze dne 29. dubna 2014, kterým se zavádí pracovní program pro celní kodex Unie (2014/255/EU). Všechny členské země jsou povinny tyto změny realizovat do 31. prosince 2020, kdy končí přechodné období podle čl. 278 celního kodexu Unie.

Celní správa České republiky se rozhodla tyto změny realizovat formou dotace z programu IROP pro programové období 2014 – 2020. Bude využít program Prioritní osa 3 – Dobrá správa území a zefektivnění veřejných institucí a její Specifický cíl 3.2 Zvyšování efektivity a transparentnosti veřejné správy prostřednictvím rozvoje využití a kvality systémů. Předpokládaná celková částka na úpravu IT systémů dle výše uvedených požadavků nepřekročí 100 mil. Kč. Z celkové částky 100 mil. Kč se z programu IROP předpokládá financování 80,863 %. Zbýlých 19,137 % investičních nákladů by bylo pokryto ze státního rozpočtu z již narozpočtovaných finančních prostředků. Realizace výdajů se předpokládá v návaznosti na program IROP v rámci časového úseku do roku 2020.

Změny právní úpravy v souvislosti s přijetím nového celního zákona a účinností celního kodexu Unie nevyvolají žádné náklady spojené se zvýšením personálního zatížení orgánů celní správy.

8. Zhodnocení dopadu navrhovaného řešení ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů

Předmětem právní úpravy nového celního zákona je především správa cla a výkon dohledu nad pohybem zboží přes vnější hranice Evropské unie. Po stránce procesní se výkon daných působností řídí subsidiárně daňovým řádem, tj. jedná se o výkon správy daní v procesním smyslu. Veškerá činnost správce daně je z formálního hlediska limitována zákonem a z materiálního hlediska je limitována základním cílem správy daní – tj. správným zjištěním a stanovením daní a zabezpečením jejich úhrady (v případě aplikace na nový celní zákon pak dosažením cíle správy cla a dohledu nad pohybem zboží přes vnější hranici Evropské unie). Základní cíl správy daní představuje pro správce daně pozitivní vymezení jeho působnosti – tj. správce daně smí vykonávat to, co mu umožní zákon pro naplnění základního cíle správy daní, a zároveň negativní vymezení – správce daně nesmí vykonávat to, co je již nad rámec základního cíle správy daní. Správce daně při výkonu své působnosti musí rovněž vycházet ze základních zásad správy daní (viz § 5 až 9 daňového řádu).

K tomu, aby správce daně mohl daň správně zjistit a stanovit, musí mimo jiné získat nezbytné informace. Tyto informace mu umožňují provést nezbytné úkony, vést příslušná řízení a v důsledku daň zjistit a stanovit, eventuálně zabezpečit její úhradu. Předmětné informace jsou z povahy věci z velké míry současně osobními údaji. Podle ustanovení § 9 odst. 3 daňového řádu může správce daně shromažďovat osobní údaje a jiné údaje, jsou-li potřebné pro správu daní, a to jen v rozsahu, který je nezbytný pro dosažení cíle správy daní. Se získáváním informací úzce souvisí též povinnost uchovávat informace pro účely celní kontroly, která je ve spojení s desetiletou lhůtou normována přímo návrhem nového celního zákona. Zásah do soukromí spojený s výkonem působnosti podle nového celního zákona je tedy z podstatné části dán obecným procesním režimem správy daní, který je sám o sobě upraven jinými zákony (zejména daňovým řádem).

Při správě daní se uplatňuje zásada neveřejnosti (§ 9 daňového řádu). Informace o poměrech osob, které vznikají při správě daní v širším smyslu, jsou tak chráněny povinností mlčenlivosti a nemohou být zpřístupněny veřejnosti. Ustanovení § 52 daňového řádu ukládá úřední osobě a každému, kdo se jakkoliv zúčastní správy daní, tj. každé osobě zúčastněné na správě daní, povinnost mlčenlivosti o všem, co se při správě daní nebo v souvislosti s ní dozvěděli a co se nějakým způsobem

týká majetkových, obchodních či jiných poměrů určité osoby (typicky daňového subjektu). V případě porušení povinnosti mlčenlivosti hrozí osobě, která jí je vázána, pokuta do výše 500 000 Kč (§ 246 daňového řádu).

Ochrana údajů v rámci Celní správy ČR, která vykonává správu cel, se řídí právní úpravou zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů, zákona č. 365/2000 Sb., o informačních systémech veřejné správy a o změně některých dalších zákonů, a vyhlášky č. 529/2006 Sb., o požadavcích na strukturu a obsah informační koncepce a provozní dokumentace a o požadavcích na řízení bezpečnosti a kvality informačních systémů veřejné správy (vyhláška o dlouhodobém řízení informačních systémů veřejné správy). Prostřednictvím naplnění požadavků těchto předpisů je zejména zajištěno, aby se získanými údaji nakládaly toliko úřední osoby, které vykonávají předmětné úkoly (zejména sledování které osoby a v jakém rozsahu s údaji nakládají).

9. Zhodnocení korupčních rizik navrhovaného řešení (CIA)

Obecně lze k navrhované úpravě ve vztahu ke vzniku korupčních rizik uvést následující:

a) Přiměřenost

Po stránce věcné představuje navržená právní úprava zejména regulaci práv a povinností v oblasti celní problematiky, které lze provádět pouze na základě zákona. Práva a povinnosti v oblasti celní problematiky musí být regulovány právním předpisem o síle zákona jako jediným přiměřeným nástrojem.

Jednou z hlavních charakteristik návrhu nového celního zákona je jednoznačnost a vnitřní bezrozpornost jednotlivých ustanovení, neboť jediné jednoznačné a jasné formulované ustanovení je méně náchylné z hlediska zneužití ke korupčnímu jednání, protože jeho výklad připouští minimální pochybnosti.

Pokud jde o rozsah působnosti správního orgánu, je rozhodující jak zákonný okruh působností, tak míra diskrece, kterou zákon při výkonu jednotlivých působností správnímu orgánu umožňuje, resp. jakou míru diskrece zákon předpokládá. Jakýkoli normativní text zakotvující určitou míru diskrece sám o sobě představuje potenciální korupční riziko. Proto se při přípravě takového ustanovení vždy poměřuje nezbytnost zavedení takové diskrece daného orgánu s mírou zásahu do individuální sféry subjektu, o jehož právech a povinnostech by se v rámci této diskrece rozhodovalo.

Navržená právní úprava mění kompetence správních orgánů pouze způsobem, který zpřesňuje rozsah kompetencí stávajících.

b) Efektivita

Z hlediska efektivity lze k předložené úpravě uvést, že k uložení i k vynucování splnění povinnosti v oblasti upravené návrhem nového celního zákona je věcně a místně příslušný správce cla (srov. § 2 nového celního zákona, § 4 a násl. zákona o Celní správě ČR, čl. 159 celního kodexu Unie, § 4 návrhu nového celního zákona a § 13 a násl. daňového řádu). Správce cla obvykle disponuje podklady pro vydání daného rozhodnutí, ale i potřebnými odbornými znalostmi, čímž je zaručena efektivní implementace dané regulace i její efektivní kontrola, případně vynucování.

Vzhledem k tomu, že kompetentními orgány podle návrhu nového celního zákona jsou orgány celní správy, lze v dané oblasti hovořit o vysokém stupni plošného

zajištění a kontrolování plnění zákonem uložených povinností. Orgány celní správy jsou soustavou orgánů, jejichž působnost je rozložena na celé území České republiky. Orgány celní správy jsou soustavou dvoustupňovou, což zajišťuje rovněž optimální vertikální rozložení výkonu zákonné působnosti. Vnitřní organizační struktury těchto orgánů jsou pak uspořádány tak, aby rozsah působnosti, která jim byla zákonem svěřena, byly schopny plně a efektivně zajišťovat.

Efektivita implementace navržené právní úpravy je rovněž dána jasně specifikovaným okruhem subjektů, vůči nimž regulace směřuje a jimž jsou práva a povinnosti stanovovány na principu rovnosti.

c) Odpovědnost

Z hlediska odpovědnosti lze ke zvolené právní úpravě uvést, že z úpravy příslušnosti v rámci výkonu působností upravených návrhem nového celního zákona v oblasti celní problematiky je vždy zřejmé, jaký konkrétní správce cla je v daném případě příslušný (srov. čl. 159 celního kodexu Unie, § 4 a násl. zákona o Celní správě České republiky, § 4 návrhu nového celního zákona a § 13 a násl. daňového řádu). Zvolená právní úprava vždy jasně reflektuje požadavek čl. 79 odst. 1 Ústavy, podle něhož musí být působnost správního orgánu stanovena zákonem.

Odpovědnou osobou na straně správce cla je při výkonu působností upravených návrhem nového celního zákona v oblasti celní problematiky vždy úřední osoba (např. zaměstnanec v příslušném orgánu Celní správy České republiky, srov. § 12 daňového řádu). Určení konkrétní úřední osoby je prováděno na základě vnitřních předpisů, resp. organizačního uspořádání konkrétního správního orgánu, přičemž popis své organizační struktury je správní orgán povinen zveřejnit na základě zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů. Totožnost konkrétní úřední osoby je přitom seznatelná zákonem předvídaným postupem (zejména podle § 12 odst. 4 daňového řádu). Úřední osoba je povinna se při výkonu působnosti správního orgánu prokazovat příslušným služebním průkazem.

Při tvorbě právní úpravy se z hlediska koncentrace, resp. dekoncentrace, respektuje struktura daných orgánů, jimž je působnost svěřována. V dané oblasti se bude jednat o strukturu orgánů celní správy. Soustava orgánů je koncipována na klasickém hierarchickém principu nadřízenosti a podřízenosti jednotlivých orgánů, které soustavu tvoří. Vlastní orgány i soustava jako celek fungují na obvyklém monokratickém principu řízení. Působnost správce cla prvního stupně je tak svěřena celnímu úřadu, aby v rámci hierarchie byl zajištěn devolutivní účinek opravných prostředků a efektivní mechanismus vnitřní kontroly.

Ustanovení § 102 odst. 1 daňového řádu, resp. § 69 správního řádu, stanoví, že každé rozhodnutí musí obsahovat jak označení správce cla, který rozhodnutí vydal, tak podpis úřední osoby s uvedením jména, příjmení a pracovního zařazení a otisk úředního razítka, případně uznávaný elektronický podpis úřední osoby. Tím je vždy možno původce rozhodnutí jasně a osobně identifikovat.

d) Opravné prostředky

Z hlediska opravných prostředků existuje možnost účinné obrany proti nesprávnému postupu správce cla v první řadě v podobě řádného opravného prostředku, kterým je odvolání, resp. rozklad (srov. § 109 a násl. daňového řádu). V souladu s § 102 odst. 1 písm. f) daňového řádu má správce cla povinnost v rozhodnutí uvést poučení, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je tak možno učinit,

u kterého správce cla se odvolání podává, spolu s upozorněním na případné vyloučení odkladného účinku. Neúplné, nesprávné nebo chybějící poučení je spojeno s důsledky *pro bono* daného subjektu uvedenými v § 110 odst. 1 daňového řádu. Existuje také možnost užití mimořádných opravných prostředků dle daňového řádu (srov. § 117 a násl. daňového řádu). Vedle opravných prostředků daňový řád připouští rovněž jiné prostředky ochrany, kterými je třeba rozumět: námitku (srov. § 159 daňového řádu), stížnost (srov. § 261 daňového řádu) a podnět na nečinnost (srov. § 38 daňového řádu).

Z hlediska opravných prostředků existuje také možnost účinné obrany proti nesprávnému postupu správního orgánu v podobě řádných i mimořádných opravných prostředků podle správního řádu. Vedle opravných prostředků správní řád připouští rovněž jiné prostředky ochrany, kterými je třeba rozumět např. stížnost nebo žádost o uplatnění opatření proti nečinnosti.

Z širšího pohledu je možné zmínit též ochranu prostřednictvím správního soudnictví.

e) Kontrolní mechanismy

Z hlediska systému kontrolních mechanismů je nutno uvést, že daná oblast se pohybuje především v procesním režimu daňového řádu, jenž obsahuje úpravu kontroly a přezkumu přijatých rozhodnutí, a to primárně formou opravných prostředků. Proti rozhodnutím je možno podat odvolání anebo v určitých případech užít mimořádných opravných prostředků či jiných prostředků ochrany (viz předchozí bod). Vedle toho lze využít rovněž dozorčí prostředky, čímž je zaručena dostatečná kontrola správnosti a zákonnosti všech rozhodnutí vydávaných v režimu daňového řádu.

Obdobně platí i pro správní řád, podle něhož se postupuje v některých situacích předvídaných návrhem nového celního zákona.

Orgány celní správy současně disponují interním systémem kontroly v rámci hierarchie nadřízenosti a podřízenosti včetně navazujícího systému personální odpovědnosti. V případě vydání nezákonného rozhodnutí či nesprávného úředního postupu je s odpovědností konkrétní úřední osoby spojena eventuelní povinnost regresní náhrady škody, za níž v důsledku nezákonného rozhodnutí nebo nesprávného úředního postupu odpovídá stát ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci, ve znění pozdějších předpisů.

Z hlediska transparency a otevřenosti dat lze konstatovat, že navrhovaná úprava nemá vliv na dostupnost informací podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů.

V řízeních a jiných postupech, kde se postupuje podle daňového řádu (celní kontrola, celní řízení, správa cel) se uplatňuje zásada neveřejnosti. Informace o poměrech osob odpovědných za celní dluh jsou tak chráněny povinností mlčenlivosti a nemohou být zpřístupněny veřejnosti. Tím ovšem nemůže být dotčeno právo samotné osoby odpovědné za celní dluh na informace o něm soustřeďované. Toto právo je realizováno prostřednictvím nahlížení do spisu a osobních daňových účtů.

Dle cílů navrhované právní úpravy, která navazuje na právní úpravu Evropské unie, dochází k zpřesnění úpravy celní kontroly, celního řízení a správy cel. Navrhuje se navázat na postupy, které se osvědčily již za současné právní úpravy. U všech výše uvedených úprav se nepředpokládá zvýšení korupčního rizika oproti stávajícímu

stavu, resp. lze předpokládat částečné zmírnění tohoto rizika zpřesněním ustanovení, která vycházejí ze stávající právní úpravy.

10. Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace (RIA)

Závěrečná zpráva z hodnocení dopadů regulace je přílohou důvodové zprávy.

II. Zvláštní část

1. Obecná ustanovení

K § 1:

Navrhuje se stanovit základní ustanovení upravující předmět úpravy nového celního zákona. Tento předmět je částečně tvořen adaptační úpravou navazující na celní kodex Unie, prováděcí nařízení k němu, popřípadě další přímo použitelné předpisy Evropské unie a přímo použitelné mezinárodní smlouvy z celní oblasti, resp. z oblasti statistiky (viz obecná část důvodové zprávy), a částečně úpravou národní, která je s adaptační částí věcně spojena.

Předně je návrhem zákona upraven výkon dohledu nad mezinárodním obchodem Evropské unie, jakož i dohledu nad pohybem zboží, které vstupuje na celní území Evropské unie či toto území opouští, a to i v případě, že pohyb zboží přes hranici Evropské unie nemá charakter obchodu. S ohledem na skutečnost, že z pohledu mezinárodního obchodu a přeshraničního pohybu zboží tvoří území Evropské unie jeden celek, vztahuje se předmětný dohled pouze na obchod Evropské unie se třetími zeměmi, resp. na pohyb zboží přes vnější hranici Evropské unie. Nevztahuje se tedy na obchod či pohyb zboží uvnitř Evropské unie, byť při něm dochází k překročení hranic mezi členskými státy.

Pojem dohledu nad mezinárodním obchodem Evropské unie, jakož i dohledu nad pohybem zboží, které vstupuje na celní území Evropské unie či toto území opouští, je třeba chápat v širším smyslu, tj. jako realizaci určitého segmentu výkonu veřejné moci. V rámci tohoto dohledu je pak veřejná moc vykonávána pomocí konkrétních institutů a kompetencí příslušných orgánů. Konkrétnější rovina dohledu je vyjádřena především tzv. celním dohledem, jemuž podléhá zboží vstupující na celní území Unie od okamžiku tohoto vstupu (srov. čl. 134 odst. 1 celního kodexu Unie).

V této souvislosti je na místě zastavit se u pojmu „zboží“, který je tradičně používán jak evropskými, tak českými celními předpisy, ačkoliv tyto předpisy definici zboží neobsahují, což platí i pro celní kodex Unie. Definice zboží byla v minulosti provedena v judikatuře Soudního dvora Evropské unie (dále jen „Soudní dvůr“). V rozhodnutí C-7/68 ze dne 10. prosince 1968 ve věci *Komise Evropských společenství proti Italské republice (Vývozní daň u uměleckých pokladů)* uvedl Soudní dvůr definici, podle níž „zbožím rozumíme cokoli, co je ocenitelné v penězích a je způsobilé být předmětem obchodních transakcí. Pravidla společného trhu se uplatní i na předměty, jež mají uměleckou nebo historickou hodnotu“. V rozhodnutí C-2/90 ze dne 9. července 1992 ve věci *Komise Evropských společenství proti Belgickému království* Soudní dvůr uvedl, že zbožím je „věc přecházející přes hranice za účelem obchodních transakcí bez ohledu na povahu těchto transakcí“. Zbožím se tak dle Soudního dvora rozumí např. i odpad, který vykazuje vlastní obchodní hodnotu (s ohledem na možnost dalšího použití). S ohledem na ustálený a tradiční význam pojmu zboží se ani navržený nový celní zákon ve shodě s celním kodexem Unie nepokouší pojem zboží definovat.

Samostatný předmět úpravy tvoří správa cel, která je rovněž vykonávána na základě přímo použitelného předpisu Evropské unie, a to v návaznosti na obecnou dohledovou působnost. Přitom platí, že vznik cla není s tímto dohledem spojen vždy

(i v případě, kdy zboží nepodléhá clu či je od cla osvobozeno, podléhá toto zboží celnímu dohledu). Vzhledem k tomu, že správa cla je vykonávána v režimu daňového řádu (viz níže), je v souladu s jeho § 1 odst. 2 třeba správu cla chápat jako postup, jehož cílem je správné zjištění a stanovení cla a zabezpečení jeho úhrady.

Hmotněprávním předpisem upravujícím cla jako peněžitá plnění, která jsou příjmem veřejných rozpočtů (zde rozpočtu Evropské unie, viz § 2 odst. 2 písm. d) daňového řádu) je celní kodex Unie, popř. jiné přímo použitelné evropské předpisy. Právě v těchto předpisech jsou upraveny konstrukční prvky cel. Přímo použitelné předpisy Evropské unie částečně upravují i procesní a kompetenční pravidla pro správu cel, nicméně na rozdíl od hmotněprávní úpravy ponechávají v těchto oblastech některé otázky národní úpravě jednotlivých členských států. Z tohoto důvodu je navržený nový celní zákon především procesním předpisem, byť se do jisté míry dotýká i otázek hmotněprávních (viz dílčí úprava osvobození od cla) a kompetenčních. Na straně druhé nový celní zákon obsahuje i dílčí normy z hmotněprávní, popř. kompetenční oblasti.

Jako svébytný předmět úpravy jsou normována povolení související se správou cel, konkrétně zejména povolení vztahující se k zajištění cla (např. povolení uživatele souborné jistoty, povolení ručitele atd.). Věcně tato povolení nespádají mezi povolení, která jsou vydávána v rámci dohledu nad mezinárodním obchodem Evropské unie, resp. dohledu nad pohybem zboží do a z Evropské unie; současně jsou však vydávána v procesním režimu správního řádu. Nejedná se tedy formálně o výkon správy cel, který je pojmově vykonáván v režimu daňového řádu, byť tato povolení sledují účel se správou cel související. Z tohoto důvodu je třeba tato povolení vnímat jako samostatnou složku předmětu úpravy navrženého nového celního zákona.

Konečně je třeba zmínit sběr, zpracování a kontrolu statistických údajů o obchodu Evropské unie, který je primárně rovněž upraven přímo použitelnými předpisy Evropské unie. Tato agenda se vztahuje ke statistickým údajům nejen o mezinárodním obchodu Evropské unie (tj. obchodu se třetími zeměmi), ale i k obchodu mezi členskými státy Evropské unie. Opět se tedy jedná o svébytný předmět úpravy, který nelze podřadit pod jiné normované agendy.

V ustanovení § 1 písm. a) nového celního zákona se navrhuje zavedení legislativní zkratky „přímo použitelný předpis Evropské unie“, kterým se v kontextu ustanovení rozumí předpis z množiny přímo použitelných předpisů Evropské unie, v návaznosti na které nový celní zákon upravuje výše uvedené agendy podle § 1 písm. a) bodů 1 až 4. Pokud je tedy v textu zákona použit uvedený pojem, odkazuje k omezené množině přímo použitelných předpisů Evropské unie, určené věcným charakterem jimi upravované materie. Do rámce legislativní zkratky jsou zahrnuty též mezinárodní smlouvy, které jsou přímo použitelné na území Evropské unie a obsahují ustanovení z celní oblasti. Sám celní kodex Unie řadí tyto smlouvy mezi tzv. celní předpisy – srov. jeho čl. 5 odst. 2 písm. d).

Vedle úpravy navazující na přímo použitelné předpisy Evropské unie je předmět úpravy nového celního zákona tvořen též dílčími normami vztahujícími se ke správě daní, a to v případech, kdy zákon upravující daň z přidané hodnoty nebo zákon upravující spotřební daně stanoví, že se pro jejich správu použijí ustanovení o správě cel. Spojení správy daní ve vybraných případech se správou cel je konstrukcí národní úpravy, neboť správu daní celní kodex Unie neupravuje. Ke spojení dochází tam, kde je určitá daň stanovována a placena společně se clem, resp. její správa

probíhá ve stejném režimu jako správa cla. Tato konstrukce je dlouhodobě známa ve stávající právní úpravě a návrh nového celního zákona na jejím základním principu nic nemění.

V konkrétní rovině se tedy jedná o správu daně z přidané hodnoty, kdy od vstupu České republiky do Evropské unie 1. května 2004 jsou orgány celní správy správcem daně z přidané hodnoty při dovozu zboží ve vybraných případech, jak stanovuje zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o DPH“). Jedná se o případy, kdy:

- je dovezené zboží propuštěno osobě, která není plátcem daně z přidané hodnoty, do celního režimu volného oběhu nebo aktivního zušlechťovacího styku v systému navracení, do celního režimu dočasného použití s částečným osvobozením od dovozního cla,
- dovezené zboží bylo propuštěno osobě, která je plátcem daně z přidané hodnoty, do celního režimu volného oběhu nebo aktivního zušlechťovacího styku v systému navracení, pokud zboží bylo do těchto celních režimů propuštěno na základě rozhodnutí celního úřadu, které nebylo učiněno na tiskopise jednotného správního dokladu,
- v případech, kdy vzniká daňová povinnost podle § 23 odst. 1 písm. b) až d) zákona o DPH, tj. při nezákonném dovozu zboží, při porušení podmínek dočasného uskladnění zboží nebo při porušení podmínek stanovených pro celní režim, do kterého bylo dovážené.

Podle ustanovení § 93 zákona o DPH přitom platí, že celní úřady vykonávají správu daně z přidané hodnoty podle právních předpisů upravujících správu cla. Na základě tohoto ustanovení je tak třeba na správu daně z přidané hodnoty v uvedených případech aplikovat všechna procesní ustanovení celního kodexu Unie, dalších přímo použitelných předpisů Evropské unie, jakož i právních předpisů České republiky, které normují správu cel, pokud není pro tuto správu daně stanovena explicitně speciální norma.

Po stránce legislativně technické tak obecně není třeba v rámci právní úpravy správy cel explicitně uvádět, že se současně jedná o správu daní v uvedených případech, neboť tato skutečnost vyplývá přímo z uvedeného ustanovení § 93 zákona o DPH. Fakticky tak platí, že tam, kde se v novém celním zákoně hovoří o správě cla, rozumí se jím též správa daně v uvedených případech. Návrh nového celního zákona proto obecně v jednotlivých ustanoveních hovoří pouze o správě cel, ačkoliv související správa daní je též předmětem úpravy zákona. Výjimkou jsou pouze případy, kdy je třeba pro správu daní, které jsou jinak spravovány podle pravidel pro správu cla, stanovit speciální normu, resp. kdy je třeba ve specifických případech postavit clo a daň vedle sebe v rámci kontextu dané normy – tak je tomu např. ve výslovné úpravě fikce vzniku celního dluhu za situace, kdy určité zboží nepodléhá clu nebo je osvobozeno od cla (a tedy v jeho případě nevzniklá celní dluh), avšak současně vzniká daňová povinnost, jejíž vznik je jinak na vznik celního dluhu navázán.

Obdobná pravidla platí pro správu spotřebních daní, kdy podle § 34 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o spotřebních daních“), se předpisy o správě cla použijí na správu spotřebních daní v případě dovozu vybraných výrobků na daňové území České republiky (nejsou-li vybrané výrobky uvedeny do režimu podmíněného osvobození od daně nebo do režimu s podmíněným osvobozením od cla).

K § 2:

Návrh nového celního zákona svěřuje výkon působnosti v celém rozsahu zákona správnímu orgánu, který vykonává správu cel. Tento orgán současně označuje legislativní zkratkou jako správce cla. Formálně se tak opouští označení kompetentního orgánu ve stávajícím celním zákoně z roku 1993 jako celního úřadu.

Správce cla tak je novým pojmem v českém právním řádu, který představuje paralelu s pojmem „správce daně“ podle daňového řádu. Na tomto místě je třeba osvětlit vztah obou těchto pojmů, který je dán především skutečností, že správa cla je vykonávána v procesním režimu daňového řádu. Daňový řád upravuje správu daní, jimiž se podle § 2 odst. 1 rozumí daně, které jsou příjmem veřejných rozpočtů. Podle § 2 odst. 3 se daní rozumí mimo jiné peněžité plnění, které zákon označuje jako daň, clo nebo poplatek, přičemž podle § 2 odst. 2 patří mezi veřejné rozpočty, jejichž příjmem může spravovaná daň být, také rozpočet Evropské unie. Clo je tedy po stránce hmotněprávní samostatným peněžitým plněním, které je příjmem rozpočtu Evropské unie. Po stránce procesní je však tzv. daní v širším smyslu, tj. daní ve smyslu aplikace procesních pravidel daňového řádu. Přitom platí, že na správu cla se procesní režim daňového řádu použije bez dalšího již jen na základě jeho výše uvedených ustanovení.

Pojem daně v širším smyslu je ovšem v § 2 odst. 3 daňového řádu zaveden pouze pro účely daňového řádu, a nelze jej tedy *a priori* přenášet do jiných zákonů, které tak využívají pojem daně v užším smyslu (tj. chápou daň jako peněžité plnění, které je jako daň výslovně označeno), zatímco jiná peněžitá plnění spravovaná v režimu daňového řádu (cla, poplatky a jiná daním obdobná peněžitá plnění) staví vedle daní samostatně. Tak je tomu i v případě nového celního zákona.

Tato skutečnost má vliv též na terminologii používanou v návrhu zákona. Jelikož clo je daní v širším slova smyslu, jsou v zákoně i důvodové zprávě jednotlivé instituty vztahující se ke clu terminologicky uzpůsobeny terminologii daňového řádu. S ohledem na to zákon používá pojmy jako správce cla, vyměření a doměření cla, lhůta pro stanovení cla, apod.

Podle § 10 daňového řádu je správcem daně orgán veřejné moci v rozsahu, v jakém mu je zákonem nebo na základě zákona svěřena působnost v oblasti správy daní. Daňový řád tak nestanoví konkrétní orgány veřejné moci, které jsou kompetentní ke správě jednotlivých peněžitých plnění náležejících do veřejných rozpočtů, ale ponechává toto stanovení speciálním kompetenčním normám jednotlivých orgánů veřejné moci. Tak je tomu i v případě správy cla, k jejímuž výkonu je na základě ustanovení § 8 odst. 1 písm. b) zákona o Celní správě ČR věcně příslušný celní úřad. Současně je dána i věcná příslušnost nadřízeného Generálního ředitelství cel, které na základě ustanovení § 4 odst. 1 písm. a) zákona o Celní správě ČR vykonává působnost správního orgánu nejbližší nadřízeného celním úřadům, přičemž faktický rozsah této působnosti je dán příslušnými ustanoveními procesních předpisů – i Generální ředitelství cel tak bude v konkrétních případech spravovat clo (konkrétně například pokud se na základě subsidiární aplikace daňového řádu dostane do postavení nejbližší nadřízeného správce daně (tj. cla) pro potřeby vedení řízení o opravných prostředcích).

Pokud tedy ustanovení § 2 nového celního zákona svěřuje výkon působnosti podle tohoto zákona správnímu orgánu, který vykonává správu cel, je tímto orgánem celní úřad, potažmo Generální ředitelství cel. Stejně jako daňový řád se přitom nový celní zákon jako primárně procesní předpis vyhýbá explicitnímu stanovení kompetentního

orgánu, ale namísto toho zavádí „procesní“ pojem správce cla, kterým je podle zákona o Celní správě ČR celní úřad.

Přitom platí, že pokud by bylo smyslem ustanovení § 2 nového celního zákona toliko stanovit kompetentní orgán ke správě cla, jednalo by se o ustanovení nadbytečné, neboť tato skutečnost již vyplývá z kombinace daňového řádu a zákona o Celní správě ČR. Ustanovení nicméně působnost celního úřadu rozšiřuje na celý předmět nového celního zákona, tj. i na další agendy, které nejsou správou cla, a to zejména na výkon dohledu nad mezinárodním obchodem Evropské unie a nad pohybem zboží přes hranici Evropské unie. I pro výkon těchto dalších agend zákon označuje kompetentní orgán jako správce cla, ačkoliv se fakticky nejedná o výkon správy cla a tato agenda ani nemusí být vykonávána v režimu daňového řádu (viz níže např. oblast správního trestání).

Současně je tato působnost vztažena toliko k novému celnímu zákonu a nikoliv k celnímu kodexu Unie a dalším přímo použitelným předpisům Evropské unie, neboť tyto předpisy stanoví příslušné kompetence tzv. celním orgánům. Těmi nejsou bez dalšího orgány celní správy, ale jakékoliv orgány členského státu, jimž byl národní právní úpravou svěřen výkon kompetence podle celního kodexu Unie a navazujících předpisů. V České republice je tato kompetence opět svěřena celním úřadům, a to na základě § 8 odst. 1 písm. a) zákona o Celní správě ČR, podle něhož celní úřad vykonává působnosti, stanoví-li jiný právní předpis nebo přímo použitelný předpis Evropské unie, že je vykonávají celní orgány. Tato kompetence však v § 8 odst. 1 zákona o Celní správě ČR stojí vedle kompetence k výkonu správy cla. Pro kompetentní orgán podle návrhu nového celního zákona tak mohlo být teoreticky zvoleno jak označení celní orgán, tak označení správce cla, neboť oba tyto pojmy prostřednictvím zákona o Celní správě ČR odkazují k celnímu úřadu. S ohledem na těžiště zákona, kterým je správa cla, na symetrii s jinými předpisy upravujícími správu peněžitých plnění, která jsou příjmem veřejných rozpočtů, a na integraci zákona do soustavy daňových předpisů byl zvolen pojem správce cla.

K § 3:

Návrh zákona v tomto ustanovení explicitně stanoví, jaké předpisy se použijí pro jednotlivé dílčí oblasti právní úpravy. Dosavadní úprava určení procesních režimů v rámci celního zákona z roku 1993 je obsažena v jeho § 320 odst. 1, který je značně nepřehledný a nejednoznačný a tudíž pro potřeby praxe nevyhovující. Nové ustanovení § 3 nového celního zákona směřuje k výraznému zjednodušení této úpravy a odstranění pochybností ohledně procesního režimu v jednotlivých případech. Samotná textace odstavce 1 navrhovaného ustanovení je inspirována obdobnými již existujícími ustanoveními v jiných zákonech (viz např. § 2 odst. 1 zákona č. 307/2013 Sb., o povinném značení lihu, ve znění pozdějších předpisů).

Navržené ustanovení stanoví, že výkon působnosti podle nového celního zákona se obecně řídí procesním režimem daňového řádu, přičemž tento režim se uplatní ve všech případech, kdy přímo použitelný předpis Evropské unie nebo nový celní zákon nestanoví jinak, a to buď ve formě speciální úpravy dané procesní otázkou, anebo ve formě odkazu na procesní režim správního řádu. V rámci celního kodexu Unie se tak přednostně uplatní např. specifická úprava rozhodnutí a jeho výroku (viz čl. 22 a násl.).

Jak bylo uvedeno výše, na správu cel ve smyslu § 1 písm. a) bodu 3 nového celního zákona by byla ustanovení daňového řádu aplikována bez dalšího již jen na základě

skutečnosti, že clo je v § 2 odst. 3 daňového řádu výslovně zahrnuto mezi daně, které se podle daňového řádu spravují. Procesní režim daňového řádu je nicméně vztažen i na další agendy upravené v novém celním zákoně, resp. v celním kodexu Unie a dalších přímo použitelných předpisech Evropské unie ve smyslu § 1, tj. na výkon dohledu nad mezinárodním obchodem Evropské unie a nad zbožím, které vstupuje na celní území Evropské unie nebo jej opouští, a na sběr, zpracování a kontrolu statistických údajů o obchodu Evropské unie. Dovětek ohledně přednostní aplikace pravidel nového celního zákona, resp. přímo použitelných předpisů Evropské unie navazuje na ustanovení § 4 daňového řádu, které výslovně uvádí, že daňový řád nebo jeho jednotlivá ustanovení se použijí, neupravuje-li jiný zákon správu daní jinak (jedná se tedy o vyjádření přímo předvídaného postavení speciality, nikoliv o nadbytečné normování skutečnosti, že jiný předpis vždy může stanovit jinak).

Odstavec 2 navrženého ustanovení vyjmenovává zvláštní případy (respektive řízení či jiné postupy), jež se budou procesně řídit správním řádem. Rozsah těchto výjimek více méně sleduje stávající stav, přičemž společným věcným důvodem pro jejich zavedení je skutečnost, že daňový řád není plně uzpůsoben specifikům daného postupu (jako je tomu např. v případě povolovacích řízení), popř. se jedná o postup, který je s procesním režimem správního řádu svázán svojí podstatou a v rámci celého právního řádu (např. řízení o správních deliktech).

Procesní režim správního řádu je dán především v případě řízení o správních deliktech. Zatímco v případě řízení o přestupcích je aplikace správního řádu dána obecnou úpravou zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o přestupcích“), v případě jiných správních deliktů, které v současnosti postrádají obecnou procesní úpravu, je třeba tuto skutečnost zvlášť normovat za situace, kde nový celní zákon jako celek se má řídit procesním režimem daňového řádu.

V procesním režimu správního řádu by mělo být prováděno i stanovení celního prostoru, které bude mít formu opatření obecné povahy (viz dále). Podobně by měl režim správního řádu platit i pro prohlášení části území České republiky za svobodné pásmo a řízení ve věci závazného stanoviska při umísťování a povolování staveb ve svobodném pásmu, které navazuje na stavební a další řízení vykonávaná v procesním režimu správního řádu.

Specifickou agendou řídící se režimem správního řádu jsou povolovací řízení podle nového celního zákona a zejména pak podle přímo použitelného předpisu Evropské unie. Zatímco problematiky povolení se nový celní zákon dotýká spíše okrajově, téměř komplexní úprava povolení se nachází zejména v celním kodexu Unie, který normuje nejen jednotlivá povolení a hmotněprávní podmínky jejich vydání, ale také většinu obecných procesních pravidel pro vedení řízení ve věci těchto povolení. Nový celní zákon se tak omezuje pouze na stanovení subsidiárního režimu správního řádu a na úpravu změny povolení v části páté, kterou celní kodex Unie postrádá.

Jako konkrétní příklady povolení podle přímo použitelného předpisu Evropské unie lze uvést:

- povolení použití celního režimu aktivního nebo pasivního zušlechťovacího styku, celního režimu dočasného použití nebo celního režimu konečného užití (čl. 211 celního kodexu Unie),
- povolení provozování zařízení pro uskladnění zboží v celním skladu (čl. 211

celního kodexu Unie),

- povolení k provozování dočasného skladu (čl. 148 celního kodexu Unie),
- povolení k pravidelnému využívání zjednodušeného celního prohlášení (čl. 166 celního kodexu Unie),
- povolení centralizovaného celního řízení (čl. 179 celního kodexu Unie).

Zvláštní kategorií povolení, která jsou upravena v celním kodexu Unie, a současně se na ně použije režim správního řádu, jsou povolení související se správou cel podle § 1 písm. a) bodu 4 nového celního zákona. Mezi tato povolení patří např. povolení uživatele souborné jistoty nebo povolení ručitele.

Kromě řízení ve věcech povolení je režim správního řádu vztažen též na řízení ve věcech osvědčení schváleného hospodářského subjektu a osvědčení o úlovku při dovozu nebo zpětném vývozu produktů mořského rybolovu podle nařízení Rady (ES) č. 1005/2008 ze dne 29. září 2008, kterým se zavádí systém Společenství pro předcházení, potírání a odstranění nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu, mění nařízení (EHS) č. 2847/93, (ES) č. 1936/2001 a (ES) č. 601/2004 a zrušují nařízení (ES) č. 1093/94 a (ES) č. 1447/1999, v platném znění. V těchto případech upravených přímo použitelným předpisem Evropské unie se nejedná o standardní osvědčení o určité objektivně existující skutečnosti, ale spíše o kvazipovolení, jehož vydání je spojeno se skutečností, že žádající subjekt splňuje stanovené podmínky.

Režim správního řádu je konečně stejně jako v současnosti stanoven pro agendy vyloučení osob z provozování přepravy na podkladě karnetu TIR.

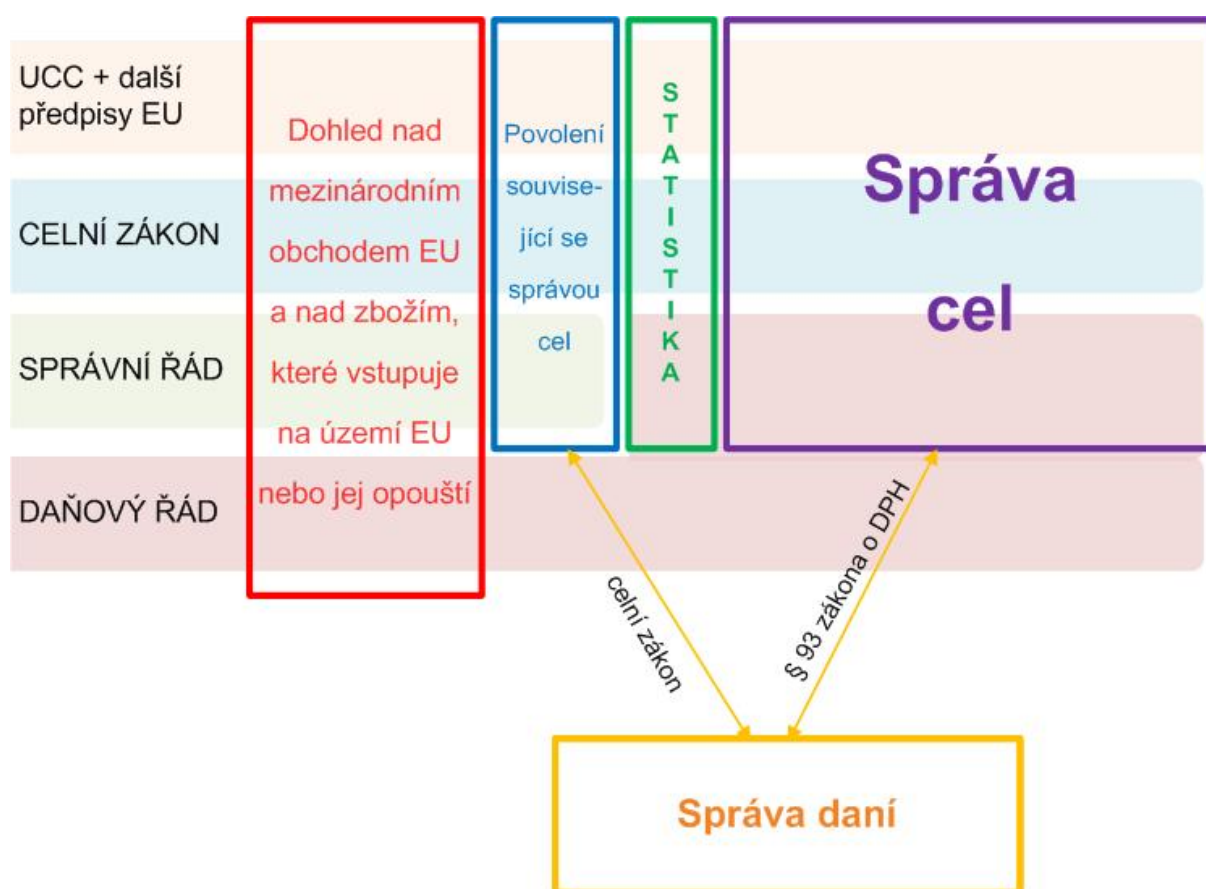
Oproti současnému stavu se naopak opouští procesní režim správního řádu pro řízení ve věci závazné informace podle čl. 33 a 34 celního kodexu Unie. Daný institut je do značné míry upraven celním kodexem Unie, přičemž ve zbylých procesních otázkách bude dané řízení nově podléhat obecné úpravě závazných posouzení v § 132 a 133 daňového řádu. Tím dojde ke zjednodušení právní úpravy, omezení výjimek a posílení jednoty daňového práva ve vztahu k materiálně obdobným institutům. Dalším příkladem, kdy došlo k podřízení určitého řízení obecnému procesnímu režimu daňového řádu, je řízení ve věcech osvědčení o původu zboží.

V odstavci 3 je řešena aplikace ustanovení přímo použitelných předpisů Evropské unie, popřípadě nového celního zákona, která se vztahují k řízením ve věci povolení, která souvisejí se správou cel, též v souvislosti se správou daně z přidané hodnoty a spotřebních daní. Tato ustanovení se použijí v případě, kdy na základě výslovných ustanovení zákona o DPH, resp. zákona o spotřebních daních dochází k aplikaci ustanovení o správě cel v určitých případech též na správu daní. Vzhledem k tomu, že problematika povolení souvisejících se správou cel nepodléhá procesnímu režimu daňového řádu a nelze ji subsumovat pod pojem správy cel, nelze dovodit bez dalšího použití úpravy těchto povolení i ve vztahu k uvedené správě daní. Zmíněné aplikační odkazy v zákoně upravujícím daň z přidané hodnoty nebo zákoně upravujícím spotřební daně je proto třeba doplnit dalším aplikačním odkazem tak, aby ustanovení upravující povolení související se správou cel byla použitelná i na správu předmětných daní.

Nejen pro potřeby ustanovení § 3 nového celního zákona je nutné si uvědomit vztah jednotlivých právních předpisů, jejichž aplikace se v oblasti nového celního zákona

bude protínat. Jedná se o poměrně komplikovaný model, který je však dán samotným charakterem právní úpravy včetně vazby na evropské předpisy a rovněž odpovídá zažitému stavu v dosavadní právní úpravě. Hmotněprávní i procesněprávní ustanovení dané materie jsou uvedena primárně v celním kodexu Unie, případně též v jeho prováděcích nařízeních a dalších přímo použitelných předpisech Evropské unie. Národní procesní úpravu, popřípadě okrajově též úpravu hmotněprávní, představuje nový celní zákon, ovšem pouze v těch částech, kdy nepostačí subsidiární procesní úprava daňového řádu, popřípadě ve vybraných případech správního řádu. Související správa daní je pak prostřednictvím ustanovení o aplikaci pravidel správy cla na správu daní ve vybraných případech (např. § 93 zákona o DPH) navázána na ustanovení evropských předpisů a nového celního zákona o správě cla. Kompetenční normou je zákon o Celní správě ČR.

Pro přehlednost lze uvést následující schéma agend a jejich procesních režimů.



Navržený zákon tak na jedné straně doplňuje materii, která je upravena v přímo použitelných předpisech Evropské unie a na druhé straně upravuje speciální pravidla vůči subsidiárně použitelným předpisům jako je daňový nebo správní řád. Nejedná se tedy o právní předpis, který by materii celní problematiky pojímal komplexně a je potřeba ho vnímat a aplikovat v tomto kontextu.

K § 4:

Podle čl. 159 odst. 1 celního kodexu Unie platí, že nestanoví-li právní předpisy Evropské unie jinak (jak činí např. v čl. 159 odst. 3 celního kodexu Unie), určí věcnou a územní příslušnost jednotlivých celních orgánů na svém území členské státy. Jinými slovy, určení místní příslušnosti správce cla je obecně věcí národní legislativy.

Navrhované ustanovení § 4 přitom představuje speciální úpravu pravidel pro určení místní příslušnosti správce cla ve zde vyjmenovaných případech. Nejedná se o zcela komplexní úpravu institutu místní příslušnosti, neboť kromě zde uvedených norem je místní příslušnost správce cla upravena dalšími národními i evropskými předpisy. Systém určení místní příslušnosti je především tvořen následujícími pravidly:

- **místní příslušnost k vedení celního řízení ve věci propuštění zboží do celního režimu** – podle § 12 nového celního zákona je celní řízení vedeno za účelem rozhodnutí o tom, zda bude zboží nacházející se pod celním dohledem propuštěno do navrženého celního režimu, nebo za účelem vyřízení celního režimu, do něhož bylo zboží propuštěno, případně za účelem stanovení cla, resp. za účelem rozhodnutí ve věci zpětného vývozu, dočasného uskladnění nebo přenechání zboží. Podle ustanovení čl. 159 odst. 3 celního kodexu Unie je místně příslušným k propuštění zboží (tj. k vedení celního řízení v dané věci) ten správce cla, do jehož působnosti spadá místo, v němž bylo zboží předloženo (o příslušném správcí cla tak v tomto případě rozhoduje sám subjekt, který zboží k provedení celního řízení u určitého správce cla předložil). Specifickou situací je dále případ tzv. centralizovaného celního řízení podle čl. 179 a násl. celního kodexu Unie, který umožňuje, aby celní řízení vedl správce cla, u něhož je subjekt usazen (tj. ten, který je místně příslušný podle místa pobytu, resp. sídla subjektu) a u něhož subjekt podal celní prohlášení, avšak který není správcem cla, u něhož bylo předloženo zboží,
- **místní příslušnost k vedení celního řízení ve specifických případech** – podle § 4 odst. 3 nového celního zákona je stanovena specifická místní příslušnost v ostatních případech celního řízení, tj. ve věci vyřízení celního režimu (příslušným je správce cla, který je příslušný k propuštění zboží do tohoto režimu), ve věci propuštění zboží do zvláštního režimu nebo vyřízení tohoto režimu (příslušným je správce cla, který je jako takový označen v povolení k použití tohoto zvláštního režimu), ve věci vývozu zboží dopravovaného potrubím nebo vedením (příslušný je správce cla, v jehož územním obvodu má vývozce zboží místo pobytu nebo sídlo), ve věci zpětného vývozu nebo dočasného uskladnění zboží (příslušným je správce cla, u kterého bylo podáno příslušné prohlášení nebo oznámení a bylo předloženo zboží) a ve věci přenechání zboží (příslušný je správce cla, u kterého byla podána příslušná žádost a bylo předloženo zboží),
- **místní příslušnost ke správě cla v případě, že je clo stanovováno (vyměřováno) v rámci celního řízení** – podle ustanovení § 4 odst. 1 nového celního zákona je příslušným ten správce cla, který je příslušný k vedení celního řízení, ve kterém je nebo mělo být clo vyměřováno (tj. správce cla příslušný podle čl. 159 odst. 3 celního kodexu Unie),
- **místní příslušnost k provádění vyhledávací činnosti a kontrolních postupů při správě cla** – tato příslušnost bude stanovena jako celostátní příslušnost všech správců cla (celních úřadů) na základě novely zákona o Celní správě ČR, která je součástí návrhu doprovodného zákona k návrhu nového celního zákona (podrobněji viz níže); v rámci zákona o Celní správě ČR půjde o úpravu ustanovení § 6 odst. 2 a § 8 odst. 7,
- **místní příslušnost k vyměření cla mimo celní řízení a k zajištění tohoto cla zajišťovacím příkazem** – za určitých okolností může být clo vyměřováno

i mimo celní řízení. Konkrétně půjde o stanovení cla v případě, že je při celní kontrole zjištěno tzv. zboží uniklé celnímu dohledu (tj. zboží, které bylo v rozporu s právními předpisy dovezeno na území Evropské unie, aniž bylo ohledně něj vedeno celní řízení). Místně příslušným bude v tomto případě podle § 4 odst. 2 nového celního zákona ten správce cla, který skutečnosti, na jejichž základě vznikl celní dluh, zjistil prostřednictvím vyhledávací činnosti a kontrolních postupů, k jejichž provádění jsou příslušní všichni správci cla (viz předchozí odrážka). Stejný správce cla bude příslušný i k zajištění vyměřeného cla zajišťovacím příkazem podle § 167 a násl. daňového řádu, neboť disponuje nejaktuálnějšími a nejširšími informacemi o daném případě a současně se tím minimalizuje nebezpečí z prodlení (k samotnému vymození cla bude nicméně příslušný správce cla podle § 4 odst. 1 nového celního zákona, který je příslušný k vedení celního řízení). Pokud jde o zde použitý pojem celní dluh, jedná se pojem definovaný v čl. 5 odst. 18 celního kodexu Unie (podrobněji viz dále),

- **místní příslušnost k doměření cla a k zajištění doměřovaného cla zajišťovacím příkazem** – vzhledem k tomu, že clo může být doměřeno pouze mimo celní řízení, jedná se o případy, kdy jsou skutečnosti, na jejichž základě vznikl celní dluh, zjištěny až po skončení celního řízení, v němž bylo zboží propuštěno do příslušného celního režimu – místně příslušným bude v tomto případě podle § 4 odst. 2 nového celního zákona opět ten správce cla, který uvedené skutečnosti zjistil prostřednictvím vyhledávací činnosti a kontrolních postupů, k jejichž provádění jsou příslušní všichni správci cla. Opět se stanoví, že stejný správce cla bude příslušný i k zajištění doměřeného cla zajišťovacím příkazem podle § 167 a násl. daňového řádu,
- **místní příslušnost k řízení ve věci povolení ručitele pro poskytnutí jednotlivé jistoty s použitím záruční listiny** – jedná se o jedno z povolení související se správou cel ve smyslu § 1 písm. a) bodu 4 nového celního zákona; zde je podle § 4 odst. 4 nového celního zákona dána příslušnost správce cla, u něhož bude jistota použita,
- **místní příslušnost ve věci prodeje nebo zničení zboží pod celním dohledem** – podle § 4 odst. 5 nového celního zákona je zde příslušný správce cla, který zboží zadržel,
- **obecná místní příslušnost upravená subsidiárním procesním předpisem, v jehož režimu je vykonávána daná agenda v ostatních případech** – jedná se o místní příslušnost podle § 13 daňového řádu, resp. podle § 11 správního řádu, popř. podle § 55 zákona o přestupcích.

Podle § 13 odst. 1 daňového řádu se místní příslušnost správce cla bude řídit:

- **u fyzické osoby jejím místem pobytu**; pro účely správy daní (včetně správy cel) se místem pobytu fyzické osoby rozumí adresa místa trvalého pobytu občana České republiky, nebo adresa hlášeného místa pobytu cizince, a nelze-li takto místo pobytu fyzické osoby určit, rozumí se jím místo na území České republiky, kde se fyzická osoba převážně zdržuje,
- **u právnické osoby jejím sídlem**; pro účely správy daní (včetně správy cel) se sídlem právnické osoby rozumí adresa, pod kterou je právnická osoba zapsaná v obchodním rejstříku nebo obdobném veřejném rejstříku, nebo adresa, kde právnická osoba sídlí skutečně, pokud se tato osoba do těchto

rejstříků nezapisuje.

Podle § 11 odst. 1 správního řádu bude místní příslušnost správce cla určena:

- **v řízeních týkajících se činnosti účastníka** místem činnosti,
- **v řízeních týkajících se nemovitě věci** místem, kde se nemovitost nachází,
- **v ostatních řízeních týkajících se podnikatelské činnosti účastníka** řízení, který je fyzickou osobou, místem podnikání,
- **v ostatních řízeních týkajících se fyzické osoby** místem jejího trvalého pobytu, popřípadě místem pobytu na území České republiky podle druhu pobytu cizince; nemá-li fyzická osoba místo trvalého pobytu na území České republiky, je místní příslušnost určena posledním známým místem jejího pobytu na území České republiky,
- **v ostatních řízeních týkajících se právnické osoby** místem jejího sídla nebo místem sídla její organizační složky; u zahraniční právnické osoby je místní příslušnost správního orgánu určena sídlem její organizační složky zřízené v České republice.

Pokud jde o výše uvedenou celostátní místní příslušnost správce cla k provádění vyhledávací činnosti a kontrolních postupů při správě cla, její zavedení je obsaženo v návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s přijetím celního zákona, který obsahuje novelu zákona o Celní správě ČR, na jejímž základě by celní úřady (které jsou správci cla) disponovaly celostátní územní působností k výkonu tzv. vybrané působnosti. Touto vybranou působností se bude rozumět provádění vyhledávací činnosti a provádění daňové kontroly, postupu k odstranění pochybností a dalších kontrolních postupů při správě daní a při správě cel. Sama o sobě tato nová působnost umožní, aby kontrolní postupy prováděl kterýkoliv z celních úřadů a zjistil tak skutečnosti, na jejichž základě vznikl celní dluh, resp. skutečnosti, které vedou k doměření cla. Současně uvedený návrh zákona normuje kolizní pravidlo pro případ zahájení provádění kontrolních postupů více úřady, jakož i specifická pravidla pro poskytování informací ze spisu a pro účinnost plných moci. V podrobnostech viz důvodová zpráva k uvedenému návrhu zákona.

2. Celní kontrola

V části druhé se navrhuje upravit dílčí ustanovení vztahující se k provádění celní kontroly. Před popisem jednotlivých institutů upravených v § 5 a následujících je třeba zastavit se u pojmu celní kontrola a celého systému kontrolních postupů v rámci předmětné materie.

Celní kontrola je institut primárně normovaný celním kodexem Unie, který celní kontroly definuje v čl. 5 odst. 3 jako „*zvláštní úkony prováděné celními orgány za účelem zajištění dodržování celních předpisů a jiných právních předpisů upravujících vstup, výstup, tranzit, pohyb, uskladnění a konečné užití zboží převáženého mezi celním územím Unie a zeměmi nebo územími mimo toto území a výskyt a pohyb zboží, které není zbožím Unie, a zboží propuštěného do režimu konečného užití na celním území Unie*“.

Celní kontrola je institut nadřazený jednotlivým druhům kontrol, které mohou správci cla v rámci výkonu působnosti podle návrhu nového celního zákona či celního kodexu Unie vykonávat. V širším slova smyslu tedy celní kontrola jednak odpovídá výše uvedené definici dle čl. 5 odst. 3 celního kodexu Unie, jednak se – vzhledem

k subsidiární aplikaci daňového řádu – jedná o výkon pravomoci správce cla podle § 11 odst. 1 písm. c) daňového řádu („*správce daně kontroluje plnění povinností osob zúčastněných na správě daní*“). Pojem celní kontroly tak v principu odpovídá souhrnnému pojmu „kontrolní postupy správce cla“.

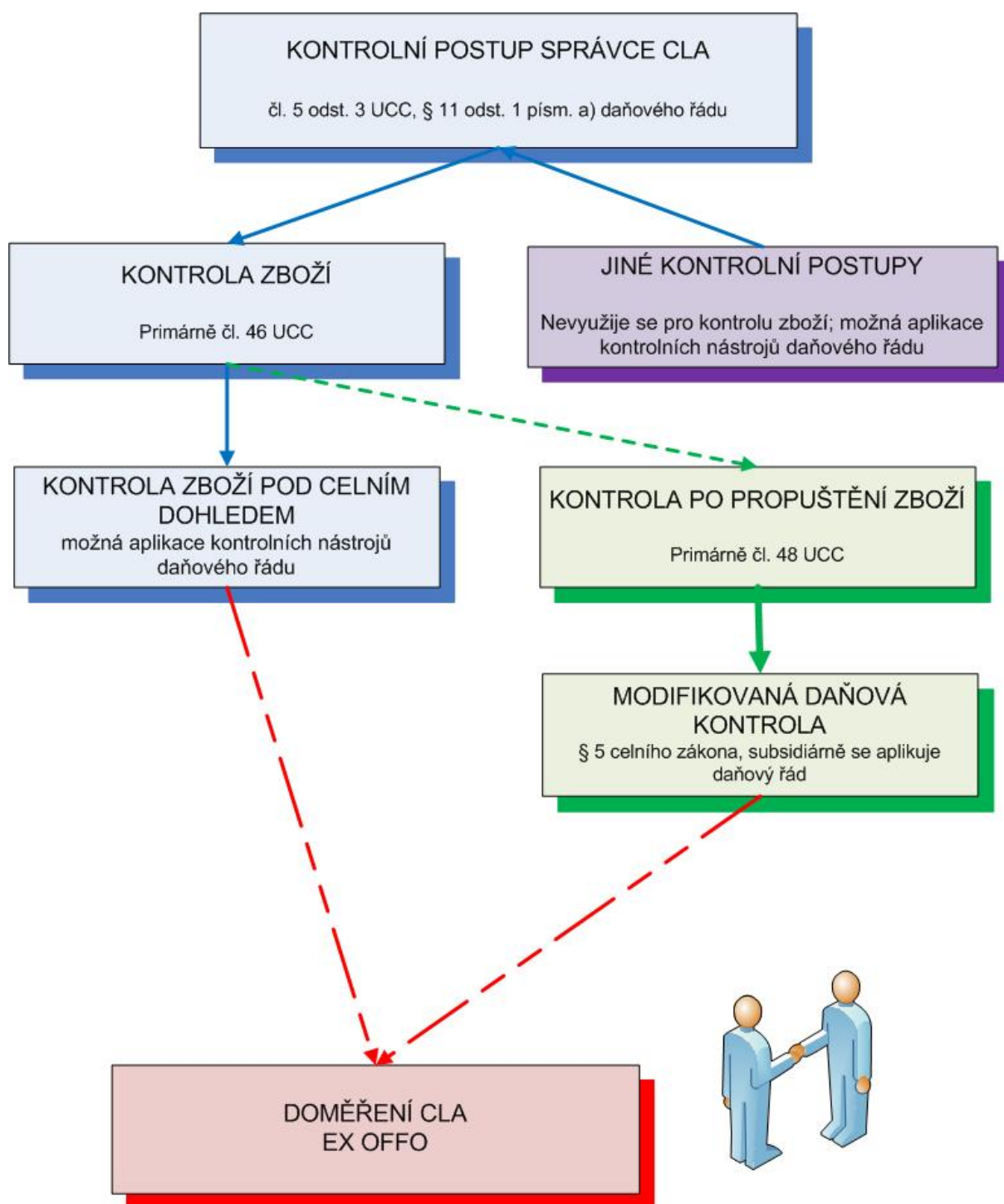
Pod pojem celní kontroly tak lze subsumovat všechny formalizované kontrolní postupy, které jsou případně upraveny daňovým řádem či celními předpisy. V rámci daňového řádu půjde především o daňovou kontrolu, která je klíčovým instrumentem výkonu celní kontroly. Teoreticky by bylo možné aplikovat i postup k odstranění pochybností, ale s ohledem na jeho vztažení k daňovému tvrzení (které v celním řízení, resp. při správě cla absentuje), resp. k podání osoby, s níž se celní řízení vede, bude jeho využití spíše okrajové. V rámci kontrolních postupů jsou využívány též instituty vyhledávací činnosti, zejména pak místní šetření, které jsou jedním z nástrojů kontrolní činnosti (ačkoliv mohou být aplikovány i mimo formální kontrolní postupy).

Celní kodex Unie považuje za základní formu celní kontroly tzv. kontrolu zboží, která může být prováděna jak ve vztahu ke zboží pod celním dohledem, resp. zboží, ohledně něhož se vede celní řízení, tak následně po propuštění zboží do určitého celního režimu (tj. po skončení celního řízení). Kontrola zboží vychází z čl. 46 celního kodexu Unie, podle kterého tato kontrola „*může zahrnovat zejména kontrolu zboží, odebrání vzorků, ověřování správnosti a úplnosti informací uvedených v prohlášení nebo oznámení a existence, pravosti, správnosti a platnosti dokladů, přezkum účetnictví hospodářských subjektů a jiných záznamů, kontrolu dopravních prostředků, kontrolu zavazadel a jiného zboží přepravovaného osobami a provádění úředních šetření a dalších podobných činností*“. Vzhledem k subsidiárnímu použití daňového řádu nabude kontrola zboží zpravidla podoby daňové kontroly, ale může se jednat i o vyhledávací činnost, zejména v podobě místního šetření. V tomto ohledu nedochází ke změně stávajícího stavu.

S ohledem na potřebu provedení celní kontroly jednodušší formu, než je postup v rámci klasické daňové kontroly podle daňového řádu, byla do § 5 nového celního zákona nově doplněna úprava zvláštních ustanovení o provádění daňové kontroly, která se uplatní v rámci kontroly po propuštění zboží nebo kontroly zboží vyjmutého z celního dohledu a zjištěného v průběhu kontroly po propuštění zboží. I v jejím případě se nicméně subsidiárně uplatní úprava daňové kontroly (viz dále).

Tam, kde nový celní zákon hovoří o celní kontrole, je třeba dosadit všechny výše uvedené kontrolní postupy. Sám nový celní zákon však upravuje pouze zvláštní ustanovení o kontrole po propuštění zboží, jelikož ostatní kontrolní postupy jsou obsaženy buď v celním kodexu Unie, nebo v daňovém řádu.

Systém celní kontroly zobrazuje následující schéma:



K § 5:

Navrhuje se zavedení specifické úpravy daňové kontroly, jejímž předmětem jsou povinnosti podle celních předpisů, pokud je prováděna v případě kontroly po propuštění zboží. Kontrola po propuštění zboží je upravena v čl. 48 celního kodexu Unie, přičemž se jedná o následnou kontrolu, která je prováděna *ex post* po skončení celního řízení (tj. poté, co již bylo zboží propuštěno do celního režimu). Podle uvedeného ustanovení platí, že „po propuštění zboží mohou celní orgány za účelem celních kontrol ověřovat správnost a úplnost informací uvedených v celním prohlášení, celním prohlášení pro dočasné uskladnění, vstupním souhrnném celním prohlášení, výstupním souhrnném celním prohlášení, prohlášení

o zpětném vývozu nebo oznámení o zpětném vývozu a existenci, pravost, správnost a platnost veškerých podkladů a provádět kontrolu účetnictví deklaranta a jiných záznamů vztahujících se k operacím s daným zbožím nebo k předešlým nebo následným obchodním operacím s tímž zbožím. Celní orgány mohou toto zboží rovněž kontrolovat nebo z něj odebrat vzorky, je-li jeho kontrola ještě možná.“ Současně platí, že „*tyto kontroly lze provést v prostorách držitele zboží, jeho zástupce nebo jiné osoby, která se přímo nebo nepřímo obchodně podílí na uvedených operacích, nebo jiné osoby, která má v držení zmíněné doklady a údaje pro obchodní účely*“.

Z praxe orgánů Celní správy České republiky již v současnosti vyplývá potřeba normovat pro případ kontroly po propuštění zboží specifickou formu daňové kontroly, která umožní rychlejší a méně náročné zjištění relevantních skutečností, než klasická daňová kontrola podle daňového řádu (která je a bude nadále využívána v rámci jiných případů celní kontroly tam, kde složitost dokazování a komplexnost prověřování relevantních skutečností aplikaci daňové kontroly vyžaduje). V jistém smyslu přitom tato modifikovaná daňová kontrola plní podobnou úlohu, jakou při správě daní plní postup k odstranění pochybností, který v celní oblasti nelze plnohodnotně využít zejména vzhledem k absenci daňového tvrzení, ke kterému je zpravidla vztážen. Účelem zvláštní úpravy daňové kontroly je poskytnout správci cla relativně jednoduchý postup, na základě kterého bude možné provést kontrolu např. pouze na základě poskytnutých dokumentů či informací, kdy veškeré podstatné skutečnosti budou správci cla zřejmé. Správce cla tak díky upravenému modelu daňové kontroly nebude vázán některými ustanoveními daňového řádu o daňové kontrole, které ji svojí povahou činí administrativně a časově náročnější. Na straně druhé je modifikovaná daňová kontrola stále daňovou kontrolou, tj. jedná se o komplexnější a více formalizovaný kontrolní postup, než je postup k odstranění pochybností. Svou roli zde hraje i charakter celního řízení, které se vede vždy ve vztahu ke konkrétnímu zboží (konkrétnímu dovozu), což z pohledu následné kontroly po propuštění zboží implikuje potřebu většího množství méně komplikovaných kontrol (na rozdíl od „klasické“ daňové kontroly, která je zpravidla zaměřena komplexněji).

Jedním z důvodů, proč je v návrhu nového celního zákona upravena modifikovaná verze daňové kontroly pro potřeby kontroly po propuštění zboží, je rovněž skutečnost, že oproti „klasické“ daňové kontrole nemá celní kontrola vliv na prekluzivní lhůtu pro stanovení daně, resp. cla. Podle § 148 odst. 3 daňového řádu způsobí zahájení daňové kontroly přerušení běhu tříleté lhůty pro stanovení daně a vyvolá celý její nový běh. Celní kontrola však není úkonem navázaným na tříletou lhůtu pro stanovení cla upravenou v čl. 103 celního kodexu Unie, tzn. nepřerušuje (znovu nerozbíhá) tuto lhůtu. Specifická úprava daňové kontroly pro potřeby kontroly po propuštění zboží v novém celním zákoně oproti daňové kontrole jako takové upravené v daňovém řádu tak navrženou textací napomáhá věcně i právně správnému zjištění a stanovení cla, a to v omezeném časovém prostoru.

Využití modifikované daňové kontroly je zúženo pouze na kontrolu po propuštění zboží podle čl. 48 celního kodexu Unie, přičemž se jedná o využití obligatorní. Nad rámec kontroly po propuštění zboží se podle § 5 navrženého nového celního zákona využije tato daňová kontrola pouze v případě kontroly zboží uniklého celnímu dohledu, avšak pouze tehdy, bylo-li toto zboží zjištěno v rámci kontroly po propuštění zboží – evidentním důvodem této úpravy je zde procesní ekonomie, kdy charakter

zboží uniklého celnímu dohledu může být pozitivně identifikován až v průběhu daného kontrolního postupu.

Jak bylo uvedeno výše, pro modifikovanou daňovou kontrolu platí subsidiárně úprava daňové kontroly podle § 85 a násl. daňového řádu, a to za předpokladu, že nový celní zákon, resp. přímo použitelné předpisy Evropské unie nestanoví jinak. V ustanoveních § 5 odst. 1 až 5 jsou stanoveny konkrétní odchylky od obecné úpravy daňové kontroly, a to:

- **úprava zahájení daňové kontroly** – podle § 87 odst. 1 daňového řádu je daňová kontrola zahájena prvním úkonem správce daně vůči daňovému subjektu, při kterém je vymezen předmět a rozsah daňové kontroly a při kterém správce daně začne zjišťovat daňové povinnosti nebo prověřovat tvrzení daňového subjektu nebo jiné okolnosti rozhodné pro správné zjištění a stanovení daně. Zahájení daňové kontroly je tak navázáno nikoliv na formální zahajující akt, ale na faktické zahájení kontrolní činnosti správcem daně, a to nezbytně za přímé součinnosti daňového subjektu. V případě kontroly po propuštění zboží se však často jedná pouze o administrativní kontrolu, při jejímž zahájení není nezbytná součinnost daňového subjektu. Zavádí se proto pravidlo, podle něhož je daňová kontrola v tomto případě zahájena doručením oznámení o jejím zahájení. Tím je současně vyloučena aplikace úpravy specifické výzvy k umožnění zahájení daňové kontroly podle § 87 odst. 2 až 6 daňového řádu.
- **specifikum předmětu daňové kontroly** – v obecné rovině je tento předmět dán předmětem kontroly po propuštění zboží, a to jako speciální úprava vůči § 85 odst. 1 daňového řádu. V konkrétní rovině se pak stanoví, že předmět a rozsah daňové kontroly bude vymezen v oznámení, kterým je kontrola zahájena.
- **odkaz na oznámení o zahájení kontroly ve zprávě o kontrole** – podle § 88 odst. 1 písm. a) daňového řádu musí zpráva o daňové kontrole obsahovat mimo jiné odkaz na protokol o zahájení daňové kontroly podepsaný úřední osobou a daňovým subjektem. Tato náležitost zprávy je na základě výslovné normy nového celního zákona nahrazena odkazem na oznámení, kterým byla kontrola zahájena.
- **úprava ukončení daňové kontroly** – obecná úprava daňového řádu předpokládá, že správce daně seznámí daňový subjekt s výsledky kontrolních zjištění a předloží mu je k vyjádření. Po případných úpravách výsledků kontrolních zjištění vzešlých z komunikace mezi správcem daně a daňovým subjektem následuje projednání a podpis zprávy o daňové kontrole, čímž je daňová kontrola ukončena. Z obdobných důvodů jako v případě zahájení modifikované daňové kontroly je třeba v jejím případě stanovit speciální úpravu i pro ukončení kontroly. Podle navrženého § 5 odst. 5 nového celního zákona bude tato daňová kontrola ukončena doručením oznámení o ukončení kontroly, jehož součástí je také zpráva o daňové kontrole, podepsaná úřední osobou správce cla. Zpráva o daňové kontrole se s kontrolovanou osobou neprojednávává, tj. není ani vyžadován její podpis. Procesní možnost kontrolované osoby brojit proti výsledku kontrolního zjištění je nicméně zachována. Tato možnost je nadále dána v reakci na seznámení a předložení kontrolované osobě výsledku kontrolního zjištění (toto seznámení a předložení je na rozdíl od daňového řádu možné provést i cestou doručení výsledku – jde

o speciální možnost ve vztahu k ustanovení § 88 odst. 2 daňového řádu, z něhož vyplývá nutnost součinnosti kontrolované osoby). V případě, že dojde na základě vyjádření daňového subjektu ke změně výsledku kontrolního zjištění, předpokládá daňový řád, že případná možnost vyjádření, resp. doplnění ze strany kontrolované osoby bude realizována v rámci projednání zprávy o daňové kontrole. Vzhledem k vypuštění tohoto projednání v úpravě modifikované daňové kontroly podle nového celního zákona je pro takový případ zvlášť normována povinnost opětovného seznámení kontrolované osoby s modifikovaným výsledkem kontrolního zjištění s poskytnutím možnosti dalšího vyjádření (viz § 5 odst. 4 nového celního zákona – opět je možné provést toto seznámení též doručením výsledku kontrolního zjištění).

Podle ustanovení § 143 odst. 3 daňového řádu může dojít k doměření daně z moci úřední pouze na základě výsledku daňové kontroly. S ohledem na skutečnost, že zvláštní úprava daňové kontroly podle nového celního řádu je nadále daňovou kontrolou, je doměření cla z moci úřední možné i na základě jejího výsledku.

Upravená verze daňové kontroly umožní správci cla efektivnější provádění kontroly po propuštění zboží. Zároveň nelze tvrdit, že by tento institut krátil kontrolované subjekty na jejich právech. Např. v situaci, kdy správci cla budou doručeny jednoznačně průkazné dokumenty o původu zboží z jiného státu, bude i v zájmu dotčených subjektů, aby celý postup proběhl nenáročně, a to jak administrativně, tak i časově a finančně.

K § 6:

Navrhované ustanovení normuje zvláštní pravidla pro tzv. vnitřní kontrolu zásilek. Obecně je nutné vycházet z faktu, že správce cla musí při výkonu svých pravomocí respektovat právo na ochranu listovního tajemství, zakotvené jednak v čl. 13 Listiny, jednak v čl. 8 Úmluvy (právo na respektování rodinného a soukromého života). Z obou těchto norem vyplývá, že porušení listovního tajemství je možné pouze tehdy, pokud tak stanoví zákon. Podle čl. 8 odst. 2 Úmluvy pak kromě formálního požadavku (tj. že možný zásah do listovního tajemství může stanovit pouze zákon) je nutné dodržet též kritérium materiální, tedy že výše uvedený zásah je možný pouze pokud je to *„nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, veřejné bezpečnosti, hospodářského blahobytu země, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky nebo ochrany práv a svobod jiných“*. Jinými slovy, podle Úmluvy je možný zásah do korespondence, respektive listovního tajemství, toliko za splnění kritéria formálního i materiálního.

Formální kritérium požadované Úmluvou je tak bezesporu naplněno tím, že úprava možného zásahu do listovního tajemství (nebo též podle Úmluvy do „korespondence“) je obsažena právě v normovaném ustanovení. Materiální kritérium pak lze dovodit z toho, že tento institut bude uplatněn pouze tehdy, pokud má správce cla důvodné podezření, že poštovní nebo jiná zásilka obsahuje zboží, které podléhá celnímu dohledu, a to i v případě, že se na zásilku vztahuje standardní listovní tajemství. Jinými slovy, k porušení listovního tajemství nedojde vždy, ale pouze na základě správního uvážení správce cla v těch případech, kdy správci cla vznikne důvodné podezření, že zásilka obsahuje zboží, které by mohlo uniknout celnímu dohledu, což by v důsledku mohlo ohrozit *„hospodářský blahobyt země“*, který Úmluva uvádí jako jeden z obecných důvodů, kdy je možné do práva na respektování rodinného a soukromého života zasahovat.

V konkrétní rovině je pak věcná potřeba umožnění zásahu do listovního tajemství vyvolána skutečností, že právě zasílání zboží prostřednictvím poštovních zásilek je jedním z obvyklých prostředků mezinárodního obchodu a pohybu zboží přes vnější hranici Evropské unie, vůči němuž je vykonáván celní dohled. Z povahy věci nelze zásah do listovního tajemství formálně limitovat kvalitou či kvantitou zboží obsaženého v zásilce. Materiálním korektivem zde musí být kritérium důvodného podezření o přítomnosti zboží, které by mohlo uniknout celnímu dohledu. Další korektiv představuje skutečnost, že celní dohled, resp. celní kontrola se subsidiárně řídí pravidly daňového řádu a při jejich provádění se aplikují základní zásady správy daní. Zejména podle § 5 odst. 3 daňového řádu platí, že správce daně šetří práva a právem chráněné zájmy daňových subjektů a třetích osob v souladu s právními předpisy a používá při vyžadování plnění jejich povinností jen takové prostředky, které je nejméně zatěžují a ještě umožňují dosáhnout cíle správy daní. Platí tedy, že pokud lze dosáhnout stejného cíle i jiný způsobem, než zásahem do listovního tajemství, správce cla zvolí méně invazivní postup.

To, že byla u dané zásilky provedena vnitřní kontrola, správce cla potvrdí na obalu této zásilky. Současně se i v tomto případě uplatní standardní ustanovení daňového řádu o dokumentaci, kdy o provedení vnitřní kontroly zásilek bude z povahy věci sepsán buď protokol, nebo alespoň úřední záznam. S ohledem na význam ochrany listovního tajemství, do nějž bude zasaženo, se povinnost sepsání úředního záznamu stanovuje explicitně.

Výjimečnost uvedeného postupu pak plyne i ze skutečnosti, že pravidlo podle § 6 odst. 1 návrhu zákona je pravidlem ve vztahu *lex specialis* vůči obecné úpravě provádění kontroly poštovních a jiných zásilek celníkem na základě § 35 zákona o Celní správě ČR, kde se explicitně uvádí, že oprávnění ke kontrole se nevztahuje na zásilky, jež jsou předmětem listovního tajemství.

Po věcné stránce odpovídá navržená úprava vnitřní kontroly zásilek dosavadní úpravě tohoto institutu v celním zákoně z roku 1993, resp. obvyklému rozsahu zásahu do listovního tajemství v rámci celního dohledu v jiných státech Evropské unie.

Specifickým případem je tzv. diplomatická pošta (viz § 8 návrhu nového celního zákona), která je z celní kontroly vyňata, a tedy u ní není možné provést vnitřní kontrolu zásilek.

K § 7:

Základem pro úpravu navrhovaného ustanovení § 7 je článek 192 celního kodexu Unie, který upravuje opatření k identifikaci zboží. Tato úprava umožňuje celním orgánům či hospodářským subjektům zmocněným k tomu celními orgány přijmout nezbytná opatření k identifikaci zboží v případě, že identifikace zboží je nutná k zajištění dodržování pravidel celního režimu, do kterého je zboží navrženo v celním prohlášení. Takto upravená opatření k identifikaci zboží mají stejný právní účinek na celém celním území Unie.

Prostředky k identifikaci se umístí na zboží, obal nebo dopravní prostředek. Odstranit nebo zničit jej mohou pouze celní orgány nebo případně hospodářské subjekty zmocněné k tomu celními orgány. Výjimku z tohoto pravidla představuje pouze situace, kdy je jejich odstranění nebo zničení nezbytné k zajištění ochrany zboží nebo dopravních prostředků v důsledku nepředvídatelných okolností nebo vyšší moci.

Jako opatření k zajištění identifikace zboží upravuje nový celní zákon celní závěru. Jedná se o institut využívaný již stávající právní úpravou (srov. § 48 odst. 8 celního zákona z roku 1993), tudíž nelze předpokládat problémy s jeho aplikací. S institutem celní závěry pracuje také celní kodex Unie, který v čl. 233 odst. 3 písm. c) upravuje použití zvláštního typu celních závěr v případě celního režimu tranzitu.

Navrhované ustanovení vychází ze subsidiární úpravy daňového řádu, který v § 83 upravuje tzv. úřední uzávěru. Podle obecné úpravy může správce daně při místním šetření úřední závěrou zajistit věci, které mohou sloužit jako důkazní prostředek, je-li důvodná obava, že by později nebylo možné příslušný důkazní prostředek provést vůbec nebo jen s velkými obtížemi. Obecná úprava správci daně umožňuje zajistit důkazní prostředky, které by mohly být v pozdějším řízení použity, pokud existují indicie, že by mohlo dojít k jejich znehodnocení či ztrátě. Účelem navrhovaného ustanovení je umožnit správci cla zajistit zboží podléhající celnímu dohledu pro účely celní kontroly, a to rovněž pro potřeby zachování zajištěné věci v nezměněném stavu. Navržené ustanovení rozšiřuje možnost správce cla v rámci místního šetření zajistit důkazní prostředek také za účelem zabránění jeho neoprávněné změně či záměně za jiné zboží. Důkazním prostředkem je v tomto případě zboží. Správce cla může provést zajištění úřední, resp. celní závěrou, jak z důvodů upravených daňovým řádem, tak z důvodů upravených § 7 odst. 1 nového celního zákona.

Odstavec 2 stanoví, že správce cla může kromě samotného zboží zajistit též prostory, dopravní prostředky, kontejnery nebo obaly, v nichž se zboží nachází. Oproti obecné úpravě daňového řádu tak má správce cla možnost celní závěrou opatřit například i jednotlivý dopravní prostředek či kontejner, jelikož obecná úprava daňového řádu v § 83 odst. 2 písm. c) umožňuje zajistit pouze prostory. Ustanovení § 7 odst. 2 nového celního zákona obsahuje komplexní výčet možností zajištění zboží celní závěrou a daňový řád se v jeho případě (na rozdíl od odstavce 1) nepoužije.

Ustanovení umožňuje, aby správce cla opatřil celní závěrou jeden dopravní prostředek v místě, kde se jich nachází více, aniž by musel celní závěrou plošně opatřit celý prostor (například areál autodopravce). To přinese výhody zejména subjektu, který bude s ostatními prostředky moci i nadále bez omezení disponovat.

V případě celní závěry se jedná o fakultativní možnost správce cla, tudíž je na jeho správním uvážení, zda k aplikaci tohoto institutu přistoupí. Celní závěru je v odůvodněných případech možné též porušit, například pokud je nutná kontrola zboží atp., přičemž po odpadnutí důvodu pro porušení celní závěry dojde k jejímu obnovení. Nicméně oproti současné právní úpravě není nutné, aby tato skutečnost byla upravena přímo v návrhu zákona, neboť možnost závěru za stanovených podmínek porušit plyne z čl. 192 odst. 2 celního kodexu Unie, tudíž by se jednalo o úpravu duplicitní.

K § 8:

Navrhované ustanovení taxativně vyjmenovává položky, které jsou vyňaty z celní kontroly (zde míněno celní kontroly v širším smyslu, tj. nejen v režimu daňové kontroly). I v tomto případě se jedná o obdobu úpravy stávající (§ 49 celního zákona z roku 1993), tudíž lze předpokládat, že její aplikace v praxi nebude činit potíže. Předmětná vynětí vyplývají z mezinárodních smluv, popř. jiných předpisů a souvisí např. i s osvobozením od cla v případech uvedeného zboží (viz dále).

Z celní kontroly jsou primárně vyňata zavazadla a pošta spadající pod ochranu

mezinárodního práva na základě tzv. Vídeňských úmluv – Vídeňská úmluva o diplomatických stycích (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 157/1964 Sb.) a Vídeňská úmluva o konzulárních stycích (vyhláška ministra zahraničních věcí č. 32/1969 Sb.).

Dále jsou z celní kontroly vyňaty úřední dokumenty určené pro potřebu ozbrojených sil nebo civilní složky smluvních stran Severoatlantické smlouvy, při naplnění podmínek předpokládaných odstavcem 2 tohoto ustanovení, a také zásilky s dokumenty obsahující utajované informace podle jiného zákona, pokud tyto dokumenty splňují zákonem předpokládané podmínky (zejména se pak bude jednat o zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů).

K § 9:

Navrhované ustanovení normuje zvláštní pravidla pro součinnost kontrolované osoby při provádění celní kontroly (zde míněno celní kontroly v širším smyslu, tj. nejen v režimu daňové kontroly).

Kontrolovaná osoba je povinna správci cla umožnit provedení celní kontroly nejen podle obecné úpravy celního kodexu Unie, ale také podle obecných ustanovení daňového řádu (například § 82 odst. 1 upravující místní šetření nebo § 86 odst. 1 upravující provedení daňové kontroly). Navržené písmeno a) doplňuje tuto povinnost tak, že kontrolovaný subjekt je povinen umožnit kontrolu zboží, které je přepravováno v dopravním prostředku, na jiném místě než se dopravní prostředek nachází, které k tomu účelu určí správce cla. Kontrolovaná osoba je povinna dopravní prostředek dopravit na místo kontroly na vlastní náklady.

Samotnému splnění povinnosti ze strany kontrolované osoby musí předcházet výzva správce cla k jejímu splnění. Výzvu správce cla vydá na základě obecného ustanovení § 11 písm. d) daňového řádu. Výzva ke splnění povinnosti je rozhodnutím ve smyslu § 101 a následující daňového řádu. Musí proto obsahovat obecné náležitosti rozhodnutí (§ 102 daňového řádu) a další údaje jako je určení místa, na kterém má kontrola dopravního prostředku proběhnout. Výzva může být vyhlášena při jednání s kontrolovaným subjektem, o kterém se sepisuje protokol (viz § 61 daňového řádu). Uplatní se i obecné pravidlo upravené v § 109 odst. 2 daňového řádu, podle kterého se proti výzvě nelze samostatně odvolat. Správce cla výzvu vydá pouze v případě, že to vyžadují okolnosti provádění celní kontroly. Zhodnocení skutečnosti, že tyto okolnosti nastaly, a z jakého důvodu, správce cla uvede v odůvodnění výzvy.

Porušení povinnosti umožnit na vlastní náklady kontrolu dopravního prostředku v místě určeném správcem cla není sankcionováno jako správní delikt. To však neznamená, že by pravidlo bylo imperfektní. V případě, že kontrolovaná osoba nevyhoví pokynu úřední osoby a neumožní zkontrolování dopravního prostředku na místě určeném správcem daně, může mu být uložena pořádková pokuta podle § 247 odst. 2 daňového řádu. Pořádková pokuta je sankcí, kterou se vynucuje splnění určité povinnosti (na rozdíl od pokuty za nesplnění povinnosti nepeněžité povahy podle § 247a daňového řádu, jejíž povaha je penalizační, neboli trestající). Z tohoto důvodu může být uložena i opakovaně (zpravidla do té doby, než je povinnost ze strany subjektu splněna). V jednotlivém případě může být uložena až do výše 500 000 Kč.

Podle písmene b) může správce cla v případě, že to vyžaduje-li to provádění celní

kontroly, umístit kontrolované zboží na takové místo, které je pod jeho přímým dohledem, a po dobu, kdy je zboží předmětem prováděné celní kontroly, ho na tomto místě ponechat. Náklady za přesun zboží na místo určené správcem cla nese kontrolovaný subjekt, stejně jako náklady za jeho umístění na tomto místě po dobu celní kontroly.

V případě podle písmene b) nepřichází uložení pořádkové pokuty kontrolované osobě v úvahu, neboť s výjimkou úhrady nákladů neukládá toto ustanovení kontrolované osobě konkrétní povinnost. Náklady umístění zboží na místě určeném správcem cla jsou náklady řízení ve smyslu § 107 daňového řádu. V případě, že kontrolovaná osoba náklady neuhradí, správce cla je může strhnout přímo z osobního celního účtu (§ 107 odst. 6 daňového řádu). V případě jejich neuhrazení pak vznikne kontrolované osobě nedoplatek, se kterým bude dále nakládáno standardním způsobem podle daňového řádu.

K § 10:

Uchovávání dokladů a jiných informací je upraveno články 15 odst. 1 a 51 celního kodexu Unie. Každá osoba, která se přímo nebo nepřímo podílí na celních formalitách (kterými se podle čl. 5 bod 8 celního kodexu Unie rozumí všechny činnosti, které musí osoby a celní orgány provést za účelem dosažení souladu s celními předpisy) nebo na celních kontrolách, je povinna poskytnout celním orgánům na jejich žádost a ve stanoveném termínu všechny potřebné doklady a informace v náležité podobě a poskytnout veškerou další součinnost nezbytnou pro splnění těchto formalit nebo provedení kontrol. Celní kodex Unie v článku 51 stanoví, že povinnost uchovávat pro účely celních kontrol doklady a informace trvá po dobu alespoň tří kalendářních let.

Osoba je povinna uchovávat informace jakýmkoli způsobem, který je dostupný a přijatelný pro celní orgány (tamtéž). Ustanovení je formulováno v obecné rovině (tj. nekonkretizuje o jaké informace a na jakém nosiči se má jednat), neboť jeho účelem je zachovat všechny informace relevantní pro účely celních formalit nebo celní kontroly. Není rozhodné, zda jsou tyto informace zachyceny na listině nebo jiném nosiči (např. datovém elektronickém nosiči). Zároveň není specifikována povaha těchto informací, neboť je třeba ustanovení vykládat materiálně tak, že se jedná o takové informace, které jsou svoji povahou k danému účelu relevantní.

Článek 51 celního kodexu Unie dále stanoví počátek běhu této doby a za jakých podmínek dochází k prodloužení této doby (odstavec 2).

Navrhované ustanovení na čl. 51 odst. 1 celního kodexu Unie navazuje, přičemž pro účely národní úpravy stanoví dobu pro uchování informací pro účely celní kontroly na nejméně 10 let. Délka doby je nastavena s ohledem na článek 103 celního kodexu Unie, který upravuje promlčení celního dluhu. Podle tohoto ustanovení dlužníkovi nelze oznámit celní dluh po uplynutí lhůty tří let ode dne vzniku celního dluhu. Pokud však přímo použitelný předpis Evropské unie stanoví, že lhůtu pro stanovení cla lze prodloužit, tato tříletá lhůta se prodlouží podle § 23 nového celního zákona na deset let. Aby bylo možné kontrolovat plnění povinností po celou dobu běhu lhůty, po kterou lze dlužníkovi oznámit celní dluh, musí délka doby pro uchování informací kopírovat běh této lhůty.

K § 11:

Ze subsidiarity daňového řádu vyplývá možnost subjektu využít v souvislosti s výkonem působnosti správce cla podle navrženého nového celního zákona institut stížnosti upravený v § 261 daňového řádu. Stížnost může být využita proti nevhodnému chování úředních osob správce cla nebo proti postupu správce cla, a to pouze tehdy, nepřipouští-li zákon jiný prostředek ochrany.

Podle ustanovení § 261 odst. 4 daňového řádu musí být stížnost vyřízena do 60 dnů ode dne jejího doručení správci daně příslušnému k jejímu vyřízení. Stanovenou lhůtu lze překročit jen tehdy, nelze-li v jejím průběhu zajistit podklady potřebné pro vyřízení stížnosti. Stížnost proti nevhodnému chování úřední osoby při daňové kontrole nebo postupu správce daně při daňové kontrole musí být vyřízena nejpozději do ukončení daňové kontroly.

V uvedeném ustanovení daňového řádu je stanovena lhůta, v níž má být stížnost správcem daně (rozuměj správcem cla) vyřízena. Lhůta pro vyřízení stížnosti mj. proti nevhodnému chování úřední osoby při kontrole nebo postupu správce cla při kontrole je svou povahou lhůta pořádková (procesní), tzn., že obecně nezakládá překážku pro ukončení celní kontroly. Současně se však jedná o lhůtu stanovenou zákonem, od níž správce cla nemůže odhlédnout a v principu by měl prokazatelně usilovat o její naplnění.

Ačkoliv tedy platí, že lhůta stanovená v § 261 odst. 4 daňového řádu je lhůtou pořádkovou a kontrolu lze striktně vzato ukončit před jejím uplynutím (resp. před vyřízením stížnosti proti nevhodnému chování úřední osoby při daňové kontrole nebo postupu správce daně při daňové kontrole), je v případě specifické celní kontroly třeba zohlednit skutečnost, že vzhledem k charakteru celního řízení je často dána potřeba většího množství méně komplikovaných kontrol. Navíc v případě celní kontroly, jejíž zahájení oproti klasické daňové kontrole nepřerušuje běh lhůty pro stanovení cla (viz výše zdůvodnění k § 5 návrhu nového celního zákona), představuje důsledné naplňování pořádkové lhůty pro vyřízení stížnosti zvýšenou zátěž pro včasné stanovení cla.

Navrhuje se proto stanovit, že stížnost nemusí být vyřízena do ukončení celní kontroly. Správce cla tím není zproštěn povinnosti stížnost vyřídit následně, resp. se tím i na případy stížnosti při celní kontrole použije obecná lhůta pro vyřízení stížnosti o délce 60 dnů podle § 261 odst. 4 daňového řádu. Současně není omezena možnost kontrolovaného subjektu proti případnému pochybení správce cla při celní kontrole brojít v rámci odvolání proti rozhodnutí o stanovení cla.

3. Celní řízení

K § 12:

Pojem „celní řízení“ není pojmem celního kodexu Unie, a nelze proto bez dalšího odkázat na jeho úpravu.

Zákonné vymezení celního řízení vychází z potřeby souhrnně označit tu část úpravy v oblasti cel, která zahrnuje úpravu celního kodexu Unie od vstupu zboží na celní území Unie, resp. od podání vstupního souhrnného celního prohlášení nebo za podmínek stanovených celním kodexem Unie celního prohlášení pro zboží, které vstupuje na celní území Unie, až po úpravu vyřízení celního režimu, propuštění zboží do volného oběhu nebo okamžiku, kdy zboží opustí celní území Unie. Novým celním

zákonem je tedy vymezeno, co je celním řízením v nejobecnější podobě. Úprava jednotlivých postupů v celním řízení je však až na výjimky upravena celním kodexem Unie. Zakotvením definice bude odstraněn rozpor mezi současnou právní úpravou a aplikační praxí, která si pojem celní řízení živelně vytvořila právě v důsledku jeho absence v právním řádu.

Celní řízení lze vymezit jako postup správce cla, jehož účelem je vydání rozhodnutí o tom, zda se zboží nacházející se pod celním dohledem propustí do navrženého celního režimu nebo zda bude celní režim, do kterého bylo zboží propuštěno, vyřízen (dle stávající terminologie „ukončen“). Celní řízení je v zásadě zahájeno v okamžiku, kdy zboží, které podléhá celnímu dohledu, vstoupí na území Evropské unie (v tomto ohledu se jedná o speciální případ zahájení řízení ve vztahu k § 91 daňového řádu, podle něhož je řízení zahájeno dnem, kdy příslušnému správci daně došlo první podání ve věci učiněné osobou zúčastněnou na správě daní, nebo dnem, kdy byl správcem daně vůči osobě zúčastněné na správě daní učiněn první úkon ve věci). Po zahájení celního řízení podává v případech vymezených celním kodexem Unie a způsoby v něm předvídanými deklarant celní prohlášení. Celní prohlášení kodex vymezuje jako úkon, kterým osoba projevuje vůli, aby bylo zboží propuštěno do určitého celního režimu (čl. 5 odst. 15). Celní prohlášení není daňovým, resp. celním, tvrzením ve smyslu daňového řádu (srov. § 1 odst. 3 daňového řádu). Na základě podaného celního prohlášení správce cla zboží zatřídí a vyměří clo (pokud mu zboží podléhá, což je upraveno v celním kodexu Unie). Výše cla je součástí rozhodnutí, kterým se zboží propouští do stanoveného celního režimu a jehož vydáním se celní řízení končí. Pokud je následně správcem cla zjištěno, že clo nebylo vyměřeno, resp. stanoveno správně (z důvodu nesprávně podaného celního prohlášení nebo nesprávného zatřídění správcem cla), správce cla přistoupí k doměření cla. K doměření cla nedochází v rámci celního řízení, ale v rámci standardních postupů podle daňového řádu (§ 141 a následující), zejména na základě provedené kontroly (více viz odůvodnění k § 21 nového celního zákona). V případě, že je následně na základě celní kontroly zjištěno zboží uniklé celnímu dohledu, dochází k vyměření cla, avšak k tomuto vyměření nedojde v rámci celního řízení.

Pokud jde o samotný pojem „celní řízení“, jeho definice nebyla – až na jednu výjimku – obsažena v žádném dříve účinném celním zákoně, a to již od období první republiky. Jedinými právními předpisy, které alespoň stanovily účel celního řízení, byly zákon č. 618/1992 Sb., celní zákon, z prosince 1992, který ovšem nikdy nenabyl účinnosti, a zákon č. 44/1974 Sb., celní zákon. Ačkoliv tedy celní řízení nebylo přesně definováno, návrh nového celního zákona se těmito úpravami částečně inspiroval, přičemž také využil definice daňového řízení dle daňového řádu (neboť z povahy věci jsou si tato řízení relativně blízká).

Podle § 12 odst. 2 nového celního zákona se pod pojem celního řízení z praktických důvodů zahrnují též řízení vedená za účelem rozhodnutí ve věci zpětného vývozu, dočasného uskladnění nebo přenechání zboží, která formálně nevyhovují základní obecné definici celního řízení, avšak vykazují natolik podobné charakteristiky, že by měla být pod pojem celního řízení též podřazena.

Celní řízení je prováděno v rámci prostor správce cla, v celním prostoru (§ 13 nového celního zákona, viz jeho odůvodnění) nebo na jiném místě (§ 14 odst. 2 nového celního zákona).

K § 13:

Celním prostorem je ohraničené území, které je určeno k provádění celního řízení. Celním prostorem je území mezinárodních letišť nebo jiný prostor určený správcem cla postupem podle odstavce 2. Ačkoliv je pojem „celní prostor“ v praxi standardně využíván, jeho zákonné zakotvení v českém právním řádu je nedostatečné. Celní kodex Unie celní prostor neupravuje.

Správce cla stanoví celní prostor opatřením obecné povahy ve smyslu § 171 a následujících správního řádu. Správní řád uvádí, že k vydání opatření obecné povahy, které provádí existující zákonnou úpravu, je třeba zmocnění v jiném zákoně. Tuto podmínku tak návrh zákona naplňuje normováním odstavce 2 navrhovaného ustanovení. Opatření obecné povahy je zvláštním typem úkonu správního orgánu (v tomto případě správce cla), který je obecně upraven v části šesté správního řádu, a který svojí povahou tvoří jakýsi mezičlánek mezi správním rozhodnutím a obecně závazným právním předpisem. Právnímu předpisu se přibližuje v tom ohledu, že se dotýká práv, povinností nebo zájmů blíže neurčeného okruhu osob, a rozhodnutí se blíží vymezeným předmětem úpravy, který není obecný, nýbrž konkrétní, neboť řeší jednotlivou věc (v tomto případě vymezuje celní prostor). Co se týče samotného vzniku opatření obecné povahy, tak úprava části šesté správního řádu stanoví podrobný formalizovaný postup tvorby opatření obecné povahy, do kterého mohou aktivně vstupovat osoby, jichž se může zamýšlené opatření týkat. Zákonná úprava (v uvedené části šesté správního řádu) v tomto směru stanoví zejména pravidla pro obsah a zveřejňování návrhu opatření, pro případné veřejné projednání návrhu, pro podávání a vyřizování připomínek a námitek k návrhu a pro oznamování a obsah přijatého opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy nabývá účinnosti zpravidla 15. dnem po dni jeho vyvěšení. Pokud jde o možnost obrany proti tomuto úkonu správního orgánu, nelze proti opatření obecné povahy ve smyslu § 173 odst. 2 správního řádu podat opravný prostředek, ale podle § 101a soudního řádu správního je možné podat návrh na jeho zrušení.

V případě stanovení celního prostoru v rámci území mezinárodního letiště je celní prostor stanoven na základě rozhodnutí Úřadu pro civilní letectví, které určí letiště jako mezinárodní. Jedná se o návaznost na úpravu zákona č. 49/1997 Sb., o civilním letectví a o změně a doplnění zákona č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon), ve znění pozdějších předpisů, který uvedené rozhodnutí o stanovení druhu letiště upravuje v § 25. V otázce statusu mezinárodního letiště a vymezení jeho území je uvedené rozhodnutí Úřadu pro civilní letectví pro správce cla závazné při vydání opatření obecné povahy, kterým se stanoví celní prostor v rámci tohoto letiště.

K § 14:

Ustanovení normuje zvláštní způsoby provádění celního řízení, jimiž jsou přednostní provedení celního řízení a provedení celního řízení mimo prostory správce cla, resp. celní prostor.

Podle čl. 159 odst. 2 celního kodexu Unie členské státy zajistí, aby byly na celních úřadech stanoveny dostatečné a vhodné úřední hodiny, a zohlední při tom povahu přepravy a zboží a celní režim, do něhož má být zboží propuštěno, aby nedocházelo k prostojům a nebyla narušena plynulost mezinárodní dopravy.

Standardně bude celní řízení probíhat v úředních hodinách správce cla pro veřejnost (pojem úřední hodiny pro veřejnost srov. § 56 odst. 1 písm. a) daňového řádu).

Navrhované ustanovení pak výslovně stanoví, u jakého zboží a za jakých situací, bude celní řízení provedeno přednostně. Přednostně je celní řízení provedeno, pokud jej správce cla provede přednostně před ostatními deklaranty nebo mimo úřední hodiny. Zvláštní režim se vztahuje především na ty druhy zboží, které svoji povahou vyžadují speciální zacházení s ohledem na zdraví lidí, zvířat nebo rostlin anebo ochranu spotřebitele. V některých situacích je toto vymezení stanoveno z bezpečnostních důvodů. Správce cla provede celní řízení přednostně na žádost deklaranta, přičemž jedná-li se o některý ze zákonem předvídaných případů, je na vyhovění žádosti právní nárok.

Podle ustanovení čl. 52 celního kodexu Unie je rovněž přípustné, aby správce cla provedl celní řízení mimo prostor, kde správce cla standardně vykonává svoji kompetenci v celní oblasti (prostor správce cla nebo vymezený celní prostor). Toto provedení celního řízení je opět možné na žádost deklaranta.

Podle čl. 52 celního kodexu Unie si celní orgány neúčtují poplatky za provádění celních kontrol nebo jakýchkoli jiných úkonů podle celních předpisů v úředních hodinách příslušných celních úřadů. Pokud bude přítomnost úředních osob správce cla požadována mimo stanovené úřední hodiny nebo v jiných prostorách, než jsou prostory celních orgánů (resp. celní prostor), mohou si celní orgány účtovat poplatky nebo mohou požadovat úhradu vzniklých nákladů za poskytování těchto zvláštních služeb. Navrhuje se proto stanovit, že při provádění v případě, kdy je zvláštním způsobem celní řízení prováděno na žádost deklaranta, je ten, kdo o provádění celního řízení mimo celní prostor nebo mimo úřední hodiny žádal, povinen k uhrazení nákladů spojených s takto vedeným celním řízením. Tyto náklady jsou náklady řízení ve smyslu § 107 daňového řádu.

Mimo prostory správce cla, resp. celní prostor nebo mimo úřední hodiny lze celní řízení provádět i z moci úřední. V takovém případě správce cla subjektu z povahy věci náklady nevznikají.

Žadatelem o provedení celního řízení zvláštním způsobem ve smyslu tohoto ustanovení pak není možné rozumět jiný orgán veřejné moci, který by se při výkonu svých zákonem svěřených pravomocí domáhal provedení celního řízení (např. pokud by při výkonu svém pravomoci narazil na zboží, o kterém by měl důvodně za to, že nebylo v souladu zákonem procleno). Nicméně i zde se uplatní obecné zásady činnosti správních orgánů, kdy tento orgán může podat správci cla podnět na provedení celního řízení.

K § 15:

Navržené ustanovení se dotýká problematiky zastoupení v celním řízení, resp. při správě cel. V celní oblasti se na základě čl. 18 celního kodexu Unie uplatňují dva druhy zastoupení:

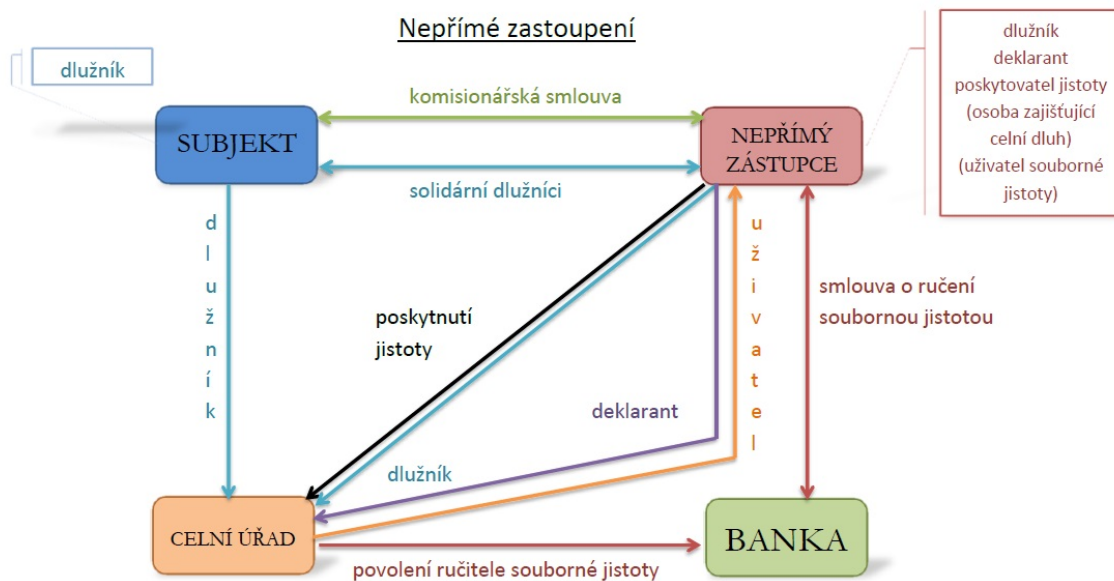
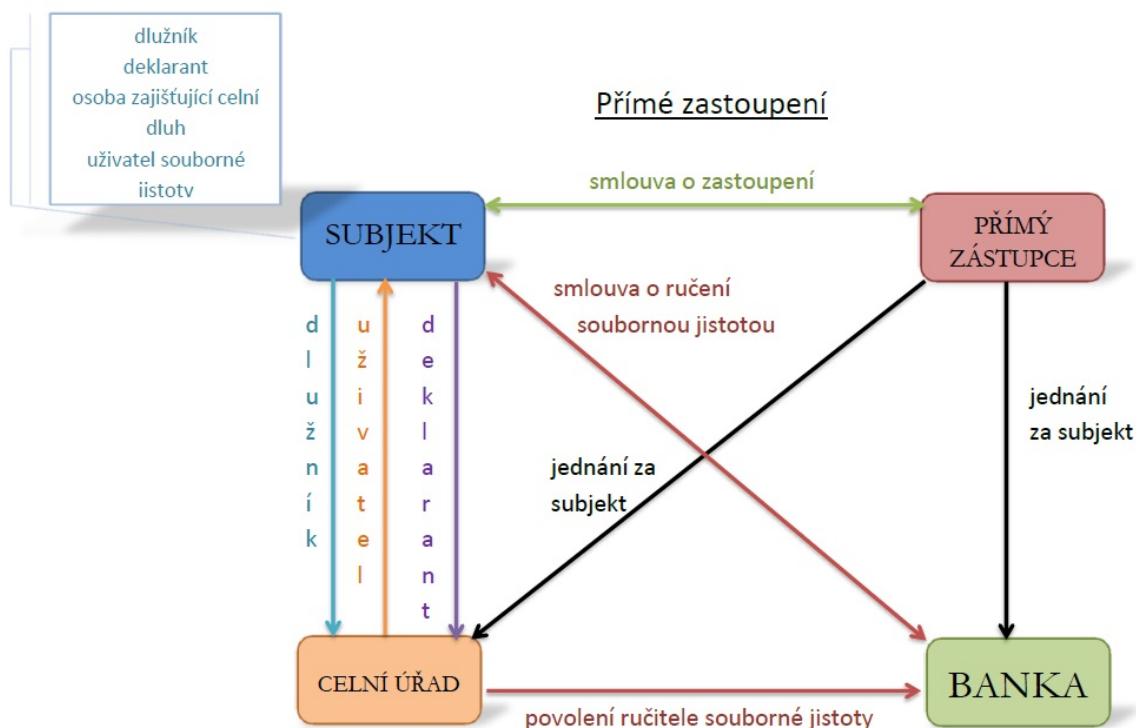
- **zastoupení přímé**, kdy zmocněnec jedná jménem a na účet zmocnitele na základě plné moci; v tomto případě se jedná o zmocněnce ve smyslu § 27 a násl. daňového řádu,
- **zastoupení nepřímé**, kdy zmocněnec jedná svým jménem a na účet zmocnitele, zpravidla na základě komisionářské smlouvy; z pohledu daňového řádu (který nepřímé zastoupení explicitně nenormuje) je nepřímý zástupce osobou plnící povinnosti stanovené daňovým subjektům ve smyslu jeho § 20 odst. 3.

Zatímco zastoupení přímé je standardním zastoupením daňového řádu, které se v principu řídí jeho obecnou úpravou, nepřímé zastoupení na základě své podstaty a na základě specifických pravidel celního kodexu Unie vykazuje některá specifika. Nepřímý zástupce se tak podáním celního prohlášení svým jménem a na účet zastupované osoby dostává v dané věci zejména do pozice deklaranta (kterým zůstává již jednou provždy, neboť podání celního prohlášení je objektivně nastalou skutečností, kterou nelze v dané věci opakovat), držitele celního režimu, do něhož je zboží propuštěno, subjektu, který poskytuje zajištění cla (jistotu) a rovněž spoludlužníka za celní dluh vedle zastupované osoby, a to na principu solidární odpovědnosti (viz čl. 81 odst. 3 a čl. 84 celního kodexu Unie a § 24 a § 34 nového celního zákona).

Kromě ustanovení § 15 nového celního zákona, které se vztahuje k problematice přímého zastoupení v celním řízení, je problematika zastoupení v rámci nového celního zákona dále řešena zejména v § 62, který normuje specifická pravidla nepřímého zastoupení.

Samotný navržený § 15 nového celního zákona navazuje na ustanovení § 28 odst. 4 daňového řádu, které v rámci úpravy přímého zastoupení při správě daní upravuje subsidiární pravidlo, na jehož základě dochází za stanovených podmínek ke konzumaci starší plné moci později uplatněnou plnou mocí. Konkrétně platí, že zvolí-li si zmocnitel nového zmocněnce, okamžikem uplatnění nové plné moci u správce daně vypověděl plnou moc dosavadnímu zmocněnci v rozsahu, ve kterém byla udělena plná moc novému zmocněnci. Tento princip však není zcela praktický v celním řízení, kdy je žádoucí umožnit, aby na základě generálních plných mocí mohlo vykonávat zastoupení paralelně více zmocněnců, avšak každý pro jiná celní řízení (aniž je tím tedy popřen princip, že v téže věci může být současně zvolen pouze jeden zmocněnec – srov. § 29 odst. 1 daňového řádu). Je proto na místě vyloučit subsidiární pravidlo § 28 odst. 4 daňového řádu, které nastupuje v případě, že zmocnitel plně nevyjeví svoji vůli ohledně dříve uplatněné plné moci. Nově by mělo být vycházeno z principu, že zvolí-li si zmocnitel v celním řízení nového zmocněnce, platí, že nová plná moc nebyla udělena pro věc, v níž dosavadní zmocněnec začal jednat vůči správci cla. Dosavadní zmocněnec tak má možnost dokončit započaté zastupování v konkrétní věci. Nicméně v případě, že zmocnitel vyjeví výslovně svoji odlišnou vůli, má tato vůle přednost před předmětným subsidiárním pravidlem.

Systém přímého a nepřímého zastoupení v rámci celního řízení lze demonstrovat na následujících schématech, a to v kombinaci s institutem zajištění cla (viz část čtvrtá, hlava II nového celního zákona) ve formě zajištění bankovní zárukou včetně problematiky příslušných povolení souvisejících s tímto zajištěním.



K § 16:

Rozhodnutí vydané v celním řízení je rozhodnutím podle daňového řádu (§ 101 a následující). Daňový řád v § 102 odst. 1 a 2 taxativně upravuje, že rozhodnutí obsahuje tyto obecné náležitosti:

- označení správce daně (v daném případě rozuměj správce cla), který rozhodnutí vydal,
- číslo jednací, popřípadě číslo platebního výměru,

- označení příjemce rozhodnutí,
- výrok s uvedením právního předpisu, podle něhož bylo rozhodováno (na rozdíl od § 68 odst. 2 správního řádu nemusí být uvedeno konkrétní ustanovení), a jde-li o platební povinnost, také částku a číslo účtu příslušného poskytovatele platebních služeb, na který má být částka uhrazena,
- lhůtu k plnění, je-li nutné ji stanovit,
- odůvodnění, pokud zákon nestanoví jinak (srov. odstavec 2, který upravuje zvláštní pravidlo pro rozhodnutí vydávaná na tiskopise podle přímo použitelného předpisu Evropské unie),
- poučení, zda je možné proti rozhodnutí podat odvolání, v jaké lhůtě je tak možno učinit, u kterého správce daně se odvolání podává, spolu s upozorněním na případné vyloučení odkladného účinku (srov. odstavec 2, který upravuje zvláštní pravidlo pro rozhodnutí vydávaná na tiskopise podle přímo použitelného předpisu Evropské unie),
- podpis úřední osoby s uvedením jména a pracovního zařazení a otisk úředního razítka; tuto náležitost lze nahradit uznávaným elektronickým podpisem úřední osoby (podle zvláštní úpravy § 18 nového celního zákona může být otisk úředního razítka nahrazen otiskem služebního razítka),
- datum, kdy bylo rozhodnutí podepsáno.

Navrhované ustanovení nového celního zákona stanoví, které další náležitosti bude rozhodnutí v celním řízení obsahovat nad rámec obecných náležitostí rozhodnutí podle daňového řádu. Těmito dalšími náležitostmi podle navrženého § 16 odst. 1 jsou:

- datum přijetí příslušného prohlášení nebo oznámení, pokud bylo podáno (může se jednat o celní prohlášení, prohlášení o zpětném vývozu či oznámení o zpětném vývozu),
- evidenční číslo rozhodnutí, které nahrazuje číslo jednací,
- množství a popis, popřípadě název zboží,
- celní hodnota zboží nebo jiný základ pro vyměření cla,
- celní sazba zboží podle přímo použitelného předpisu Evropské unie.

Předmětem rozhodnutí v celním řízení je především propuštění zboží do určitého celního režimu nebo vyřízení celního režimu, do něhož bylo zboží propuštěno. Pokud zboží současně podléhá dovoznímu nebo vývoznímu clu, správce cla je v rámci celního řízení vyměří. Pokud v rámci celního řízení dojde také k vyměření cla, rozhodnutí v celním řízení, kterým je vyměřováno clo, obsahuje mimo výše uvedených náležitostí rovněž další náležitost podle navrženého § 20 nového celního zákona, a sice variabilní symbol pro účely označení platby cla.

Rozhodnutí vydávaná v celním řízení budou obsahovat obecné náležitosti stanovené daňovým řádem, náležitosti podle § 16 odst. 1 návrhu nového celního zákona a případně náležitost podle § 20 návrhu tohoto zákona. Princip, kdy právní úprava kombinuje obecné náležitosti rozhodnutí ze subsidiárního procesního předpisu a zvláštní náležitosti rozhodnutí ze zvláštního předpisu, je využíván již stávajícím celním zákonem z roku 1993, tudíž se nejedná o neznámé pravidlo v oblasti celního řízení.

Navržený odstavec 2 § 16 stanoví, že v případě, kdy je rozhodnutí v celním řízení vydáno na tiskopise podle přímo použitelného předpisu Evropské unie, neobsahuje odůvodnění a poučení, zda je možné proti rozhodnutí brojit opravným prostředkem, pokud je tímto rozhodnutím zboží propuštěno do navrženého režimu. Tato norma vychází ze skutečnosti, že předmětný tiskopis neobsahuje rubriku odůvodnění ani poučení, přičemž není možné, aby se národní úprava odchýlila od norem vycházejících z přímo použitelného předpisu Evropské unie. Navržená úprava ustanovení § 16 odst. 2 nového celního zákona nicméně nijak nezasahuje do práva na spravedlivý proces adresáta rozhodnutí. Postup, kdy v rozhodnutí absentuje odůvodnění a poučení, se uplatní pouze v případě, kdy je žadateli (deklarantovi) plně vyhověno. Tato úprava je rovněž v souladu s čl. 22 odst. 7 celního kodexu Unie, který požaduje, aby žadateli (deklarantovi) správce cla sdělil důvody svého rozhodnutí a poučil jej o právu na odvolání pouze v rozhodnutí, kterým je nepříznivě dotčen.

Pokud jde o samotnou možnost podat proti rozhodnutí v celním řízení opravné prostředky, ustanovení čl. 44 odst. 2 celního kodexu Unie stanoví dotčenému subjektu právo na „opravné prostředky“ nejméně ve dvou stupních, a to nejdříve u celních orgánů, u soudního orgánu nebo u jiných orgánů určených k tomuto účelu členskými státy, a následně u vyššího nezávislého orgánu, jímž může být v souladu s platnými předpisy členských států soudní orgán nebo rovnocenný zvláštní orgán. Z uvedeného vyplývá, že v českém právním prostředí není „opravným prostředkem“ proti rozhodnutí v celním řízení pouze odvolání, ale je jím též správní žaloba, resp. kasační stížnost v rámci správního soudnictví. Požadavek na zajištění „opravných prostředků“ proti rozhodnutí ve dvou stupních je tak zajištěn i v případě, kdy subsidiární procesní předpisy vylučují odvolání proti rozhodnutí.

K § 17:

Ustanovení § 17 bude aplikováno tehdy, když správce cla zjistí (ať již ze své úřední činnosti nebo na základě oznámení deklaranta či jiné osoby) nesprávnost v rozhodnutí vydaném v celním řízení. Zákon správcí cla ukládá, aby v případě, že by oprava této nesprávnosti neměla vliv na výši stanoveného cla, toto rozhodnutí opravil a opravu provedl pouze ve svém informačním systému. V informačním systému se oprava provede v rámci původního rozhodnutí, jinými slovy nedojde k vydání rozhodnutí nového.

Navrhované pravidlo představuje relativně jednoduchý nástroj k napravení stavu, který není v souladu s právem, resp. skutkovým stavem, a doplňuje tak obecné mechanismy daňového řádu. Daňový řád správcí daně umožňuje, aby opravil zřejmé nesprávnosti (zejména chyby v psaní, počtech a jiné zřejmé nesprávnosti) uvedené v pravomocném i nepravomocném rozhodnutí, a to vydáním nového opravného rozhodnutí, proti kterému je přípustné odvolání. Samotnou opravu je možno provést na základě podnětu příjemce takového rozhodnutí či z moci úřední. Opravovat rozhodnutí je možné ve stanovené lhůtě, která je v § 104 odst. 2 daňového řádu stanovena podle povahy opravovaného rozhodnutí (zda souvisí s nalézací či platební částí daňového řízení) analogicky tak, jako je tomu v navrhovaném ustanovení nového celního zákona. Obecně lze říci, že se jedná o tradiční institut, který je obsažen i v jiných procesních rádech (např. § 70 správního řádu, § 164 občanského soudního řádu), a zároveň se jedná o obdobu právní úpravy, která je obsažena již v současném celním zákoně z roku 1993 (viz § 323a).

V případě, že dojde k naplnění podmínek vymezených v § 17, správce cla je povinen

přistoupit k opravě rozhodnutí způsobem tam předvídaným. Ustanovení fakticky vylučuje, aby správce cla v těchto případech opravil rozhodnutí postupem podle § 104 daňového řádu (navržené ustanovení cílí na obdobnou skupinu nesprávností a je k § 104 daňového řádu v poměru *lex specialis*). Ustanovení § 104 daňového řádu se použije pouze v situaci, kdy budou zřejmé nesprávnosti mít vliv na výši stanoveného cla, neboť v takovém případě je použití navrženého ustanovení vyloučeno.

Správce cla o provedení opravy sepíše úřední záznam, který založí do spisu. Zároveň je povinen o provedení změny vyrozumět příjemce rozhodnutí, resp. deklaranta. Návrh výslovně nevymezuje formu tohoto vyrozumění, jde o neformální úkon správce cla (v závislosti na situaci a použitém postupu lze užít i méně oficiální formu komunikace). Cílem je, aby se informace dostala k adresátovi. Z vyrozumění by mělo být zejména patrné, které konkrétní údaje byly správcem cla opraveny. V případě sporu bude na správci cla prokázat, že k vyrozumění došlo. Vyrozumění není rozhodnutím.

Zároveň se stanoví, že oprava může být provedena nejpozději do 3 let od konce kalendářního roku, ve kterém bylo rozhodnutí v celním řízení vydáno. Tato skutečnost má zaručit právní jistotu dotčených subjektů.

K § 18:

V českém právním řádu je běžná úprava úředního razítka. Tato úprava vychází ze zákona č. 352/2001 Sb., o užívání státních symbolů České republiky a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Tento zákon v ustanovení § 6 stanoví, že úředním razítkem je razítko, na němž je vyznačen malý státní znak, je kulatého tvaru o průměru 20 mm, 25 mm nebo 36 mm; malý státní znak je vyobrazen uvnitř kruhu, na jehož obvodu je označení oprávněné osoby, popřípadě i označení její organizační součásti a sídla. Používá-li oprávněná osoba více úředních razítek, musí tato razítka obsahovat i pořadová čísla.

Služební razítko je upraveno pouze v celním zákoně z roku 1993 pro potřeby celního řízení. Potřeba této úpravy vychází ze skutečnosti, že v rámci celního řízení je vydáváno značné množství rozhodnutí v listinné podobě ve formě „potvrzení“ listinného celního prohlášení (např. na mezinárodních letištích), což předpokládá, že příslušné úřední osoby správce cla budou disponovat svými přidělenými razítky.

Navrhované ustanovení normuje skutečnost, že pokud je úřední osobě k plnění jejích úkolů přiděleno služební razítko, může otisk tohoto razítka nahradit otisk úředního razítka. Nicméně z tohoto otisku služebního razítka musí být patrné, který správce cla prostřednictvím dané úřední osoby vykonává svoji pravomoc, a zároveň musí být možné jednoznačně identifikovat tuto úřední osobu. To bude možné na základě toho, že služební razítko bude obsahovat číslo, na základě kterého bude možné úřední osobu identifikovat. Navržená úprava se v principu neodchyluje od stávající právní úpravy (viz § 104 odst. 3 celního zákona z roku 1993).

K § 19:

Skladné představuje ekonomickou náhradu nákladů, které správce cla vynakládá v souvislosti s uskladněním zboží v rámci celního řízení. Navázání výše skladného na časový úsek, po který je zboží uskladněno, má motivovat osoby předkládající správci cla zboží, aby plnily povinnosti stanovené zákonem včas.

Skladné je nákladem řízení ve smyslu § 107 daňového řádu. Náklady řízení jsou příslušenstvím cla (respektive daně ve smyslu § 2 odst. 5 daňového řádu), nesledují však jeho osud (jako například úroky nebo penále, srov. § 2 odst. 5 daňového řádu). To znamená, že povinnost uhradit náklady řízení existuje nezávisle na povinnosti uhradit clo, resp. nezávisle na celním dluhu. Skutečnost, že celní dluh zanikne nebo prekluduje, nutně neznamená, že stejný osud stíhá skladné. Skladné vzniká přímo ze zákona v zákonem stanovené výši.

4. Správa cla

Obecná pravidla pro správu cla jsou upravena celním kodexem Unie, který stanoví, že celním dluhem je povinnost osoby zaplatit částku dovozního nebo vývozního cla, které se podle platných celních předpisů vztahuje na konkrétní zboží. Je tak třeba rozlišovat pojem „clo“ a pojem „celní dluh“. Jestliže jako clo lze označit výsledné peněžité plnění, které je povinen subjekt odvést při vstupu, eventuálně při výstupu, zboží na nebo z území Evropské unie, celním dluhem je třeba rozumět v souladu s čl. 5 odst. 18 celního kodexu Unie povinnost osoby zaplatit částku dovozního nebo vývozního cla, které se podle platných celních předpisů vztahuje na konkrétní zboží. Pojem celní dluh používaný celním kodexem Unie tak do značné míry odpovídá pojmu daňová povinnost ve smyslu § 3 daňového řádu (podle tohoto ustanovení vzniká daňová povinnost v okamžiku, kdy nastaly skutečnosti, které jsou podle zákona předmětem daně, nebo skutečnosti tuto povinnost zakládající). Pokud vznikne dlužníkovi celní dluh, znamená to jeho povinnost uhradit clo, které představuje samotné peněžité plnění.

Pokud by se terminologie daňového řádu měla zcela přizpůsobit terminologii vycházející z pojmu cla, pak by celní dluh byl v právní úpravě označen jako celní povinnost. Nicméně s ohledem na to, že celním kodexem Unie je používán pojem celní dluh, používá nový celní zákon též pojem celní dluh. Daňová povinnost je přitom v principu tvořena povinností daň tvrdit a povinností daň uhradit (ačkoliv implicitně lze dovodit i specifické povinnosti další, jako např. povinnost podrobit se kontrolním postupům správce daně). V případě správy cla nicméně povinnost tvrzení cla absentuje (celní prohlášení nemá charakter tvrzení daně). Fakticky se tak „celní povinnost“ zužuje na povinnost clo uhradit, což vhodně odpovídá použitému pojmu celního dluhu.

• Vznik celního dluhu

Celní dluh při dovozu podle čl. 77 celního kodexu Unie vzniká v okamžiku, kdy je zboží, které není zbožím Unie a které podléhá dovoznímu clu, propuštěno do celního režimu volného oběhu, včetně propuštění do celního režimu konečného užití, nebo propuštěno do celního režimu dočasné použití s částečným osvobozením od dovozního cla. Celní dluh vzniká okamžikem, kdy správce cla přijme celní prohlášení. Celní dluh při dovozu vzniká u zboží podléhajícího dovoznímu clu také při nesplnění podmínek nebo povinností podle čl. 79 celního kodexu Unie (např. podmínky, na jejímž základě může být zboží, které není zbožím Unie, propuštěno do celního režimu nebo mu může být přiznáno osvobození od cla či snížená sazba dovozního cla podle jeho konečného užití).

Dlužníkem je deklarant (deklarantem je osoba, která podává celní prohlášení, celní prohlášení pro dočasné uskladnění, vstupní souhrnné celní prohlášení, výstupní souhrnné celní prohlášení, prohlášení o zpětném vývozu nebo oznámení o zpětném vývozu vlastním jménem, nebo osoba, jejímž jménem je toto prohlášení nebo

oznámení podáno). V případě nepřímého zastupování je dlužníkem také osoba, na jejíž účet je celní prohlášení činěno.

Celní dluh při vývozu podle čl. 81 celního kodexu Unie vzniká v okamžiku, kdy je zboží podléhající vývoznímu clo propuštěno do celního režimu vývozu nebo do celního režimu pasivního zušlechťovacího styku. Celní dluh pak vzniká okamžikem přijetí celního prohlášení.

- **Místo vzniku celního dluhu**

Úpravou v celním kodexu Unie se řídí všechny členské státy Evropské unie a proto je nutno normovat místo vzniku celního dluhu (místo vzniku daňové povinnosti není jedním z konstrukčních prvků daně a v tuzemském právním řádu nebývá u daní v širším slova smyslu určováno). Podle čl. 87 celního kodexu Unie celní dluh vzniká v místě, kde je podáno celní prohlášení nebo prohlášení o zpětném vývozu. Ve všech ostatních případech celní dluh vzniká v místě, kde nastaly skutečnosti vedoucí ke vzniku celního dluhu. Nemůže-li být toto místo určeno, vzniká celní dluh v místě, kde se podle zjištění celních orgánů zboží nacházelo v situaci vedoucí ke vzniku celního dluhu. Pokud údaje dostupné celním orgánům umožňují zjistit, že celní dluh pravděpodobně vznikl na více místech, má se za to, že celní dluh vznikl v místě, kde vznikl poprvé. Toto ustanovení je důležité s ohledem na právní úpravu vyměření cla.

- **Výše cla**

Celní kodex Unie rozeznává dovozní clo, což je clo splatné při dovozu zboží a vývozní clo, což je clo splatné při vývozu zboží. Podle čl. 56 celního kodexu Unie splatné dovozní a vývozní clo vychází ze společného celního sazebníku.

Pro stanovení výše cla je podle čl. 85 celního kodexu Unie rozhodující okamžik vzniku celního dluhu. Částka dovozního nebo vývozního cla se stanoví na základě pravidel pro výpočet cla, která se na dané zboží vztahovala v okamžiku, kdy celní dluh u tohoto zboží vznikl. Celní kodex Unie a prováděcí předpisy dále stanoví pravidla, podle kterých se částka dovozního nebo vývozního cla stanoví, není-li možné přesně určit okamžik, kdy celní dluh vznikl.

4. 1 Stanovení cla

Vyměření cla se řídí celním kodexem Unie a subsidiárně úpravou daňového řádu (§ 139 a následující). K vyměření cla dochází standardně v rámci celního řízení. V případě odhalení zboží uniklého celnímu dohledu je clo vyměřováno i mimo celní řízení. Zásadním rozdílem oproti vyměření daně podle daňového řádu je skutečnost, že k vyměření cla nedochází na základě tvrzení deklaranta, neboť podáním celního prohlášení usiluje deklarant o propuštění zboží do příslušného celního režimu a současně oznamuje správci cla relevantní údaje nezbytné pro vyměření cla. Samotné určení výše cla (na základě zatřídění zboží v rámci celního sazebníku) již provádí správce cla jako součást vyměření cla. Stejně jako v případě daní má nicméně rozhodnutí o stanovení cla deklaratorní charakter, neboť celní dluh nevzniká vydáním tohoto rozhodnutí, ale naplněním zákonem předvídaných skutečností a správce cla jeho výši v rozhodnutí nalézá, nikoli konstruuje.

Podle čl. 101 celního kodexu Unie celní orgány příslušné podle místa, kde celní dluh vznikl nebo kde se má za to, že vznikl, vyměří výši splatného dovozního nebo vývozního cla, jakmile k tomu mají potřebné údaje. V souladu s článkem 102 celního kodexu Unie je celní dluh dlužníkovi oznámen způsobem předepsaným v místě, kde

celní dluh vznikl, nebo kde se má za to, že vznikl. Tento postup se nepoužije v případech taxativně uvedených v článku 101 celního kodexu Unie, např. pokud celní předpisy zproští celní orgány povinnosti celní dluh oznámit.

Rovná-li se výše splatného dovozního nebo vývozního cla částce uvedené v celním prohlášení, považuje se propuštění zboží celními orgány za oznámení výše celního dluhu dlužníkovi. Pokud se výše splatného dovozního nebo vývozního cla částce uvedené v celním prohlášení nerovná, správce cla dlužníkovi celní dluh oznámí v okamžiku, kdy může stanovit výši splatného dovozního nebo vývozního cla a přijmout příslušné rozhodnutí.

Pokud byla platba zajištěna, může být celní dluh odpovídající celkové výši dovozního nebo vývozního cla vztahující se k veškerému zboží propuštěnému jedné a téže osobě v době stanovené správcem cla oznámen na konci této doby. Doba stanovená celními orgány nesmí přesáhnout 31 dní.

K § 20:

Nad rámec obecných náležitostí rozhodnutí, kterým je stanoveno clo (které vyplývají z daňového řádu, resp. z celního kodexu Unie, popř. z § 16 nového celního zákona), se stanoví další obligatorní náležitost tohoto rozhodnutí, a sice variabilní symbol pro účely označení platby cla.

K § 21:

Ustanovení vychází ze subsidiární úpravy daňového řádu upravující doměření daně (§ 141 a násl. daňového řádu). Stanoví se obecné pravidlo, že clo lze doměřit na základě žádosti, nebo z moci úřední. Pro žádost se uplatní obecná pravidla pro podání podle daňového řádu.

Tímto způsobem je modifikováno ustanovení § 143 odst. 1 daňového řádu, podle něhož lze daň doměřit z moci úřední nebo na základě dodatečného daňového tvrzení. Vzhledem k tomu, že se obdobně jako při vyměření ani v případě doměření cla neuplatní dodatečné daňové tvrzení, je základem pro doměření cla iniciované ze strany subjektu, jemuž má být clo doměřeno, žádost o doměření cla. Žádost není dodatečným daňovým tvrzením.

S ohledem na totožný cíl žádosti o doměření cla a dodatečného daňového tvrzení podle daňového řádu, kterým je doměření daně, resp. cla, se navrhuje normovat pro podání žádosti o doměření cla některá pravidla, která daňový řád spojuje s podáním dodatečného daňového tvrzení. Navrhovaný odstavec 2 § 21 tak stanoví případy, kdy není možné žádost o doměření cla podat. Předně se jedná o situaci, kdy již probíhá doměřovací řízení, a to zejména na základě zahájené celní kontroly po propuštění zboží (zde se jedná o paralelu s pravidly dle § 141 odst. 6 daňového řádu, na základě kterých mj. zákon nepřipouští podání dodatečného daňového tvrzení k dani, která je předmětem probíhající daňové kontroly, resp. která je předmětem výzvy k umožnění zahájení daňové kontroly). V případě, že je žádost o doměření cla podána, ačkoliv je s ohledem na běžící doměřovací řízení nepřípustná, údaje uvedené v takto podané žádosti se při doměření cla využijí; k doměření daně nedojde na jejím základě (obdobu ustanovení § 141 odst. 7 daňového řádu). Žádost o doměření cla rovněž není přípustná v případě, že bylo o tomto cle zahájeno řízení o mimořádném opravném prostředku, dozorčím prostředku nebo žalobě proti rozhodnutí správce cla (myšleno proti meritornímu rozhodnutí v nalézacím řízení v dané věci). Zde se opět jedná o analogická pravidla

jako v případě § 141 odst. 6 daňového řádu, kdy je v těchto případech vyloučeno podání dodatečného daňového tvrzení.

Odstavec 3 správci cla umožňuje v případě, kdy se doměřené clo neodchyluje od cla uvedeného v žádosti o doměření cla, rozhodnutí neodůvodnit. Jedná se o období ustanovení § 147 odst. 2 daňového řádu, které rovněž předpokládá, že rozhodnutí o stanovení daně neodchylující se od daně tvrzené daňovým subjektem, nemusí obsahovat odůvodnění. Na straně druhé však není odůvodnění vyloučeno ani v těchto případech, pokud správce cla shledá jeho potřebu (např. ve složitých případech).

K § 22:

Jak již bylo výše uvedeno, clo je po stránce procesní tzv. daní v širším smyslu slova (podle § 2 odst. 3 písm. a) daňového řádu), na kterou budou subsidiárně (ve smyslu § 4 daňového řádu – pokud přímo použitelný předpis Evropské unie nebo nový celní zákon nestanoví jinak) aplikována pravidla daňového řádu. Obecně by tedy mělo spolu se clem vznikat i příslušenství cla jako úroky (a to z prodlení podle § 252 a násl., rovněž úrok z posečkané částky dle § 157 odst. 2 daňového řádu), penále (dle § 251 daňového řádu), pokuty (zejména dle § 247 a násl.) a náklady řízení (dle § 107 a také dle § 182 a násl. daňového řádu), za podmínky, že jsou ukládány nebo vznikají podle daňového zákona (resp. předpisů upravujících clo a jeho správu). Pro úplnost je možné dodat, že podle § 2 odst. 5 daňového řádu úroky a penále sledují osud samotné daně, což znamená, že dojde-li např. k prominutí daně nebo k jejímu odepsání, promine se nebo odepíše i související příslušenství daně.

Vzhledem k výše uvedenému obecnému pojetí příslušenství navrhované ustanovení upravuje zvláštní pravidlo pro uplatňování příslušenství cla, a to pro jeden z druhů příslušenství, kterým je penále, a to v tom smyslu, že z částky doměřeného cla nevzniká penále, které podle § 251 daňového řádu vzniká *ex lege* z částky doměřené daně. Vzhledem k tomu, že penále je sankcí za nesprávné tvrzení daně (nikoliv za její neuhrazení), nelze jej aplikovat za situace, kdy ve vztahu ke clu není vůbec využíván institut daňového tvrzení.

Na tomto místě lze rovněž uvést, že dalším ze zákonných sankčních opatření upravených daňovým řádem je úrok z prodlení ve smyslu jeho ustanovení § 252 a 253, který je peněžitou sankcí za prodlení s úhradou splatné daně. V případě cla bude nicméně uplatňován úrok z prodlení ve smyslu přímo použitelného předpisu Evropské unie, konkrétně podle ustanovení čl. 114 celního kodexu Unie. Podle odstavce 1 tohoto ustanovení kodexu se úrok z prodlení připočítá k částce dovozního nebo vývozního cla ode dne uplynutí stanovené lhůty splatnosti do dne zaplacení. Sazba úroku z prodlení se pro Českou republiku (členský stát, jehož měnou není euro) rovná úrokové sazbě použité v první den daného měsíce Českou národní bankou během jejích hlavních finančních operací, zvýšené o dva procentní body. Tato úprava celního kodexu Unie má přednost před úpravou daňového řádu, tj. úrok z prodlení podle daňového řádu se v případě cla neuplatní.

V porovnání s úrokem z prodlení podle národní úpravy obsažené v daňovém řádu je na první pohled patrný rozdíl zejména:

- ve dni vzniku povinnosti úrok z prodlení uhradit (§ 252 odst. 2 daňového řádu, podle něhož daňovému subjektu vzniká povinnost uhradit úrok z prodlení za každý den prodlení, počínaje pátým pracovním dnem následujícím po dni

splatnosti až do dne platby včetně, vs. čl. 114 odst. 1 celního kodexu Unie – viz výše),

- v sazbě samotného úroku (§ 252 odst. 2 daňového řádu – výše úroku z prodlení odpovídá ročně výši repo sazby stanovené Českou národní bankou, zvýšené o 14 procentních bodů, platné pro první den příslušného kalendářního pololetí, vs. čl. 114 odst. 1 celního kodexu Unie – viz výše),
- v možnosti prominutí úroku z prodlení (viz § 259b daňového řádu vs. čl. 114 odst. 3 celního kodexu Unie, podle něhož mohou celní orgány upustit od vybrání úroku z prodlení, pokud se na základě zdokumentovaného posouzení situace dlužníka zjistí, že by vybrání úroku z prodlení způsobilo vážné hospodářské nebo sociální potíže),
- v limitu pro předepsání úroku z prodlení (viz § 253 odst. 1 daňového řádu, podle něhož se z důvodu přiměřenosti a hospodárnosti úrok z prodlení nepředepíše a daňovému subjektu nevzniká povinnost jej uhradit, nepřesáhne-li v úhrnu 200 Kč u jednoho druhu daně u jednoho správce daně a za jedno zdaňovací období, vs. čl. 114 odst. 4 celního kodexu Unie, podle kterého celní orgány od účtování úroku z prodlení upustí v případě, že částka připadající na jeden úkon výběru je nižší než 10 EUR).

K § 23:

Lhůta pro stanovení cla je upravena celním kodexem Unie v jeho čl. 103, přičemž činí 3 roky. Tato úprava představuje komplexní *lex specialis* vůči úpravě lhůty pro stanovení daně v § 148 daňového řádu. Současně např. celní kodex Unie v čl. 103 odst. 2 stanoví, že lhůta se prodlužuje v případě, kdy na vznik cla mělo vliv jednání, které v době, kdy k němu došlo, mohlo být důvodem pro zahájení trestního stíhání. Lhůta pro stanovení cla v tomto případě činí nejméně 5 a nejvýše 10 let, přičemž volba její délky v rámci tohoto intervalu je ponechána národní úpravě.

Návrh nového celního zákona přitom vychází z předpokladu, že přímo použitelný předpis Evropské unie může i v jiných případech stanovit, že lhůta pro stanovení cla může být prodloužena a tuto možnost prodloužení, pokud tak stanoví přímo použitelný předpis Evropské unie, upravuje obecně. Přitom se přiklání k horní hranici uvedeného intervalu, a to při vědomí toho, že je tak zachován stávající právní stav – srov. § 265 celního zákona z roku 1993. Úprava je rovněž symetrická s maximální délkou lhůty pro stanovení daně podle § 148 daňového řádu, která rovněž činí 10 let.

K § 24:

Navrhované ustanovení normuje institut solidární odpovědnosti za clo, která obecně vychází z úpravy čl. 84 celního kodexu Unie: „*Odpovídá-li za zaplacení částky dovozního nebo vývozního cla odpovídající jednomu celnímu dluhu více osob, odpovídají společně a nerozdílně za zaplacení uvedené částky.*“.

Problematika plurality daňových subjektů, resp. vztahu více daňových subjektů k totožné daňové povinnosti, je daňovým právem upravena a podle míry, jakou se osoby navzájem podílejí na plnění daňových povinností, ji lze klasifikovat ve třech kategoriích – společná daňová povinnost, solidární odpovědnost a ručení.

Ručení je upraveno v § 171 a následující daňového řádu jako tradiční zajišťovací institut, jehož předmětem je závazek ručitele uspokojit pohledávku věřitele v případě, že ji neuhradí sám dlužník, resp. daňový subjekt. Povinnost ručitele uhradit dluh

dlužníka nesplývá s povinností samotného dlužníka, jelikož vzniká subsidiárně (v okamžiku, kdy nedoplatek nebyl uhrazen daňovým subjektem) a je akcesorická (existuje vedle původní daňové povinnosti a současně s ní). Vztah ručitele a dlužníka se projevuje pouze v rovině platební (ručitel je povinen uhradit nedoplatek, viz § 171 odst. 1 daňového řádu) a jejich vztah je tedy ze všech tří kategorií společných daňových povinností nejslabší.

Solidární daňová povinnost (nebo též solidární odpovědnost) je odpovědnost více daňových subjektů za jednu daňovou povinnost, kterou nese každý daňový subjekt zvlášť. Správce daně je oprávněn zvolit daňový subjekt, který bude daňovou povinnost plnit, a v této souvislosti se na něj obrátit, nebo z množiny daňových subjektů zvolit některé daňové subjekty a na ně se obrátit. Svou volbu je správce daně povinen odůvodnit přezkoumatelným způsobem. Následně se daňové subjekty mezi sebou vzájemně vypořádají. V právní úpravě je tento vztah vyjádřen nejčastěji slovy „společně a nerozdílně“.

V případě společné daňové povinnosti mají daňové subjekty jednu společnou daňovou povinnost, kterou plní společně (typickým příkladem jsou daně, jejichž předmět se vztahuje k majetku manželů ve společném jmění, které tvoří nedělitelný celek). Společná daňová povinnost na rozdíl od solidární daňové povinnosti primárně předpokládá jednání správce daně se všemi daňovými subjekty, které tuto povinnost mají. Daňový řád však pro případy, kdy taková forma jednání není z určitých důvodů vyhovující, upravuje speciální nástroje, jakými lze dosáhnout toho, aby správce daně jednal pouze s jedním daňovým subjektem (volba společného zmocněnce samotnými daňovými subjekty a jednak výzva správce daně daňovým subjektům k provedení této volby a případné ustanovení společného zástupce v případě, že daňové subjekty výzvě správce daně nevyhoví, podle § 30 daňového řádu).

Navržené ustanovení navazuje na skutečnost, že podle celního kodexu Unie odpovídá osoba zastoupená na základě nepřímého zastoupení a jeho zástupce (příp. jiné osoby, o kterých to celní kodex Unie stanoví) za zaplacení cla společně a nerozdílně. Nový celní zákon stanoví, že vztah těchto osob v situaci, kdy je clo doměřováno, není vztahem solidární odpovědnosti, ale jde o společnou daňovou povinnost, resp. společný celní dluh (odstavec 1) s důsledky popsány výše.

Při striktním držení se subsidiární úpravy daňového řádu by při provádění celní kontroly bylo třeba provést kontrolu u obou (případně u více) dotčených subjektů. Pro potřeby správy cla nicméně postačí model, kdy bude kontrola provedena pouze u jednoho z dotčených subjektů a zbylým subjektům správce cla sdělí až výsledek celní kontroly. Tím dojde k razantnímu snížení administrativní zátěže, kdy nebude nutné veškeré úkony provádět vůči více subjektům (například oznámení o zahájení celní kontroly a další), zároveň nebude třeba vyžadovat součinnost více subjektů, avšak účel celní kontroly nebude ohrožen. Nicméně ustanovení normuje možnost, nikoliv povinnost správce cla provést kontrolu pouze u jednoho subjektu. Je tedy na správním uvážení správce cla, u koho bude ve výsledku kontrola prováděna.

K tomu, aby mohl nastavený model řádně fungovat, je třeba vyloučit ustanovení daňového řádu týkající se povinného společného zastupování, neboť na základě § 30 daňového řádu jsou daňové subjekty povinny zvolit si společného zmocněnce, pakliže jim vznikne společná daňová povinnost (navržený odstavec 3).

K § 25:

Navrhované ustanovení upravuje vznik daňové povinnosti v případě, že jde o zboží

nepodléhající clu nebo osvobozené od cla, v jehož případě tak neexistuje celní dluh. V těchto případech se uplatní právní fikce, podle níž celní dluh vzniká. Tuto úpravu je nezbytné normovat především s ohledem na právní úpravu vzniku daňové povinnosti při dovozu v oblasti spotřebních daní a daně z přidané hodnoty tam, kde jiné daňové zákony spojují vznik daňové povinnosti se vznikem celního dluhu. Pokud určité zboží, které podléhá dani, současně nepodléhá clu nebo je osvobozeno od cla, celní dluh bez dalšího nevzniká, byť jsou splněny ostatní zákonné podmínky pro jeho vznik, a pro účely vzniku daňové povinnosti je tak třeba zavést předmětnou fikci.

4. 2 Placení cla

Hlava II části čtvrté se zabývá problematikou placení cla, a to jednak ve vztahu k zajištění cla a jednak k jeho vybírání. V tomto ohledu je respektována systematika i terminologie daňového řádu.

Návrh nového celního zákona používá pojem „dlužník“. Je však nutné si uvědomit, že i přes subsidiární použití daňového řádu se zde nejedná o dlužníka ve smyslu § 176 odst. 2 písm. c) daňového řádu (*„výkaz nedoplateků obsahuje značení daňového subjektu, který neuhradil nedoplatek (dále jen „dlužník““*)), tedy daňový subjekt, který má reálně existující nedoplatek. Dlužník pro potřeby nového celního zákona a celního kodexu Unie je osoba, která má celní dluh. Jak bylo uvedeno výše, pojem celního dluhu se spíše blíží pojmu „celní povinnost“. Jinými slovy skutečnost, že existuje celní dluh ještě neznamená, že reálně existuje nedoplatek ve smyslu daňového řádu. Tomu odpovídá i vymezení v celním kodexu Unie – *„pro účely kodexu se rozumí „dlužníkem“ osoba odpovědná za celní dluh; „celním dluhem“ povinnost osoby zaplatit částku dovozního nebo vývozního cla, které se podle platných celních předpisů vztahuje na konkrétní zboží“* – srov. čl. 5 celního kodexu Unie.

Dlužníkem podle čl. 77 a 81 celního kodexu Unie je deklarant (tj. osoba podávající celní prohlášení). V případě nepřímého zastupování je dlužníkem také osoba, na jejíž účet je celní prohlášení činěno. Je-li celní prohlášení s návrhem na propuštění zboží do některého z možných celních režimů při dovozu nebo celní prohlášení při vývozu učiněno na základě údajů, v jejichž důsledku nebyly dovozní nebo vývozní clo nebo jeho část vybrány, je osoba, která poskytla údaje nezbytné pro vyhotovení celního prohlášení a která si byla nebo měla být vědoma, že údaje nejsou pravdivé, rovněž považována za dlužníka.

K § 26:

Jedním ze základních principů správy cla je povinnost zajištění cla jistotou. Institut zajištění cla slouží k tomu, aby v případě, že deklarant, resp. dlužník stanovené clo neuhradí, měl správce cla možnost uspokojit se z poskytnuté jistoty. Obecně je jistota za celní dluh, který vznikl, i za dluh, který může vzniknout, upravena v čl. 89 celního kodexu Unie.

• Jednotlivá jistota a souborná jistota

Celní orgány mohou pro určité zboží nebo celní prohlášení požadovat pouze jednu jistotu. Tato jistota se použije ke krytí částky dovozního nebo vývozního cla odpovídající celnímu dluhu a jiným poplatkům u veškerého zboží, na které se toto konkrétní celní prohlášení vztahuje nebo které bylo na jeho základě propuštěno. V tomto případě hovoříme o jednotlivé jistotě.

Na žádost dlužníka nebo osoby, která se může stát dlužníkem, může správce cla povolit poskytnutí souborné jistoty ke krytí částky dovozního nebo vývozního cla odpovídající celnímu dluhu ve vztahu ke dvěma nebo více operacím, prohlášením nebo celním režimům. Celní orgány jsou pak povinny jistotu sledovat, aby zajistily, že je tato částka dostačující k pokrytí celního dluhu a dalších poplatků.

Podmínky, za kterých může být osobě povolena souborná jistota (povolení uživatele souborné jistoty), jsou stanoveny v čl. 95 odst. 1 celního kodexu Unie. Osoba, žádající o povolení uživatele souborné jistoty musí být usazena na celním území Evropské unie, nesmí se dopustit závažného nebo opakovaného porušení celních či daňových předpisů, anebo závažných trestných činů v rámci své hospodářské činnosti. Musí pravidelně využívat příslušné celní režimy, provozovat dočasný sklad a předložit důkazy o praktické či odborné kvalifikaci, která přímo souvisí s vykonávanou činností. Za celním kodexem Unie stanovených podmínek může být též povolena snížená souborná jistota nebo osvobození od této souborné jistoty.

Povolení uživatele souborné jistoty je jedním z povolení, která jsou vydávána podle celního kodexu Unie v procesním režimu správního řádu (viz § 3 odst. 2 písm. d) návrhu nového celního zákona). Současně se jedná o povolení ze specifické kategorie povolení souvisejících se správou cel ve smyslu § 1 písm. a) bodu 4 návrhu nového celního zákona.

- **Výše jistoty**

Pokud správce cla požaduje povinně poskytnutí jistoty za celní dluh, který by mohl vzniknout, nebo který vznikl, musí tato jistota pokrývat částku dovozního nebo vývozního cla a ostatní poplatky splatné v souvislosti s dovozem nebo vývozem zboží.

Výše jistoty se rovná přesné částce dovozního nebo vývozního cla, odpovídající celnímu dluhu a jiným poplatkům, pokud je tuto částku v době, kdy je jistota požadována, možné spolehlivě určit. Není-li možné stanovit přesnou částku celního dluhu, stanoví se jistota ve výši nejvyšší možné částky dovozního nebo vývozního cla odpovídající celnímu dluhu a jiných poplatků, které dle odhadu správce cla vznikly nebo mohou vzniknout.

Je-li poskytnuta souborná jistota pro částku dovozního nebo vývozního cla odpovídající celním dluhům a jiným poplatkům, jejichž výše se mění v čase, stanoví se jistota ve výši, která zajistí, že částka dovozního nebo vývozního cla odpovídající celním dluhům a jiným poplatkům bude vždy pokryta.

Současně je třeba upozornit na skutečnost, že jistota pokrývá nejen „celní dluh a jiné poplatky“, o kterých hovoří celní kodex Unie (mezi tyto „poplatky“ bude patřit zejména příslušenství cla), ale i daně a jiná peněžitá plnění, o nichž jiný zákon nebo přímo použitelný předpis Evropské unie stanoví, že se spravují společně se clem. Půjde především o daně ve stanovených případech podle zákona o DPH a zákona o spotřebních daních. Současně se může jednat i o jiná peněžitá plnění, která např. mohou být zavedena Evropskou unií v rámci mezinárodně obchodních opatření. V navrženém ustanovení § 26 odst. 2 se uvedený okruh peněžitých plnění zajištěných jistotou explicitně normuje, neboť v této souvislosti (resp. pro všechna dotčená peněžitá plnění) nelze tuto skutečnost dovozovat z jiného předpisu.

- **Povinná a nepovinná jistota**

Celní kodex Unie rozlišuje jistotu jako povinnou a nepovinnou. Jistota je označena

celním kodexem Unie jako povinná, pokud je použita na propuštění zboží do celního režimu tranzitu nebo když jistota může být použita ve více než jednom členském státě. Není-li poskytnutí jistoty povinné, vyžaduje se tato jistota vždy, když se celní orgány domnívají, že je úhrada částky dovozního nebo vývozního cla odpovídající celnímu dluhu a jiných poplatků ve stanovené lhůtě nejistá. Tato jistota je celním kodexem Unie označena jako nepovinná.

- **Osoba povinná poskytnout jistotu**

Jistotu poskytne dlužník nebo osoba, která se může stát dlužníkem. Celní orgány mohou také povolit, aby jistotu poskytla i jiná osoba. Tato osoba si může zvolit, kterou z dále uvedených forem jistoty poskytne. Pokud však navržená forma jistoty není slučitelná s řádným prováděním daného celního režimu, mohou ji celní orgány odmítnout.

- **Uvolnění jistoty**

Celní orgány jistotu okamžitě podle čl. 98 celního kodexu Unie uvolní, jakmile celní dluh nebo odpovědnost za další poplatky zanikne nebo již nemůže vzniknout. Zanikne-li celní dluh nebo odpovědnost za další poplatky částečně nebo může-li vzniknout již jen pro část zajištěné částky, uvolní se na žádost osoby, která jistotu poskytla, odpovídající část jistoty. Prováděcím nařízením k celnímu kodexu Unie jsou pak stanoveny lhůty a postupy pro uvolnění jistoty.

- **Formy zajištění cla**

Ustanovení upravující formy zajištění cla přímo navazuje na čl. 92 odst. 1 celního kodexu Unie, které uvádí možné formy, jimiž může být jistota poskytnuta. Přitom celní kodex Unie přímo upravuje dvě obligatorní formy jistoty, jejichž využití nemůže být národní úpravou vyloučeno. Za obligatorní je tak třeba považovat složení částky (čl. 92 odst. 1 písm. a) celního kodexu Unie) a ručení (čl. 92 odst. 1 písm. b) celního kodexu Unie – závazek ručitele; ručením se ve smyslu uvedené úpravy celního kodexu Unie rozumí též finanční záruka ve smyslu českého právního řádu).

Celní kodex Unie dále stanoví, že jako jistota může fakultativně sloužit i jiná forma poskytnutí jistoty, pokud tato forma poskytuje dostatečnou záruku, že bude clo uhrazeno. Podrobnější úprava je ponechána připravovanému nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU), kterým se doplňuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013, pokud jde o podrobná pravidla k některým ustanovením celního kodexu Unie. Toto nařízení v ustanovení čl. 83 (v aktuálním znění návrhu) obsahuje možné formy zajištění, které podle odstavce 3 členské státy přijímají, pokud jsou uvedené formy jistoty přijímány podle vnitrostátních právních předpisů. V praxi tak prováděcí nařízení k celnímu kodexu Unie poskytne členským státům katalog dalších možných způsobů zajištění cla, přičemž členské státy na základě posouzení, zda tento prostředek jednak poskytuje dostatečnou záruku a jednak je možné jej pro účely toho kterého právního řádu bez problému aplikovat, z tohoto katalogu mohou (ale zároveň nemusí) národní úpravou normovat další formu poskytnutí jistoty. Na základě tohoto principu návrh nového celního zákona počítá s možností poskytnutí jistoty zřízením zástavního práva k nemovité věci.

Konečně je třeba zmínit vztah mezi institutem zajištění cla a obecnou právní úpravou daňového řádu. Daňový řád upravuje zajištění daní v § 167 a následujících s tím, že nepoužívá pojem jistoty ve smyslu, v jakém je používán celním kodexem Unie, resp. složení jistoty předvídá pouze jako jednu z forem zajištění daně, a to navíc pouze ve spojení se zajišťovacím příkazem (srov. § 167 odst. 3 daňového řádu).

Z tohoto důvodu se v navrženém ustanovení § 26 nového celního zákona předpokládá explicitní formulace, podle níž je poskytnutí jistoty podle přímo použitelného předpisu Evropské unie zajištěním cla (ve smyslu daňového řádu), přičemž formy tohoto zajištění jsou složení částky, ručení nebo finanční záruka a zástavní právo k nemovité věci. Z uvedené formulace vyplývá, že tam, kde celní kodex Unie vyžaduje aktivní poskytnutí jistoty deklarantem, lze ji poskytnout uvedenými třemi formami (v tomto ohledu se jedná o speciální úpravu vůči daňovému řádu co do vymezení forem zajištění). V ostatních případech (např. při zajištění cla z moci úřední, popř. tam, kde celní kodex Unie poskytnutí jistoty nevyžaduje, se nadále může použít obecná úprava daňového řádu (tj. může být např. správcem cla vydán zajišťovací příkaz podle § 167 daňového řádu).

Daňový řád obecně neupravuje zajištění daně pomocí složení částky na účet správce daně (se specifickou výjimkou uvedeného § 167 odst. 3 daňového řádu). Tato forma poskytnutí jistoty je tedy normována celním kodexem Unie (byť je obecně subsidiární procesní režim daňového řádu zachován). Jistota poskytnutá ručením, resp. finanční zárukou se naopak subsidiárně bude řídit úpravou tohoto institutu v daňovém řádu, nicméně vzhledem k prakticky komplexní úpravě ručení v celním kodexu Unie je tato možnost spíše teoretická. Zásadní rozdíl mezi oběma úpravami spočívá zejména v koncepci vazby ručení na předchozí povolovací řízení (povolení uživatele souborné jistoty, povolení ručitele), což daňový řád nepředpokládá. Subsidiární úpravou daňového řádu se bude řídit rovněž zajištění cla ve formě zástavního práva k nemovité věci.

K § 27:

Jak bylo uvedeno výše, daňový řád obecně neupravuje zajištění cla pomocí složení částky na účet správce cla. V odstavci 1 navrženého ustanovení se proto taxativním výčtem vymezují možné způsoby platby jistoty. Tato úprava byla převzata z úpravy způsobů placení daně podle § 163 daňového řádu, z níž byly eliminovány ty způsoby, které nebyly bezhotovostního charakteru. Nejedná se však o novou úpravu, neboť nejen stávající celní zákon z roku 1993, ale i jiné zákony (např. i zákon o povinném značení lihu) u placení kaucí upřednostnily bezhotovostní způsob úhrady daně částky. Lze dodat, že stejně jako v současné době nebude jistota uložená na účet správce cla vedený u České národní banky úročena.

Ustanovení odstavce 2 stanoví, že správce cla má pravomoc použít poskytnutou jistotu na úhradu cla, které nebylo do dne splatnosti uhrazeno, což představuje samotný smysl poskytnutí jistoty. Současně se zde normuje, že dnem úhrady cla uhrazeného prostřednictvím jistoty je den splatnosti cla. Splatnost cla pak normuje celní kodex Unie v čl. 108 odst. 1, podle kterého zaplatí dlužník clo ve lhůtě, kterou mu stanoví celní orgány, avšak tato lhůta nesmí přesáhnout 10 dní od okamžiku, kdy je dlužníkovi oznámena výše celního dluhu.

Úprava odstavce 3 podřizuje jistotu režimu daňového řádu v případě, že poskytnutá jistota bude v souladu s celním kodexem Unie uvolněna. V tom případě se normuje, že jistota se stává přeplatkem osoby, která ji poskytla. Tím bude na jistotu uplatněna obecná úprava daňového řádu pro nakládání s přeplatkem na dani. Má-li být přeplatek vrácen, musí se stát tzv. vratitelným přeplatkem, tj. vrací se až poté, co prošel tzv. testem vratitelnosti podle § 154 a 155 daňového řádu. Zde je nutné upozornit, že tento postup nebude aplikován v případě souborné jistoty (viz níže), neboť ohledně ní se uplatní pravidla obsažená v celním kodexu Unie. Rovněž je třeba upozornit na skutečnost, že podle celního kodexu Unie se vrací příslušná

částka jistoty bez ohledu na její výši (neuplatní se proto pravidlo § 155 odst. 2 daňového řádu, podle něhož se přeplatek zpravidla nevrací, pokud nedosahuje výše 100 Kč).

Zvláště je v navrženém odstavci 4 normováno rovněž pravidlo, podle něhož správce cla namísto uvolnění jistoty tuto opakovaně použije k zajištění cla, a to na žádost osoby, která jistotu poskytla. Tímto způsobem lze dosáhnout (na základě dispozičního práva poskytovatele jistoty) podobného efektu, jako v případě souborné jistoty – složená částka jistoty může sloužit k opakovanému zajištění cla při více dovozech. Současně není vyžadována obdoba povolení uživatele souborné jistoty (neboť v tomto případě správce cla jistotou v podobě složené částky přímo disponuje). Tato právní úprava představuje jednu z novinek navrženého nového celního zákona oproti dosavadnímu stavu, přičemž rozšíří paletu možností dotčených subjektů jak zajišťovat své dovozní operace.

K § 28:

Navržené ustanovení se jako první zabývá druhou obligatorní formou poskytnutí jistoty k zajištění cla podle celního kodexu Unie, kterou je ručení. Ustanovení tak navazuje na úpravu ručení obsaženou v článku 94 celního kodexu Unie. Předmětné ustanovení normuje obecný princip, podle něhož ručitelem může být toliko osoba odlišná od dlužníka. Současně je uveden okruh osob, které pro účely zákona osobami odlišnými od dlužníka nejsou. Tyto osoby jsou z možnosti ručení vyloučeny, a to i kdyby jinak splňovaly podmínky pro vydání povolení ručitele podle § 29.

K § 29:

Přímo použitelné předpisy Evropské unie obsahují většinu procesních pravidel týkajících se povolení ručitele, které je v souladu s celním kodexem Unie vydáno na žádost, pokud ručitel splňuje stanovené podmínky, čímž je zabráněno tomu, aby záruku poskytovaly osoby nedůvěryhodné. Pro potřeby nového celního zákona je nicméně třeba normovat některá další pravidla, zejména týkající se vydávání povolení. Povolení ručitele je jedním z povolení, která jsou vydávána podle celního kodexu Unie v procesním režimu správního řádu (viz § 3 odst. 2 písm. d) návrhu nového celního zákona). Současně se jedná o povolení ze specifické kategorie povolení souvisejících se správou cel ve smyslu § 1 písm. a) bodu 4 návrhu nového celního zákona. Naproti tomu nejsou celním kodexem Unie stanoveny hmotněprávní podmínky pro vydání povolení ručitele, které tak musí být stanoveny novým celním zákonem.

V konkrétní rovině je tak upraveno, kdo podává žádost o vydání povolení ručitele (odstavec 1), a za jakých podmínek správce cla může o žádosti kladně rozhodnout (odstavec 2). Podmínkami kladného rozhodnutí jsou:

- tzv. finanční solventnost, která je upravena celním kodexem Unie v čl. 39 písm. c) jako jedna z podmínek udělení statusu oprávněného hospodářského subjektu (tj. jedná se o podmínku, která je v praxi již dnes při udělení uvedeného statusu aplikována) – uvedená podmínka je považována za prokázanou, pokud je žadatel v dobré finanční situaci, která mu umožňuje plnit své závazky s řádným ohledem na charakteristiky druhu dané podnikatelské činnosti,
- bezdlužnost vůči orgánům Finanční a Celní správy České republiky, resp. na pojistném a na penále na všeobecném zdravotním pojištění

a na pojistném a na penále na sociální zabezpečení a příspěvku na státní politiku zaměstnanosti, a to v obvyklém rozsahu, v jakém je v českém právním řádu tento institut aplikován.

Samotná úprava rozhodnutí o žádosti je přímo upravena čl. 22 a následujícími ustanoveními celního kodexu Unie. Zvláště se stanoví toliko pravidla, podle nichž

- lze v případě zamítnutí žádosti o vydání povolení podat novou žádost nejdříve po uplynutí 12 měsíců (odstavec 4),
- lze povolení vydat i na dobu určitou, neboť celní kodex Unie v tomto případě předpokládá pouze vydání rozhodnutí na dobu neurčitou, pokud národní úprava nestanoví jinak (odstavec 5),
- musí být podmínky pro vydání povolení splňovány nejen v okamžiku jeho vydání, ale také po celou dobu jeho trvání (odstavec 5).

Z důvodu zvýšení právní jistoty navrhované ustanovení výslovně uvádí, že ode dne zrušení nebo zániku povolení ručitele nelze pro účely zajištění cla přijmout záruční listinu, záruční doklad ani osvědčení o poskytnutí souborné jistoty, které byly vydány na základě tohoto povolení (odstavec 6).

K § 30:

V souvislosti s navrženým ustanovením je třeba uvést, že forma poskytnutí jistoty, kterou celní kodex Unie označuje jako „ručení“, zahrnuje v kontextu českého právního řádu jak ručení v užším smyslu (srov. § 171 a následující daňového řádu), tak finanční záruku (srov. § 173 daňového řádu). Finanční záruka je zde postavena na roveň ručení, neboť celní kodex Unie fakticky nerozlišuje ručení v užším slova smyslu od finanční záruky, neboť za ručitele považuje *„třetí osobu usazenou na celním území Unie“*. Institut finanční záruky jako nadřazený pojem bankovní záruky je pro potřeby návrhu nového celního zákona zvolen z toho důvodu, že celní kodex Unie nevylučuje ze závazku ručitele jiné osoby, které jsou *„úvěrovou institucí nebo finanční institucí nebo pojišťovnou akreditovanou v Unii v souladu s platnými právními předpisy Unie“*. Z tohoto důvodu jsou v navrženém ustanovení pravidla pro ručení vztahena obdobně též na finanční záruku.

K § 31:

V případě tohoto ustanovení se nejedná o další formu poskytnutí jistoty, avšak o způsob poskytnutí jistoty (v některé z jejích připuštěných forem), kdy jistotu nebude poskytovat dlužník, ale jeho zástupce. Jak bylo uvedeno výše, celní kodex Unie připouští celní zastoupení jak v podobě přímé (tzn. zástupce jedná jménem a na účet zastoupené osoby), tak v podobě nepřímé (tzn. zástupce jedná svým jménem na účet zastoupené osoby).

Celní orgány mohou podle čl. 89 odst. 3 celního kodexu Unie povolit, aby jistotu poskytla i jiná osoba, než dlužník nebo osoba, která se může stát dlužníkem. Nový celní zákon proto v navrženém ustanovení stanoví, že clo může zajistit i celní zástupce, a to celní zástupce, který jedná na základě přímého zastoupení. Zavedení této možnosti je dlouhodobě poptáváno ze strany deklarantů i jejich zástupců. Zajištění cla se přitom navrhuje umožnit pouze pro případ zastoupení nepřímého, neboť v případě přímého zastoupení z povahy věci postrádá smysl.

Nově navrhovaný institut zajištění cla celním zástupcem představuje novou možnost zajištění cla, při které se skutečně přímý zástupce dostane do pozice spoludlužníka

za celní dluh (tj. odpovídá za tento dluh společně a nerozdílně s osobou, za kterou jedná). Jedná se nicméně o možnost fakultativní, která rozšiřuje okruh možných způsobů zajištění cla. Pokud celní zástupce při přímém zastoupení na tuto možnost nereflektuje (což je věcí soukromoprávního vztahu mezi ním a zastoupeným), není povinen ji využít. Z navržených ustanovení v žádném případě nevyplývá povinnost zástupce clo zajistit, pouze možnost správce cla takové zajištění, k němuž se celní zástupce rozhodne, akceptovat.

V zájmu zabránění zneužití uvedené možnosti poskytnutí zajištění se v odstavci 3 současně stanoví, že toto zajištění není dotčeno vypovězením plné moci – zmocnitel tak na jedné straně není omezen v možnosti ukončit zastoupení, zmocněnec však nemá možnost se touto cestou zprostit povinností vyplývajících z poskytnutí zajištění. K zabránění případnému zneužití daného institutu by měla přispět též pravidla pro deklarování uvedeného způsobu zajištění v rámci písemností používaných v celním řízení (odstavec 2).

K § 32:

Navržené ustanovení především vyjasňuje terminologické aspekty souborné jistoty, když výslovně pod tento pojem řadí i soubornou jistotu se sníženou částkou záruky, která je v celním kodexu Unie zpravidla uváděna samostatně.

Dále je navržena úprava osvědčení uživatele souborné jistoty. Tato úprava je v návrhu obsažena z důvodu, že ačkoliv jsou povolení uživatele souborné jistoty vydávána zpravidla elektronicky, a je tak možné je dohledat v informačním systému správce cla, neplatí tato skutečnost nutně po všechny případy. Zejména vzhledem ke skutečnosti, že celní kodex Unie připouští též užití souborné jistoty poskytnuté v jedné členské zemi Evropské unie ve členské zemi jiné, je třeba zohlednit skutečnost, že ne ve všech členských zemích dosáhla míra elektronizace systému celních orgánů shodné míry. Pokud je vydáno povolení uživatele souborné jistoty, je s ohledem na nižší míru elektronizace v některých jiných zemích nutno vydat doklad, který bude existenci tohoto povolení osvědčovat. Správci cla v České republice naopak budou toto osvědčení požadovat pouze v případě, že nelze existenci povolení zjistit z informačního systému správce cla. Osvědčení vydané českým správcem cla se tak uplatní v celním řízení především v jiných členských zemích Evropské unie. Na okraj je třeba poznamenat, že předmětné osvědčení, které by mělo být aplikováno pro zajištění cla v celním režimu tranzitu, je přímo použitelnými předpisy Evropské unie normováno přímo, tj. navržená úprava se uplatní pouze pro osvědčení v souvislosti se zajištěním cla v jiných celních režimech.

Osvědčení je vydáno na časově omezenou dobu 2 let, kterou je možné o další 2 roky prodloužit, avšak nikoliv opětovně. Osvědčení prokazuje existenci povolení uživatele souborné jistoty, proto pokud dojde ke zrušení tohoto povolení, musí držitel povolení platná osvědčení prokazující jeho existenci vrátit správci cla, který je vydal.

Celní kodex Unie vedle povolení souborné jistoty připouští též alternativu povolení, kterým je dlužník zproštěn povinností poskytnout jistotu. Pravidla pro povolení uživatele souborné jistoty je třeba formálně vztáhnout též na toto povolení, a to ve formě jejich přiměřeného použití.

K § 33:

Navrhované ustanovení upravuje některá dílčí pravidla týkající se úhrady cla, která

doplňují obecnou subsidární úpravu placení cla podle daňového řádu.

V prvním odstavci ustanovení se tak normuje skutečnost, že úhrada cla musí být označena variabilním symbolem uvedeným v rozhodnutí, kterým bylo clo stanoveno – viz náležitost rozhodnutí podle § 20. Tímto způsobem je explicitně stanovena povinnost „propojit“ pomocí variabilního symbolu rozhodnutí, jímž bylo clo stanoveno, a platbu, která směřuje k úhradě cla z tohoto rozhodnutí.

Úprava odstavce 2 umožňuje osobě, která poskytla jistotu složením částky, požádat správce cla o převedení této jistoty na úhradu cla ještě před jeho splatností. Jedná se tak o legitimní způsob úhrady cla, který nemá charakter realizace zajištění cla. Vzhledem k tomu, že tento postup daňový řád neupravuje, je třeba jej explicitně normovat, včetně pravidla, že dnem úhrady je v tomto případě den, kdy správce cla žádost o převedení jistoty obdržel.

V odstavci 3 se konečně normuje speciální úprava vůči ustanovení § 171 odst. 3 daňového řádu, které před vydáním výzvy ručiteli k úhradě daňového nedoplatku požaduje neúspěšné vymáhání na daňovém subjektu (s výjimkou případu, kdy je předem zřejmá prokazatelná bezvýslednost takového vymáhání). Vzhledem k specifickému charakteru a povinnému rozsahu zajištění cla je tato podmínka v daném případě nežádoucí a je třeba její aplikaci vyloučit (obdobně jako v současné právní úpravě – viz § 260l odst. 1 celního zákona z roku 1993).

Návrh zákona oproti předchozí úpravě nepočítá s ustanovením upravujícím pořadí úhrady cla a daní (srov. § 270 odst. 3 až 5 celního zákona z roku 1993), neboť je toto pravidlo považováno za nadbytečné. Princip přednostního použití uhrazené částky na clo vyplývá z přímo použitelných předpisů Evropské unie, zatímco v ostatním je použitelná obecná úprava daňového řádu.

K § 34:

Ustanovení navazuje na navržené ustanovení § 24 návrhu nového celního zákona upravující solidární odpovědnost za celní dluh. Z ustanovení vyplývá, že u každého dlužníka společného celního dluhu se tento dluh eviduje samostatně, nicméně tehdy, kdy jeden z dlužníků celní dluh uhradí, považuje se tento za uhrazený i ostatními dlužníky.

Pokud by nastala situace, že by v důsledku provedené celní kontroly a následného doměření cla bylo clo uhrazeno více subjekty (nestanovuje se prioritá plateb, tudíž není rozhodující, kdo z osob, jež společně za clo odpovídají, provede úhradu), posuzovala by se vzniknuvší situace jako standardní přeplatek osoby, která uhradila daň již uhrazenou. Následné narovnání právních vztahů mezi subjekty je pak řešeno občanskoprávním regresem mezi těmito subjekty.

K § 35:

Celní kodex Unie v čl. 105 rozlišuje (s návaznými dílčími odlišnostmi režimu pro úhradu cla od členských států Evropské unie) případy, kdy je clo zaúčtováno jako tzv. prvotní zaúčtování (tj. v důsledku první platby cla na základě jeho vyměření) a jako tzv. druhotné zaúčtování (tj. v důsledku jakékoliv pozdějšího zvýšení nebo snížení cla). V tomto ohledu vznikají výkladové pochybnosti, zda se za další zaúčtování považuje též zaúčtování cla provedené na základě změny výše cla před nabytím právní moci rozhodnutí, kterým je clo vyměřováno. Navrhuje se proto tuto otázku postavit v českém právním řádu najisto explicitním ustanovením.

K § 36:

Přijetím normy navržené v tomto ustanovení se odstraní rozdíl mezi délkou lhůty pro úhradu cla Evropské unii od členských států a vnitrostátní úpravou lhůty určené k výběru a vymození cla vůči dlužníkovi. Nově tak nebude docházet k situaci, kdy lhůta pro placení cla, na kterou se aplikují pravidla pro běh lhůty pro placení daně podle daňového řádu, skončí dříve, než lhůta, do které má členský stát podle čl. 13 odst. 2 Nařízení Rady (EU, Euratom) č. 609/2014, o metodách a postupu pro poskytování tradičních vlastních zdrojů a vlastních zdrojů z DPH a HND, povinnost vybírat a odvádět částečné úhrady cla Evropské unii. Navržená dikce ustanovení využívá termonologii uvedeného evropského nařízení („*lhůta, po jejímž uplynutí se clo považuje za částku, kterou nelze vybrat*“).

5. USTANOVENÍ O POVOLENÍ

K § 37:

Úprava celního kodexu Unie v mnoha případech předpokládá vydání povolení. Jedná se tak o poměrně rozšířený institut, přičemž většinu pravidel týkajících se povolovacích řízení obsahuje buď samotný celní kodex Unie, nebo nařízení, která tento kodex provádějí. Platí to jak pro obecné normy o povolacím řízení, tak o hmotněprávní pravidla pro vydání jednotlivých povolení. Ve zbylých otázkách platí, že tato povolení jsou vydávána v procesním režimu správního řádu (viz § 3 odst. 2 písm. d) návrhu nového celního zákona).

V rámci nového celního zákona je tak nezbytné upravit pouze institut změny povolení, který v uvedených předpisech absentuje. Navrhované ustanovení nového celního zákona tak zejména normuje skutečnost, že povolení může být změněno buď z moci úřední, nebo na žádost. Z moci úřední bude povolení změněno tehdy, pokud došlo ke změně údajů v něm uvedených, přičemž tuto změnu zjistil správce cla ze své úřední činnosti. Subsidiární podmínkou, která zde není explicitně stanovena, je to, že i nadále musí být splněny podmínky pro vydání předmětného povolení (které správce cla zkoumá průběžně), neboť v opačném případě by na místo jeho změny přicházelo v úvahu jeho zrušení postupem podle čl. 28 celního kodexu Unie. Změna se rovněž může týkat modifikace či doplnění podmínek povolení, které správce cla v původním rozhodnutí uvedl na základě přímo použitelného předpisu Evropské unie.

Pokud jde o změnu na žádost držitele příslušného povolení nebo osvědčení, ten není ve svém dispozičním právu víceméně limitován, nicméně je i v tomto případě nutné, aby i nadále byly splněny podmínky pro vydání předmětného povolení.

Kromě řízení ve věcech povolení se ustanovení o změně povolení obdobně použijí též na změnu osvědčení schváleného hospodářského subjektu a osvědčení o úlovku při dovozu nebo zpětném vývozu produktů mořského rybolovu podle nařízení Rady (ES) č. 1005/2008 ze dne 29. září 2008, kterým se zavádí systém Společenství pro předcházení, potírání a odstranění nezákonného, nehlášeného a neregulovaného rybolovu, mění nařízení (EHS) č. 2847/93, (ES) č. 1936/2001 a (ES) č. 601/2004 a zrušují nařízení (ES) č. 1093/94 a (ES) č. 1447/1999. Tato osvědčení, která mají spíše charakter kvazipovolení, se podle § 3 odst. 2 písm. d) návrhu nového celního zákona rovněž řídí režimem správního řádu.

6. Osvobození od cla

K § 38:

Ačkoliv hmotněprávní úprava cla je téměř plně upravena přímo použitelnými evropskými předpisy, navrhované ustanovení uvádí specifické druhy zboží, které jsou osvobozeny od dovozního cla. Tyto kategorie zboží lze zjednodušeně označit za „diplomatické zboží“ a v zásadě vychází, obdobně jako v případě vynětí z celní kontroly, z tzv. Vídeňských úmluv, neboli Vídeňské úmluvy o diplomatických stycích a Vídeňské úmluvy o konzulárních stycích.

Rovněž v tomto případě se nejedná o věcnou změnu právní úpravy, neboť tato pravidla vychází z historické tradice – například již zákon č. 114/1927 Sb., celní zákon, v § 87 počítal s tím, že vyjmenované kategorie zboží budou osvobozeny od cla. Dosavadní celní zákon z roku 1993 danou problematiku upravuje v § 237a a následujících. Oproti dnešnímu stavu se navrhuje zvolit zjednodušenou legislativní koncepci, kdy je v otázce rozsahu osvobození od dovozního cla v případě zboží dováženého osobami požívajícími výsad a imunit podle mezinárodní smlouvy odkazováno na princip vzájemnosti.

Navržené ustanovení odstavce 3 současně normuje formální podmínky uplatnění osvobození od cla, zejména potvrzení, které na formuláři celního prohlášení provede příslušný orgán či jiná entita předpokládaná mezinárodním právem (diplomatická mise, konzulární úřad atd.).

Z hlediska teorie finančního práva pak lze osvobození od cla považovat za období osvobození od daně, které představuje jeden z konstrukčních prvků daně.

Upraveno je též osvobození od cla v případě zboží dováženého ozbrojenými silami cizích států. Tato úprava navazuje na terminologii zákona č. 310/1999 Sb., o pobytu ozbrojených sil jiných států na území České republiky, ve znění pozdějších předpisů, z něhož se současně identická úprava osvobození od cla v jeho § 5 odst. 2 vypouští v zájmu koncentrace úpravy osvobození od cla v rámci nového celního zákona.

7. Zadržení, přenechání, prodej a zničení věci

7. 1 Zadržení zboží a dopravního prostředku

K § 39:

Návrh zákona v tomto ustanovení upravuje zadržení zboží nebo dopravního prostředku jako opatření, které se řídí daňovým řádem a které lze uplatnit v následujících případech.

- Případy, kdy lze zboží zadržet podle přímo použitelného předpisu Evropské unie

Tato úprava navazuje na čl. 198 celního kodexu Unie, který stanoví, že celní orgány musí přijmout veškerá nezbytná opatření, včetně zabavení a prodeje nebo zničení zboží, pro nakládání se zbožím v těchto případech:

a) nebyla-li splněna jedna z povinností stanovených celními předpisy týkající se vstupu zboží, které není zbožím Unie, na celní území Unie, nebo bylo zboží vyjmuto z dohledu celních orgánů;

b) pokud zboží nemohlo být propuštěno do daného celního režimu z některého

z těchto důvodů:

- ve lhůtě stanovené celními orgány nebylo možno provést kontrolu zboží nebo v ní pokračovat z důvodů, které lze přičítat deklarantovi,
- doklady, které musí být poskytnuty před umístěním nebo propuštěním zboží do daného celního režimu, nebyly poskytnuty,
- ve stanovené lhůtě nebyly uhrazeny platby nebo nebyla poskytnuta jistota, které měly být uhrazeny nebo poskytnuty v souvislosti s dovozním nebo vývozním clem,
- na zboží se vztahují zákazy nebo omezení;

c) pokud zboží nebylo v přiměřené lhůtě po propuštění vyzvednuto;

d) pokud se po propuštění zjistí, že zboží nesplňovalo podmínky pro toto propuštění; nebo

e) pokud je zboží přenecháno ve prospěch státu v souladu s čl. 199 celního kodexu Unie.

- Případy zadržení pro účely řízení o správních deliktech podle nového celního zákona.

V daném případě se bude jednat o zboží nebo dopravní prostředek, v jehož případě přichází v úvahu pozdější propadnutí nebo zabránění věci v návaznosti na řízení o správním deliktu. Uvedené opatření postihuje subjekt, vůči němuž zadržení věci směřuje, nicméně tato skutečnost nemění nic na tom, že tento postih je pouze dočasný, tj. pouze do té doby, než bude rozhodnuto, zda byl, či nebyl správním delikt spáchán. Jde o opatření, které je svou povahou předběžné. Tento postup také žádným způsobem nepředurčuje konečné rozhodnutí ve věci správního deliktu.

- Případy zadržení pro účely úhrady nedoplatku evidovaného u orgánu Celní správy České republiky nebo orgánu Finanční správy České republiky.

V daném případě se bude jednat o zadržení za účelem umožnění vydání exekučního příkazu příslušným orgánem v případě, že jsou dané zboží nebo dopravní prostředek postižitelné daňovou exekucí. Na rozdíl od ostatních případů je toto zadržení striktně časově omezené (viz § 42), a to na 24 hodin – pokud do té doby nebude vydán exekuční příkaz, musí být zadržená věc vrácena. Uvedená možnost zadržení tak bude z povahy věci využita v rámci úzké součinnosti správce cla s ostatními orgány Celní správy České republiky, resp. s orgány Finanční správy České republiky, a to především v případech, kdy je pohyb daného zboží předem sledován.

Správce cla může zadržet věc bez ohledu na práva třetích osob, a to v obou případech zadržení věci podle navrženého ustanovení.

Pokud jde o použitou terminologii, v souladu s celním kodexem Unie se na jedné straně hovoří o zadržení zboží, na straně druhé se jako doplněk v rámci národní úpravy umožňuje též zadržet dopravní prostředek, ve kterém je zboží převáženo.

K § 40:

Ustanovení normuje zákonem stanovený postup zadržení zboží nebo dopravního prostředku, které má charakter tzv. faktického úkonu, který je se zadržením věci v podobných případech spojován i jinými zákony. Toto zadržení se oznámí osobě, která má věc v době jejího zadržení u sebe. Pojem „u sebe“ pak je třeba vykládat

extenzivně, ne pouze tak, že věc má tato osoba fyzicky ve své blízkosti, nýbrž i pokud s ní může disponovat, ačkoliv v daný okamžik se nenachází v jeho těsné blízkosti. O provedení zadržení správce cla pořídí postupem podle daňového řádu úřední záznam, který se zakládá do spisu.

Stejnopis úředního záznamu předá správce cla osobě, která má věc v době zadržení u sebe, poskytne-li nezbytnou součinnost k tomuto předání. Osobou, které bude v praxi opatření o zadržení věci oznamováno, bude typicky řidič vozidla dálkové nákladní přepravy či jiná osoba, která má aktuálně věc fyzicky v moci. Nemusí se tedy nutně jednat o vlastníka věci či osobu, které věc náleží z jiného právního důvodu.

Správce cla může zadržené zboží nebo dopravní prostředek ponechat osobě, které byly zadrženy. Tato osoba současně pod hrozbou sankce nesmí věc zničit ani s ní jinak nakládat s výjimkou jejího držení nebo skladování. Tento postup může být v praxi efektivnější a pro danou osobu i správce cla méně zatěžující a nákladný, než v případě fyzického převzetí věci správcem cla.

K § 41:

Jako prostředek ochrany proti zadržení věci návrh nového celního zákona upravuje námitku. Vzhledem k tomu, že zadržení věci není provedeno na základě rozhodnutí (tj. rozhodnutí zde nebude vydáno), není možné podat běžné opravné prostředky, typicky odvolání. Na druhou stranu je zájem na tom, aby osoba, které věc náleží, měla zaručenu možnost obrany a mohla se domáhat ochrany, a to ve formě námitky, která představuje proporcionální kompromis mezi požadavkem ochrany dotčeného subjektu a požadavkem efektivity výkonu veřejné moci za daných okolností.

Na institut námitky se uplatní obecná úprava § 159 daňového řádu, přičemž námitku nelze považovat za opravný prostředek v pravém slova smyslu – zejména zde není dodržena zásada dvojinstančnosti řízení, neboť zde nedochází k devolutivnímu účinku (o podaných námitkách rozhoduje orgán stejné instance), i když fakticky bude rozhodovat ředitel toho správce cla, který zboží zadržel. Oproti odvolání právní úprava námitky pracuje s kratšími lhůtami – lhůta pro podání námitky se stanovuje na 3 pracovní dny ode dne provedení zadržení, přičemž tuto lhůtu nelze navrátit v předešlý stav. Proti rozhodnutí o námitce není možné dále se odvolat. Stejně tak nemá podaná námitka odkladný účinek.

K § 42:

Návrh zákona připouští vrácení zadrženého zboží a dopravního prostředku při splnění těchto taxativních podmínek:

- zboží nebylo prodáno nebo zničeno správcem cla podle přímo použitelného předpisu Evropské unie,
- nebylo rozhodnuto o propadnutí nebo zabrání věci, a
- do dne následujícího po dni zadržení zboží nebo dopravního prostředku pro účely úhrady nedoplatku evidovaného u orgánu Celní nebo Finanční správy České republiky nebyl příslušným orgánem vydán exekuční příkaz ohledně této věci.

Pokud bylo v řízení o správním deliktu rozhodnuto o propadnutí nebo zabrání věci (viz § 49 a následující navrženého nového celního zákona), se zadrženou věcí bude dále nakládáno v souladu s ustanoveními o nakládání s propadlými a zabranými

věcmi. Jsou-li splněny výše uvedené podmínky, musí být věc bez zbytečného odkladu vrácena jejímu vlastníku, a není-li znám, osobě, které byla věc zadržena.

V odstavci 2 je z tohoto obecného pravidla upravena výjimka, podle níž správce cla před vydáním rozhodnutí o správním deliktu vrátí dopravní prostředek. Podmínkou je, že jeho hodnota je v nápadném nepoměru k povaze správního deliktu. Toto ustanovení především odráží skutečnost, že není cílem zadržení znemožnit nebo ztížit dotčenému subjektu další podnikatelskou činnost, ale pouze zajistit, aby osoba vystupující v celním řízení dodržovala právní předpisy. Vzhledem k principu, podle něhož propadnutí či zabránění věci nelze uložit, je-li její hodnota ve zjevném nepoměru k povaze správního deliktu (srov. § 49 odst. 2, resp. § 50 odst. 2 navrženého nového celního zákona), by další zadržování dopravního prostředku za dané situace nebylo proporcionálním opatřením.

O vrácení věci se postupem podle daňového řádu sepíše protokol.

K § 43:

Jestliže vznikly správci cla náklady na skladování zboží nebo dopravního prostředku po dobu jejich zadržení, má osoba, která vznik těchto nákladů zapříčinila, resp. které to ukládá návrh zákona, povinnost tyto náklady uhradit. Touto osobou je pachatel správního deliktu, a není-li znám, vlastník věci (pokud o správním deliktu v době jeho spáchání věděl nebo vědět měl a mohl), a není-li znám, ten, komu byla věc zadržena, a to pouze v případě, že bylo rozhodnuto o propadnutí nebo zabránění zadržené věci v souladu s návrhem nového celního zákona. Kdo nese povinnost náhrady nákladů v případě zadržení zboží v návaznosti na případy podle čl. 198 celního kodexu Unie, stanoví odstavec 3 tohoto článku.

7. 2 Prodej a zničení zboží

K § 44:

Návrh zákona upravuje postup pro prodej zadržného zboží v případech, kdy je lze prodat podle přímo použitelného předpisu Evropské unie. Tato úprava navazuje na čl. 198 celního kodexu Unie, který umožňuje prodej zadržného zboží v případech uvedených výše (viz odůvodnění § 39).

Správce cla při prodeji věci postupuje podle ustanovení daňového řádu o daňové exekuci prodejem movitých věcí. Daňový řád upravuje daňovou exekuci prodejem movitých věcí v ustanoveních § 203 až 217. Vedle nich bude nutno použít – kromě obecných ustanovení o exekucích – rovněž § 194 až 202 a § 218 až 232 daňového řádu, v nichž jsou společná pravidla pro dražbu a rozvrh při prodeji movitých a nemovitých věcí. Úprava daňové exekuce prodejem movitých věcí v daňovém řádu není komplexní, a předpokládá podpůrné použití ustanovení zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Daňová exekuce prodejem movitých věcí se nařizuje exekučním příkazem (§ 178 odst. 1 daňového řádu). Exekuční příkaz se doručuje vlastníku věci a dalším příjemcům (§ 178 odst. 4 daňového řádu; k pojmu příjemce rozhodnutí viz § 101 odst. 3 daňového řádu). Po nabytí právní moci exekučního příkazu – proti němuž se lze odvolat v patnáctidenní lhůtě ode dne jeho doručení (§ 178 odst. 4 daňového řádu) – se provede ocenění sepsaných věcí (§ 209 daňového řádu) a sepsané věci se prodají v dražbě (§ 210, 211 a obecná ustanovení o dražbě obsažená v § 194 až 202 daňového řádu) nebo se zpeněží jiným způsobem (§ 212 až 217 daňového

řádu). Z výtěžku prodeje věci se uhradí exekuční náklady. Zbytek výtěžku se považuje za přeplatek vlastníka věci podle daňového řádu.

V případě prodeje propadlé nebo zabrané věci se nepostupuje podle navrženého ustanovení, ale podle § 51 návrhu nového celního zákona, resp. podle obecné právní úpravy nakládání s majetkem státu.

Správce cla o prodeji věci vhodným způsobem vyrozumí vlastníka věci a osobu, které bylo zboží zadrženo, je-li odlišná od vlastníka. Zákon v souvislosti se zajištěním informovanosti vlastníka věci předpokládá formu vyrozumění. Půjde tedy o méně formální postup, při kterém může správce cla zvolit řešení odpovídající okolnostem daného případu. Vyrozumění tak může být učiněno i neformální cestou s využitím jiných forem komunikace, než je doručení. Zákon v tomto směru neklade na správce cla žádná omezení. Na druhou stranu je to správce cla, kdo v případě sporu bude muset prokázat, že vlastníka věci (případně osobu, které bylo zboží zadrženo, pokud je odlišná od vlastníka) řádně vyrozuměl.

K § 45:

Návrh nového celního zákona dále upravuje postup pro zničení zadrženého zboží v případech, kdy je lze zničit podle přímo použitelného předpisu Evropské unie. Tato úprava rovněž navazuje na čl. 198 celního kodexu Unie, který umožňuje zničení zadrženého zboží v případech uvedených výše (viz odůvodnění § 39). Navrhuje se, aby správce cla v tomto případě postupoval obdobně, jako v případě zničení propadlé nebo zabrané věci podle § 51 návrhu zákona.

Také v tomto případě se normuje povinnost vyrozumět o zničení věci vlastníka věci, resp. osobu, které bylo zboží zadrženo, je-li odlišná od vlastníka. V podrobnostech viz předchozí ustanovení.

7. 3 Přenechání zboží

K § 46:

Návrh zákona stanoví, že správce cla může povolit přenechání zboží ve prospěch státu. Tato úprava navazuje na čl. 199 celního kodexu Unie, který stanoví, že zboží, které není zbožím Unie, a zboží v celním režimu konečného užití může držitel celního režimu nebo případně držitel zboží na základě předchozího povolení celních orgánů přenechat ve prospěch státu.

Správce cla povolí přenechání zboží ve prospěch státu za podmínky, že tím státu nevzniknou náklady, s výjimkou nákladů souvisejících s držením, skladováním a prodejem zboží, a že jde o zboží, se kterým lze podle jiných právních předpisů volně nakládat. Další (implicitní) podmínkou, která musí být pro vydání povolení splněna, je, že tím nedojde k porušení jiných právních předpisů.

Uvedeným povolením ještě nedochází k samotnému převodu vlastnického práva ke zboží; jde pouze o naplnění zákonné podmínky. Držitel celního režimu nebo případně držitel zboží následně přenechá zboží ve prospěch České republiky samostatným právním jednáním. Teprve na základě tohoto právního jednání se zboží, které bylo přenecháno ve prospěch státu, stává majetkem České republiky. Následně s ním pak bude nakládáno v režimu zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů. Samotné právní jednání, kterým dojde k přenechání zboží ve prospěch České republiky, nabude vhodné formy připuštěné soukromým právem,

resp. zákonem č. 219/2000 Sb. (zpravidla zřejmě půjde o darování). Příslušné k hospodaření se zbožím je na základě § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 219/2000 Sb. Generální ředitelství cel, neboť se jedná o majetek, který připadl státu v souvislosti s porušením celních předpisů anebo na základě těchto předpisů.

8. Správní delikty

Návrh zákona obsahuje úpravu přestupků fyzických osob a správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob na několika úsecích. V příslušných ustanoveních jsou vyjmenovány jednotlivé skutkové podstaty, kterými se dotčená osoba dopustí správního deliktu, resp. přestupku. Úprava sankcí navazuje na čl. 42 celního kodexu Unie, podle něhož každý členský stát stanoví sankce za porušení celních předpisů. Tyto sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující, přičemž celní kodex Unie připouští sankci v podobě pokuty a v podobě zákazu činnosti, a to i ve vzájemné kombinaci.

Je tak nutné brát v potaz fakt, že správních deliktů se může osoba dopustit jak porušením povinností stanovených tímto zákonem, tak porušením povinností stanovených v celním kodexu Unie, popř. v jiném přímo použitelném evropském předpise. Při výkladu ustanovení o správních deliktech je tak nutné postupovat i podle evropských předpisů.

Obecně platí, že výše navrhovaných pokut naplňují zejména preventivní a represivní funkci právní odpovědnosti. Primárním cílem stanovených sankcí je preventivně předcházet porušování právních povinností a z hlediska represivní funkce sankce je stanovení jejich výše přiměřená a dostačující.

8. 1 Přestupky a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob

Návrh zákona upravuje v § 47 přestupky fyzických osob a v § 48 správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob na několika úsecích, přičemž se jedná o postih porušení jak přímo použitelných předpisů Evropské unie, tak národní úpravy. Jednotlivá ustanovení obsahují taxativní výčet skutkových podstat přestupků, resp. jiných správních deliktů. Současně platí, že jak fyzická, tak právnická osoba se může dopustit shodného deliktního jednání – z tohoto důvodu jsou skutkové podstaty pro přestupky a pro správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob formulovány shodně.

Výše sankce u jednotlivých deliktů v podobě pokuty s horní hranicí výše na 4 mil. Kč odráží míru škodlivosti jednání pachatele zejména z hlediska dopadů do fiskální oblasti a porušování přímo použitelných předpisů Evropské unie a vychází zejména z dosavadní praxe celních orgánů v oblasti správního trestání (včetně výše pokut ukládaných v obdobných případech v současnosti na základě celního zákona z roku 1993). Současně dochází ke sjednocení horní hranice výše pokuty u přestupků a správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob, a to v zájmu zajištění rovného přístupu. Aplikace shodné horní hranice výše pokuty odráží obdobnou typovou závažnost všech normovaných správních deliktů.

V případě § 47 i § 48 návrhu zákona v konkrétní rovině platí, že podle jejich odstavců 1 písmen a) až d) a písmene f) se jedná o případy nelegálního nakládání se zbožím, které se do značné míry odlišují pouze formami tohoto nakládání, resp. situacemi či fázemi pohybu zboží přes vnější hranici Evropské unie, kdy k tomuto nakládání může dojít. Tato jednání tak vykazují v principu obdobnou typovou závažnost. To platí i v případě porušení celní závěry nebo porušení povinností v souvislosti

se zadržením věci (písmeno c) a f)), neboť tato jednání z principu vedou k odnětí zboží celnímu dohledu, resp. zpochybňují legalitu nakládání se zbožím. Pokud jde o delikt podle písmene e), neuchovávání informací povinnou osobou znemožňuje následné kontroly po propuštění zboží a v důsledku může vést k velmi vysokým fiskálním dopadům. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o doklady dokumentující mezinárodní obchod, není často možná jejich náhrada v případě, že nejsou kontrolovaným subjektem uchovávány, resp. nelze je pro účely kontroly často nahradit jinými zdroji informací (popř. tyto informační zdroje jsou nedostupné či jejich využití je nákladné). Současně je třeba uvést, že všechna uvedená jednání se mohou svými důsledky pohybovat na široké škále závažnosti jejich následků, což je vyvoláno velkými objemy mezinárodního obchodu, k němuž se vztahují.

Ve druhém odstavci navrhovaného § 47 a § 48 jsou sankcionována porušení komplexu povinností stanovených celním kodexem Unie, popř. navazujícími evropskými předpisy pro propuštění zboží do určitých celních režimů, resp. pro následné nakládání se zbožím takto propuštěným. Současně je sankcionováno porušení podmínek, za nichž mohl subjekt využít specifických zjednodušení a výhod v rámci propuštění zboží. Vzájemná závažnost porušení těchto povinností je v principu obdobná. Přitom platí, že uvedené celní režimy jsou režimy se zvýšeným prvkem dohledu nad dodržováním souvisejících povinností, resp. uvedená zjednodušení představují jistou formu benefitu pro subjekty, které je využívají. Tomu odpovídá i závažnost porušení těchto povinností a následná možnost uložení sankce (s ohledem na sankcionování více variabilních pochybení je přitom třeba nastavit sankci v návaznosti na nejzávažnější pochybení či jejich kombinace). Důsledky porušení uvedených povinností se přitom do značné míry podobají důsledkům pochybení podle odstavců 1 daných paragrafů.

Sankce postihující neuvedení správných údajů či neposkytnutí správných dokladů správci cla (§ 47 odst. 3 a § 48 odst. 3) může v kontextu rozsahu a objemů mezinárodního obchodu ve svém důsledku přinést rozsáhlé fiskální dopady v podobě ztížení či znemožnění stanovení cla, resp. s ním souvisejících spotřebních daní a daně z přidané hodnoty. Závažností svých dopadů může takové jednání subjektu mít výrazný kvantitativní rozměr, jehož dopady mohou být srovnatelné s dopady cílených úniků na vnitrostátních daních. Důsledky pochybení administrativního charakteru, která subjekt sám oznámil, resp. odstranil, se snaží změkčit úprava § 52 odst. 3 písm. b) nového celního zákona. Na straně druhé nelze v případě předmětného správního deliktu provést snížení horní hranice sankce, neboť by tím hrozila nemožnost adekvátního postihu těch deliktních jednání, která mají výrazný fiskální dopad.

Jako specifická sankce je u správních deliktů právnických a podnikajících fyzických osob navržen zákaz činnosti, a to pouze u závažnějších protiprávních jednání. V praxi lze předpokládat jeho uložení pouze v případě opakovaného úmyslného jednání právníké nebo podnikající fyzické osoby nebo v případě velmi závažného porušení právních předpisů, kdy škodlivost tohoto protiprávního jednání přesahuje možnosti uložení pokuty. Jednalo by se o zcela výjimečný institut, který umožní správcům cla zejména vyloučit daný subjekt (deklaranta) ze zastupování v celním řízení. Tento druh sankce by současně působil jako preventivní opatření.

K § 47:

Navržené ustanovení upravuje přestupky fyzických osob.

K § 48:

Navržené ustanovení upravuje správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob.

8. 2 Propadnutí a zabrání věci

K § 49:

Navrhované ustanovení upravuje možnost propadnutí zadržené věci. To je možné uložit pouze tehdy, pokud byl současně spáchán správní delikt. Tato skutečnost znamená, že nelze uložit propadnutí věci osobě, jež se nedopustila správního deliktu. Účelem navrhovaného ustanovení je odebrat věc ze sféry pachatele správního deliktu.

K tomu, aby mohlo být uloženo propadnutí věci, musí být splněna také podmínka, že věc náleží pachateli správního deliktu a byla ke spáchání správního deliktu užita nebo byla správním deliktem získána nebo byla nabyta za věc správním deliktem získanou.

Jako moderační prvek je upraveno pravidlo, podle něhož propadnutí věci nelze uložit, je-li hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze správního deliktu. Nepoměr musí z logiky věci znamenat, buď že správní delikt byl natolik málo závažný, že předmětná věc má vůči němu mnohem vyšší hodnotu, nebo byla role věci při spáchání správního deliktu zanedbatelná. V obou případech by tak nebylo přiměřené uložit její propadnutí.

K § 50:

Zabrání věci slouží jako zástupný institut k propadnutí věci s tím, že na rozdíl od propadnutí se nejedná o sankci, ale o ochranné opatření. Věc lze zabrat, jestliže náleží pachateli, kterého nelze za správní delikt stíhat nebo nenáleží pachateli správního deliktu nebo mu nenáleží zcela anebo vlastník věci není znám. Zabrání věci tak nastupuje pouze tehdy, není-li dle § 49 možné uložit propadnutí věci, přesto jím však lze dosáhnout stejného efektu, a to že věc přejde ze sféry, kde došlo k jejímu protizákonnému užívání, do sféry státu.

Stejně jako u propadnutí věci, nelze využít tohoto institutu, je-li hodnota věci v nápadném nepoměru k povaze správního deliktu. Stejně tak nelze o zabrání věci rozhodnout, jestliže od jednání, které má znaky správního deliktu, uplynuly 2 roky, což reflektuje charakter zabrání věci jako ochranného opatření.

K § 51:

Propadlá nebo zabraná věc připadá státu a bude tak fyzicky i právně odňata ze sféry jejího vlastníka, kde s ní bylo nakládáno v rozporu se zákonem (ať již z vůle vlastníka či nikoliv). Tím bude splněn primární účel obou těchto institutů. Příslušné k hospodaření s věcí je na základě § 11 odst. 1 písm. a) zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, ve znění pozdějších předpisů, Generální ředitelství cel, neboť se jedná o majetek, který připadl státu v souvislosti s porušením celních předpisů anebo na základě těchto předpisů.

Dovoluje-li to povaha propadnuté nebo zabrané věci, může být zničena. Samotné zničení věci se provede pod dohledem tříčlenné komise Generálního ředitelství cel (správce cla v tomto případě) a o zničení věci bude sepsán protokol. Generální

ředitelství cel může výkonem konkrétní pravomoci pověřit osoby zařazené na jednotlivých celních úřadech a lze očekávat, že tato situace nastane i v tomto případě (situace bude pravděpodobně ošetřena pomocí vnitřního předpisu Celní správy ČR – viz § 16 zákona o Celní správě ČR), byť propadlá nebo zabavená věc patří státu a formálně s ní nakládá právě Generální ředitelství cel. Náklady spojené se správou a zničením propadlé nebo zabrané věci je státu povinen nahradit pachatel správního deliktu, není-li ho, vlastník věci, a není-li ho, osoba, které byla věc zadržena.

Pokud jde o použitou terminologii, na rozdíl od úpravy celního zákona z roku 1993 se nehovoří o propadnutí či zabrání zboží, neboť tyto instituty se mohou týkat i jiné věci (viz dopravní prostředek zadržený podle § 39).

8. 3 Společná ustanovení ke správním deliktům

K § 52:

V rámci společných ustanovení ke správním deliktům se navrhovaný odstavec 1 týká odpovědnosti právnické a podnikající fyzické osoby za správní delikt, přičemž vylučuje vznik této odpovědnosti v případě, že právnická osoba nebo podnikající fyzická osoba prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení právní povinnosti zabránila. V případě prokázání této skutečnosti právnická nebo podnikající fyzická osoba za správní delikt neodpovídá. Pro přestupky tato skutečnost vyplývá z obecné úpravy zákona o přestupcích.

Ustanovení odstavce 2 upravuje případy, kdy odpovědnost pachatele správního deliktu zaniká. Předně tak určuje délku subjektivní i objektivní lhůty, ve které je možné proti pachateli zahájit řízení o správním deliktu, a po jejímž uplynutí tak dochází k zániku odpovědnosti této osoby. Lhůty jsou stanoveny na 2 roky ode dne, kdy se správní orgán o správním deliktu dověděl (subjektivní lhůta) a na 6 let ode dne, kdy byl správní delikt spáchán (objektivní lhůta).

Odpovědnost pachatele za správní delikt zaniká také ve specifickém případě nápravy následků uvedení chybných údajů v celním prohlášení a jiných obdobných prohlášeních a oznámeních podle přímo použitelného předpisu Evropské Unie. V konkrétní rovině se jedná o správní delikty podle § 47 odst. 3 písm. b) a § 48 odst. 3 písm. b) nového celního zákona, spočívající v poskytnutí správcí cla nesprávného údaje nebo dokladu v rozporu s přímo použitelným předpisem Evropské Unie. Podmínkami zániku odpovědnosti jsou skutečnosti, že pachatel:

- oznámil správcí cla nesprávnost v jím podaném prohlášení nebo oznámení,
- toto oznámení provedl do 60 dnů po právní moci rozhodnutí, kterým je ukončeno celní řízení, pokud měla nesprávnost vliv na výši stanoveného cla (pokud nikoliv, lze oznámení provést bez časového omezení) a
- poskytl veškerou součinnost k opravě tohoto prohlášení nebo oznámení.

Tato úprava cílí na specifická administrativní pochybení, která vznikají v rámci celních řízení a v jejichž případě je třeba motivovat subjekty, které se pochybení dopustily, k jeho odstranění. Modelový příklad situace, na kterou právní úprava cílí, lze popsat takto:

- subjekt provádí obchodní operace či úkony velkého kvantitativního objemu (např. až desetitisíce ročně) – jde např. o výrobce spotřebního či strojírenského zboží, který dováží velké množství součástek pro svoji

výrobu,

- dojde k pochybení v údajích uváděných v rámci celního prohlášení – pochybení administrativního charakteru např. v důsledku nesouladu dokumentace, nesouladu druhu zboží nebo změny dodacích a jiných podmínek,
- pochybení často mají vliv na výši stanoveného cla, popř. spolu s ním spravované daně (mohou se např. promítnout do sazebního zařazení zboží, na jehož základě je stanovováno clo),
- jedná se o objektivně existující pochybení daného subjektu, který neuvedl správné údaje v celním prohlášení,
- nejedná se o bagatelní pochybení (kdy nejsou vůbec naplněny znaky správního deliktu), neboť se (např. s ohledem na kvantitu daných operací) jedná buď o větší množství chybných údajů, anebo o pochybení mající fiskální efekt – tím je naplněn materiální znak správního deliktu v podobě vzniku újmy na chráněném zájmu, resp. škodlivosti daného jednání,
- není zpochybněna skutečnost, že daný subjekt za uvedené pochybení skutečně odpovídá, přičemž nelze aplikovat obecný princip, podle něhož subjekt za správní delikt neodpovídá, pokud prokáže vynaložení veškerého relevantního úsilí k zabránění správnímu deliktu (viz navržený odstavec 1 § 52 nového celního zákona) – pochybení je důsledkem jednání subjektu, který všemi daty, která měl v celním prohlášení uvést, skutečně disponoval, a tedy měl a mohl zabránit pochybení. Skutečnost, že došlo k administrativnímu pochybení v rámci většího objemu poskytovaných dat, nelze v principu považovat za důvod obecné liberace podle odstavce 1 § 52 nového celního zákona,
- pochybení jsou zpravidla daným subjektem zjištěna až následně např. aplikací interních diagnostických programů; poté subjekt aktivně oznámí pochybení správci cla a součinní při jeho odstranění. Za současné úpravy nicméně tento jeho postup nemá vliv na vznik odpovědnosti za správní delikt jako takové (může se promítnout toliko do rozhodování o výši sankce). Rovněž institut upuštění od potrestání není pro řešení zcela vhodný, neboť vyžaduje projednání správního deliktu. Navržené řešení v podobě zániku odpovědnosti při splnění daných podmínek tak současně snižuje administrativní zátěž jak dotčených subjektů, tak správců cla.

Lze tedy shrnout, že navržená úprava zániku odpovědnosti míří na případy dodatečného odhalení administrativních pochybení v rámci celního prohlášení, která nemusejí mít bagatelní charakter a jdou plně k tíži dotčené osoby, která je však sama odhalila, oznámila a podílela se na odstranění jejich následků.

V případě, že předmětná nesprávnost má vliv na výši stanoveného cla, je však uvedený zánik odpovědnosti – v zájmu zamezení zneužití tohoto institutu k „půjčování peněz“ na úkor veřejného rozpočtu – časově omezen pouze na případy, kdy je nesprávnost oznámena do 60 dnů po skončení celního řízení. Nicméně i v případě, že není možné připustit zánik odpovědnosti proto, že oznámení a odstranění následků pochybení následovalo až po uplynutí uvedené lhůty, přináší navržená právní úprava v odstavci 3 benefit v podobě snížení horní hranice výše pokuty, která může být za delikt uložena, na 10 % hranice, která jinak pro dané správní delikty platí (namísto 4 mil. Kč lze uložit maximálně 400 000 Kč). Tímto

způsobem by mělo dojít k obecnému snížení výše všech ukládaných pokut v daných případech, neboť nejvyšší možnou pokutu lze ukládat pouze za relativně nejzávažnější pochybení z dané množiny, zatímco pro méně závažná pochybení by měla být vyhrazena nižší výše pokuty. Snížení horní hranice výše pokuty tak má z principu za důsledek nové „rozvrstvení“ pokut v rámci zákonného intervalu podle závažnosti postihovaných jednání, a tedy i poměrné snížení jejich obvykle ukládané výše. Vzhledem k tomu, že pokuta v daném případě má především za cíl postihnout škodlivý následek v podobě pozdní úhrady cla, mělo by být při ukládání pokuty v konkrétním případě přihlédnuto především k obecné zákonné výši úroku z prodlení jako „ceny peněz“ (byť úrok z prodlení v případě, že clo je doměřeno na žádost subjektu, podle čl. 114 odst. 2 celního kodexu Unie nevzniká).

Pokud jde o bagatelní případy administrativních pochybení v rámci podaných celních prohlášení a jiných obdobných prohlášení a oznámení, jak již bylo uvedeno výše, nemusí se v konkrétním případě vůbec jednat o správní delikt, neboť nemusí pochybení nabýt takové intenzity, aby byl naplněn materiální znak správního deliktu. Zmínit je třeba rovněž případy, kdy je sice vznik odpovědnosti za správní delikt dán, avšak lze upustit od uložení sankce, neboť již samotné projednání správního deliktu postačí k nápravě pachatele (viz § 54 odst. 2 nového celního zákona). V zájmu snížení administrativní zátěže správce cla i pachatele správního deliktu je dále třeba poukázat na možnosti využití některých zjednodušujících procesních institutů, (např. příkaz podle § 150 správního řádu).

Navržený odstavce 4 konečně stanoví, že odpovědnost za správní delikt podle odstavce 2 písmene b) zaniká i v případě, že oznámení nesprávnosti a součinnost poskytla osoba, která odpovídá za celní dluh společně a nerozdílně společně s pachatelem. Tato úprava cílí zejména na případy, kdy deklarantem byl jiný spoludlužník, než ten, který naplnil podmínky zániku odpovědnosti.

K § 53:

Pravidla určení místní příslušnosti podle tohoto ustanovení jsou speciální úpravou vůči správnímu řádu a stanoví místní příslušnost správce cla (celního úřadu) k projednání správního deliktu na základě pravidel, která se osvědčila v praxi celních orgánů (viz stávající § 298 celního zákona z roku 1993). Dané ustanovení tak zachovává stávající stav.

K § 54:

Navržená pasáž upravuje obvyklá obecná ustanovení o druhu sankce za správní delikty a o určení její výše. Většina těchto pravidel je normována napříč právním řádem. Konkrétně se jedná o pravidla, podle nichž se při určení výše pokuty přihlédne k závažnosti správního deliktu, zejména ke způsobu jeho spáchání, k jeho následkům a k okolnostem, za nichž byl spáchán. Dále je upravena možnost upustit od uložení sankce za správní delikt v případě, že vzhledem k závažnosti správního deliktu, okolnostem jeho spáchání a osobě pachatele lze důvodně očekávat, že již samotné projednání věci před správcem cla postačí k jeho nápravě. Jako speciální úprava vůči zákonu o přestupcích se umožňuje v blokovém řízení za přestupky podle nového celního zákona uložit pokutu do 10 000 Kč (podle obecné úpravy pouze do 5 000 Kč). Tato možnost lépe odpovídá v současnosti využívaným vyšším sankcím za přestupky v oblasti dovozu zboží.

Za vybrané správní delikty lze spolu s pokutou uložit zákaz činnosti. Správce cla

může až na dobu dvou let fakultativně uložit zákaz činnosti, pokud byl správní delikt spáchán touto činností nebo v souvislosti s ní. Třetí podmínkou je stav, kdy s přihlédnutím k závažnosti správního deliktu a okolnostem jeho spáchání nepostačí uložení pokuty. Zákaz činnosti může být formulován různým způsobem, vždy se však musí jednat o činnost, jejíž provozování je spojeno určitou formou specifického oprávnění ze strany veřejné moci (povolení, licence atd.). Zákaz se tak může vztahovat typicky k předmětu činnosti podle určitého živnostenského oprávnění nebo k předmětu povolení vydaného správcem cla na základě celního kodexu Unie a jiných celních předpisů. Zákaz činnosti automaticky vede k faktickému suspendování daného povolení či oprávnění, neboť – i když nebylo dosud formálně zrušeno – nelze na jeho základě danou činnost legálně realizovat. Zákaz činnosti je pak zpravidla formálním důvodem zrušení příslušného povolení či oprávnění standardním zákonným postupem.

K § 55:

Navržené ustanovení normuje obvyklá pravidla pro splatnost pokuty za správní delikt (do 30 dnů ode dne, kdy nabylo právní moci rozhodnutí, jímž tato pokuta byla uložena). Rovněž je normováno rozpočtové určení pokuty jako peněžitého plnění, které je příjmem státního rozpočtu.

9. Údaje pro statistické účely

9. 1 Obecná ustanovení o údajích pro statistické účely

K § 56:

Část devátá upravuje sběr, zpracování a poskytování údajů pro statistické účely, které správce cla zabezpečuje obecně především ve dvou oblastech:

- v oblasti mezinárodního obchodu Evropské unie (tzv. Extrastat),
- v oblasti obchodu mezi členskými státy Evropské unie (tzv. Intrastat).

V konkrétní rovině se jedná o statistické údaje:

- o zboží, které bylo propuštěno do celního režimu,
- o zboží, u kterého vznikla daňová povinnost ke spotřební dani,
- o obchodu se zbožím mezi Českou republikou a jinými členskými státy Evropské unie, jejichž rozsah a způsob vykazování stanoví nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 638/2004, o statistice Společenství obchodu se zbožím mezi členskými státy a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3330/91, v platném znění (dále jen „nařízení č. 638/2004“),
- o dovozu a vývozu zboží ze strany námořních přepraveců podle nařízení (ES) č. 515/97, o vzájemné pomoci mezi správními orgány členských států a jejich spolupráci s Komisí k zajištění řádného používání celních a zemědělských předpisů.

Současně disponuje správce cla pravomocí prověřovat plnění povinností souvisejících se sběrem, zpracováním a poskytováním údajů pro statistické účely. S ohledem na podřízení nového celního zákona režimu daňového řádu lze v daném ohledu využít obecnou úpravu daňové kontroly (a to v modifikované formě daňové kontroly prováděné v případě kontroly po propuštění zboží, jejíž obdobné použití

stanoví odstavec 3 navrženého ustanovení), popřípadě postupu k odstranění pochybností podle daňového řádu.

Vzhledem k aplikaci obecného procesního režimu daňového řádu dochází v dané oblasti ke změně koncepce postihu porušení povinností. Namísto stávající sankce za správní delikt bude porušení povinností nově postihováno pokutou za nesplnění povinnosti nepeněžitě povahy podle § 247a odst. 1 daňového řádu, neboť všechny relevantní povinnosti mají povahu povinností oznamovacích nebo evidenčních, k jejichž postihu je v rámci daňového řádu normována právě předmětná pokuta. Nový celní zákon tak pouze stanoví, že horní hranice výše dané pokuty činí 1 mil. Kč, což odpovídá stávající horní hranici výše pokuty za správní delikt (zatímco pokutu podle § 247a odst. 1 daňového řádu lze obecně uložit pouze do výše 500 000 Kč).

9. 2 Vykazování údajů o obchodu se zbožím mezi Českou republikou a jinými členskými státy Evropské unie

Zatímco konkrétní úprava vykazování údajů v oblasti tzv. Extrastatu je s výjimkou kompetenčních a sankčních otázek plně upravena přímo použitelným evropským právem, v případě vykazování údajů v oblasti tzv. Intrastatu (vykazování statistických údajů o obchodu se zbožím mezi Českou republikou a ostatními členskými státy Evropské unie) tomu tak není. Vybrané otázky, které neupravuje nařízení č. 638/2004, je proto třeba normovat v národní právní úpravě. V současnosti je tato problematika řešena jak ustanovením § 319 celního zákona z roku 1993, tak vyhláškou č. 201/2005 Sb., o statistice vyváženého a dováženého zboží a způsobu sdělování údajů o obchodu mezi Českou republikou a ostatními členskými státy Evropských společenství, ve znění pozdějších předpisů. Na zákonné úrovni by tato problematika měla být nově upravena v hlavě II části deváté nového celního zákona, a to v podstatě bez významnějších věcných změn. Některá ustanovení stávající vyhlášky č. 201/2005 Sb. by nicméně měla být přesunuta na zákonnou úroveň, neboť je lze vnímat jako normy dotýkající se práv a povinností jejich adresátů.

K § 57:

Povinným subjektem je v případě vykazování údajů zpravodajská jednotka. Zpravodajskou jednotkou je osoba, která je podle nařízení č. 638/2004 povinna vykazovat údaje. Zpravodajská jednotka je povinna se registrovat, přičemž na tuto registraci se vzhledem k obecnému subsidiárnímu použití daňového řádu pro celý nový celní zákon uplatní obecná úprava registračního řízení podle § 125 a násl. daňového řádu (zejména přihláška k registraci, specifický postup k odstranění pochybností v registračních údajích, rozhodnutí v registračním řízení, povinnost oznamovat změny v registračních údajích). Přihláška k registraci je přitom tzv. formulářovým podáním ve smyslu § 72 odst. 1 daňového řádu. Podává se na tiskopise vydaném Ministerstvem financí nebo na tiskovém výstupu z počítačové tiskárny, který má údaje, obsah i uspořádání údajů shodné s tímto tiskopisem. Přihlášku lze podat i v podobě datové zprávy ve formátu a struktuře zveřejněné správcem daně odeslané způsobem uvedeným v § 71 odst. 1 nebo 3 daňového řádu. Na podání přihlášky se rovněž uplatní pravidla o obligatorním podání v elektronické formě podle § 72 odst. 4 daňového řádu.

Jako speciální pravidlo je stanovena úprava identifikačního čísla registrované zpravodajské jednotky, kterým je daňové identifikační číslo, pokud bylo dané zpravodajské jednotce již dříve přiděleno. V opačném případě jí bude přiděleno v rámci registrace zpravodajské jednotky (a to dle stejných pravidel, jako daňové

identifikační číslo – srov. § 130 daňového řádu).

Dalším specifickým pravidlem je norma, podle níž správce cla provede případnou změnu registračních údajů pouze ve svém informačním systému (na rozdíl od ustanovení § 129 odst. 4 daňového řádu, které předpokládá tuto změnu ve formě úředního záznamu).

Podle nařízení č. 638/2004 se údaje vykazují zvlášť pro přijetí a zvlášť pro odeslání zboží. Registrace zpravodajské jednotky se přitom bude vztahovat vždy k jednomu z těchto vykazování, neboť i vznik povinnosti vykazovat údaje se posuzuje v obou případech zvlášť. Rozlišení mezi oběma případy bude provedeno prostřednictvím přihlášky k registraci jako formulářového podání podle § 72 odst. 1 daňového řádu.

Nový celní zákon v rámci ustanovení § 70 odst. 2 zmocňuje vládu k vydání prováděcího nařízení v oblasti statistiky zahraničního obchodu, který bude zejména konkretizovat okruh vykazovaných údajů a náležitosti dokladu pro statistické účely, jehož prostřednictvím se vykazování provádí. Toto řešení odpovídá stávající vyhlášce č. 201/2005 Sb.

K § 58:

Navržený § 58 v odstavcích 1 a 2 stanoví, že údaje se vykazují za referenční období, kterým je kalendářní měsíc. Současně je v odstavcích 3 a 4 upraven časový úsek, po který jsou (za jednotlivé měsíce) údaje vykazovány. Klíčové pro vznik povinnosti vykazovat údaje je zejména dosažení zpravodajskou jednotkou tzv. prahu pro vykazování, od něhož se odvozuje počátek období, kdy povinnost vykazovat trvá. Tyto prahy rovněž upraví prováděcí nařízení vlády (srov. § 70 odst. 2 písm. c) nového celního zákona), a to zvlášť pro přijetí a odeslání zboží.

V odstavci 5 se zároveň upravuje způsob vykazování statistických údajů, který probíhá elektronicky ve formátu a struktuře zveřejněné správcem cla (srov. § 56 odst. 1 písm. b) daňového řádu) a uskutečňuje se nejpozději dvanáctý pracovní den měsíce následujícího po skončení daného referenčního období.

K § 59:

Ustanovení v odstavci 1 zavádí zjednodušená pravidla pro vykazování v případě, že se jedná o zpravodajskou jednotku, která dosáhla prahu pro vykazování pouze jednorázově. V takovém případě se údaje vykazují pouze za referenční období, v němž byly prahy dosaženy. Jednorázovým dosažením prahu se podle výslovného ustanovení odstavce 2 a za v něm uvedených podmínek rozumí také rozložení jedné zásilky zboží, popř. dodání součástí jednorázově dodaného zboží.

V případě jednorázového dodání zboží je možné vykazovat údaje též v listinné podobě, pokud zpravodajské jednotce nevznikla povinnost současně vykazovat jiné údaje ve standardním režimu (např. zpravodajská jednotka je povinna pravidelně vykazovat údaje o přijatém zboží, neboť pravidelně dosahuje prahu pro přijetí zboží, avšak současně došlo k jednorázovému dosažení prahu pro odeslání zboží). V případě využití možnosti vykazovat údaje v listinné podobě se konec lhůty pro vykazování posouvá na desátý pracovní den měsíce následujícího po skončení daného referenčního období. Vzor dokladu pro statistické účely v listinné podobě bude rovněž upraven prováděcím nařízením vlády (srov. § 70 odst. 2 písm. b) nového celního zákona).

K § 60:

Ustanovení upravuje jednak povinnost zpravodajské jednotky dodatečně vykázt správci cla opravené nebo chybějící údaje (včetně subjektivní lhůty pro toto vykázání), a jednak dvouletou lhůtu pro uchovávání dokumentace k vykázaným údajům (tato lhůta koresponduje se lhůtou pro prověřování plnění povinností ze strany správce cla podle § 61). Způsob vykazování opravených nebo chybějících údajů bude rovněž upraven prováděcím nařízením vlády (srov. § 70 odst. 2 písm. c) nového celního zákona).

K § 61:

Zavádí se specifická dvouletá lhůta, ve které lze ze strany správce cla prověřovat plnění povinností souvisejících se sběrem, zpracováním a poskytováním údajů (zpravidla režimem modifikované daňové kontroly – viz výše).

10. Společná ustanovení

Navrhovaná část desátá obsahuje normy, které jsou svoji povahou společné předchozím částem návrhu zákona, tj. nelze rozlišovat, zda se týkají pouze správy cla, pouze celního řízení apod.

K § 62:

Navrhované ustanovení upravuje specifickou problematiku nepřímého zastoupení, neboli situaci, kdy si zmocněnec zvolil celního zástupce na základě nepřímého zastoupení, kdy zástupce jedná svým jménem na účet zastoupeného. Daňový řád institut nepřímého zastoupení speciálně neupravuje, přičemž nepřímého zástupce je třeba podřadit pod osobu, která plní povinnosti stanovené daňovým subjektům podle § 20 odst. 3 daňového řádu. Celní kodex Unie normuje v případě nepřímého zástupce solidární odpovědnost za celní dluh vedle zastoupeného. Vzhledem k této speciální konstrukci je třeba zvlášť normovat pravidla pro:

- doručování, a to na principu, podle něhož se písemnost doručená zástupci považuje za písemnost doručenou též zastoupenému, neboť v praxi (v situaci, kdy správce cla fakticky komunikuje pouze s nepřímým zástupcem) nutnost doručení zastoupenému vede k řadě praktických komplikací,
- vyloučení možnosti ukončení nepřímého zastoupení nebo změny nepřímého zástupce, pokud se nepřímý zástupce stal deklarantem v konkrétním celním řízení (tato změna by ostatně byla jen stěží proveditelná s ohledem na to, že status určité osoby jako deklaranta je důsledkem objektivně dané skutečnosti, kterou je podání celního prohlášení a kterou již nelze následně změnit). Celní kodex Unie nepředpokládá – už jen s ohledem na vznik solidární odpovědnosti nepřímého zástupce za celní dluh – možnost ukončení nebo změny nepřímého zastoupení. Změna nepřímého zastoupení je tak možná pouze před tím, než v dané věci bylo podáno celní prohlášení. Analogicky je též vyloučeno, aby v případě, že celní prohlášení podal sám subjekt (tj. nikoliv jeho zástupce), bylo následně v dané věci sjednáno nepřímé zastoupení.

Úprava přímého zastoupení není uvedenými pravidly nijak dotčena.

K § 63:

Navrhuje se možnost správce cla přijmout úhradu cla i v jiné měně než české, a to v případě, kdy nemůže být úhrada v české měně provedena. Jedná se o ustanovení relativně technického charakteru, které opět není novým pravidlem, ale vychází ze stávajícího § 270 odst. 7 celního zákona z roku 1993. Jestliže v souvislosti s touto úhradou vzniknou správci cla náklady za směnu, navýší se o tyto náklady celková výše úhrady. Použije se kurs vyhlášený Českou národní bankou pro den, kdy je úhrada prováděna.

K § 64:

Stanoví se povinnost držitele rozhodnutí uhradit náklady řízení ve věci závazné informace za poskytnutí zvláštních služeb podle čl. 52 celního kodexu Unie. Tyto náklady budou jako paušální stanoveny vyhláškou Ministerstva financí – viz § 70 odst. 1 písm. f) nového celního zákona.

K § 65:

Ustanovení je obecnou procesní úpravou pro náhradu nákladů, tam kde nový celní zákon nebo přímo použitelný evropský předpis ukládá subjektu jejich úhradu. Jedná se o náhradu nákladů v souvislosti se zadržením zboží a dopravního prostředku a následnými opatřeními (prodej, zničení, přenechání, propadnutí či zabránění věci), přičemž povinnost náklady nahradit je upravena ve spojení s jednotlivými uvedenými instituty – viz § 43 a § 51 odst. 3 nového celního zákona a čl. 198 celního kodexu Unie (např. náklady hrazené osobou, jež měla splnit příslušné povinnosti nebo jež celním orgánům neumožnila dohled nad zbožím, náklady deklaranta pokud zboží v přiměřené lhůtě po propuštění nebylo vyzvednuto nebo náklady osoby, která zboží přenechá ve prospěch státu). Do množiny nákladů patří také náklady řízení ve věci závazné informace podle § 64.

Náklady se nehradí v případě, že jejich výše nedosahuje 100 Kč. Důvodem této úpravy je požadavek hospodárnosti, neboť součet nákladů jak na straně příslušného orgánu (stanovení náhrady nákladů, doručení tohoto rozhodnutí a případné následné vymáhání), tak na straně subjektů, může značně přesáhnout výnos z této pohledávky, pokud se náklady pohybují v částce nižší než 100 Kč.

Splatnost těchto nákladů je do 30 dnů ode dne oznámení rozhodnutí o jejich výši povinné osobě. Náhradu nákladů lze stanovit nejdéle v subjektivní lhůtě 1 roku od konce kalendářního roku, ve kterém se o nich správce cla dozvěděl, případně v objektivní lhůtě 3 let od konce kalendářního roku, ve kterém tyto náklady vznikly.

K § 66:

Navrhuje se stanovit, že při správě cla nebude aplikováno ustanovení § 254 daňového řádu, jež upravuje úrok z neoprávněného jednání správce daně (respektive správce cla). Důvodem této skutečnosti je zavedení institutu specifického úroku celním kodexem Unie, který plní obdobnou úlohu, jako úrok z neoprávněného jednání správce daně, přičemž úpravu celního kodexu Unie v této věci je třeba vnímat jako komplexní. Současně je třeba na jisto postavit, že tyto úroky nevznikají vedle sebe.

Podle čl. 116 odst. 6 celního kodexu Unie obecně platí, že celní orgány v případě vrácení cla nejsou povinny platit úrok. Úrok však musí být zaplacen, jestliže rozhodnutí o vrácení cla nebylo provedeno do tří měsíců ode dne přijetí tohoto

rozhodnutí, s výjimkou případů, kdy nedodržení lhůty bylo mimo kontrolu celních orgánů. V takových případech se úrok platí od data uplynutí tříměsíční lhůty do doby, než je clo vráceno. Úroková sazba se stanoví v souladu s čl. 112 odst. 2 celního kodexu Unie, podle něhož se v členských státech, jejichž měnou není euro, sazba úroku rovná úrokové sazbě použité v první den daného měsíce národní centrální bankou během jejich hlavních finančních operací, zvýšené o jeden procentní bod.

Je-li uvedený úrok v konkrétním případě vzhledem ke vzniklé škodě nepostačující, není vyloučeno, aby se dotčený subjekt nad jeho rámec domáhal náhrady podle zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů.

K § 67:

Návrh zákona připouští specifickou možnost, že propadlá, zabraná nebo přenechaná věc nebude prodána ani zničena postupem podle § 51 nového celního zákona. Tato možnost spočívá v tom, že příslušná organizační složka státu může tyto věci držet, skladovat a používat pro potřeby výuky, výcviku, zkoušek a expertizní činnosti nebo pro výkon jiné činnosti v rámci působnosti správce cla. Jedná se o praktické ustanovení, které ve svém důsledku může zlepšit boj proti porušování povinností stanovených tímto zákonem a zároveň u tohoto institutu nelze očekávat zvýšené finanční náklady. Příslušnou organizační složkou státu je v daném případě Generální ředitelství cel, které je jako jediné v rámci soustavy orgánů Celní správy České republiky oprávněno nakládat s majetkem státu, a to i ve prospěch podřízených celních úřadů.

K § 68:

Navrhované ustanovení vychází z obdobné úpravy stávajícího celního zákona z roku 1993 (viz § 325). Explicitně se stanoví, že jestliže správce cla vykonává působnost podle jiného zákona, použijí se při výkonu této působnosti ustanovení o provádění celního dohledu, a to samozřejmě za podmínky, že jiný zákon, upravující danou působnost neobsahuje speciální úpravu. Dané ustanovení je praktickým krokem, který reaguje na skutečnost, že množství jiných zákonů, které regulují pohyb specifického zboží, předpokládají, že kontrolu tohoto zboží budou provádět mimo jiné celní orgány. Jedná se typicky o zboží, jehož pohyb je z různých důvodů omezen (např. zbraně, předměty historické hodnoty atd.). V těchto případech je třeba provést obecné sjednocení procesních postupů na bázi postupů celního dohledu.

K § 69:

Navrhované ustanovení upravuje problematiku svobodných pásem, která jsou spojena s celním režimem svobodného pásma, v návaznosti na čl. 243 a násl. celního kodexu Unie. Podle čl. 243 odst. 1 mohou členské státy některé části celního území Unie prohlásit za svobodná pásma, přičemž pro každé svobodné pásmo členský stát určí zeměpisné vymezení a místa vstupu a výstupu. Podle čl. 243 odst. 3 a 4 celního kodexu Unie musí být svobodná pásma ohrazena a obvod a místa vstupu do svobodného pásma a výstupu z něj podléhají celnímu dohledu. Osoby, zboží a dopravní prostředky vstupující do svobodných pásem nebo z nich vystupující mohou být podrobeny celním kontrolám. Podle čl. 244 odst. 2 a 3 celního kodexu Unie platí, že s výhradou celních předpisů je ve svobodném pásmu povolena jakákoli

průmyslová či obchodní činnost nebo poskytování služeb. Provozování těchto činností a poskytování služeb musí být předem oznámeno celním orgánům. S ohledem na povahu daného zboží nebo potřeby celního dohledu či požadavky na bezpečnost a zabezpečení mohou celní orgány uvedené činnosti provozované ve svobodném pásmu zakázat nebo omezit.

Navržené ustanovení § 69 nového celního zákona jako formu prohlášení části území České republiky za svobodné pásmo upravuje institut opatření obecné povahy podle správního řádu, který správce cla vydá na podnět osoby, která bude provozovatelem tohoto svobodného pásma. O institutu opatření obecné povahy v obecné rovině viz výše odůvodnění k § 13. V případě stanovení svobodného pásma je tento institut zvolen s ohledem na skutečnost, že prohlášení části území za svobodné pásmo zavazuje neurčitý okruh adresátů. Současně je třeba stanovit technické, provozní, skladovací, evidenční a další podmínky výkonu činnosti ve svobodném pásmu zajišťující dodržování celních předpisů a řádný výkon celního dohledu. Tyto podmínky nicméně musí být již stanoveny konkrétnímu subjektu, který je provozovatelem svobodného pásma. K jejich stanovení prosto dojde individuálním rozhodnutím správce cla, přičemž je k vydání tohoto rozhodnutí stanovena místní příslušnost správce cla, v jehož obvodu územní působnosti se nachází svobodné pásmo (k samotnému prohlášení části území za svobodné pásmo je příslušný Celní úřad pro Jihomoravský kraj podle § 9 odst. 2 písm. a) zákona o Celní správě ČR).

Podle čl. 244 odst. 1 celního kodexu Unie je ke stavbě budov ve svobodném pásmu zapotřebí předchozího povolení celních orgánů. V navrženém § 69 odst. 3 nového celního zákona se proto stanoví, že rozhodnutí při umisťování a povolování staveb ve svobodném pásmu nelze vydat bez přechozího souhlasného stanoviska správce cla. Toto stanovisko správce cla vydá na základě posouzení rizik pro provádění celního dohledu, přičemž současně zohlední, zda zůstane zachován soulad s opatřením obecné povahy, kterým byla část území prohlášena za svobodné pásmo, resp. zda zůstanou naplněny podmínky, které byly individuálně stanoveny provozovateli svobodného pásma.

11. Závěrečná ustanovení

K § 70:

Návrh nového celního zákona zmocňuje Ministerstvo financí k vydání vyhlášky, která bude tento zákon provádět.

Konkrétně pak Ministerstvo financí stanoví vyhláškou zejména náležitosti a vzor konkrétních dokumentů a podání, užívaných při výkonu agendy podle nového celního zákona, popř. celního kodexu Unie. Vzhledem k tomu, že náležitosti a vzory klíčových dokumentů upravují evropské předpisy, jedná se pouze o partikulární dokumenty, které evropské předpisy nenormují. Jde např. o náležitosti a vzor celního prohlášení pro osoby požívající výsad a imunit podle mezinárodní smlouvy či náležitosti a vzor osvědčení uživatele souborné jistoty.

Dále se předpokládá např. normování doplňujících náležitostí celního prohlášení pro celní, daňové a statistické účely. Jedná se obdobu současné přílohy č. 1 k vyhlášce č. 421/2012 Sb., kterou se provádějí některá ustanovení celního zákona, ve znění pozdějších předpisů.

Konečně je třeba upravit podmínky, za kterých se celní řízení provádí mimo prostor správce cla nebo celní prostor anebo mimo úřední hodiny správce cla pro veřejnost,

a způsob určení výše nákladů za toto provedení (srov. § 14 nového celního zákona).

Návrh nového celního zákona dále zmocňuje vládu, aby svým nařízením stanovila technické aspekty poskytování údajů pro statistické účely v návaznosti na § 56 a následující nového celního zákona, a to včetně okruhu vykazovaných údajů pro statistické účely.

K § 71:

Návrh zákona obsahuje standardní úpravu přechodných ustanovení. Tato přechodná ustanovení se týkají primárně správních deliktů, když je stanoveno, že zahájená řízení o správních deliktech se dokončí podle dosavadní právní úpravy. Obdobná úprava platí též pro řízení o stanovení náhrady nákladů a skladného, které se bude řídit dosavadní právní úpravou. *A contrario* se ostatní řízení či postupy budou řídit již úpravou nově navrhovanou.

Jak je z uvedeného patrné, přechodná ustanovení dopadají toliko na problematiku normovanou národní legislativou. Samotný celní kodex Unie a jeho jednotlivá prováděcí nařízení normují vlastní přechodná ustanovení pro jednotlivé otázky. Od těchto ustanovení se přitom národní legislativa nemůže odchýlit směrem prodloužení aplikace dosavadní úpravy pro vybrané případy (tj. např. pro započatá řízení), neboť takový postup by byl nad rámec adaptace českého právního řádu na uvedené evropské normy.

K § 72:

Ustanovení obsahuje výčet právních předpisů, které budou návrhem zákona zrušeny. Primárně se tak jedná o stávající celní zákon z roku 1993 a jeho novelizace, dále pak o jeho prováděcí předpisy, a v neposlední řadě dojde k odstranění obsoletních historických celních předpisů, které jsou sice součástí právního řádu, avšak z povahy věci již nemohou být aplikovány.

12. Účinnost

K § 73:

Účinnost návrhu zákona se zejména s ohledem na nabytí účinnosti celního kodexu Unie navrhuje na 1. květen 2016, přičemž dodržení tohoto data je nutné k zajištění kompatibility národní úpravy s úpravou evropskou. Výjimku představuje účinnost ustanovení § 56 odst. 2 písm. d), která je vázána až na předpokládanou účinnost změny nařízení (ES) č. 515/97, o vzájemné pomoci mezi správními orgány členských států a jejich spolupráci s Komisí k zajištění řádného používání celních a zemědělských předpisů.

V Praze dne 13. ledna 2016

Předseda vlády:
Mgr. Bohuslav Sobotka v. r.

1. místopředseda vlády a ministr financí:
Ing. Andrej Babiš v. r.