

ASPEKTY CELNÍHO ŘÍZENÍ ČESKÉ REPUBLIKY

APECTS OF CUSTOMS PROCEDURES IN THE CZECH REPUBLIC

Aleš Hes, Ivana Hesová

Anotace

Příspěvek se zabývá podstatnými změnami charakteru činností vykonávaných celní správou v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie, kdy došlo ke transformaci celních orgánů, zejména po zrušení pravidelných celních kontrol na státních hranicích a dále v souvislosti vytvoření nezbytných podmínek pro výkon nových kompetencí, jak při správě spotřebních daní, tak v oblasti kontrolních činností i při formování nové role celních orgánů při ekonomické ochraně státu, resp. zájmů celé Evropské unie.

Klíčová slova

Evropská unie, celní správa, celní řízení, clo, daně, kvóty

Abstract

As a consequence of the substantive change in the character of activities carried out by the Customs Administration in relation to the accession of the Czech Republic to the European Union the transformation of the Customs Authorities was made, particularly after the abolition of regular customs controls at the borders, and also in connection with the need to establish necessary conditions for the management of new competences, both in the field of excise duties and control activities and formulation of new role of customs authorities in the economic protection of the state like the interests of the whole European Union.

Key words

European Union, customs administration, customs procedures, duties, taxes, quotas

ÚVOD

Celní řízení České republiky /ČR/ prošlo v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie /EU/ 1. května 2004 významnými změnami, a to nejen institucionálními, personálními, ale zejména kompetenčními, které jsou svým rozsahem a dopadem na české dovozce i vývozce největší v jeho novodobé historii. Změny, které obzvláště v oblasti personální byly ukončeny teprve v minulém roce 2005, ovlivňují a do budoucna budou ještě ovlivňovat působnost všech orgánů celní správy i provádění úkolů, které celní správa plní.

V důsledku těchto podstatných změn došlo k výrazné transformaci administrativy zahraničního obchodu ČR, zejména po zrušení celních kontrol na státních hranicích a dále v souvislosti s vytvořením nezbytných podmínek pro výkon nových kompetencí jak při správě cel, spotřebních daní, tak v oblasti kontrolních činností (například zajištění ochrany práv duševního vlastnictví, životního prostředí a přírody, včetně ohrožených druhů živočichů a rostlin dle mezinárodní úmluvy CITES, ochrana společnosti před nelegálními dovozy drog, zbraní, nebezpečných odpadů a zboží dvojího určení). Došlo k formování nové role celních orgánů při ekonomické ochraně státu a zájmů celé EU. To představovalo především soulad v jejich přístupech k administrativě a výkaznictví, ke komunikaci s dovozci a vývozci a k informační konjunkci s unijními pravidly a podmínkami. Toto rozložení role orgánů celní správy vytváří nové aspekty celního řízení v podmínkách českého celnictví.

CÍL A METODIKA

Hlavním cílem příspěvku je analyticky postihnout hlavní změny, ke kterým došlo v ČR v oblasti celního řízení v souvislosti s jejím členstvím v EU a které ovlivňují podmínky zahraničního obchodu českých subjektů. Vznikly nové aspekty vývozu a dovozu v důsledku aproximace unijních právních norem do právního systému ČR. Tyto aspekty se staly pro podnikatelské subjekty důležitým konkurenčním kritériem jak v rámci EU, tak třetích zemí, se kterými dříve ČR měla výhodnější bilaterální smlouvy než má EU. Aspekty se týkají především:

- ▶ administrativy a výkaznictví mezinárodní výměny zboží v ČR,
- ▶ komunikace s vývozci a dovozci,
- ▶ informační konjunkce s unijními podmínkami.

Příspěvek je metodicky zkonstruován pomocí analytických, komparačních, dedukčních a syntetických metod.

VÝSLEDKY

Zahraniční obchod ČR lze hodnotit v současné době její ekonomické otevřenosti v rámci EU z různých hledisek a pohledů. Rostoucí úloha mezinárodní směny v jednotlivých zemích si vyžádala v ČR přijetí určitých faktorů, kterými lze mezistátní výměnu produktů významově srovnávat a vykazovat. Tyto faktory lze členit z hledisek:

1. *Efektivnost*

Pro podniky je toto hledisko významné pro úsporu nákladů společenské práce na výrobu exportovaných produktů, kde se soustřeďují na rozvoj a údržbu vývozeroschopných výrobků z hlediska diverzifikace proexportních priorit.

2. *Proporcionálnost*

Toto hledisko souvisí se soběstačností výroby v jednotlivých zemích. Na jedné straně existují země, které nemají dostatečné výrobní podmínky k tomu, aby dosáhly plné soběstačnosti a pokryly tak svoji tuzemskou potřebu. Jsou účastníky mezinárodního obchodu proto, aby jejich domácí trh byl v nabídce proporcionální a vykazoval efektivní znaky nasycenosti. Na druhé straně existují země s komplexní ekonomikou a s dostatečným výrobním potenciálem, který dokáže nejen uspokojit tuzemskou potřebu, ale mají výrazné proexportní tendence.

3. *Demonstrativní efekt*

Každá země s exportními snahami usiluje o určitou demonstraci úrovně výrobních sil. Na druhé straně import znamená způsob řešení urychlení problému proporcionality. Řeší nedostatek v nabídce tuzemského trhu a současně urychluje transfer světových trendů do domácího ekonomického prostředí.

S kompromisním řešením uvedených hledisek pracuje i česká administrativa v oblasti celního řízení v souladu s výkaznictvím EU. K zabezpečení jednotného výkladu relevantního práva a výkaznictví ČR v rámci EU bylo převzetí integračních a kódovacích mechanismů souvisejících s unijními opatřeními a statisticky vykazovaných v systému INTRASTAT. Do české administrativy byl deponován systém TARIC, který představuje v oblasti celního řízení důležitý aspekt aproximace unijního práva do české legislativy zahraničního obchodu. Jeho role vychází z principů fungování celní unie na základě jednotného výkladu a aplikace práva a odstraňování rizik v distribuci mezinárodní výměny zboží a služeb. Právní úprava celního řízení vychází z Celního kodexu EU, Nařízení Komise a z novel celního zákona ČR č.13/1993 Sb. a č. 187/2004 Sb.,

K tomu bylo nutné přijmout základní zásady podporující právní způsobilost výkonu celní správy. Jedná se zejména o následující základní zásady:

a) zásada zákonnosti

Celní orgány jsou povinny v řízení postupovat v souladu se zákony a jinými právními předpisy, chránit zájmy státu a dbát na zachování práv a právem chráněných zájmů osob zúčastněných na řízení.

b) zásada volného hodnocení důkazů

Celní orgány hodnotí důkazy podle své úvahy, a to každý důkaz jednotlivě a všechny důkazy ve vzájemné souvislosti a přihlíží ke všemu, co v řízení vyšlo najevo.

c) zásada projednací a zásada hospodárnosti

Celní orgány postupují v řízení v úzké součinnosti s osobami na řízení zúčastněnými a volí při řízení takové prostředky, které tyto osoby nejméně zatěžují a ještě umožňují dosáhnout cíle řízení.

d) zásada neveřejnosti řízení

Celní řízení a řízení ve věci vyměření a vybrání cla a daní jsou neveřejná.

e) zásada oficiality

Řízení ve věci vyměření a vybrání cla a daní prováděné mimo celní řízení zahájí celní orgán z úřední povinnosti vždy, jakmile jsou k tomu splněny zákonné předpoklady. Zásada oficiality je vyjádřena i v dalších ustanoveních zákona o správě daní, např. v § 54 - nařízení obnovy řízení z úřední povinnosti nebo v § 55b - nařízení přezkoumání rozhodnutí. Z úřední povinnosti (zásada oficiality) zahajuje celní orgán řízení rovněž ve věci vymáhání nedoplatků, jsou-li splněny zákonné předpoklady. Celní řízení je ovládáno zásadou dispoziční, tzn. zahajuje se pouze na návrh - podáním celního prohlášení.

f) zásada mlčenlivosti

Zaměstnanci celních orgánů a osoby jakkoliv zúčastněné na celním řízení a účastníci řízení v ostatních případech (osoby, o jejichž právech a povinnostech bylo v řízení jednáno, znalci, svědci, atd.), jsou povinny zachovávat mlčenlivost o všech skutečnostech, o kterých se v průběhu celního řízení nebo řízení ve věci vyměření a vybrání cel a daní nebo v souvislosti s těmito řízení dozví.

g) zásada procesní rovnosti

Deklaranti v celním řízení a účastníci řízení ve věci vyměření a vybrání cla a daní mají před celními orgány stejná procesní práva a povinnosti. To však neplatí pro vztah mezi deklarantem a účastníkem řízení a celním orgánem, kde jejich postavení je zcela rozdílné. Celní orgán jedná z pozice moci. Dojde-li však k soudnímu jednání, je po správních orgánech poměrně striktně vyžadováno dodržení všech procesních pravidel a stát mnohdy proti bohatým advokátům deklarantů díky tomu spory prohraje.

h) zásada aktivní součinnosti účastníků řízení

Deklaranti v celním řízení a účastníci řízení ve věci vyměření a vybrání cla a daní mají právo i povinnost úzce spolupracovat s celními orgány v průběhu řízení a dodržovat přitom zákony a jiné právní předpisy.

i) zásada materiální pravdy

Především je třeba konstatovat, že např. zákon o správě daní tuto zásadu výslovně v základních zásadách řízení neupravuje. Tato zásada spočívající v tom, že celní orgán musí v řízení postupovat tak, aby byl přesně a úplně zjištěn skutečný stav věci a aby jeho rozhodnutí vycházelo ze spolehlivě zjištěného stavu věci.

DISKUSE

Celní řízení se dotklo také oblasti komunikace s dovozci a vývozci a deklaranty. Písemné celní prohlášení se transformovalo na Jednotný správní doklad /JSD/, ve kterém se žádá propuštění zboží do příslušného celního režimu. Zboží, kterému má být přiděleno příslušné celně schválené určení ve formě celního režimu, musí být uvedeno v JSD. Staronovým prvkem je určení okamžiku zahájení celního řízení. Zatímco podle celního zákona před jeho

novelou provedenou zákonem č. 1/2002 Sb. byl považován za okamžik zahájení celního řízení okamžik přijetí celního prohlášení, po provedené novele celního zákona se tak stalo v okamžiku podání celního prohlášení. V současné právní úpravě je třeba hledat okamžik zahájení celního řízení v zákoně o správě daní, a to konkrétně v ustanovení § 21, a tak se okamžik zahájení celního řízení opětovně vrací do okamžiku přijetí celního prohlášení /JSD/. Celní prohlášení lze najít v přílohách č.31, 32, 33, 34, 35 a 36 prováděcího nařízení, kde je upraven vzor JSD, příp.jednotného správního dokladu doplňkového (JSDd), jakož i vzory JSD a JSDd určené pro tisk pomocí systémů počítačového zpracování dat. V případě zboží obchodní povahy lze podat celní prohlášení s návrhem na propuštění zboží do režimu vývoz **ústně**, jestliže celková hodnota jedné zásilky jednoho deklaranta nepřesahuje statistickou prahovou hodnotu stanovenou platnými předpisy EU, zásilka není součástí pravidelné řady obdobných zásilek a zboží nepřepravuje nezávislý dopravce jako součást větší dopravní akce obchodní povahy. Právním předpisem upravujícím statistickou prahovou hodnotu v případě vývozu je ustanovení čl.794 odst. 1 prováděcího nařízení a prahová statistická hodnota činí 3000 EUR. Celní orgán je oprávněn ověřovat správnost přijatých celních prohlášení a kontrolovat je s doklady vztahujícími se k celnímu prohlášení, příp.může požadovat, aby deklarant předložil doklady potvrzující správnost údajů uvedených v JSD.

Výkaznictví celního řízení se zjednodušilo i formou možného uplatnění zjednodušeného celního postupu, který představuje co největší zjednodušení formalit a postupů. Celní orgány mohou povolit, aby písemné celní prohlášení, podávané na předepsaném tiskopise, neobsahovalo některé údaje stanovené článkem 62 odst. 1 celního kodexu nebo k němu nebyly přiloženy některé doklady uvedené v odstavci 2 zmíněného článku celního kodexu (tzv. neúplné celní prohlášení) nebo, aby byl namísto prohlášení podle článku 62 celního kodexu předložen obchodní nebo úřední doklad spolu s žádostí propustit zboží do daného režimu (tzv. zjednodušené celní prohlášení) nebo, aby celní prohlášení ke zboží pro daný režim bylo provedeno zápisem do protokolu. V takovém případě mohou celní orgány zprostit deklaranta povinnosti předložit zboží k celnímu řízení (tzv. místní řízení). Zjednodušené postupy jsou velice vítaným prostředkem k projednání zboží do navrženého režimu, jak z oblasti deklarantů, dovozců a vývozců, tak ze strany speditérů, kteří tím šetří čas a jsou schopni bezproblémově zvládnout větší množství obchodních případů, než tomu bylo v minulosti, kdy zjednodušené postupy nebyly využívány. Po ověření skutečnosti, že údaje na JSD souhlasí s předloženými doklady, (výpis z obchodního rejstříku, licence, veterinární osvědčení, FITO, atd.) a případně provedené kontroly zboží, vypočte celní úředník výši cla, spotřební daně /SPD/ pokud jí zboží podléhá a daně z přidané hodnoty /DPH/ spolu s uvedením sazby cla a DPH. Výpočet částky cla a daní, které je deklarant povinen uhradit na účet celního úřadu, uvede celní úředník do odst. 47 JCD.

Počínaje dnem 1.1.2005 vstoupil v účinnost zákon č. 635/2004 Sb., kterým se mimo jiné mění zákon o DPH. Podle ustanovení § 4 odst. 1 písm. r), v návaznosti na ustanovení § 23 odst. 3 zákona o DPH, vzniká plátcí daně v souvislosti u propuštění zboží do volného oběhu daňová povinnost a plátce daně je povinen uvést DPH do svého daňového přiznání.

Stejná situace vzniká dle ustanovení § 23 odst. 4 zákona o DPH v případě, bylo-li plátcí daně propuštěno zboží do režimu dočasného použití s částečným osvobozením od dovozního cla a nyní je tento celní režim ukončován. Také v tomto případě má plátce daně za povinnost uvést DPH do daňového přiznání. Tím se v uvedených případech správcem DPH stává finanční úřad. Z toho vyplývá, že údaje o základu, sazbě a výši DPH celní úřad od 1.1.2005 do odst. 47 JSD v uvedených případech neuvádí. Bude-li propouštěno zboží do volného oběhu na základě JSD neplátcí daně nebo celní prohlášení nebude podáno na JSD, zůstává správcem daně celní úřad. Proto v těchto případech bude celní úřad i nadále uvádět do odst. 47 JSD údaje o základu, sazbě a výši DPH, daň vyměřovat, vybírat a v případech, kdy nebude uhrazena, také vymáhat.

Je-li JSD s evidenčním číslem potvrzeno úředním razítkem celního orgánu, datem potvrzení a podpisem celního úředníka, stává se JSD **rozhodnutím v celním řízení**. Zároveň se dle ustanovení § 30 zákona o DPH stává daňovým dokladem.

Změnu nebo úpravu rozhodnutí v celním řízení lze učinit opravnými prostředky, které se dělí na řádné a mimořádné. Jejich použití je upraveno zákonem o celní správě, celním zákonem, celním kodexem, prováděcím nařízením a zákonem o správě daní, který je procesní právní normou.

Na rozhodnutí v celním řízení, které bylo sděleno ústně nebo učiněno jiným způsobem, se ustanovení předpisů upravující opravné prostředky, nevztahují.

Řádným opravným prostředkem je odvolání. Odvolání může deklarant nebo osoba, která jej na základě plné moci zastupuje, podat do rozhodnutí v celním řízení, a to ve lhůtě 30 dnů ode dne, který následuje po jeho doručení. V případech správce daně, jehož rozhodnutí je odvoláním napadeno, rozhodne o odvolání sám, pokud mu v plném rozsahu vyhoví. Proti tomuto rozhodnutí se nelze odvolat. Správce daně může rozhodnout o odvolání i v případě, že mu vyhoví pouze částečně. Proti takovému rozhodnutí je však přípustné odvolání. Správce daně odvolání zamítne, jestliže je nepřipustné, je podáno po stanovené lhůtě nebo je podáno osobou k tomu nepřislušnou. Proti zamítnutí odvolání se lze odvolat. Nestanoví-li zvláštní zákon jinak, je odvolacím orgánem orgán nejbližší vyššího stupně nadřízený správci daně, který napadené rozhodnutí vydal. O rozkladu podaného proti rozhodnutí ministerstva rozhoduje ministr na základě návrhu jím ustavené zvláštní komise. Nesouhlasí-li poplatník s postupem plátce daně, může podat stížnost na postup plátce daně správci daně, v jehož obvodu má plátce daně sídlo nebo bydliště, a to do třiceti dnů ode dne, kdy poplatník obdržel sdělení plátce daně. Daňový subjekt může uplatnit námítku proti jakémukoliv úkonu správce daně v souvislosti s řízením vymáhacím a zajišťovacím. Námitka musí být daňovým subjektem podána písemně nebo ústně do protokolu ve lhůtě třiceti dnů ode dne, kdy se daňový subjekt o úkonu dozvěděl, a to u správce daně, který úkon provedl. Správce daně posoudí námitky, rozhodne o nich a toto rozhodnutí odůvodní.

Mezi mimořádné opravné prostředky patří: obnova řízení, přezkoumání rozhodnutí, opravy zřejmých omylů a nesprávností.

ZÁVĚR

Celní řízení v ČR se v současné době úspěšně vyvíjí v souladu s unijními požadavky. Změny, které nastaly vstupem ČR do EU, se standardizují a již nejsou důvodem chyb a omylů, které se na počátku období aproximace dělaly. Řada deklarantů již dnes využívá IT technologie při administraci celního řízení a zjednodušené postupy ve výkaznictví. V současné době se začíná připravovat rozsáhlá novela celního kodexu a prováděcího nařízení. Odborná veřejnost má možnost se seznámit na internetových stránkách celní správy s návrhy novely celního kodexu a tím se aktivně může připravovat na určité změny. Celní kodex by měl mít logičtější a jednodušší strukturu a měl by používat výstižnější terminologii. Tím se zkvalitní celé celní řízení jak v ČR, tak i v ostatních partnerských zemích.

LITERATURA

1. Zákony č.13/1993 Sb. v pozdějších novelizovaných zněních a č. 635/2004 Sb. o DPH
2. www.cs.mfcr.cz
3. www.europa.eu.int

Kontaktní adresa autorů:

Ing. Aleš Hes, CSc. hes@pef.czu.cz
Ing. Ivana Hesová hesova@pef.czu.cz
Česká zemědělská univerzita v Praze,
Kamýcká 129
165 21, Praha 6 Suchbátka, Česká republika