

Pojem clo, jeho charakteristika a funkce

Clo jako zvláštní typ veřejnoprávní dávky je pojmem jak ekonomickým tak i právním, avšak v našem právním řádu absentuje jeho legální definice. Clo definoval v minulosti zákon č. 114/1927 Sb., celní zákon, který v České republice platil do roku 1953, a to jako veřejnou dávku, ukládanou státem jednostranně z hospodářských důvodů. Absence legálního vymezení cla je typická i pro právní systém Evropské unie.

Definice cla je tak přenechána teorii. Většina tradičních přístupů vnímá clo jako povinnou platbu sui generis stanovenou právními předpisy, která se vybírá v přímé souvislosti s přechodem zboží přes státní hranici od osob, které zboží dovážejí, respektive vyvážejí, nebo od osob, pro které se takové zboží dováží nebo vyváží¹.

Na clo lze také nahlížet jako na veřejnoprávní dávku, která opatřuje příjmy státnímu rozpočtu, přičemž zároveň sleduje různé cíle, resp. zájmy, např. finanční nebo národohospodářské². K uvedené definici se hlásí i Ústavní soud ve svých nálezech a na jejím podkladě označuje **clo jako zvláštní formu daně, a to daně spotřební**³. Na základě uvedeného závěru pak v ústavně právní rovině Ústavní soud deklaruje dopad článku 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod, která byla publikována pod číslem 2/1993 Sb., i na clo. Podle uvedeného článku daně a poplatky lze ukládat jen na základě zákona a dosavadní judikatura Ústavního soudu⁴ konstatuje, že veřejný zájem na stanovení, vyměření a výběru daně je z hlediska ochrany vlastnického práva aprobevován právě do tohoto článku. Článek 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod tak připouští omezení vlastnického práva jednotlivce, a to pouze za účelem stanovení výběru daně a poplatku. Podle Ústavního soudu přitom podstatou ochrany vlastnického práva v oblasti stanovení a vybírání daní a poplatků není pouze formální podřazení určité daně konkrétnímu ustanovení zákona, nýbrž tato ochrana se v materiálním právním státě (čl. I odst. 1 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky) musí vztahovat také na případy aplikace a interpretace určitého zákonného ustanovení, jež stanoví daňovou a poplatkovou povinnost. Jinými slovy, porušení vlastnického práva při ukládání daňové (a podle Ústavního soudu i celní) povinnosti se státní moc dopustí nejen tím, že uloží povinnost extra legem, ale i tehdy, pokud by příslušné zákonné ustanovení aplikovala a především interpretovala způsobem, který by se ocital mimo zákonný podklad stanovení daňové (celní) povinnosti, například tak, že by interpretací zákonných ustanovení rozšiřovala daňovou (celní) povinnost na subjekty či situace, na něž podle zákona daňová povinnost nedopadá. Pouze takto materiálně a v celém

¹ Bakeš, M. Teoretické otázky finančního práva. Praha: Univerzita Karlova, 1979, s. 102

² Nováček, A. Právo celní, in Slovník veřejného práva československého, svazek III., s. 493

³ **Nález Ústavního soudu sp.zn. I. ÚS 643/06 ze dne 13.září 2007. Dostupné z : <<http://nalus.usoud.cz>>**

⁴ Nález Ústavního soudu sp.zn. IV. ÚS 29/05 ze dne 1.června 2005. Dostupné z : <<http://nalus.usoud.cz>>

kontextu lze podle Ústavního soudu vykládat ustanovení čl. 11 odst. 5 Listiny základních práv a svobod.

Při vymezení pojmu clo a jeho charakteristik nelze abstrahovat ani funkce, které clo zcela nepochybně v ekonomice plní. I když v souvislosti s integračními procesy lze předpokládat, že význam cla se bude postupně snižovat, lze ho i po vstupu České republiky do EU považovat za významný instrument ovlivňující celou řadu především hospodářsko-ekonomických podmínek. Účely existence cla, resp. jeho funkce, lze rozdělit do tří základních skupin : funkce ochrany vnitřního trhu, fiskální a obchodně politická funkce⁵.

Ochrana vnitřního trhu je vlastní všem státním celkům. V závislosti na hospodářské politice jejich vlád se však pohybuje od extrému protekcionistického k protipólu liberálnímu. Každý, kdo se střetává s problematikou celních sazeb, pochopí během krátké chvíle jednu zásadu – zatímco cílem dovozců (i spotřebitelů) jsou cla co nejnižší, nejlépe žádná, snahou výrobců je naopak obhájit co nejvyšší celní ochranu před zahraniční konkurencí. Najít rozumný kompromis mezi těmito tlaky obchodní a výrobní sféry není v žádném případě jednoduché a tvrdit, že lze vytvořit optimálně vybalancovaný celní sazebník, je přinejmenším utopické. **Při tvorbě celního systému je proto vždy důležité sledovat zejména tyto cíle :**

- podpořit dovoz a umožnit vznik konkurenčního prostředí na trhu, které ve svých dlouhodobějších důsledcích prospěje i tuzemským výrobcům k tomu, aby se naučili soutěžit s konkurencí na domácím trhu, což později usnadní jejich pozici na trzích zahraničních,

- poskytnout dočasně rozumnou ochranu tuzemským odvětvím, na jejichž rozvoji má stát zájem, a která tuto ochranu prokazatelně potřebují například proto, že se jedná o odvětví nově vznikající nebo procházející nákladnou restrukturalizací,

- nebránit vývozu zboží, pokud se tím „nedrancuje“ přírodní, historické, umělecké nebo podobné národní bohatství a vyčerpatelné zdroje.

Při probíhající restrukturalizaci průmyslové i zemědělské výroby a při změnách kapacit i potřeb výroby, které tento proces doprovázejí, není možno zachovat aktuálnost celního sazebníku v delším časovém období. Stačí, aby jediný tuzemský výrobce (v podmínkách EU výrobce usazený na území Společenství) důležitých komponentů pro televizní obrazovky náhle ukončil svou činnost a už se celní sazba chránící dosud jeho postavení na vnitřním trhu stává překážkou pro výrobu a třeba i vývoz televizních přijímačů, které se nutností dovozu chybějící součásti prodraží a ztratí konkurenceschopnost. Také proto je v posledních několika letech celní sazebník EU velice často měněn a novelizován. Nejenom rozsah změn a jejich frekvence, ale rovněž zájem na rychlém zavedení těchto změn, vedlo na úrovni EU k zavedení elektronického publikování celních předpisů jakožto specifickou formu komunikace právních předpisů jeho adresátům. Při

⁵ Klabouchová, I. Cla a původ zboží. Polygon 1995, s. 5

každé přípravě změny či novelizace celního sazebníku jsou zodpovědně prověřovány všechny podněty ze strany výrobců i obchodní veřejnosti na území EU. Odůvodněné podněty k úpravě celních sazeb, které nejsou v rozporu s mezinárodními závazky Společenství, jsou průběžně realizovány. Návrh na změnu celní sazby s patřičným odůvodněním může tedy kdokoli, kdykoli zaslat na Ministerstvo financí, resp. Generální ředitelství cel.

Samotný údaj o celní incidenci však není úplným obrazem liberálního či protekcionistického přístupu k ochraně trhu. Ani velmi nízká celní ochrana ještě nemusí znamenat, že do daného teritoria je možno bez problému dovážet zboží. To platí pouze v zemích s tržně fungující ekonomikou, nikoli ve státech s hospodářstvím centrálně plánovaným. V takových státech, mezi něž dříve patřila i Česká republika, resp. i Československo, není dovoz regulován ekonomickým nástrojem – clem, ale řadou jiných mimoekonomických vazeb, plánů a předpisů, kterým se v souhrnu říkáva monopol zahraničního obchodu. V takovém systému nerozhoduje dovozce o uskutečnění dovozu určitého zboží na základě situace na trhu a ekonomické výhodnosti při existujících celních sazbách, ale podle příslušného ustanovení x-letého plánu dovozu, vývozu, výroby, spotřeby atd.. Rovnováha či nerovnováha na trhu je pak přímo úměrná kvalitě plánu, která zase odpovídá kvalitě plánovačů. Důsledkem jsou na jedné straně nedostatky některých druhů zboží a na druhé straně vznikající černý trh. Lze konstatovat, že Česká republika patří nyní k zemím s ekonomikou fungující na tržních principech a že clo začalo být po společenských změnách v roce 1989 v podstatě jediným nástrojem ochrany vnitřního trhu a na uvedené úloze cla se nic nezměnilo ani po vstupu do EU, s výjimkou významného zvětšení celního území, tj. území volného „bezcelního“ pohybu zboží a tudíž i území, pro které je uvedená ochrana poskytována.

Další v pořadí, nikoli však zanedbatelnou úlohou cla, je **funkce fiskální**. Z tohoto hlediska je clo příjmem do státní pokladny, ze které jsou posléze stát a jím integrované celospolečenské výdaje financovány. Význam cla je o to větší, že tato dávka je v současné době v podmínkách České republiky jedním ze zdrojů, které fiskálně zabezpečují fungování EU jako celku. Konkrétně 75% zaúčtovaného (vyměřeného) cla jde ve prospěch rozpočtu EU, zbývajících 25% je příjmem státního rozpočtu České republiky. Z tohoto pohledu výběr cel a daní při dovozu nelze tedy vnímat jen jako samoučelné odnímání části majetku soukromých osob, neboť je třeba současně vnímat význam přerozdělovacích aktivit moderního státu, který vybrané finanční prostředky používá na překlenutí partikulárních zájmů soukromých osob ve prospěch společnosti jako celku, v jehož rámci soukromé osoby své zpoplatňované aktivity realizují. Moderní stát tak činí i ve prospěch osob, jimž část jejich majetku formou cel odňal a tvorbou veřejných statků jim vybrané finanční prostředky vrací (např. vytvářením dopravní infrastruktury, formulováním a vynucováním elementárních pravidel vzájemných vztahů soukromých osob apod.), čímž vytváří stabilní rámec společenských vztahů, bez něhož by byla realizace ekonomických a jiných aktivit

jednotlivých soukromých osob v současnosti nemyslitelná. I přesto lze obecně konstatovat, že fiskální funkce cla ztrácí na důležitosti tím více, čím vyspělejší je hospodářství země. Zatímco v rozvojových zemích mohou příjmy z cel naplňovat státní rozpočet z 20 i více procent, podíl cla na příjmech do rozpočtu vyspělých zemí nepřesahuje zpravidla 5 procent.

Poslední uváděná, zato však první v pořadí aktuální důležitosti, je **obchodně politická funkce cla**. Clo je totiž nástrojem, kterého se dá použít nejen k usměrňování restrukturalizace tuzemské výroby, jak bylo zmíněno výše, ale také ke komoditní a teritoriální regulaci obchodu. Zjednodušeně řečeno, lze systém celních sazeb uplatňovaných v závislosti jednak na druhu zboží, jednak na zemi původu, docílit požadované struktury dovozu i vývozu zboží. Pokud je například sníženo clo na dovoz vodky z Ruska na území EU, je zřejmé, že tento artikl bude při srovnatelných kvalitách cenově výhodnější než jiné známé značky, posílí se jeho konkurenceschopnost a místo na trhu a zvýší se proto jeho dovoz. Takové opatření má však mnohem větší význam tehdy, funguje-li na obě strany, tzn. je-li „výhodně prodáno“. I v makroobchodě totiž platí známé heslo – něco za něco. Příležitost výhodnějšího dovozu z určitého teritoria bývá proto vyměňována za recipročně zvýhodněný vývoz do tohoto teritoria. V uvedeném příkladě by proto bylo možno dosáhnout třeba snížení cla pro dovoz českého piva do Ruska. Pro upřesnění je nutno uvést, že stejným způsobem lze pochopitelně směnit i koncese na jiné než tekuté komodity, např. automobily, soustruhy apod.. Jediným mottem takového obchodu je vždy vytvoření oboustranně výhodných podmínek – do jaké míry jsou však vytvořené podmínky využity, záleží především na obchodní veřejnosti.

Mezi liberací přístupu na domácí trh a exportními možnostmi pro tuzemské zboží tak vznikají velmi úzké vazby. Jak je vidět z uvedeného příkladu, prostřednictvím dovozního cla lze, ač je to na první pohled poněkud podivné, provádět i proexportní politiku. Při určitém zjednodušení je pak výsledkem působení cla, jako obchodně politického nástroje, patrný trend liberalizace světového obchodu a přibývajícím obchodně a ekonomicky integrovaná společenství států, nazývaná oblasti volného obchodu a celní unie.

Hovoří-li se o obchodně politické roli cla, nelze nezmínit, kde především se obchodní politika „odehrává“. Je zřejmé, že pouhým bilaterálním sjednáváním celních zvýhodnění (typu ruská vodka za české pivo), by nebylo možno dosáhnout současné rozsáhlé liberalizace obchodu ve světovém měřítku. Aktivity v této oblasti jsou soustředěny ve **Světové obchodní organizaci** (World Trade Organization – **WTO**). Přestože tato mezinárodní organizace datuje svou působnost od 1.ledna 1995, navazuje na výsledky téměř 50 leté instituce známé pod označením GATT (General Agreement on Tariffs and Trade – Všeobecná dohoda o clech a obchodu). Zjednodušeně lze říci, že cílem dohody GATT je stanovit závazná pravidla mezinárodního obchodu zbožím, zejména čelit protekcionismu a přispět k odstranění netarifních a liberalizaci tarifních překážek

obchodu na mnohostranném základě. Úlohou organizace WTO je dohlížet na plnění závazků vyplývajících z dohody GATT, zastřešovat řešení případných sporů a prověřovat soulad obchodní politiky členských zemí se stanovenými pravidly a v neposlední straně organizovat mnohostranná obchodní jednání s cílem dalšího pokroku v liberalizaci obchodu.

Je patrné, že uvedené funkce cla jako prostředku pro ochranu vnitřního trhu, obchodně politického a fiskálního nástroje, nepůsobí odděleně, ale naopak v úzké souvislosti. Jakákoli změna celní sazby musí být proto vždy promyšlena, předem připravena a většinou též projednána na mezinárodním poli. To se samozřejmě netýká krátkodobých opatření řešících vyrovnání dočasného deficitu na vnitřním trhu (například bezcelní dovoz brambor v důsledku jejich neúrody). Nikdy však, ve zdravě fungující ekonomice, nelze připustit přecenění některé z funkcí cla na úkor ostatních. Pokud by například převládla snaha zamezit deficitnímu rozpočtu zvýšením příjmů z cel, je zřejmé, že by takové opatření přineslo spíše opačné důsledky v podobě útlumu výroby (zdražení vstupů, omezení konkurence), snížení příjmů z daní z výrobní i dovozní sféry. Stejně tak protekcionistické přístupy k ochraně vnitřního trhu skončily vždy v minulosti nikoli rozkvětem tuzemské výroby, ale naopak jejím dlouhodobým oslabením v důsledku vakuového prostředí bez motivující konkurence kvalitní i cenové. Na druhé straně však musí být i liberalizace přístupu na trh prováděna s rozumem a postupně, aby výrobci nebyly vystaveni náhlému šoku zahraniční konkurence (není-li taková šoková terapie součástí útlumového programu pro určitá odvětví) a aby úbytek celních příjmů do státního rozpočtu mohl být kompenzován z jiných zdrojů. Alfou a omegou každé změny celní sazby jsou však v současné době mezinárodní obchodně politické souvislosti, ve kterých jednoznačně platí – snížení cla je možno výhodně prodat, za zvýšení cla je nutno citelně zaplatit⁶.

Jmenované funkce cla nejsou samozřejmě jediné a bylo by možno dále pokračovat v jejich výčtu. Zvláště v poslední době sílí tendence, kterou by bylo možno výstižně nazvat **ekologická funkce cla**. Lze předpokládat, že clo se v příštích letech stane účinným nástrojem regulace obchodu s komoditami nepříznivými pro životní prostředí. Na vytvoření podmínek pro takové fungování cla se v současnosti intenzivně pracuje, zejména v oblasti rozlišení ekologicky příznivých a nepříznivých druhů zboží.

⁶ Klabouchová, I. Cla a původ zboží. Polygon 1995, s. 9-11