

CLO A PROSTŘEDKY CELNÍ POLITIKY

MILAN BAKES

I. VZNIK CLA A JEHO FUNKCE

Rozvoj společenské dělby práce a zvyšování úrovně výrobních sil přináší s sebou i vznik zboží. Výrobce zboží si své výrobky neponechává již pouze pro sebe a pro uspokojování svých vlastních potřeb, ale to, co vyrobí nad rámec své vlastní potřeby chce směnit za zboží jiné. Z řady původních výrobců se vyděluje skupina lidí, kteří se začínají zabývat zprostředkováním takovéto směny.

Velmi záhy je upuštěno od směny zboží za zboží a dochází ke vzniku všeobecného ekvivalentu, za který je možno získávat všechno zboží ostatní, ke vzniku peněz. Jsou to peníze, které slouží jako směnný prostředek, jako platidlo a míra hodnot. A tak se začíná vytvářet sociální nerovnost — vedle výrobců se vyděluje nevelká skupina lidí, v jejichž rukou je soustředěna převážná většina vytvářeného důchodu. Vznikají antagonistické rozpory mezi třídou, vlastníci tohoto bohatství a třídou výrobců. Prostředníkem řešení těchto rozporů se stává stát.

Stát je formou organizace společnosti v určitých epochách vývoje, je politickou organizací společnosti. Proti rodové, beztržní společnosti je stát organizací s určitými charakteristickými znaky. Stát je charakterizován zvláštní veřejnou mocí, mocí státní, kterou uskutečňuje státní aparát, dále územní organizací obyvatelstva, výlučností a suverenitou.

Na udržování státního aparátu respektive na řadu dalších úkolů si stát musí opatřit prostředky. Tyto prostředky jsou získávány hlavně ve formě daní, dávek, poplatků a dalších akcesorických příjmů. Jedním ze zdrojů těchto příjmů bylo a částečně i dnes je clo.

Názory na vznik cla nejsou jednotné. Někdy se uvádí, že clo vzniklo z dávek, které byly vybírány za zřizování a ochranu komunikací. Na rozdíl od mýta, které bylo vybíráno hlavně soukromými vlastníky pozemků, na kterých se nacházely obchodní cesty, mosty apod., a jehož základem byla cena za použití příslušné cesty nebo mostu eventuálně brodu pro přepravu zboží, byl základem pro vyměření cla státem druh, množství a cena zboží, přecházejícího hranice. Někdy se vyskytují však i názory, které vidí původ cla v úplatku za povolení obchodu.

Je známo, že cla vybírali již ve starověku Řekové a Římané. Např. ve

starém Řecku byla cla vybírána ze zboží a otroků ve výši jedné padesátiny jejich ceny. I za císařského Říma bylo clo podrobeno všechno zboží, přicházející do města a to ve výši 2,5–12,5 % z hodnoty zboží. V Římě již dokonce existovala řada osobních a věcných osvobození.

Největší položky byly v obou městských státech získávány ze cla, které bylo vybíráno ze zboží určeného pro zámořský obchod. Je zajímavé, že nebylo vybíráno clo za dovoz respektive vývoz zboží, ale pouze za tranzit zboží přístavem nebo městem. Toto clo zahrnovalo v sobě řadu znaků mýta, ze kterého také pravděpodobně vzniklo.

Za starověku patřilo clo k tzv. královským regálům. Král měl tedy výhradní právo vybírat clo a povolovat úlevy. Zmínku o cle je možno nalézt již v roce 499, kdy francký král Chlodovik I. povolil vybírat clo. Vývojem doby si však v evropských ranně feudálních státech začala přisvojovat vybírání cla šlechta, později dokonce i města a kláštery.

Nejdůležitější funkcí cla ve všech předkapitalistických formacích byla jeho *funkce fiskální*. Clo je jedním ze zdrojů, zajišťujících státní pokladně vcelku pravidelné a trvalé příjmy. Jak již bylo řečeno, uplatňuje se prakticky až do nástupu kapitalismu *clo průvozní*. Jen výjimečně byla později uplatňována i cla vývozní, vybíraná za úlevy ze zákazu vývozu surovin a některých výrobků z nich (vzhledem k tehdejší hospodářské uzavřenosti feudálních organizačních útvarů).

Clo bylo považováno za královský regál i v českých zemích. I u nás jde však o institut, známý dříve. Již v 10. století byla cla vybírána u některých hradů knížaty. V českých zemích jsou v této době cla vybírána za průvoz zboží, hlavně pak po tzv. Zlaté stezce, po které přecházelo zboží z alpských zemí až do Pobaltí. Je zajímavé, že cla nebyla vybírána při samotném přechodu hranice, ale až při dosažení určitého místa ve vnitrozemí. Cla byla opět velmi blízká mýtům, i když byla vybírána podle jiných hledisek.

Z těchto vnitrozemských míst byl asi nejznámějším pražský ungelt (ungeltum, ungelt = clo). Zde ve 14. století vzniká středisko, kde je vybíráno clo ze zboží, určeného k obchodu. Podle žitavského celního sazebníku z roku 1386 bylo clo vybíráno „ze všech předmětů, jež se dovážejí nebo vyvážejí“. U nás již tehdy bylo tedy uplatňováno i clo dovozní. Celní sazby se pohybovaly v rozmezí 2–3 % z hodnoty zboží (celní řád pražský z roku 1348). Do doby Ferdinanda I. byla Praha jediným místem v Čechách, kam muselo být zboží dovezeno za účelem proclení, než mohlo být propuštěno ve vnitrozemí do oběhu. Síť celních stanic se rozšířila ve 2. polovině 16. století a počátkem 17. století.

Až do let vlády Josefa II. a Marie Terezie plní i u nás clo úlohu fiskální. Teprve později lze pozorovat, že clo dostává další funkci – funkci ochrany domácího průmyslu pomocí omezení dovozů. Tato obchodně-politická funkce cla se však výrazněji začíná projevovat až v období merkantilismu.

Charakteristickým rysem období postupného přechodu od feudalismu ke kapitalismu a nastupujícího kapitalismu bylo vytváření jednotných celních území a rušení soustavy tzv. vnitřních cel. Vnitřní cla byla vybírána

v období feudalismu za přechod zboží nejen z jednoho státu do státu druhého, ale i za přechod zboží z jednoho administrativního útvaru téhož státu do administrativního útvaru dalšího. Tato soustava vnitřních cel velmi brzdila rozvoj mezinárodního obchodu a proto bylo jedním z prvořadých úkolů nastupující buržoazie systém vnitřních cel zlikvidovat. Vždyť např. jen v samotném Německu koncem 18. století platilo 1779 celních systémů a tarifů (kromě Pruska, kde bylo používáno dalších 60 celních systémů a tarifů).

Některým státům se podařilo zrušit vnitřní cla dříve, některým později. Například ve Francii byla vnitřní cla zrušena již v roce 1664, naopak v Rakousku až v roce 1775. Rušení vnitřních cel ovšem neznamenal rušení cla a jeho funkce fiskální. Jak již bylo řečeno, zrušení vnitřních cel znamenalo přechod k jednotnému celnímu území a k důslednějšímu zavádění systému cel, vybíraných při překročení zboží přes státní hranici. Fiskální funkce cla zůstává plně zachována. Hlavně cla dovozní a příjmy z těchto cel se stávají důležitou a podstatnou složkou příjmové části státního rozpočtu. Není výjimkou, a to až do počátku 20. století, že příjmy z cel tvoří 50 až 70 % příjmové stránky státního rozpočtu.

Kromě *funkce fiskální* začíná však clo plnit i funkci další, *funkci ochrannářskou* (celní protekcionismus). Pomocí soustavy cel je chráněna domácí výroba a domácí trh před dovozem zahraničního zboží. Jsou konstruovány poměrně vysoké sazby na dovoz netradičního domácího zboží, s jehož výrobou se teprve začíná. Produktivita práce byla přitom velmi nízká ve srovnání s produktivitou práce při výrobě téhož zboží nebo podobného zboží v zahraniční zemi, kde bylo zboží vyráběno již delší dobu. Tato nízká produktivita práce domácího netradičního zboží se musela samozřejmě projevit ve vysoké ceně ve srovnání se zbožím zahraničním. Z těchto důvodů stanovil stát v zájmu podpory výroby domácího zboží na obdobné dovážené výrobky cla, kterými se zvýšila cena dovezeného zboží a tím se snížily odbytové možnosti dováženého zboží.

Hlavním cílem celního protekcionismu bylo tedy vytvoření co nejpríznivějších podmínek pro rozvoj vlastního, domácího průmyslu a zvýšení tuzemské produktivity práce. Proti předchozímu stavu, nabývá na důležitosti *clo dovozní*, kde jsou uplatňovány obě funkce, funkce fiskální i funkce ochrannářská. U cla vývozního je uplatňována v převážné míře funkce fiskální a postihuje se jím především zboží, které uniká zpoplatnění v zemi původu. Na významu ztrácí naopak cla tranzitní až do jejich postupného odbourávání počátkem 20. století (např. Barcelonská úmluva a statut o svobodě tranzitu z roku 1921).

Clo neztrácí na svém významu ani při přechodu kapitalismu do stadia kapitalismu monopolistického. Přechod kapitalismu volné soutěže v kapitalismus monopolistický znamená soustředění výroby určitého druhu zboží v rukou nepočetné skupiny představitelů monopolního kapitálu. Menší výrobci jsou postaveni do úlohy, kdy jejich zisk je krácen na úkor zisku monopolního. Monopoly využívají k zajištění odbytu a k snížení nebezpečí konkurence kapitalistického státu, který určitými zásahy pomáhá monop-

lům k realizaci monopolního zisku. K těmto administrativně ekonomickým zá-
sahům patří i státní celní politika, vytváření celních bariér. Cla umožňují
vyloučení zahraniční konkurence a prodej zboží na domácím trhu s dosta-
tečně vysokým monopolním ziskem.

Clo začíná přispívat k boji domácích monopolů o odbytiště za hranicemi
státu. Celní protekcionismus národního charakteru postupně přerůstá
v *celní protekcionismus mezinárodní*. Z národních monopolů vznikají mo-
nopoly mezinárodní.

Monopoly se tedy nesoustřeďují pouze na domácí trh, ale usilují o co
největší síť odbytišť ve světě. Toho dosahují opět za přispění státu *anti-
dumpingovými cly* při dovozu zboží zahraniční výroby a *dumpingem při
vývozu*, který je mnohdy částečně financován ze státního rozpočtu (daňové
úlevy, premie).

Stále silící boj o zahraniční odbytiště, o získání nejvhodnějších ob-
lastí pro vývoz kapitálu je důvodem pro vytváření uzavřených koloniál-
ních soustav vyspělými kapitalistickými státy. Hospodářská uzavřenost
před možnostmi zahraniční konkurence je založena na systému tzv. *prefe-
renčních cel*. Aby metropole dosáhla co nejvýhodnější podmínky pro vývoz
kapitálu do kolonií je nucena vytvořit vůči ostatním zemím bariéru vyso-
kých cel. V samotné koloniální zemi jsou však naopak vytvářeny výhodné
celní podmínky pro vývoz surovin, potravin a dalšího důležitého zboží
do metropole. Ochranná funkce cla začíná postupně nabývat na vý-
znamu, sílí i účinky vlivu cla na ceny zboží.

Clo zůstává až do vzniku první světové války nejdůležitějším prostřed-
kem pro regulování mezistátní výměny zboží. Jinými slovy to znamená,
že až do této doby je pojem zahraniční obchodní politiky totožný s pojmem
politiky celní. Pro státní monopolistické stadium kapitalismu se stává ty-
pickým rozdílné jednání s jednotlivými obchodními partnery. Někteří
partneři jsou zvýhodňováni, jiní diskriminováni. Tyto tendence se proje-
vily zvláště výrazně během světové hospodářské krize v letech 1929–1933.

Postupně cla kapitalistickým státům však přestávala stačit. Kapitalistické
státy přecházejí k novým metodám v obchodní politice. Kromě dalšího
zdokonalování celního systému začínají používat i dalších metod (devizová
omezení, diferenciací devizových kurzů apod.), které vedou k diskriminaci
dováženého zboží, popřípadě až k úplnému zastavení dovozu. Clo již není
nejdůležitějším prostředkem pro úpravu a ovlivňování mezinárodní směny
zboží a je doplňováno o další obchodně politické prostředky odlišného ob-
sahu i formy. Pojem zahraniční obchodní politiky se přestává krýt s poj-
mem politiky celní.¹⁾

Vývoj celní politiky vstupuje do další etapy po skončení druhé světové
války. Jedna z vítězných mocností, Spojené státy americké, se snaží o co
největší ovlivnění obchodní a měnové politiky ostatních států. Protože

¹⁾ Viz Štěpán, Švec, Pokorná: Celní politika v mezinárodním obchodu. SNTL, Pra-
ha 1963, str. 17.

USA neměly nejlepší zkušenosti s bilaterálními dohodami, uzavíranými před druhou světovou válkou, přicházejí s myšlenkou vytváření mezinárodních organizací, organizací, které by sdružovaly řadu států a řešily vzájemné otázky na mnohostranné bázi, ale samozřejmě s rozhodujícím vlivem a pod kontrolou USA.

Již na sklonku druhé světové války byla podepsána v Bretton Wood dohoda, podle které se zřizoval Mezinárodní měnový fond a Mezinárodní banka pro obnovu a rozvoj. Na základě návrhů vlády Spojených států amerických přijala pak nově zřízená Hospodářská a sociální rada Organizace spojených národů rezoluci, která vedla ke svolání Mezinárodní konference o obchodu a zaměstnanosti v Havaně v roce 1948.

Havanské konference se zúčastnilo 56 států, mezi nimi i Československo. Jejím cílem mělo být přijetí tzv. Havanské charty, jejíž důležitou součástí byl návrh na zřízení Mezinárodní obchodní organizace. Předpokládalo se, že v průběhu roku 1949 dojde k ratifikaci Havanské charty. Protože ale Spojené státy nebyly spokojeny se svým postavením v navrhované Mezinárodní obchodní organizaci (neměly zde mít rozhodující postavení jako v Mezinárodním měnovém fondu, ale pouze jeden hlas), přičinily se o to, že Havanská charta nebyla k ratifikaci předložena, v čemž je následovaly postupně i země další. Havanská charta a návrh Mezinárodní obchodní organizace zůstal tedy pouze fikcí. Jediným výsledkem bylo podepsání Všeobecné dohody o clech a obchodu (GATT — General Agreement on Tariffs and Trade), která měla dočasně upravit některé dílčí problémy mezinárodního obchodu včetně cel (podrobněji viz str. 213).

Současný vývoj funkce cel v kapitalistických státech není možno hodnotit jednoznačně. Prostředky obchodní politiky, jako kvantitativní dovozní restrikce, devizový režim apod. stále hrají v obchodní politice kapitalistických států značnou úlohu. Na druhé straně je nutno konstatovat, že dochází i k odstraňování celních překážek mezi kapitalistickými státy navzájem. Současné integrační tendence se samozřejmě nemohou nepromítnout i do oblasti cel. Tato liberalizace se projevuje zvláště pak při úpravě obchodu s průmyslovým zbožím a zemědělskými výrobky.

Zcela specifickou úlohu hrají cla a celní politika v rozvojových zemích. Cla zde mohou sloužit a slouží jako prostředek eventuálně jeden z prostředků ochrany domácí výroby před zahraniční konkurencí. Nově zakládaný průmysl by se ztěžil bez takovéto ochrany obešel, protože zpočátku může jen velmi těžko konkurovat tradičnímu průmyslu vyspělých kapitalistických států. V neposlední řadě pak výnos celních poplatů, které v rozvojových zemích mají zajisté i funkci fiskální, pomáhá financovat rozvoj národní ekonomiky.

II. FUNKCE CLA ZA SOCIALISMU

Celní politika a funkce cla socialistických států jsou zcela odlišného charakteru ve srovnání s těmiž instituty států kapitalistických. Tato skutečnost již vyplývá ze samotného faktu, že nezbytným atributem socialis-

tické ekonomiky je zespolečenštění výrobních prostředků a plánovité řízení národního hospodářství. V oblasti zahraničního obchodu je pak důsledkem *monopol zahraničního obchodu* jako výhradní právo státu na uskutečňování veškerých zahraničně obchodních operací prostřednictvím státem pověřených orgánů a organizací. Celní politika socialistických států je jedním z prostředků řízení zahraničního obchodu, jedním z prostředků obchodní politiky.

Provádění socialistické celní politiky je přímo spojeno s vývojem celní politiky v Sovětském svazu. Rada lidových komisařů velmi záhy po Velké říjnové socialistické revoluci přistoupila k řešení ekonomických otázek. Jedním z nejdůležitějších úkolů na tomto poli bylo zabezpečení domácího hospodářství před negativními jevy kapitalistického trhu, před zásahy zahraničního kapitálu. Jedním z prostředků pak byla i nová úprava celní politiky. Již v r. 1917 přijala Rada lidových komisařů opatření, kterým se rušil dosavadní celní systém a nahrazoval tzv. systémem licenčním. Významnou funkcí tohoto nového licenčního systému byla funkce kontroly oběhu zboží ve styku s cizinou.

22. dubna 1918 byl v sovětském Rusku zaveden dekretem Rady lidových komisařů monopol zahraničního obchodu. Základní teoretické rysy monopolu zahraničního obchodu byly však vypracovány V. I. Leninem již dříve. V. I. Lenin dospěl k závěru, že není možné vytvořit průmyslový socialistický stát bez ochrany monopolu zahraničního obchodu a vystačit přitom pouze s prostředky celní politiky. Pouze důsledně uplatňovaný monopol zahraničního obchodu je zárukou důsledné, plánovité regulace dovozu a vývozu zboží.

Leninovy myšlenky o nutnosti monopolu zahraničního obchodu nebyly uvedeny do života naráz. Ještě v roce 1922 skupina politiků v čele s Bucharinem, Kameněvem, Sokolnikovem a Zinověvem neuznávala tuto Leninovu tezi a snažila se prosadit svůj názor nahradit monopol zahraničního obchodu systémem vysokých celních poplatků.

V. I. Lenin však zdůvodnil a dokázal, že v této době byla kterákoliv vyspělá kapitalistická země schopná zcela negovat celní ochranu cestou vývozní prémie za dovoz zboží do Ruska, na které je uloženo vysoké clo. V dopise z 13. prosince 1922 pro plénium ústředního výboru uvádí: „Všechny úvahy Bucharina o celní politice ve skutečnosti znamenají něco jiného, a to úplnou bezradnost ruského průmyslu a zakrytí lehkým závojem přechodu systému k svobodnému obchodu. Proti tomu musíme bojovat ze všech sil a bojovat třeba i do stranického sjezdu, neboť o žádné vážné celní politice nyní v epoše imperialismu nemůžeme ani mluvit mimo systém monopolu zahraničního obchodu.“

Zdůraznění monopolu zahraničního obchodu však neznamenal odmítnutí celní politiky, ale právě naopak. V témže dopise z 13. prosince 1922 píše V. I. Lenin, že je nutno jít „k zdokonalování naší celní politiky...“.

Monopol zahraničního obchodu tedy nevylučuje použití celních prostředků, ale naopak. Již v roce 1930 vydal Lidový komisariát teze, týkající se zahraničního obchodu. V těchto tezích se poukazuje na konkrétní opa-

tření, která je potřeba učinit za účelem znovunavázání obchodních styků s kapitalistickými státy. V tezí se poukazuje na fakt, že by nebylo správné i přes existenci monopolu zahraničního obchodu zrušit dovozní celní poplatky, protože by sovětské Rusko ztratilo takovýmto opatřením možnost v nastávajících mírových jednáních s kapitalistickými státy dosáhnout určité vzájemné reciprocity při poskytování výhod v zahraničně obchodních vztazích. Z těchto zásad vycházel i první celní tarif, který byl vydán ještě za života V. I. Lenina, v období NEP v březnu 1922. Od té doby až do současnosti byly a jsou uznávány celní sazby v SSSR jako důležitý nástroj obchodní politiky socialistického státu. Protože správnost teoretických závěrů V. I. Lenina o monopolu zahraničního obchodu a cle se potvrdila průběhem let v praxi obchodních styků s kapitalistickými státy, jsou tyto závěry V. I. Lenina o monopolu zahraničního obchodu a prostřednictvím celní politiky uplatňovány Sovětským svazem a ostatními socialistickými státy průběžně. Je možno zcela jednoznačně říci i dnes, že monopol zahraničního obchodu v SSSR i v ostatních socialistických státech splnil a plní úlohu, kterou mu Lenin předurčil.²⁾

Funkce cla v socialistických státech jsou odlišné od jeho funkcí ve státech kapitalistických. Za existence monopolu zahraničního obchodu a plánovitého řízení celého národního hospodářství ztrácí clo svoji funkci ochrannářskou (celní protekcionismus). Také funkce fiskální ustupuje do pozadí.

Celní politika je v socialistických státech určitým doplňkem obchodně politickým opatřením. Základními nástroji řízení zahraničního obchodu jsou monopol zahraničního obchodu a plán. Celní politika a systém cel však i za socialismu hrají v rámci plánovitého řízení národního hospodářství a monopolu zahraničního obchodu svou úlohu. Vliv cel se uplatňuje při rozhodování o dovozu zboží z kapitalistických států. Vždy je nezbytné při dovozech například uvažovat o tom, zda země vývozu nám poskytuje doložku nejvyšších výhod,³⁾ protože tato doložka zajišťuje zpravidla použití nižších celních sazeb a tím zlevnění dovozu.

Ve vztahu ke kapitalistickým státům plní clo *funkci negociační*. Při sjednávání obchodních dohod s kapitalistickými státy je nutno dbát na to, aby slevy byly poskytovány pouze v takovém rozsahu, aby nebyly na újmu domácímu průmyslu. Celní slevy mohou být uznávány pouze za recipročně poskytnuté ústupky ze strany země obchodního partnera.

Ve vztahu ke státům socialistickým, které si navzájem poskytují doložku nejvyšších výhod pozbývá negociační funkce cla na aktuálnosti. Nejdůležitější funkcí cla je *funkce ochrany monopolu zahraničního obchodu*, jehož řídící složkou jsou však nejen cla, ale i plán.

²⁾ Viz Ing. J. Havlík: Celní politika. Institut zahraničního obchodu, Praha 1972 (interní příručka).

³⁾ Viz str. 26.

Názory na ekonomickou a právní povahu cla respektive dalších plateb, vybíraných v souvislosti s celním řízením, nejsou jednotné. Z hlediska příjmové stránky rozpočtu je možno uvažovat o zařazení cla buď do kategorie daní, dávek, poplatků nebo jiných doplňkových zdrojů.

Podíváme-li se na právní normy i nečetné práce, pojednávající o celní problematice, vidíme, že názory autorů na povahu cla se různí. Celní zákon z roku 1927, který platil v ČSR až do roku 1953 zahrnoval pod pojem celních plateb nejen cla, která definoval jako „veřejnou dávku, ukládanou státem jednostranně z hospodářských důvodů“, ale i celou řadu dalších dávek, daní a poplatků, které byly vybírány v průběhu celního řízení (např. monopolní dávku z tabáku, náhradní dávku za daň z cukru apod.).

Celní zákon č. 36/1953 Sb. tuto skupinu celních plateb proti předchozí normě značně zúžil a řadí sem na prvním místě cla, dále náhradní dávku za daň z obratu (na základě vyhlášky ministerstva zahraničního obchodu č. 6/1969 Sb. nazývanou poušál cla a náhradní dávku za daň z obratu) a konečně i celní náhradu (§ 30 celního zákona č. 36/1953 Sb.).

Z výše uvedeného vyplývá, že clo není jediným druhem plateb, vybíraným v souvislosti s celním řízením. Clo je ve srovnání se skupinou plateb, vybíraných v souvislosti s celním řízením pojmem užším; je tedy pouze jednou ze skupiny celních plateb i když jistě platbou nejdůležitější.

Teoretické práce, které byly vydány po účinnosti celního zákona č. 36/1953 Sb. definují většinou clo jako určitý druh poplatku. Například ve Finančním právu československém (Orbis 1960) říká, že „cla jsou poplatky, které se platí za zboží, jež přechází státní hranici“. K tomuto názoru se přiklání i další autoři. Tak například v článku ing. Červeného se říká, že „clo je jeden z nejrozšířenějších poplatků“.⁴⁾

Jiní autoři však považují clo za dávku. Tak je tomu i v publikaci Celní politika v mezinárodním obchodu, jedné z nemnoha, které byly na toto téma v posledních letech vydány. V části pojednávající o dovozních clech se „clo definuje jako veřejná dávka, vybíraná státem za zboží přestupující hranici“.⁵⁾ Podobně je clo definováno i v některých učebnicích mezinárodního práva a mezinárodního obchodu — jako určitá dávka, vybíraná státními orgány za zboží, které přechází státní hranice.

Za veřejnou dávku je clo považováno i v již zmíněném celním zákoně ČSR z roku 1927 ovšem s tím, že autoři důvodové zprávy k tomuto zákonu nepokládají za důvod uložení cla (proti takřka všem autorům ostatním, považujícím clo za veřejnou dávku) moment přechodu zboží přes státní hranici, ale pouze všeobecně „hospodářské důvody“.

Někteří autoři pak dokonce clo nezahrnují ani do kategorie dávek nebo poplatků, ale považují je za nepřímou daň. Ve starší publikaci Celnictví

⁴⁾ Červený: Clo v komerční politice podniků. Zahraniční obchod 3/1970.

⁵⁾ Štěpán, Švec, Pokorná: Celní politika v mezinárodním obchodu. SNTL, Praha 1963.

se mluví o cle jako o „nepřímé dani, kterou stát za zboží do celního území přivezeného nebo do cizozemského vyvezeného vybírá“.⁶⁾ Obdobně i v novější literatuře bývá někdy clo definováno jako nepřímá daň, vybíraná ze zboží při přechodu státních hranic.⁷⁾

Do poslední kategorie pak patří publikace respektive zákonné předpisy, které o cle pojednávají, ale jeho definici nestanoví. Tak je tomu mimo jiné i v našich platných právních předpisech. Celní zákon č. 44/1970 Sb. ani prováděcí vyhláška pojem cla neobjasňují.

Osobně se pak domnívám, že clo jako instrument velmi variabilní, který je závislý nejen na autonomní úpravě, provedené vnitřním zákonodárstvím, ale i na celé řadě celních smluv bilaterálního nebo multilaterálního charakteru nelze beze zbytku podřadit do žádné z výše uvedených kategorií — daní, dávek ani poplatků. Svou povahou má podle mého názoru clo nejblíže k poplatkům, i když i zde je možno uvést proti tomuto zařazení řadu výhrad. Proto mám za to, že clo by mělo být považováno na *povinnou platbu sui generis, stanovenou právními předpisy, která je vybírána v přímé či nepřímé souvislosti s přechodem zboží přes státní hranice od osob, které zboží dovážejí respektive vyvážejí nebo od osob, pro které je takovéto zboží dováženo nebo vyváženo.*

Cla lze dělit z různých hledisek na řadu druhů. Z teoretického hlediska je možno členit cla podle toho, zda jde o zboží dovezené, vyvezené nebo pouze tranzitní, dále podle rozsahu jeho použití na cla autonomní, smluvní respektive preferenční, či podle účelu cla na fiskální nebo ochranná, antidumpingová, resortní, diskriminační atd. Z hlediska konstrukce celní sazby je pak možno cla rozčlenit na cla specifická nebo cla valorická, respektive kombinovaná.

Tyto základní druhy cla se většinou překrývají a dělení je víceméně účelové. Určitý druh cla pouze zdůrazňuje určitou jeho jevovou stránku. Clo dovozní může mít autonomní charakter a může být zároveň clem reťorským apod. Některé výše uvedené druhy cla jsou dnes již nepraktické. Přesto se domnívám, že pro přehlednost bude vhodné zmínit se o všech základních druzích cla.

a) Dělení cel podle způsobu dopravy předmětu cla

- aa) clo dovozní
- ab) clo vývozní
- ac) clo průvozní (tranzitní).

Dovozní clo je dnes hlavním druhem cla. Vybírá se ze všeho zboží, dovezeného do celního území, kromě případů osvobození. I když není clem nejstarším, protože mu předcházela cla průvozní a vývozní, je dnes nejpožívanějším typem cla. Dovozní clo je jedním z nástrojů obchodní politiky. Prostřednictvím zahraničního obchodu působí nepřímo na rozvoj domácí výroby. Ve vnitřním obchodě má dovozní clo podíl na množství

⁶⁾ Adamec: Celnictví 1910.

⁷⁾ Např. J. Sládek: Celní protekcionismus a kapitalismus. ČSAV, Praha 1964.

zahraničního zboží prodáváním na tuzemském trhu i na domácí cenovou hladinu. Zvláště velký význam fiskální má dovozní clo dnes v kapitalistických státech a rozvojových zemích. Jeho přínos pro státní rozpočet mnohdy přesahuje příjem z jiných veřejných dávek a daní.

Vývozní clo nemá ve srovnání se clem dovozním většího praktického významu. Dříve, jak již bylo řečeno, mělo vývozní clo dosti podstatný vliv na státní pokladnu. Vývozní clo uvaloval stát na zboží, které unikalo zpo-
platnění nebo zdanění v tuzemsku. Kromě toho mělo i význam ochrany domácího trhu hlavně před vývozem surovin do zahraničí.

V dnešní době si vývozní clo tuto svou funkci v některých zemích stále ještě uchovává. V Československu a i ve většině vyspělých států se dnes prakticky nevybírá.

Průvozní clo (tranzitní clo) bylo historicky prvním druhem cla. V dnešní době se většinou také již nevybírá. Bylo odstraněno v souvislosti s rozvojem kapitalistických hospodářských vztahů jako jedna z překážek rozvoje obchodu. Barcelonskou úmluvou a statutem o svobodě tranzitní přepravy z roku 1921 se převážná většina států zavázala tranzitní clo zrušit.

b) Dělení cel podle rozsahu jejich platnosti.

- ba) cla autonomní
- bb) cla smluvní
- bc) cla preferenční

Autonomní clo je určováno jednostranně státem. Celní sazby jsou jednotné a jsou uvedeny v jednotném celním sazebníku. Je používáno ve všech případech, kdy není stanoveno clo smluvní. Platí tedy stejně jednotné celní sazby pro všechny státy, pro které není používáno clo smluvní.

Smluvní clo je stanoveno na základě smlouvy s jinými státy. Zpravidla jsou smluvní celní sazby nižší než sazby autonomní, protože státy si obvykle poskytují řadu úlev (doložka nejvyšších výhod — viz dále). Smluvní sazby se ovšem nemusejí vztahovat na veškeré zboží, uvedené v autonomním celním sazebníku.

Zvláštním druhem cel jsou *cla preferenční*. Někdy jsou tato cla nazývána také cly minimálními, protože bývají nižší než cla autonomní i než cla smluvní. Používají se pouze při vývozu nebo dovozu zboží do nebo ze zemí, které si preference poskytují. Mohou se vztahovat buď na veškeré zboží nebo jen na určité jeho druhy.

Příkladem preferenčního celního systému je systém Britského společenství národů. Preferenční cla se uplatňují často také mezi rozvojovými zeměmi. Československo preferenčních cel nepoužívá.

c) Dělení cel podle jejich účelu

- ca) cla finanční (fiskální)
- cb) cla ochranná (protekcionistická)
- cc) cla prohibitivní
- cd) cla diskriminační
- ce) cla odvetná (retorsní)
- cf) cla antidumpingová

Dělení cel podle jejich účelu je dělením nejobsáhlejším. Výše podaný přehled také zdaleka nevyčerpává všechny možnosti.

Finanční clo je clem vybíraným ze zboží, které se nevybírání v tuzemsku. Můžeme říci, že vlastně nahrazuje spotřební daň. Zpravidla se stanoví jako clo upravené o část ceny dováženého zboží až do výše ceny tuzemského zboží.

Pokud je stanovena sazba vyšší, jedná se již o *clo ochranné*, jehož účelem je znevýhodnit dovezené zboží vzhledem k obdobnému zboží domácímu. Proti clu finančnímu, jehož hlavním účelem je zajištění příjmů pro státní rozpočet a jak již bylo řečeno ve většině případů nahrazením spotřební daně u zboží v tuzemsku nevyráběném (například jižní ovoce apod.) slouží naopak ochranné clo k ochraně domácí výroby před zahraniční konkurencí. Pravidlem u ochranných cel je tedy vysoká celní sazba. Ochranné clo, někdy také nazývané clem protekcionistickým, přechází až ke *clu zabráňovacímu (prohibitivnímu)*, jehož účelem je vlastně nepřipustění dovozu určitého zboží do tuzemska. Prohibitivní clo nahrazuje administrativní záshy státu v oblasti zahraničního obchodu, protože při uplatnění prohibitivních celních sazeb je prakticky dovoz zboží vyloučen.

Obchodně politická funkce cla se projevuje zvláště výrazně u *cel diskriminačních*. Diskriminační cla jsou takovými cly, která jsou uplatňována určitým státem neoprávněně, pouze za účelem znevýhodnění dovozu nebo vývozu zboží. Fakturované ceny zboží jsou v tomto případě zvyšovány o další částku, aby bylo možno zvýšit clo. Diskriminační cla jsou uplatňována buď pouze proti jednomu státu eventuálně proti malé skupině států. Nikdy nebývají ze strany státu, který je uplatňuje, opatřením obecným.

Postižený stát se obvykle diskriminačním clům brání uvalením *cel odvetných (retorsních)*. Retorsní cla, většinou časově omezená, mohou být uvalena i na takové druhy zboží, které jsou jinak osvobozeny. Vybírají se buď jako cla zvláštní respektive jako přírážky k běžnému clu. Používání diskriminačních a retorsních cel může vyvrcholit tzv. *celní válkou*, která může podstatně omezit hospodářské kontakty zúčastněných států.

Zvláštním druhem cla je *clo antidumpingové*. Antidumpingové clo je doplňkem cla ochrannářského. Uplatňuje se v případech, když zahraniční partner začne dovážet zboží za tzv. dumpingové ceny, tj. za ceny snížené pod hranici cen průměrných. Mnohdy jdou tyto dumpingové ceny až pod úroveň výrobních nákladů. Antidumpingová cla jsou však vybírána obvykle pouze v těch případech, když dovoz zboží s dumpingovými cenami poškozují domácí trh. V opačném případě je jistě dovoz takového zboží naopak velmi výhodný.

d) Dělení cel podle způsobu jejich ukládání (druhů sazeb)

da) cla hodnotová (valorická)

db) cla specifická

dc) cla kombinovaná

Cla valorická jsou z hlediska tohoto typu dělení nejrozsáhlejšími. Valorická cla se vyměřují pomocí sazby, která je stanovena jako procento z celní hodnoty zboží (ad valorem).

Velkou výhodou valorického cla je jeho nezávislost na případných měnových opatřeních státu (revalvace, devalvace) a bezprostřední promítnutí ukazatelů kvality a druhu zboží do celní sazby. Naproti tomu má valorické clo i celou řadu nevýhod. Někdy se například jen velmi těžko zjišťuje celní hodnota dováženého zboží, mnohdy se účastníci celního řízení snaží o zkrácení cla (podfakturace) apod. Nevýhodou je i přímý vztah k cenové hladině, takže při poklesu cen clo klesá, což může mít nepříznivý vliv na příjmovou stránku státního rozpočtu. Přes tyto a i některé další nevýhody dává většina států pro operativnější způsob vybírání cla přednost clu valorickému. Mnohdy však dochází k jeho *kombinování* se clem specifickým, eventuálně používají se tzv. *klouzavé sazby*. Tyto sazby mohou být jak klouzavě progresivní, tak i klouzavě regresivní. V těchto případech se celní sazba mění pozvolna, bez jakýchkoli výrazných stupňů, pouze v závislosti na vnitřní cenové hladině.

Druhým hlavním typem cla respektive celní sazby z hlediska ukládání cla je *clo specifické*. Specifické clo se vyměřuje podle určitých měřítek, jako je váha, objem, počet kusů apod. Specifické clo není závislé na pohybu cenové hladiny a řídí se pouze hledisky měrné jednotky (váha, délka, prostor, počet kusů). Další jeho výhodou je jednoduchá pevná sazba. Přes tyto nesporné výhody má i specifické clo své nedostatky. Podle mého názoru největším z nich je fakt, že použití specifických celních sazeb vyžaduje přesný celní sazebník. Tomuto požadavku se dá vyhovět jen velmi obtížně vzhledem k neustálému pohybu sortimentu zboží. Další z nevýhod je pak i nerozlišování kvality zboží, což prakticky znamená, že i na velmi levné druhy zboží mohou být uvalena velmi vysoká cla ve srovnání se zbožím kvalitním.

IV. PRÁVNÍ ÚPRAVA CLA V ČESKOSLOVENSKU

Dnes platný celní zákon č. 44/1970 Sb. pojednává z výše uvedených druhů cla o clu dovozním a vývozním, clu smluvním a clech odvetných.

Základním druhem cla je i nadále clo dovozní, kterému podléhá všechno dovážené zboží s výjimkou zboží, které je v celním sazebníku výslovně označeno za zboží prosté cla (§ 39 odst. 1 celního zákona). Opačná zásada platí pro clo vývozní, kterému podléhá vyvážené zboží jen tehdy, pokud to celní sazebník výslovně stanoví (§ 39 odst. 2 celního zákona). Ve srovnání s clem dovozním nemá clo vývozní dnes většího významu. Dříve tradiční a vlastně prapůvodní druh cel tranzitních se již od dvacátých let našeho století nevybírá a proto o něm celní zákon zcela logicky nepojednává.

Ze zboží obchodního se vyměřuje clo podle sazeb a měřítek stanovených celním sazebníkem obchodního zboží, ze zboží neobchodního pak podle sazeb a měřítek stanovených celním sazebníkem neobchodního zboží. Sazby celního sazebníku neobchodního zboží zahrnují též náhradní dávku za daň z obratu (§ 40 celního zákona). I když zvláštní konstrukce sazebníku pro

neobchodní zboží je jistě opodstatněná, mám zato, že pojem náhradní dávka za daň z obratu je diskutabilní, protože vlastně akceptuje dvojí zdanění téhož zboží spotřební daní (jednou je daň zahrnuta při nákupu zboží v zahraniční, podruhé ve formě náhradní dávky).

V celním zákoně je výslovně upraveno také clo smluvní. Smluvní clo je nezbytné stanovit vzhledem k obchodně politickým vztahům Československa k cizině. Smluvní cla jsou cly nižšími než cla autonomní, která jsou jednostranně určována státem a mají jednotné celní sazby.

Z důvodů hospodářské odvety může vláda stanovit pro přechodnou dobu na dovozy zboží ze státu, který diskriminuje Československou socialistickou republiku v hospodářských vztazích přírážky k celním sazbám, popřípadě zavést zvláštní clo ze zboží, které podle celního sazebníku clo nepodléhá (§ 45 celního zákona).

§ 46 celního zákona upravuje zcela jednoznačně dobu vzniku nároku státu na clo. Nárok státu na clo vzniká rozhodnutím celnice o propuštění zboží do volného oběhu. Pokud zboží uniklo celní kontrole, nebo jestliže bylo se zbožím naloženo v rozporu s podmínkami, za kterých se propustilo, vzniká nárok státu na clo v době, kdy zboží přestoupilo státní hranice. Ustanovení § 47 a 48 celního zákona o vyměřování cla jsou koncipována spíše obecněji a proto bude nezbytná podrobnější úprava (zejména způsob zařazování zboží do celního sazebníku, použití tuzemské a zahraniční ceny zboží atd.). Pro zaplacení cla je rozhodný okamžik, kdy celnice rozhodla o propuštění zboží do volného oběhu. Účastník celního řízení, který je definován jako ten, kdo zboží dováží, vyváží respektive prováží nebo osoba, pro kterou se zboží propouští (§ 64 celního zákona) je povinen tedy zaplatit clo ihned po oznámení rozhodnutí o propuštění zboží do volného oběhu.

Z zajištění nároku státu na clo slouží celní zástavní právo jako institut občanského zákona (§ 495 odst. 1 obč. z.), dále institut celní jistoty, převzatý z předchozího celního zákona.

V. CELNÍ POLITIKA A JEJÍ PROSTŘEDKY

Pod pojmem *celní politika* je nutno rozumět souhrn veškerých opatření na úseku ukládání celních a jim obdobných plateb a celního řízení, jehož účelem je ochrana monopolu zahraničního obchodu. Celní politika je pojmem užším než politika zahraničně obchodní; celní politika je částí politiky zahraničně obchodní.

Prostředky, kterými je uskutečňována celní politika jsou různé a mnohostranné a asi by každý pokus o jejich taxativní výpočet byl pouze pokusem. Jen příkladmo uvádím, že je do této kategorie možno zahrnout ukládání cel, záznamní a zušlechťovací styk, bezcenný dovoz, celně tarifní smlouvy apod. Podle charakteru prostředků celní politiky je můžeme rozdělit do dvou základních skupin — na *autonomní prostředky* celní politiky a *smluvní prostředky* celní politiky. Smluvní prostředky celní politiky je pak možno

ještě rozdělit na *dvoustranné prostředky* a *mnohostranné prostředky* celní politiky.

Autonomní prostředky celní politiky jsou taková opatření, jejichž použití závisí na suverenitě státu. Radíme sem na prvním místě *celní zákon* a předpisy jej doplňující (například prováděcí vyhláška k celnímu zákonu, předpisy upravující řízení při vývozu a řízení při dovozu zboží atd.) včetně *celního sazebníku*.

Dále je možno řadit k autonomním prostředkům celní politiky i různá administrativní opatření, kterými státy znesnadňují dovoz nežádoucího zboží (například nutnost předkládání konsulární faktury, osvědčení o původu zboží apod.).

K nejstarším používaným prostředkům autonomní celní politiky patří i zřizování určitých *územních celků se zvýhodněným celním režimem*. Tato území jsou vyčleňována z jednotného celního území a tvoří pak samostatnou celní jednotku. Zboží přicházející do tohoto území nepodléhá clu, je ho zde možno dále upravovat nebo eventuálně uskladňovat. Území takto celně vyčleněná jsou nazývána *svobodnými celními pásmy*. Původně byla svobodná celní pásma vzhledem k výhodné zeměpisné poloze zřizována v některých přístavech. Dnes jsou kromě přístavů zřizována často i na významných mezinárodních letištích.

S rozvojem vzájemného obchodu mají státy zájem i na uvolňování celních překrad. Proto nacházejí stále většího uplatnění *mnohostranné prostředky celní politiky*. Tato tendence je zřejmá i v současné době mezi socialistickými státy, zvláště pak vzhledem k postupné realizaci úkolů, stanovených Komplexním programem dalšího rozvoje a prohlubování socialistické ekonomické integrace členských států RVHP.

Jak jsem uvedl, je nemožné vyjmenovat všechny prostředky celní politiky, ať již dvoustranné nebo mnohostranné. Proto se pro účely této práce omezím pouze na stručné vymezení některých z nich. Pokud jde o dvoustranné smluvní prostředky celní politiky, jsou to většinou celní dohody nebo celně tarifní smlouvy, včetně smluv speciálního charakteru.

Dále jsou ustanovení celního charakteru i součástí *obchodních smluv*. Tato ustanovení upravují obvykle postavení smluvních stran. V zásadě může jít o postavení paritní, dále o záruku, že nedojde k diskriminaci ve srovnání s jinými zeměmi, eventuálně o přiznání preferenčního postavení.

Paritní postavení se zajišťuje tzv. *paritní* neboli *nacionální dohodou*. Tato doložka znamená, že se pro zboží (například pro státní příslušníky) druhé smluvní strany nebude v určitém ohledu nebo vůbec používat jiných předpisů, než jaké platí pro zboží tuzemské výroby nebo pro vlastní státní příslušníky. Reciproční parita se však mnohdy projevuje tak, že slabší ze smluvních stran je diskriminována. Jestliže se totiž umožní zahraničnímu zboží přístup na domácí trh za stejných podmínek jako zboží domácímu, nejde o vytvoření stejných konkurenčních podmínek, pokud jedna země je průmyslově vyspělá a vyrábí tedy levněji, zatímco výroba druhé země je v počátcích. V současné době se s paritní doložkou setkáváme většinou při zdanění dováženého zboží vnitřními daněmi. Při použití paritní doložky

nesmějí být na dovezené zboží uvaleny vyšší daně, než na obdobné zboží domácí.⁸⁾

Jedním z nejdůležitějších prostředků celně smluvní politiky je poskytování *doložky nejvyšších výhod*. Tato doložka ve srovnání s doložkou paritní, která zajišťuje stejně nakládání s domácím i zahraničním zbožím, zajišťuje stejně postavení pro všechny země, kterým je přiznána. Doložkou nejvyšších výhod se státy navzájem zavazují, že všechny výhody, které budou poskytnuty třetím stranám, budou poskytnuty i smluvnímu partnerovi. Kromě toho smlouvy obvykle specifikují, zda se bude jednat pouze o cla, či o další dávky vybírané se clem, konsulární poplatky apod.

Preferenční postavení si v koloniálním systému zajišťovaly koloniální mocnosti v podrobených zemích. Někdy si je poskytují i země sousední nebo země hospodářsky závislé. Sjedené celní preference se nevztahují na zboží zemí, kterým bylo zaručeno přiznání nejvyšších výhod.⁹⁾

Kromě výše zmíněných prostředků existuje i celá řada dalších smluvních ujednání. Podle mého názoru nejdůležitější z nich jsou samostatné celní dohody, sjednávané většinou sousedními státy, které upravují spolupráci v celních věcech. Nejčastěji se jedná o dohody o *spolupráci celních správ* (úprava celní kontroly v cestovním styku, rozmístění celních úřadů apod.) a *dohody o pohraničním styku* (úprava pohraničního styku). Mezi socialistickými státy se vyznačuje úprava pohraničního styku kvalitativně novými prvky. Jedním z nich je i zřizování *společných celních služeb*.

Méně časté jsou smlouvy o zřízení *svobodného pásma v přístavu*. V tomto případě jde o zvláštní ujednání mezi státem, který nemá přístup k moři a státem přímořským. Stát, kterému je poskytnuto svobodné pásmo v přístavu zahraničním zde má obvykle i svůj celní úřad. Za zmínku dále stojí i smlouvy o zřízení *celní unie*. Asi nejznámější celní unií (spojení celních území, vytvoření jednotného celního sazebníku apod.) je celní unie Benelux — spojení Belgie, Holandska a Lucemburska.

Vyšší formou spolupráce v celní oblasti je uzavírání mnohostranných smluv a ujednání. Jako multilaterální může být uzavřena samozřejmě i většina výše zmíněných smluv dvoustranných. Mimo toho však existují i smlouvy, které byly již od svého vzniku koncipovány jako mnohostranné. Těchto smluv je v současné době celá řada a mnoho z nich se i částečně navzájem překrývá.

Za nejvýznamnější z prostředků celní politiky mnohostranného charakteru je nutno bezpochyby považovat *Všeobecnou dohodu o clech a obchodu* — GATT, která byla uzavřena zástupci 23 států (mezi nimi i Československa) v Ženevě. GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) vznikl původně jako dohoda dočasná, která měla zaniknout ustavením Mezinárodní obchodní organizace. Z dočasně míněné dohody však vznikla

⁸⁾ Štěpán, Švec, Pokorná: Celní politika v mezinárodním obchodu. SNTL, Praha 1963, str. 54.

⁹⁾ Tamtéž, str. 54.

stálá mezinárodní instituce, která v roce 1969 sdružovala již 76 států včetně ČSSR, Polska, Jugoslávie a Kuby.

Všeobecná dohoda o clech a obchodu (č. 59/1948 Sb.) je mezinárodní smlouvou o převzetí vzájemných závazků v oblasti cel a dovozních omezení. Cílem Všeobecné dohody je napomáhat zvyšování životní úrovně, dosahovat plné zaměstnanosti, rozvíjet světové zdroje, rozšiřovat výrobu a výměnu statků a podporovat hospodářský rozvoj. Československo se účastní práce GATT od roku 1947 a jeho postavení v ní je založeno na specifické interpretaci ustanovení o státním obchodu, které Dohoda obsahuje. Účast v GATT přináší Československu, obchodujícímu se západními partnery, úspory na clech při vývozu. Kromě toho mu umožňuje získat doložku nejvyšších výhod u ostatních signatářů Dohody, dovolávat se nediskriminace u vyváženého zboží a bránit se proti různým opatřením kapitalistických států, ztěžujícím nebo znesnadňujícím československý vývoz.¹⁰⁾

Nejpodstatnějším úsekem činnosti GATT byla dosavadní tarifně celní jednání, která vedla k postupnému snižování cel u padesáti tisíc druhů výrobků, což je zhruba polovina položek světového obchodu.

V rámci GATT bylo v roce 1964 konstituováno Mezinárodní obchodní středisko, jehož úkolem je pomoc rozvojovým zemím při obchodních transakcích a o rok později založen Výbor pro obchod a rozvoj, který má hlavně kontrolní funkce na úseku operací GATT vůči rozvojovým zemím.

Z velkého množství dalších mnohostranných smluv, upravujících celní otázky, bych se chtěl pro ilustraci zmínit stručně alespoň o dvou, jejichž členy je i Československo.

Již v roce 1890 vznikla v Bruselu (modifikováno protokolem z 16. prosince 1949) *Mezinárodní jednota pro uveřejňování celních tarifů*. Jejím úkolem je publikovat celní sazebníky jednotlivých členských států, které byly publikovány ve formě zákona eventuálně jako vládní akty.

V roce 1950 byla založena taktéž v Bruselu *Rada pro celní spolupráci*. Úkolem Rady je studovat všechny hospodářské faktory celních systémů za účelem jejich sladění a sjednocení, zjednodušit celní formality vyžadované při mezinárodním obchodu, připravovat návrhy úmluv a doporučení, týkající se celní spolupráce, publikovat informace o celních předpisech a postupech a dohlížet na plnění smluv a podnikat smířčí kroky v případě sporů.¹¹⁾

Výsledkem činnosti Rady pro celní spolupráci je řada úmluv a doporučení, jako například Úmluva o zjišťování celní hodnoty zboží, Úmluva o názvosloví pro klasifikaci zboží v celních sazebnících, Úmluvy o karnelech atd.

Z mnohostranných úmluv výhradně kapitalistických států stojí za zmínku smlouva o zřízení Evropského hospodářského společenství podepsaná v Římě v roce 1957 mezi Francií, Itálií, NSR a Beneluxem, jejímž

¹⁰⁾ Viz Potočný: *Mezinárodní organizace*. Svoboda, Praha 1971, str. 208 a násl.

¹¹⁾ Tamtéž, str. 231.

цлем je mimo jiné i postupné vytvoření všeobecné celní unie (odstraňování celních poplatků, rušení celních hranic, jednotný celní sazebník, jednotná celní politika apod.).

Obdobný charakter má i Evropské sdružení volného obchodu, které vzniklo v roce 1960. Signatáři jsou Velká Británie, Portugalsko, Rakousko, Švýcarsko, Dánsko, Švédsko a Norsko. V roce 1969 se k dohodě připojilo i Finsko. Cílem Evropského sdružení volného obchodu je liberalizace obchodní výměny (kromě zemědělských výrobků), snižování cel a odstraňování některých dovozních omezení.

Již z tohoto stručného nástinu je vidět, že celní politika je dnes významnou součástí politiky obchodní. Prostředky celní politiky sehrají jistě i důležitou úlohu v procesu socialistické ekonomické integrace mezi členskými státy RVHP.

МИЛАН БАКЕШ

Таможенные пошлины и средства таможенной политики

РЕЗИОМЕ

Взгляды на возникновение таможенных пошлин не едины. Иногда считают, что таможенные пошлины возникли из сборов, взимаемых за устройство путей сообщения и их охрану. В отличие от мыта, который взимался преимущественно частными собственниками участков, по которым проходили торговые пути, мосты и т. п. и в основе которого лежала плата за пользование соответствующей дорогой или мостом или же бродом для перевозки товаров, основой для исчисления таможенной пошлины государством являлись вид, количество и цена товаров, переправляемых через границу. Иногда высказывался также взгляд, согласно которому таможенная пошлина развилась из уплаты за разрешение торговли.

Важнейшей функцией таможенных пошлин во всех докапиталистических формациях была их *фискальная функция*. Таможенная пошлина была одним из источников, обеспечивающих государственному казначейству регулярные и постоянные поступления. Эта функция практически осуществляется вплоть до вступления на сцену капитализма в качестве *таможенной пошлины транзитной*. Лишь в исключительных случаях в последующее время применялись и таможенные пошлины вывозные, взимаемые за изъятия из запрещения вывоза сырья и некоторых изделий из него (из-за экономической замкнутости феодальных организационных образований того времени).

Характерной чертой периода постепенного перехода от феодализма к капитализму и нарастающего капитализма было формирование отдельных таможенных территорий и отмена системы так наз. внутренних таможенных пошлин. Внутренние таможенные пошлины взимались в период феодализма за перевозку товаров не только из одного государства в другое, но и за перевозку товаров из одного административного подразделения того же государства в другое административное подразделение. Эта система внутренних таможенных пошлин чрезвычайно тормозила развитие международной торговли, и потому одной из первоочередных задач выходящей на сцену буржуазии была ликвидация этих систем внутренних пошлин.

Отмена внутренних таможенных пошлин означала тем самым переход к единой таможенной территории и к более последовательному введению системы таможенных пошлин, взимаемых при перевозке товаров через государственные границы. Фискальная функция таможенных пошлин полностью сохраняется. Основной пошлиной является пошлина ввозная и поступления, но этим пошлинам становятся важной и существенной частью доходной части государственного бюджета. Кроме фискаль-

ной функции таможенная пошлина начинает также выполнять и еще одну функцию, функцию охранительную (таможенный протекционизм). С помощью системы таможенных пошлин охраняется отечественное производство и отечественный рынок от импорта зарубежных товаров.

Таможенная политика и функции таможенных пошлин социалистического государства носят совершенно иной характер по сравнению с теми же институтами капиталистических государств. Это вытекает уже из самого факта, что неотъемлемым атрибутом социалистической экономики является обобществление средств производства и плановое руководство народным хозяйством. В области внешней торговли их последствием является монополия внешней торговли как исключительное право государства на осуществление всех внешнеэкономических операций через посредство государства на то уполномоченных органов и организаций. Таможенная политика социалистических государств — одно из средств руководства внешней торговлей, одно из средств торговой политики.

Таким образом, таможенная политика в социалистических государствах — известное дополнение торгово-политических мероприятий. Основным инструментом руководства внешней торговлей является внешнеэкономическая монополия и план. Таможенная политика и система таможенных пошлин однако и при социализме играют в рамках планового руководства народным хозяйством и внешнеэкономической монополии свою роль. Влияние таможенных пошлин применяется при решении о ввозе товаров из капиталистических стран. Во всех случаях необходимо при ввозе иметь, например, в виду факт, предоставляет ли страна вывоза режим наибольшего благоприятствования, так как этот режим обычно обеспечивает применение низших ставок таможенных пошлин и тем самым удешевление импорта.

В отношениях с капиталистическими государствами таможенная пошлина выполняет функцию негосударственную. При заключении торговых соглашений с капиталистическими государствами необходимо соблюдать, чтобы льготы предоставлялись лишь в таком объеме, в котором они не причиняют ущерб отечественной промышленности. Таможенные льготы можно признавать лишь при ответном предоставлении уступок со стороны страны торгового партнера.

В отношениях с социалистическими государствами, взаимно предоставляющими друг другу режим наибольшего благоприятствования, негосударственная функция таможенных пошлин теряет свою актуальность. Самой важной функцией таможенных пошлин является функция охраны монополии внешней торговли, в состав руководства которой входят не только таможенные пошлины, но и план.

Взгляды на экономическую и правовую природу таможенных пошлин или же других сборов, взимаемых в связи с таможенным производством, расходятся. С точки зрения доходной части бюджета можно говорить о включении таможенных пошлин либо в категории налогов (*daně*), сборов (*dávky*), пошлин (*poplatky*), либо других дополнительных источников.

Лично я полагаю, что таможенные пошлины как инструмент вариационный, зависящий не только от автономного регламентирования внутренним законодательством, но и от целого ряда таможенных договоров двустороннего или многостороннего характера, нельзя без остатка подвести ни под одну из выше приведенных категорий — налогов, сборов или пошлин. По своему характеру таможенные пошлины, как я полагаю, ближе всего к пошлинам (*poplatky*), хотя и можно привести против такого включения ряд оговорок. Поэтому я считаю, что таможенную пошлину следует считать обязательным платежом особого рода (*sui generis*), установленным правовыми предписаниями, взимаемым в прямой или косвенной связи с переправкой товаров через государственную границу от лиц, для которых такой товар ввозится или вывозится.

Таможенные пошлины можно с различных точек зрения разбивать на различные виды. С теоретических позиций таможенные пошлины можно членить в зависимости от того, идет ли речь о товарах ввозимых, вывозимых или только провозимых, затем (по объему их применения) на таможенные пошлины автономные, договорные или преференциальные, или же в зависимости от целей таможенных пошлин — на фискальные или охранительные, антидемпинговые, реторсные, дискриминационные и т. д.

С точки зрения конструкции таможенного тарифа можно расчленять на пошлины специфические или пошлины валоризационные или же комбинированные.

Эти основные виды таможенных пошлин в большинстве случаев перекрываются и их классификация более или менее соответствует целям. Определенный вид таможенной пошлины лишь подчеркивает известную его внешнюю сторону. Ввозные пошлины могут носить автономный характер, а вместе с тем могут быть реторсными и т. п. Некоторые приведенные выше виды пошлин сегодня уже не имеют практического значения.

Ныне действующий чехословацкий таможенный закон № 44/1970 СЗ предусматривает из выше приведенных видов пошлин пошлину ввозную и вывозную, пошлину договорную и пошлину ответную.

Основным видом таможенной пошлины и впредь остается ввозная пошлина, которой облагаются все ввозимые товары за исключением тех, которые в таможенных тарифах особо обозначены как товары, освобожденные от пошлины. Обратный принцип применяется к вывозным пошлинам, которыми облагаются вывозимые товары лишь в том случае, когда в таможенном тарифе это особо установлено. По сравнению с пошлиной ввозной вывозная пошлина в настоящее время не имеет крупного значения. В прошлом традиционный и, собственно говоря, первоначальный вид транзитных пошлин с 20-х годов нашего века уже не взимается и поэтому о нем таможенный закон, совершенно логически, не упоминает.

В таможенном законе особо урегулированы договорные пошлины. Договорные пошлины необходимо устанавливать, учитывая торгово-политические связи Чехословакии с границей. Договорные пошлины ниже, чем пошлины автономные, которые односторонне устанавливаются государством и имеют единообразные таможенные ставки.

MILAN BAKES

Zoll und Mittel der Zollpolitik

RESUMÉ

Die Ansichten auf die Entstehung des Zolls sind nicht einheitlich. Manchmal wird angeführt, dass der Zoll aus Abgaben entstand, die für die Errichtung und den Schutz der Kommunikationen eingehoben wurden. Zum Unterschied von der Maut, die hauptsächlich von den Privateigentümern der Grundstücke, auf denen sich die Handelswege, Brücken usw. befanden, eingehoben wurde und deren Grundlage der Preis für die Benützung des betreffenden Weges oder der Brücke, gegebenenfalls der Furt zur Warenbeförderung war, wurde als Grundlage für die Bemessung des Zolls durch den Staat Art, Menge und Preis der Ware, die die Grenze überschreiten sollte, angenommen. Manchmal treten jedoch auch Ansichten auf, die den Ursprung des Zolls in dem Entgelt für die Bewilligung des Handels erblicken.

Wichtigste Funktion des Zolls in allen vorkapitalistischen Formationen war seine *fiskalische Funktion*. Der Zoll war eine der Quellen, die der Staatskasse im ganzen regelmässige und dauernde Einkünfte sicherten. Praktisch kommt er bis zum Auftreten des Kapitalismus als *Durchfuhrzoll* zur Geltung. Nur ausnahmsweise trat er später auch als Ausfuhrzoll auf, der für Erleichterungen hinsichtlich des Verbots der Ausfuhr von Rohstoffen und einigen ihrer Erzeugnisse (angesichts der damaligen wirtschaftlichen Abgeschlossenheit der feudalen organisatorischen Gebilde) eingehoben wurde.

Ein charakteristischer Zug der Epoche des allmählichen Übergangs vom Feudalismus zum Kapitalismus und des beginnenden Kapitalismus war die Herausbildung einheitlicher Zollgebiete und die Beseitigung des Systems der sog. Binnenzölle. Binnenzölle wurden zur Zeit des Feudalismus für den Übertritt der Ware nicht nur aus einem Staat in einen anderen eingehoben, sondern auch für den Übertritt der Ware aus einer administrativen Formation desselben Staates in eine andere. Das erwähnte Binnenzollsystem bremste erheblich die Entwicklung des internationalen

Handels und daher wurde es zu einer der erstrangigen Aufgaben der aufkommenden Bourgeoisie, dieses System von Binnenzöllen zu liquidieren.

Die Aufhebung der Binnenzölle bedeutete auch den Übergang zu einem einheitlichen Zollgebiet und zur konsequenteren Einführung eines Systems von Zöllen, die eingehoben wurden, sobald die Ware die Staatsgrenze überschritt. Die fiskalische Funktion des Zolls blieb voll erhalten. Hauptsächlicher Zoll ist der Einfuhrzoll und die Einkünfte aus diesen Zöllen werden zu einem wichtigen und wesentlichen Posten im Einnahmenteil des Staatsbudgets. Ausser der *fiskalischen Funktion* beginnt der Zoll auch eine weitere Funktion zu erfüllen, nämlich die *Funktion des Schutzzolls* (Zollprotektionismus). Mittels des Zollsystems wird die heimische Erzeugung und der heimische Markt vor der Einfuhr ausländischer Waren geschützt.

Zollpolitik und Funktion des Zolls in den sozialistischen Staaten haben gänzlich abweichenden Charakter im Vergleich mit denselben Institutionen der kapitalistischen Staaten. Diese Tatsache ergibt sich schon aus dem blossen Umstand, dass zu den unerlässlichen Attributen der sozialistischen Ökonomik die Vergesellschaftung der Produktionsmittel und die planmässige Lenkung der Volkswirtschaft gehören. Auf dem Gebiet des Aussenhandels ist dann die Folge das *Aussenhandelsmonopol* als ausschliessliches Recht des Staates auf Durchführung aller Aussenhandelsoperationen mittels der vom Staat beauftragten Organe und Organisationen. Die Zollpolitik der sozialistischen Staaten ist eines der Mittel zur Lenkung des Aussenhandels, ein Mittel der Handelspolitik.

Die Zollpolitik bildet also in den sozialistischen Staaten eine gewisse ergänzende handelspolitische Massnahme. Grundlegende Instrumente zur Lenkung des Aussenhandels sind das Aussenhandelsmonopol und der Plan. Die Zollpolitik und das Zollsystem spielen jedoch auch im Sozialismus im Rahmen der planmässigen Lenkung der Volkswirtschaft und des Aussenhandelsmonopols ihre Rolle. Der Einfluss des Zolls setzt sich bei der Entscheidung über die Wareneinfuhr aus kapitalistischen Staaten durch. Immer ist es unerlässlich, bei Einfuhren z. B. zu erwägen, ob das Ausfuhrland uns die Meistbegünstigungsklausel einräumt, denn diese Klausel garantiert in der Regel die Anwendung niedrigerer Zollsätze und damit die Verbilligung der Einfuhr.

Im Verhältnis zu kapitalistischen Staaten erfüllt der Zoll die *Negotiationsfunktion*. Beim Aushandeln von Handelsvereinbarungen mit kapitalistischen Staaten muss darauf geachtet werden, dass Nachlässe nur in solchem Umfang gewährt werden, dass die heimische Industrie nicht zu Schaden kommt. Zollnachlässe können nur für von seiten des Landes des Handelspartners reziprok gewährte Zugeständnisse zuerkannt werden.

Im Verhältnis zu den sozialistischen Staaten, die sich gegenseitig die Meistbegünstigungsklausel gewähren, verliert die Negotiationsfunktion des Zolls an Aktualität. Die wichtigste Funktion des Zolls ist die Funktion des Schutzes des Aussenhandelsmonopols, dessen leitende Komponente nicht nur die Zölle sind, sondern auch der Plan.

Die Ansichten auf die ökonomische und juristische Natur des Zolls, bzw. weiterer Zahlungen, die im Zusammenhang mit dem Zollverfahren eingehoben werden, sind nicht einheitlich. Vom Gesichtspunkt der Einnahmenseite des Budgets aus kann man erwägen, den Zoll entweder in die Kategorie der Steuern, der Abgaben, der Gebühren oder anderer ergänzender Quellen einzuordnen.

Persönlich bin ich der Meinung, dass man den Zoll als äusserst variables Instrument, das nicht nur von der autonomen, durch die innere Gesetzgebung durchgeführten Regelung, sondern auch von einer Reihe von Zollverträgen bilateralen oder multilateralen Charakters abhängt, nicht restlos einer der oben angeführten Kategorien — Steuern, Abgaben oder Gebühren — unterordnen kann. Seiner Natur nach steht der Zoll den Gebühren am nächsten, auch wenn man auch hier gegen diese Einordnung eine Reihe von Vorbehalten anführen kann. Daher meine ich, dass der Zoll angesehen werden sollte als *obligatorische, durch Rechtsvorschriften festgesetzte Zahlung sui generis, die in direktem oder indirektem Zusammenhang mit den Trans-*

port von Waren über die Staatsgrenzen von Personen, die die Waren ein- bzw. ausführen, oder von Personen, für die man solche Waren ein- oder ausführt, eingehoben wird.

Die Zölle kann man nach verschiedenen Gesichtspunkten in eine Reihe von Arten einteilen. Vom theoretischen Gesichtspunkt aus kann man die Zölle gliedern je nachdem, ob es sich um Einfuhr-, Ausfuhr- oder blosse Transitware handelt, weiters nach dem Umfang der Anwendung in autonome, vertragliche, resp. Präferenzzölle, oder nach dem Zweck des Zolls in fiskalische oder Schutzzölle, Antidumping-Retorsions-, Diskriminierungszölle usw. Vom Gesichtspunkt der Konstruktion der Zolltarife aus kann man die Zölle in spezifische oder Valorisierungszölle, resp. kombinierte Zölle einteilen.

Die grundlegenden Arten des Zolls überschneiden sich grösstenteils und die Einteilung ist mehr oder weniger zweckbedingt. Eine bestimmte Art des Zolls betont eine bestimmte Seite seiner äusseren Erscheinung. Der Einfuhrzoll kann autonomen Charakter haben und kann gleichzeitig auch Retorsionszoll sein u. ä. Einige der oben angeführten Zollarten werden heute nicht mehr praktiziert.

Das heute gültige tschechoslowakische Zollgesetz Nr. 44/1970 Slg. führt von den oben angeführten Zollarten Einfuhr- und Ausfuhrzoll, Vertragszoll und Retorsionszölle an.

Die grundlegende Zollart ist auch weiterhin der Einfuhrzoll, dem alle eingeführten Waren unterliegen mit Ausnahme der Ware, die im Zolltarif ausdrücklich als zollfreies Gut bezeichnet wird. Der gegenteilige Grundsatz gilt für den Ausfuhrzoll, dem die ausgeführten Waren nur insoweit unterliegen, als dies im Zolltarif ausdrücklich bestimmt wird. Im Vergleich mit dem Einfuhrzoll kommt daher dem Ausfuhrzoll heute keine grössere Bedeutung zu. Die früher traditionelle und eigent-lich uranfängliche Sorte der Transitzölle wird seit den Zwanzigerjahren unseres Jahrhunderts nicht mehr eingehoben und daher ganz logisch im Zollgesetz nicht berührt.

Im Zollgesetz werden ausdrücklich auch die Vertragszölle geregelt. Den Vertragszoll festzusetzen ist unerlässlich mit Rücksicht auf die handelspolitischen Beziehungen der Tschechoslowakei zum Ausland. Die Vertragszölle sind niedriger als die autonomen Zölle, die einseitig von Staat bestimmt sind und einheitliche Zollsätze aufweisen.