

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Jakub Kvasnička

**Pravomoci celníků a zneužití úřední moci
v oblasti celní správy**

Bakalářská práce

Olomouc 2023

Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Právní moc celníků a zneužití úřední moci v oblasti celní správy vypracoval samostatně a citoval jsem všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 71 822 znaků včetně mezer.

V Hradci nad Moravicí dne 8. 3. 2023

.....

Kvasnička Jakub

Rád bych poděkoval mému vedoucímu bakalářské práce JUDr. Pavlu Matouškovi za odborné vedení bakalářské práce, přístup při konzultacích, cenné rady a připomínky, kterým mi při psaní bakalářské práce pomohly.

Obsah

Úvod	5
1 Celní správa České republiky	7
1. 1 Obecná charakteristika celní správy	7
1. 2 Organizační struktura	8
2 Pravomoci Celní správy České republiky	9
2. 1 Celní řízení a správa cla.....	9
2. 1. 1 Oprávnění k vnitřní kontrole zásilek.....	10
2. 1. 2 Oprávnění přiložit celní závěru.....	10
2. 1. 3 Oprávnění k zadržení zboží a dopravního prostředku.....	10
2. 1. 4 Statistika zahraničního obchodu	11
2. 1. 5 Kontrola Intrastatu	12
2. 2 Pravomoci v oblasti správy daní.....	13
2. 2. 1 Obecná pravomoc správce daně.....	14
2. 3 Pravomoci v jiných oblastech státní správy	15
2. 3. 1 Přehled jednotlivých oblastí výkonu pravomocí.....	16
2. 3. 2 Některé dominantní činnosti celní správy.....	17
2. 4 Pravomoci celní správy sankčního charakteru	18
2. 4. 1 Oblast správního trestání.....	19
2. 4. 2 Oblast trestního řízení	19
3 Zneužití úřední moci v oblasti celní správy	21
3. 1 Pojem zneužití úřední moci	21
3. 2 Příklady zneužití úřední moci.....	22
3. 2. 1 Požadování úplatků po zahraničních řidičích	22
3. 2. 2 Napomáhání s krácením daně	23
3. 2. 3 Kauza „lihové mafie“	24
3. 2. 4 Nesprávný postup při zadržení zboží	26
3. 2. 5 Přehnaná důslednost při správě spotřební daně	27
3. 2. 6 Shrnutí motivačních prvků zneužití úřední moci	28
3. 3 Možnosti obrany	29
3. 3. 1 Přehled možností obrany a jiných nástrojů	29
Závěr.....	33
Seznam zdrojů	35
Abstrakt a klíčová slova	39
Abstract and key words	39

Úvod

Celní správa má v České republice velmi specifické postavení, neboť v rámci její činnosti jako soustavy správních orgánů a zároveň ozbrojeného bezpečnostního sboru disponuje velkým počtem pravomocí v různých oblastech veřejné správy. Tyto pravomoci jsou celní správě svěřovány v mnoha předpisech jak na národní, tak na mezinárodní úrovni. S takto rozsáhlým spektrem výkonu působnosti je také spojeno zvýšené riziko nesprávného uplatňování pravomocí, které může být často spojeno až s jejich zneužíváním ze strany příslušníků celní správy. Cílem této práce bude rozčlenění a stručné představení těchto pravomocí v kontextu s tím, jaké pohnutky a situace mohou celníky ke zneužívání moci motivovat. Dále se budu snažit představit některé adekvátní nástroje ochrany před zneužitím úřední moci a zamyslet se nad použitelností těchto nástrojů, které jsou k dispozici potenciálním obětem zneužití úřední moci na jejich ochranu, nápravu negativních důsledků zneužití či jako prevence před tímto jednáním příslušníků celní správy. V souladu s cílem práce se pokusím zodpovědět na následující výzkumné otázky:

- 1) Jaké pravomoci mají příslušní Celní správy České republiky?
- 2) Jaké jsou důvody zneužívání pravomocí ze strany celníků?
- 3) Existují v České republice adekvátní nástroje ochrany před zneužitím úřední moci?

Stěžejními zdroji práce jsou zejména základní zákony upravující problematiku celnictví v České republice v aktuálním znění, zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky a zákon č. 242/2016 Sb., Celní zákon. Dále pracuji s dalšími speciálními zákony upravujícími partikulární pravomoci v ostatních oblastech působnosti celní správy. Důležitým zdrojem jsou také oficiální internetové stránky Celní správy České republiky, na kterých je možné nalézt množství důležitých interních předpisů, dokumentů, sdělení a statistik významných pro zpracování této práce. Z odborných publikací se celní správě věnuje zejména dílo Poláka a kolektivu. Publikace Lichnovského, Novotné a dalších pak poskytují důležité dílčí informace z různých odvětví činnosti celní správy. Cenné informace k problematice zneužití úřední moci celníky nabízejí medializované případy a příslušná judikatura.

Pro práci je hlavní metodou výzkumu popisná metoda v kombinaci s použitím vědeckých metod analýzy, syntézy a komparace, a to zejména v části práce týkající se zneužití úřední moci v oblasti celní správy. Metoda popisná má za cíl představení jednotlivých pravomocí a příkladů zneužití, ostatními metodami se posuzují samotné důvody zneužití moci a nástroje ochrany.

Bakalářská práce je členěna do tří větších kapitol. V první kapitole se věnuji obecným informacím o Celní správě České republiky. Charakterizuji celní správu, definuji její základní rysy a principy fungování. Vymezuji její postavení vůči ostatním orgánům veřejné správy a zároveň je popsána organizační struktura celní správy. Druhá kapitola nabízí přehled pravomocí celní správy. V přehledu jsou zahrnuty pravomoci vykonávané v souvislosti se správou cla a vedením celního řízení, pravomoci v oblasti daňové, pravomoci v jiných oblastech státní správy a konečně pravomoci sankčního charakteru. Ve třetí kapitole je definován význam pojmu zneužití úřední moci v oblasti celní správy pro účely této práce. Dále je tato část doplněna příklady případů, ve kterých došlo ke zneužití úřední moci. Prezentace případů obsahuje zároveň pokus o vyvození možných důvodů zneužití, jejichž závěrečné shrnutí je v příslušné kapitole také zahrnuto. V závěrečné části kapitoly představuji některé důležité právní nástroje ochrany před zneužitím úřední moci a posuzuji jejich použitelnost a účinnost.

1 Celní správa České republiky

Tato kapitola vymezuje základní informace o Celní správě České republiky (dále jen „celní správa“), kterými jsou například forma jejího zřízení, postavení v systému vykonavatelů veřejné správy, charakter instituce a rozsah právní úpravy. Pozornost je věnována také organizační struktuře celní správy.

1.1 Obecná charakteristika celní správy

Celní správa je v České republice (dále jen „ČR“) zřízena zákonem č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky (dále jen „zákon o celní správě“). Ten označuje celní správu dvojitým charakterem, a to jako soustavu správních orgánů a ozbrojený bezpečnostní sbor. Jedná se o specifické postavení, ze kterého plyne oprávnění vykonávat činnosti správně právního charakteru na svěřeném úseku státní správy a zároveň možnost využívat kompetence ozbrojených bezpečnostních sborů (například oprávněné použití zbraně atd.).¹ Tento systém nabízí celníkům pružné řešení případných problémů, které mohou vzniknout při jejich administrativní činnosti a zároveň dochází k jistému naplnění zásady hospodárnosti veřejné správy, neboť není nutné k situaci přivolávat Policii ČR, což zamezí zbytečným nákladům a časovým průtahům.

Z uvedeného rozdělení je patrné, že činnost příslušníků celní správy bude korigována poměrně rozsáhlým spektrem právních předpisů. Kromě výše zmíněného zákona se bude jednat o předpisy upravující činnost správních orgánů (například z. č. 500/2004 Sb., správní řád, z. č. 280/2009 Sb., daňový řád), předpisy upravující pravomoci a působnost příslušníků bezpečnostních sborů (z. č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů (dále jen „služební zákon“) a konečně množství zvláštních zákonů² upravujících konkrétní úkoly celní správy v různých oblastech veřejné správy (například z. č. 242/2016 Sb., celní zákon (dále jen „celní zákon“) a zákon o celní správě). Činnost celní správy je z velké části upravována také unijní legislativou, a to zejména ve formě přímo použitelných předpisů Evropské unie (dále jen „EU“).³

¹ Důvodová zpráva k zákonu č. 17/2012 Sb., zvláštní část

² V době přijetí zákona se uvádí zhruba 150, viz. Důvodová zpráva k zákonu č. 17/2012 Sb., obecná část

³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie atd.

1. 2 Organizační struktura

Zákon o celní správě zároveň spolu se zřízením celní správy vymezuje i její organizační strukturu.⁴ Oproti předchozí třístupňové soustavě je ta nynější pouze dvoustupňová. Důvodem tohoto postupu zákonodárce byla snaha snížit náklady vydávané na činnost celních orgánů, zvýšit jejich operativnost a také překonat v té době zastaralý systém, který nebyl příliš kompatibilní s procesy jiných orgánů veřejné správy.⁵

Zmiňovanou dvoustupňovou soustavu tvoří Generální ředitelství cel (dále jen „GŘC“) a celní úřady, přičemž nadřízeným orgánem GŘC je Ministerstvo financí (dále jen „MF“). Celních úřadů je 15 (14 podle jednotlivých krajů plus zvláštní Celní úřad Praha Ruzyně se speciálně vymezeným celním prostorem, vzhledem k tomu, že se jedná o jediný hraniční přechod EU vůči zahraničí) a mohou mít svá územní pracoviště v případě, že tak stanoví MF vyhláškou na návrh celního úřadu.⁶

Celní správa je typickým příkladem vykonavatele veřejné správy. Jménem subjektu, pod který spadá (v tomto případě se jedná o stát), plní konkrétní úkoly v rámci své působnosti a aktivně realizuje veřejnoprávní činnost. V návaznosti na organizaci celní správy je možné zařadit jednotlivé články soustavy celních orgánů následujícím způsobem podle Sládečkova členění vykonavatelů veřejné správy.⁷ MF stojí na nejvyšším stupni vykonavatelů veřejné správy spolu s ostatními ministerstvy a jinými správními úřady s celostátní působností. Vůči celní správě plní roli nadřízeného orgánu. Projevem této nadřízenosti je například pravomoc ministra financí jmenovat a odvolat generálního ředitele⁸ nebo nápadná podobnost okruhů působnosti MF stanovených kompetenčním zákonem⁹ s některými úkoly celní správy (daně, clo, hazardní hry atd.). GŘC naplňuje znaky dalších správních úřadů s celostátní působností. Jedná se o samostatný správní úřad plnící zvláštní funkce vůči regionálním správním úřadům, kterými jsou celní úřady. Díky svému dvojímu charakteru spadá celní správa také do kategorie veřejných bezpečnostních sborů. Do organizační struktury tak okrajově vstupuje ještě Generální inspekce bezpečnostních sborů (dále jen „GIBS“) jako specializovaný kontrolní orgán.

⁴ §1 odst. 2 a 3 zákona o celní správě

⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 17/2012 Sb., obecná část

⁶ §6 odst. 6 zákona o celní správě,

vyhláška č. 328/2020 Sb., o územních pracovištích celních úřadů, která se nenachází v jejich sídlech

⁷ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, s. 278–302.

⁸ §3 odst. 2 písm. a) zákona o celní správě

⁹ §4 odst. 1 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky

2 Právomoci Celní správy České republiky

Následující kapitola přináší stručný přehled pravomocí, při jejichž výkonu by mohlo dojít k pochybení ze strany příslušníka celní správy. Příslušné pravomoci jsou rozčleněny do větších skupin podle různých oblastí, do nichž spadají. Jedná se o oblast vedení celního řízení a správy cla, oblast daňovou, oblast správní a v neposlední řadě skupinu sankčních pravomocí, které nebyly zařazeny do žádné z předchozích kategorií.

2.1 Celní řízení a správa cla

Jedná se o jeden z nejtradičnějších a nejzákladnějších okruhů působnosti celních orgánů. Problematika správy cel je celní správě svěřována v §8 odst. 1 písm. b) zákona o celní správě. Při správě cel se postupuje podle zákona č. 280/2009 Sb., daňového řádu (dále jen „daňový řád“), nestanoví-li celní zákon nebo přímo použitelný předpis Evropské unie jinak.¹⁰ Přímou použitelné předpisy Evropské unie stojí na pomyslném vrcholu této hierarchie¹¹. Z tohoto důvodu bude většina níže zmíněných pravomocí založena nebo doplňována na základě ustanovení těchto předpisů.

Oprávnění vést celní řízení je základním předpokladem pro správnou funkci správce cla, jehož cíl spočívá ve správném zjištění, stanovení a zabezpečení úhrady cla s odkazem na §1 odst. 2 daňového řádu. Kromě správy cla se celní řízení vede ještě ve věcech propuštění zboží do navrženého celního režimu a za účelem rozhodnutí ve věci zpětného vývozu, dočasného uskladnění nebo přenechání zboží.¹² I když může mít celní řízení různý charakter, ve všech jeho typech podléhá pravidlům stanoveným daňovým řádem. Tuto skutečnost potvrzuje §3 celního zákona a současně nepřímou daňový řád ve svém ustanovení §2 odst. 3 písm. a), kdy pod legislativní zkratku daň podřazuje i clo. Výjimku představují některá ustanovení celního zákona, která v rámci speciality vůči daňovému řádu obsahují odlišnou úpravu. Příkladem mohou být ustanovení týkající se placení cla, osvobození od cla, lhůt pro stanovení cla nebo způsobu úhrady. Předmětem zájmu tedy budou zvláštní kompetence udělované příslušníkům celní správy prostřednictvím celního zákona, který je subsidiárně doplněn daňovým řádem.

¹⁰ §3 odst. 1 celního zákona

¹¹ POLÁK, Pavel. a kol. *Celní zákon. Praktický komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 7

¹² §12 celního zákona

2. 1. 1 Oprávnění k vnitřní kontrole zásilek

Tento institut umožňuje celníkům v případě důvodného podezření, že poštovní zásilka obsahuje zboží podléhající celnímu dohledu, vnitřní kontrolu příslušné zásilky.¹³ Takový postup významně nabourává institut listovního tajemství a soukromí, což je možné pouze na základě zákona.¹⁴ Celník je při vnitřní kontrole zásilky zároveň vázán principem proporcionality a do zásilky smí zasáhnout pouze při ochraně veřejného zájmu. Ačkoliv tato kompetence nabízí velký prostor pro zneužití, příslušníci celní správy se často uchylují k méně invazivním metodám (například rentgenová kontrola), aby takové situaci bylo předcházeno.¹⁵

2. 1. 2 Oprávnění přiložit celní závěru

Celní závěra je postup správce cla, při kterém může v rámci místního šetření příslušný celník zajistit zboží podléhající celnímu dohledu za účelem zabránění jeho neoprávněné změně či záměně.¹⁶ Tento postup má význam pro ověření nezměněného stavu zboží v budoucím řízení. Spolehlivě zajištěné zboží pak může být ve správný čas prověřeno v jeho původní podobě a dojde k eliminování nebezpečí záměny zboží například za takové, které nepodléhá celnímu dohledu (změna technických specifikací apod.).

2. 1. 3 Oprávnění k zadržení zboží a dopravního prostředku

Mezi další pravomoci celních orgánů v rámci celního zákona patří speciální podmínky zadržení zboží a dopravního prostředku. Jde o rozšiřující úpravu vůči přímo použitelným předpisům Evropské unie.¹⁷ Při realizaci zadržení se používají tradiční nástroje a postupy, které jsou celní správě svěřovány zákonem o celní správě a subsidiárně doplněny služebním zákonem (donucovací prostředky atd.). Zákon umožňuje tento typ zadržení ve dvou případech. Těmi jsou případy zadržení pro účely řízení o přestupcích a pro účely úhrady nedoplatku evidovaného u celních nebo finančních orgánů. V případě řízení o přestupcích má zadržení charakter předběžného úkonu, který má posléze usnadnit případné propadnutí věci v závislosti na rozhodnutí o přestupku. Druhý zmiňovaný okruh případů má za cíl umožnit vydání exekučního příkazu. Česká právní úprava rozšiřuje nejen možné případy zadržení, ale zároveň i rozsah

¹³ §6 celního zákona

¹⁴ Čl. 13 zákona č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod

¹⁵ POLÁK, Pavel. a kol. *Celní zákon*....., s. 28–30

¹⁶ §7 odst. 1 celního zákona

¹⁷ Čl. 198 celního kodexu EU

zadržení, kdy na rozdíl od evropské právní úpravy je možné zadržet i dopravní prostředek, v němž je zboží převáženo.¹⁸

V úzké souvislosti se zadržením zboží nebo dopravního prostředku je vhodné zmínit další možné postupy v případě, že zboží nebude vráceno jeho vlastníkov. Pokud nastane situace, kdy bude dané zboží zabráno nebo bude rozhodnuto o jeho propadnutí, může správce cla využít jednu z následujících variant.

Príslušný celní orgán je oprávněn zadržené zboží nebo dopravní prostředek prodat při dodržení postupu o daňové exekuci podle daňového řádu. Dále je možné zadržanou věc zničit za účasti tříčlenné komise složené z úředních osob správce cla, přičemž náklady na zničení věci nese pachatel přestupku, vlastník věci nebo osoba, které byla věc zadržena.¹⁹ Tento způsob nakládání se zbožím je pro výše zmíněné osoby pravděpodobně nejvíce zatěžující, protože dochází k několika formám trestu najednou, a to sice pokutě, propadnutí nebo zabránění věci, a navíc i úhradě nákladů za zničení věci. Majitel zadržného zboží může zboží také za splnění konkrétních podmínek přenechat ve prospěch ČR, která se tak stane vlastníkem přenechaného zboží. S takto přenechaným majetkem následně nakládá GŘC podle §11 odst. 1 písm. a) zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích. Posledním způsobem nakládání se zadržným zbožím je možnost správce cla si zboží ponechat pro vlastní vnitřní potřebu. Zadržnou věc je možné užívat správcem cla při výkonu jakékoliv činnosti v rámci jeho působnosti a pro potřeby výuky, zkoušek, výcviku a dalších činností. Tento institut není spojován s velkými finančními náklady a zároveň může přispívat k posílení dovedností celníků a zkvalitnění boje proti porušování právních předpisů.²⁰ Ačkoliv se jedná o doplňkové ustanovení, může být poměrně efektivní a jistě se jedná o vhodné doplnění pravomocí celní správy.

2. 1. 4 Statistika zahraničního obchodu

Príslušníci celní správy kromě výše zmíněných pravomocí vykonávají také činnosti administrativního charakteru. Jedná se zejména o sběr a kontrolu správnosti statistických údajů zahraničního obchodu ČR. Údaje jsou celníky sbírány v rámci dvou základních systémů dat,²¹ Extrastatu (systém sběru dat o obchodu mezi ČR a nečlenskými zeměmi EU) a Intrastatu (s přihlédnutím k úpravě v celním zákonu mu bude věnována následující kapitola samostatně).

¹⁸ Důvodová zpráva k zákonu č. 242/2016 Sb., zvláštní část

¹⁹ §48 celního zákona

²⁰ Důvodová zpráva k zákonu č. 242/2016 Sb., zvláštní část

²¹ Český statistický úřad, *Pohyb zboží přes hranice – Metodika* [online]. czso.cz, 7. ledna 2022 [cit. 17. ledna 2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/zo>.

V souvislosti s Extrastatem a Intrastatem celní správa úzce spolupracuje s Českým statistickým úřadem, pro nějž získává potřebná data pro vytváření statistik. Tyto data jsou pro Extrastat získávány z celních prohlášení při dovozu a vývozu zboží přímo při výkonu jiných pravomocí (zejména vedení celního řízení). Zároveň dochází ke kontrole správnosti údajů v celním prohlášení, což je možné chápat jako prvotní kontrolu statistických dat pro Český statistický úřad.²² Během sběru dat pro Extrastat tedy dochází k souběhu více pravomocí najednou. Naopak u Intrastatu celníci pracují s výkazy, které jim byly poskytnuty ze strany zpravodajských jednotek na základě jejich povinnosti. Z tohoto důvodu je sběr a kontrola dat pro Intrastat více oddělena od ostatních činností.

2. 1. 5 Kontrola Intrastatu

Pojem Intrastat je možné s odkazem na §56 odst. 2 písm. b) celního zákona a přímo použitelný předpis Evropské unie²³ zjednodušeně vyložit jako systém sběru statistických údajů o obchodu mezi ČR a jinými členskými státy Evropské unie. V rámci Intrastatu má správce cla dvě hlavní kompetence svěřované celním zákonem. Jednou z nich je zabezpečování sběru, zpracovávání a poskytování údajů pro statistické účely. K plnění tohoto úkolu celní správa vytvořila ve spolupráci s Českým statistickým úřadem speciální internetovou stránku,²⁴ kde poskytuje důležité odkazy a základní informace o Intrastatu pro zpravodajské jednotky, které musí informace o svých činnostech zveřejňovat.

Druhou kompetencí celní správy v oblasti Intrastatu je kontrola plnění povinností zpravodajských jednotek v souvislosti se sběrem dat, zejména kontrola pravdivosti a úplnosti. Při kontrole po propuštění zboží může správce cla postupovat podle příslušných ustanovení daňového řádu o daňové kontrole. Z tohoto procesu je odvozen možný trest pro zpravodajskou jednotku, kdy místo správního trestu pokuty bude použit titul pokuty za nesplnění povinnosti nepeněžité povahy.²⁵ Jedná se o další projev subsidiarity daňového řádu, přičemž některé zásadní kompetence z něj budou představeny v následující kapitole.

²² Český statistický úřad, *Pohyb zboží přes hranice – Metodika* [online]. czso.cz, 7. ledna 2022 [cit. 17. ledna 2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/zo>.

²³ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 638/2004 ze dne 31. března 2004 o statistice Společenství obchodu se zbožím mezi členskými státy a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3330/91. Úř. Vest. L 102, 7. 4. 2004, p.1

²⁴ Celní správa České republiky, *Intrastat* [online]. celnisprava.cz, [cit. 17. ledna 2023]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/dalsi-kompetence/intrastat/Stranky/default.aspx>.

²⁵ Důvodová zpráva k zákonu č. 242/2016 Sb., zvláštní část

2. 2 Pravomoci v oblasti správy daní

Další větší skupinu pravomocí celníků nalezneme v oblasti správy některých daní, jejichž administrativa byla svěřena celní správě. Konkrétně se jedná o daň z přidané hodnoty (dále jen „DPH“), spotřební daně a energetické daně. Je možné si povšimnout, že všechny zmíněné daně mohou nebo musí (DPH) mít souvislost s dovozem zboží a evokují tak možnou spojitost mezi správou těchto daní a činností celní správy. Když při provádění celní kontroly zboží nebo při vyměřování cla přijdou celníci se zbožím do kontaktu, je podle mého názoru žádoucí, aby v souladu s požadavkem efektivity veřejné správy v případě vzniku daňové povinnosti tyto daně spravovali. Ačkoliv se tedy jedná o působnost značně odlišnou oproti ostatním kompetencím, je celníkům velmi příhodně přidělena.

Správce DPH je věcně a místně příslušný celní úřad pouze v určitých případech. Novotná uvádí, že celní úřad je správcem daně a postupuje podle celního zákona v případech nezákonného dovozu zboží, při porušení různých podmínek stanovených pro dané zboží, při povolení k prodeji za ceny bez daně a v dalších zákonem stanovených případech.²⁶ Další výčet situací se nachází na webových stránkách celní správy ČR.²⁷ V obou případech se jedná o výtah z několika různých ustanovení příslušného zákona. V zájmu zjednodušení právní úpravy by mohlo být vhodné v zákonu o DPH vhodně a přehledně vymezit, kdy je správcem daně celní úřad a kdy ne, kvůli komplikaci s více správci u stejné daně.

V ostatních případech bude správcem daně příslušný finanční úřad. Takové pravidlo je podstatné pro dovozce zboží z důvodu odlišného postupu při správě daně, zejména ve lhůtě splatnosti této daně. Rozdíl mezi tím, zda je zboží dováženo plátcem nebo neplátcem DPH (v případě plátců je správce finanční úřad a v případě neplátců celní úřad) může znamenat podstatný časový bonus nebo naopak deficit ve zmiňované lhůtě splatnosti daně.²⁸

Problematiku správy spotřebních daní mají orgány celní správy, na rozdíl oproti správě DPH, plně ve své kompetenci. Rozdíly ale spočívají v předpisech, které se uplatňují při správě těchto daní. Zatímco při dovozu zboží podléhajícího spotřební dani se postupuje podle právních předpisů upravujících správu cla, v ostatních případech je stěžejním předpisem daňový řád.²⁹ Opět zde můžeme spatřovat, podobně jako u DPH, rozdílný administrativní postup v odlišných případech, významný pro daňové subjekty z hlediska lhůty splatnosti a režimu přiznávání

²⁶ NOVOTNÁ, Monika. In: NOVOTNÁ Monika, OLŠANSKÝ, Václav. *Zákon o dani z přidané hodnoty. Komentář. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2021, s. 618

²⁷ Celní správa České republiky, *Daň z přidané hodnoty* [online]. celnisprava.cz, [cit. 17. ledna 2023]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/dane/dan-z-pridane-hodnoty/Stranky/default.aspx>

²⁸ POLÁK, Pavel a kol. *Celní zákon* , s. 95-96

²⁹ §1 odst. 4 zákona č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních

daně.³⁰ V této situaci je rozdělení méně problematické, protože se správě daně věnuje pouze jedna soustava úřadů a rozdíl postupu při správě spotřební daně u zboží dovezeného a nedovezeného je žádoucí a racionální.

Poslední skupinou daní, jejichž správa je v kompetenci celních orgánů, jsou tzv. energetické daně (také známé jako ekologické nebo environmentální).³¹ Správa těchto daní je celním orgánům svěřena zákonem č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů v části čtyřicáté páté až čtyřicáté sedmé, což je projevem transpozice předpisu Evropské unie.³² V případě energetických daní se na rozdíl od předchozích dvou případů postupuje výhradně podle daňového řádu. Tudíž je správa této skupiny daní pro daňové subjekty nejvíce přehledná.

2. 2. 1 Obecná pravomoc správce daně

Kromě pravomocí svěřovaných jim zvláštními zákony, mají celní orgány při správě těchto tří typů daní spoustu různých kompetencí, které jsou vymezeny v daňovém řádu. Obecnou úpravu pravomocí správce daně (celního úřadu) obsahuje §11 daňového řádu, ve kterém jsou taxativně vymezeny jednotlivé širší okruhy působnosti. Ty jsou dále blíže specifikovány v následujících částech tohoto zákona.³³ Pro stručné představení konkrétních oprávnění využiji zmíněné členění §11 daňového řádu, neboť se domnívám, že poměrně výstižně odráží činnost správce daně a poskytne přehlednou kategorizaci jednotlivých pravomocí.

Vedení daňového řízení se vyznačuje zejména možností zahájení řízení, konání úkonů v řízení (doručování, provádění výslechu svědků, vedení spisu atd.), rozhodnutí v daném řízení a také následné rozhodování o opravných prostředcích.

Provádění vyhledávací činnosti zahrnuje oprávnění správce daně samostatně vyhledávat důkazy a zjišťovat plnění povinností daňových subjektů.³⁴ Správce daně v rámci vyhledávání využívá možnosti ověřování různých údajů, shromažďování informací, opatřování potřebných vysvětlení či provedení místního šetření. Veškeré tyto postupy by měly předcházet stanovení daně či daňové kontrole, protože v sobě nemají zahrnovat žádná hodnocení zjištěných

³⁰ POLÁK, Pavel. a kol. *Celní zákon.....*, s. 97-98

³¹ HENDRYCH, Dušan a kol. *Právní slovník. 3. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2009

³² Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny. Úř. Vest. L 283, 31. 10. 2003 s. 0051–0070

³³ NOVÁKOVÁ, Petra. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej a kol. *Daňový řád. Komentář. 4. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2021, s. 83-85

³⁴ §78 odst. 1 daňového řádu

skutečností. Slouží tedy pouze ke zlepšení informovanosti správce daně, který může v případě nesrovnalostí zjištěných během vyhledávací činnosti zahájit daňovou kontrolu.³⁵

Kontrolou plnění povinností osob zúčastněných na správě daní je myšleno vedení daňové kontroly nebo postup k odstranění pochybností. V rámci kontroly se mohou použít oprávnění správce daně stanovená pro místní šetření a jiné vyhledávací postupy, i když mají být původně používány před kontrolou (zajištění věcí, vstup do objektů, právo požadovat potřebné doklady atd.).

Výzvou ke splnění povinností můžeme rozumět výzvy správce daně během řízení učiněné vůči daňovému subjektu (výzva na podání vysvětlení, výzva k doplnění údajů, poskytnutí potřebných údajů atd.). Jako výzvu ke splnění povinnosti je možné chápat také samotné rozhodnutí o stanovení daně, neboť takové rozhodnutí je ve své podstatě výzvou k jejímu zaplacení.

Zaplacení daně může správce daně zabezpečit prostřednictvím zajištění daně nebo daňové exekuce v případě neuposlechnutí výzvy k zaplacení daně formou rozhodnutí.

Konečně může správce daně zřizovat registry a evidence daňových subjektů (registr plátců DPH, registr nespolehlivých plátců). Jedná se o zvláštní zákonnou výjimku z principu mlčenlivosti.³⁶ I když tato výjimka nabourává důležitý institut ochrany osobních údajů, považuji ji za žádoucí, neboť ve své podstatě napomáhá k ochraně a větší informovanosti potenciálních klientů a partnerů konkrétních plátců daně.

2.3 Pravomoci v jiných oblastech státní správy

Následující oblast kompetencí celní správy je poměrně rozsáhlou problematikou, neboť v sobě zahrnuje celou řadu různých odvětví správního práva. Ve všech odvětvích má celní správa většinou určitou dominantní činnost. Touto činností celníků je zejména kontrola dodržování specifických povinností stanovených zvláštními zákony. Z důvodu velkého množství oblastí kompetencí budou v následující části této kapitoly zásadní oblasti pouze přehledově vymezeny. Zároveň se pokusím vymezit některé činnosti celníků, které jsou napříč těmito oblastmi vykonávány.

I když se celníci pohybují ve správní oblasti, ne vždy jsou jejich kroky řízeny subsidiárně správním řádem.³⁷ Výjimkou je například zákon o pozemních komunikacích,³⁸ kdy se

³⁵ LICHNOVSKÝ, Ondřej a kol. *Daňový řád*.....s. 307-330

³⁶ NOVÁKOVÁ Petra. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej a kol. *Daňový řád*.....s. 83-85

³⁷ zákon č. 500/2004 Sb., správní řád

³⁸ zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

působnost celních orgánů podle tohoto zákona označuje jako správa daní (mimo vedení přestupkového řízení).³⁹ Je tedy řízena daňovým řádem, což může být v některých případech matoucí pro adresáty pravomocí celníků, neboť činnost, která se jeví jako správní, má vlastně jiné možnosti následné obrany, než si původně mysleli.

2. 3. 1 Přehled jednotlivých oblastí výkonu pravomocí

Pro tvorbu následujícího přehledu má stěžejní význam příslušný dokument Ministerstva financí⁴⁰ jako ústředního správního úřadu nadřazeného celním orgánům. V tomto dokumentu jsou vyhodnocovány statistiky o veškeré činnosti celníků napříč různými odvětvími. Spolu se zjednodušenou prezentací kompetencí na oficiálním webu celní správy⁴¹ tak poskytuje důležité vodítko při vymezování pravomocí patřících do příslušné oblasti. Současná právní úprava a odborná literatura se totiž přehlednému rozřazení nebo soupisu pravomocí celníků nevěnuje.

Jednotlivými kategoriemi jsou:

- kontrola na úseku zaměstnávání cizinců podle §126 odst. 4 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti
- kontrola v systému elektronického mýtného a časového zpoplatnění podle §40 odst. 8 písm. b) a c) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
- kontrola vozidel pomocí nízkorychlostního kontrolního vážení na základě §38a a §40 odst. 8 písm. a) zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích
- dozor v oblasti provozování hazardních her podle §115a a §116 zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách
- činnost na úseku návykových látek podle zákona č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů
- kontrola oznamovací povinnosti v souvislosti s přeshraničním převozem hotovosti na základě §42 zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu

³⁹ KOŠINÁROVÁ, Barbora. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2021, s. 394-404

⁴⁰ Ministerstvo financí České republiky. *Informace o činnosti Celní správy ČR za rok 2021* [online]. odbor 24 - Mezinárodní daňová spolupráce a vztahy, 2022. s. 24-47. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2022-07-20_Priloha-2-Info-mace-o-cinnosti-CS-CR-za-rok-2021.pdf.

⁴¹ Celní správa České republiky. *Další kompetence* [online]. celnisprava.cz, 20. července 2022 [cit. 18. ledna 2023]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/dalsi-kompetence/Stranky/default.aspx>.

- kontrola porušování práv duševního vlastnictví (upraveno velkým množstvím individuálních právních předpisů na unijní i vnitrostátní úrovni)⁴²
- kontroly v rámci dovozu a vývozu některých druhů zboží (potravin, zboží dvojího užití, prekurzorů drog, kulturního dědictví atd.)
- výkon dělené správy podle §161 a §162 daňového řádu a vymáhání nedoplatků
- další obecná oprávnění při činnosti celní správy v různých oblastech podle §28 a následující zákona o celní správě

2. 3. 2 Některé dominantní činnosti celní správy

Jak již bylo výše zmíněno, typickou pravomocí celníků v jiných oblastech státní správy je výkon kontroly nebo dozoru nad dodržováním povinností stanovených zákonem. I když se jedná v každém případě v podstatě o stejnou kompetenci, její charakter může být napříč partikulárními odvětvími odlišný. V případě kontroly na úseku zaměstnávání cizinců a dozoru v oblasti provozování hazardních her budou příslušníci celní správy postupovat na základě zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád). To celníkům umožňuje například vstupovat do staveb či prostor, které s výkonem kontroly souvisí, požadovat poskytnutí dokumentů vztahujících se k předmětu kontroly nebo pořizovat při kontrole obrazové či zvukové záznamy.

Při kontrole podle zákona o pozemních komunikacích⁴³ se činnost celní správy považuje za výkon správy daní. Během výkonu je tedy možné použít oprávnění stanovená daňovým řádem. V jiných případech má zase kontrolní činnost charakter hodnocení stavu a kvality zboží, často v souvislosti s přechodem přes unijní nebo vnitrostátní hranice. Konečně může být hlavním aspektem kontroly také dodržování oznamovací povinnosti (návykové látky a přeshraniční převoz hotovosti), při níž celníci kontrolují předložení a náležitosti oznamovacích listin ze strany povinných subjektů.

V souladu s ustanovením §161 a následující daňového řádu a §8 odst. 2 zákona o celní správě se příslušníci celní správy angažují ve vybírání nedoplatků, pokut nebo odvodů v rámci dělené správy. Tento institut se využívá v situacích, kdy orgán veřejné moci, který není správcem daně, uložil platební povinnost na základě nedaňového zákona a správa příslušného plnění se řídí daňovým řádem. Ten, komu byla platební povinnost uložena tak získává postavení daňového subjektu,⁴⁴ což je pro něj významné z hlediska možností obrany před nezákonnými postupy orgánů veřejné moci.

⁴² Například zákon č. 527/1990 Sb., o vynálezech a zlepšovacích návrzích atd.

⁴³ zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích

⁴⁴ NOVÁKOVÁ Petra. In: LICHNOVSKÝ, Ondřej a kol. *Daňový řád*....s. 692-693

Příkladem dělené správy je vymáhání pokut za přestupky v dopravě uložených Policií ČR, které nebyly na místě zaplacený. V dřívější době bylo pro celníky problematické takové pokuty vymáhat, neboť museli u pachatele přestupku evidovat majetek v ČR, což bylo u cizinců poměrně problematické.⁴⁵ Zároveň nedisponovali opravdu účinným nástrojem, kterým by donutili pachatele pokutu zaplatit. To se změnilo novelou celního zákona účinnou od 1. ledna 2022, která umožňuje v případě zjištění nedoplatku na pokutách zabavení registrační značky nebo přiložení technického prostředku k zabránění v jízdě. Došlo tak ke zvýšení pravomoci celníků, díky čemuž se podstatně zvýšil počet vybraných nedoplatků na dopravních pokutách. Zjednodušilo se tím také vybírání ostatních nedoplatků.⁴⁶

Mezi obecná oprávnění celní správy podle zákona o celní správě patří například oprávnění požadovat vysvětlení, omezit pohyb agresivních osob, zakázat vstup na určitá místa, provést osobní prohlídku, pořizovat záznamy nebo možnost použít při své činnosti pátrací a donucovací prostředky. Tyto pravomoci vycházejí z charakteru celní správy jako ozbrojeného bezpečnostního sboru a jsou použitelné napříč všemi oblastmi kompetencí. Při výkonu některých z těchto pravomocí může dojít k podstatnému zásahu do osobních práv. Jedná se tedy o oblast s rozsáhlým prostorem a možnostmi pro zneužití oprávnění příslušníků celní správy.

2. 4 Pravomoci celní správy sankčního charakteru

Do poslední větší oblasti kompetencí můžeme zahrnout činnosti spojené s odhalováním a postihováním nezákonného jednání. Celní správa funguje na dvou úsecích sankčního charakteru. Prvním z nich je úsek trestního řízení a druhým správní trestání. V obou případech vykonává působnost pouze v určitých oblastech vymezených jednotlivými zákony, nemůže tedy postihovat a vyšetřovat všechny přestupky nebo trestné činy. Pro tuto činnost jsou zřízeny v rámci organizační struktury GŘC (odbory pátrání) a celních úřadů (oddělení správního trestání) speciální útvary, které se danou problematikou zabývají.⁴⁷

⁴⁵ LEGS. Opatření ke zlepšení vymahatelnosti pokut v silničním provozu. *Právní rozhledy* [online databáze], 2020, č. 5 [cit. 23. ledna 2023]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](https://www.beck-online.cz).

⁴⁶ UHRÍN Róbert, SVOBODA Radek. Odebírání RZ (příložením technického prostředku k zabránění v jízdě). *CLO-Douane* [online], 2022, roč. 56, č. 4, s. 11 [cit. 23. ledna 2023]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/o-nas/casopis-clo-duane/Stranky/vydana-cisla-v-roce-2022.aspx>.

⁴⁷ Celní správa České republiky. *Organizační struktura celní správy České republiky* [online]. [celnisprava.cz](https://www.celnisprava.cz), 1. ledna 2020 [cit. 24. ledna 2023]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/o-nas/organizacni-struktura/Stranky/organizacni-struktura-celni-spravy-ceske-republiky1.aspx>.

2. 4. 1 Oblast správního trestání

Tato oblast zahrnuje odhalování, projednávání a postihování přestupků, pořádkových deliktů a disciplinárních deliktů. Během výkonu působnosti ve správním trestání celní správa postupuje podle různých právních předpisů s přihlédnutím ke kategoriím správních deliktů.⁴⁸ Pro postihování přestupků musí být celní správa oprávněna příslušný přestupek projednat. Zmocnění k projednání přestupku musí obsahovat příslušný zvláštní zákon. Přestupky, které je celní správa oprávněna projednávat jsou často spojeny s výkonem kompetencí zmíněných v předchozí kapitole.

Mezi některé přestupky, které celní správa projednává, patří přestupky podle zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách (zmocnění v §129 odst. 1), zákona č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu (zmocnění v §52 odst. 1 písm. b) nebo zákona č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích (zmocnění v §40 odst. 9). Z konkrétních oprávnění celní správy při vedení přestupkového řízení je možné zmínit například nařízení ústního jednání, provádění dokazování nebo ukládání správních trestů (vycházejí ze zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich a subsidiárně ze zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu).

Není ale pravidlem, že vždy, když celní správa vykonává působnost podle určitého zákona, je následně příslušná i k projednání přestupků. Podle §126 odst. 4 zákona č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti sice celní správa vykonává kontrolu v určitých oblastech, ale v případě zjištění nedostatků musí podklady předat oblastnímu inspektorátu práce, který je příslušný k vedení správního řízení o uložení pokuty.

2. 4. 2 Oblast trestního řízení

Stejně jako u přestupků se v oblasti trestního řízení celní správa zabývá pouze určitou množinou trestné činnosti, která je vymezena zákonem. Příslušné vymezení nalezneme v ustanovení §12 odst. 2 písm. d) zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu. Ustanovení dále označuje pověřené celní orgány jako policejní orgány, které mají postavení orgánů činných v trestním řízení. Jako policejní orgán pak celní správa vystupuje v řízení o trestných činech spáchaných porušením čtyř skupin právních předpisů. Jedná se o celní předpisy a předpisy dovozu, vývozu a průvozu zboží, předpisy při umístění a pořízení zboží v členských státech EU, je-li zboží dopravováno přes státní hranice ČR, daňové předpisy o DPH a daňové předpisy

⁴⁸ Pro oblast přestupků se jedná o zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich. U disciplinárních deliktů o služební zákon a pro pořádkové delikty je možné zmínit například zákon č. 500/2004 Sb., správní řád.

v případech, kdy je celní správa správcem daně. Zákon tak svěřuje celní správě řadu dalších speciálních kompetencí. Mezi ně patří například oprávnění provést předstíraný převod, sledování osob, zadržení obviněného nebo výslech.⁴⁹ Při výkonu těchto pravomocí musí být celní orgány velmi důsledné při dodržování zákonných postupů. Zejména kvůli velkému vlivu těchto kompetencí na výsledek trestního řízení a zásahu do osobních práv jedinců, jako je tomu i u jiných pravomocí.

Důležitým aspektem činnosti celních orgánů v této oblasti je součinnost s ostatními orgány činnými v trestním řízení a jinými správními orgány. Vysoké úrovně součinnosti a velkých úspěchů dosahuje seskupení zvané „Daňová kobra“. Tvoří ji složky Policie ČR, Finanční správy a Celní správy a společně bojují proti daňové kriminalitě prostřednictvím rychlého a operativního vyměňování informací.⁵⁰

⁴⁹ §158c, §158d, §75, §91 a §101 zákona č. 141/1961 Sb., trestního řádu

⁵⁰ LICHNOVSKÝ Ondřej. In: LICHNOVSKÝ Ondřej, VUČKA Jan, KŘÍSTEK Lukáš. *Trestní právo daňové, 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2020, s. 244-256

3 Zneužití úřední moci v oblasti celní správy

Následující kapitola se věnuje institutu zneužití pravomoci úřední osoby, který je specificky orientovaný na oblast celní správy a její příslušníky. Na začátku nejprve vysvětlují charakter, rozsah a účel pojmu zneužití úřední moci v kontextu této práce. Pozornost je dále věnována jednotlivým příkladům onoho zneužití moci napříč všemi oblastmi pravomocí celníků. Tyto příklady v návaznosti na předchozí kapitoly demonstrují náchylnost určitých kompetencí ke zneužívání ze strany jejich vykonavatelů. V závěrečné části kapitoly jsou uvedeny některé adekvátní nástroje ochrany a možnosti obrany proti zneužití úřední moci celníky a posouzení jejich použitelnosti a efektivity.

3.1 Pojem zneužití úřední moci

Pro účely této práce má pojem zneužití úřední moci zvláštní význam. Nejedná se o doslovnou interpretaci pojmu tak, jak je definován v §329 odst. 1 zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku (dále jen „trestní zákoník“), i když z něj částečně vychází. V trestních předpisech se totiž na pravomoc nahlíží komplexněji. Pravomocí se nemyslí pouze možnost autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech osob. Zahrnuje také přípravu a podíl na procesu tvorby rozhodnutí ve všech fázích včetně případné exekuce.⁵¹ Takové pojetí je vhodným základem.

V rámci potřeb práce je nutné příslušné pojetí rozšířit i mimo trestní právo. Pojem tedy zahrnuje i takové zneužití pravomoci, jehož výsledkem nemusí být přímo trestní řízení. Mezi tyto situace patří například porušení pravidel v etických kodexech, které mají dopad na příslušníka celní správy ve služební rovině, nebo neúmyslná chyba při kterékoliv činnosti vykonávané v běžné práci. Může se jednoduše řečeno jednat o jakékoliv pochybení (i domnělé) při výkonu působnosti celníka.

Příslušná interpretace je poměrně rozsáhlá a extenzivní z důvodu možnosti zabývat se co nejširším okruhem kompetencí a nástrojů ochrany. Umožňuje zohledňovat a porovnávat různou intenzitu zneužití pravomoci, neoprávněného zásahu do práv poškozených nebo neplnění pracovních povinností. Zároveň pomáhá demonstrovat diverzitu a velké množství ochranných prostředků společně s dopady jejich možného použití.

⁵¹ ŽDÁRSKÝ, Zbyněk. K hmotněprávním podmínkám zneužití pravomoci a vlivu funkce úřední osoby. *Trestněprávní revue* [online databáze], 2020, č. 1 [cit. 30. ledna 2023]. Dostupné z: [databáze beck-online.cz](http://databaze.beck-online.cz).

3. 2 Příklady zneužití úřední moci

Jak již bylo několikrát zmíněno, příslušníci celní správy vykonávají velké množství činností napříč rozsáhlým počtem odvětví. Z tohoto důvodu existuje spousta možných situací, při nichž může dojít k pochybení při výkonu pravomoci. V následující části práce je pozornost věnována vybraným příkladům takových situací různé intenzity a charakteru. Kromě popisu daného případu a určení oblasti pravomocí, které se zneužití moci týká, obsahuje kapitola i úvahy o příčinách a pohnutkách nedovoleného jednání ze strany celníka. V závěru kapitoly se nachází shrnutí možných pohnutek a zamyšlení se nad různými příčinami takového jednání napříč veškerou činností celní správy.

3. 2. 1 Požadování úplatků po zahraničních řidičích

V následujícím příkladu vystupují dva celníci z Ústeckého kraje. Vykonávali působnost na úseku kontroly povinností stanovených řidičům zákonem č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích. Při výkonu této činnosti se dopouštěli trestného činu zneužití pravomoci úřední osoby a zároveň také trestného činu přijetí úplatku, za které byli později soudem pravomocně odsouzeni k výkonu trestu odnětí svobody, náhradě škody a zákazu činnosti v bezpečnostních sborech.

Celníci během svého podvodného jednání používali dva způsoby vymožení úplatku. První z nich spočíval v tom, že bez vědomí řidiče připsali na útržek blokové pokuty v hodnotě tisíc korun jednu nulu. Řidič jim zaplatil deset tisíc korun, ale celníci v souladu s jimi vystaveným příkazovým blokem odvedli pouze tisíc korun a zbylých 9 tisíc si nechali pro sebe. Nicméně tento způsob podvodu se ukázal jako velmi nesofistikovaný, neboť řidič si připsané nuly všimnul a podal stížnost, díky které byli celníci nakonec odhaleni (na základě stížnosti proběhlo interní šetření). Jako efektivnější se ukázal druhý způsob, díky kterému si celníci přišli na většinu získaných peněz a používali jej častěji. Řidičům, kteří se dopustili přestupku, jednoduše nabízeli nižší pokutu za spáchaný přestupek v případě, že ji odvedou celníkům „na ruku“ přímo na místě. Řidičům se tedy více vyplatilo zaplatit celníkům takto, protože případná zákonná kauce byla výrazně vyšší. Celníci také přislíbili, že se přestupkem již nikdo dále zabývat nebude a vystavili neoficiální protokol. Tento způsob byl celníky použit nejméně v osmi případech.⁵²

⁵² ROČEK, František. *Dva celníci jdou do vězení za podvod a zneužití pravomoci* [online]. ustecky.denik.cz, 4. listopadu 2013 [cit. 31. ledna 2023]. Dostupné z: <https://ustecky.denik.cz/zlociny-a-soudy/dva-celnici-jdou-do-vezeni-za-podvod-a-zneuziti-pravomoci-20131104.html>.

Za hlavní motivaci celníků považují jednoznačně snahu o osobní obohacení. Nejedná se o žádnou složitěji organizovanou skupinu, nýbrž pouze o dvojici spolupracovníků, kteří si vzájemně pomáhali a snažili se o jednoduchý přivýdělek. Vybírali si pouze zahraniční řidiče, což může naznačovat, že tito řidiči jsou kvůli své případné neznalosti jazyka a českých předpisů snazším cílem podvodného jednání ze strany celníků než domácí řidiči. Zahraničních řidičů jezdí přes ČR poměrně velké množství, poskytnutí úplatku je pro ně výhodné a v případě přijetí úplatku je velmi těžké spolupracující celníky a řidiče odhalit. Tyto faktory mohly celníky ještě více namotivovat k požadování úplatku, protože se jedná o jednoduchou a těžce odhalitelnou metodu přivýdělku v rámci každodenní činnosti.

3. 2. 2 Napomáhání s krácením daně

Další příklad znázorňuje příslušníka celní správy odsouzeného z přijetí úplatku, obdobně jako v předchozím případě. Rozdíl spočívá ve výši úplatku (přes 5 milionů korun), výši trestu a zejména v rozsahu případu. Příslušný celník byl pouze jedním z několika lidí a příslušníků celní správy zapojených v procesu krácení daně, za které bylo následně velké množství ze zúčastněných pravomocně odsouzeno.⁵³

Celník přijímal spolu se svým kolegou mezi lety 2010-2013 úplatky za každý kontejner se zbožím, který byl proclen pro konkrétního klienta. Kromě odměny za proclené kontejnery klient poskytoval úplatky za účelem příznivého zacházení v celním řízení, ovlivňování postupu dalších celníků a možnost zisku interních informací. Všechny tyto činnosti vykonávané oběma celníky přispěly k úspěšnému proclení celkem 747 kontejnerů. Pro peníze chodil nejprve kolega (odsouzený obdobně v odlišném rozhodnutí),⁵⁴ který byl později po vzájemné dohodě celníkem vystřídán, od počátku však byly peníze určeny jim oběma.⁵⁵ Celníkův případ byl vyloučen ze společného projednání a pokračoval až k Ústavnímu soudu, ten ale pouze snížil částku trestu propadnutí věci.⁵⁶

⁵³ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2021, sp. zn. 8 Tdo 38/2021 (nsoud.cz)

⁵⁴ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 8 Tdo 37/2021-II. (nsoud.cz)

⁵⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2021, sp. zn. 8 Tdo 970/2021 (nsoud.cz)

⁵⁶ Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2022, sp. zn. I. ÚS 20/22-2 (nalus.usoud.cz)

Během této činnosti se celníci dopustili zneužití kompetencí v několika oblastech vykonávaných pravomocí najednou. V oblasti daňové řádně neplnili povinnosti správce daně a napomáhali tak nepřímě s krácením DPH. Obdobně selhali v oblasti sankčních pravomocí, když aktivně nezakročili proti vzniklému daňovému trestnému činu. Ovlivňovali činnost celního úřadu poskytováním interních informací a zároveň činnost ostatních celníků, kteří přišli do kontaktu s kontejnery. Tím podryvali autoritu a funkčnost příslušného úřadu, přičemž měli také negativní vliv na služební kázeň a pracovní výkony ostatních celníků. Konečně zneužívali svých pravomocí v rámci vedení celního řízení.

Ačkoliv hlavní motivací mohlo být (a pravděpodobně bylo) stejně jako v předchozím případě osobní obohacení, je možné zde spatřovat i prostor pro jiné motivující prvky. Z charakteru případu je zřejmé, že nejprve komunikaci s klientem zajišťoval kolega příslušného celníka. To může naznačovat menší roli celníka na začátku případu. Mohl tak být svým kolegou k takovému jednání donucen nebo přemlouván, neboť se jedná o rozsáhlejší akci s více zapojenými subjekty a vyššími částkami, což znamená zvýšenou míru rizika, kterou není každý ochoten připustit. Dalším prvkem mohla být touha více ovládat své kolegy a celkové dění na celním úřadě, protože touha po moci nad ostatními může v konečném důsledku také přispět k zapojení se do takto rozsáhlé nelegální činnosti.

3. 2. 3 Kauza „lihové mafie“

Následující příklad je ze všech doposud uvedených nejzávažnější. I když celníci vystupující v něm nejsou zatím pravomocně odsouzeni, z charakteru a rozsahu případu se lze podle mého názoru domnívat, že bez přičinění příslušníků celní správy by nebylo možné takto rozsáhlou trestnou činnost vykonávat. Celníci jsou obžalováni z několika závažných trestných činů, kterými jsou například pomoc ke zkrácení daně, přijetí úplatku, zneužití pravomoci úřední osoby, ohrožení utajované informace a účast na zločinecké skupině. O jejich vině bude rozhodnuto v nadcházejícím soudním řízení.

Případ „lihové mafie“ se vyšetřuje již přes 10 let, je mediálně známý a v rámci vyšetřování již bylo vedeno několik soudních řízení se zúčastněnými osobami. V prosinci roku 2022 byli státním zástupcem obžalováni v souvislosti s touto kauzou 4 příslušníci Celní správy ČR, z nichž tři jsou stále ve služebním poměru. Spolupráce celníků se zločineckou skupinou měla podle státního zástupce více forem a zasahovala do řady oblastí kompetencí. Celníci údajně výrazně ovlivňovali proces správy spotřebních daní, kdy při vykazování lihu označovali předmětný líh jako zdenaturovaný, přičemž k jeho denaturaci nedošlo. Dále měly být celníky vynášeny informace z neveřejných evidencí ku prospěchu zločinecké skupiny. Zároveň se měli

celníci dopouštět nabourávání kontrolních postupů na úseku spotřebních daní, napomáhání zločinecké skupině s ekonomickou likvidací konkurence a maření pátrací činnosti orgánů celní správy. Státní zástupce se domnívá, s odkazem na nalezené důkazní materiály v podobě interních dokumentů, že se v této kauze nejedná pouze o jednotlivá selhání příslušníků celní správy, jako tomu bylo v předchozím případě. V souvislosti s rozsahem případu a způsobenou finanční škodou (cca 6,8 miliardy korun) státní zástupce vyvozuje, že se může jednat o systematické narušení činnosti a efektivitu celní správy prováděné, což by odůvodňovalo poměrně dlouhou neschopnost příslušných státních úřadů na danou situaci reagovat.⁵⁷

Jak již bylo výše zmíněno, v daném případě mohlo dojít k pochybení na více úsecích pravomocí celní správy. Tou nejvíce zasaženou oblastí by byla jednoznačně správa spotřebních daní. Celníci zde měli pochybit ve většině povinností stanových daňovými předpisy. Obdobně jako v předchozím případě mělo docházet k ovlivňování činnosti úřadu a dalších celníků. Kromě kontroly v oblasti daňové měli ovlivňovat i činnost pátracích orgánů celní správy a znemožňovat správné plnění sankčních pravomocí. Při napomáháním s likvidací konkurence celníci mohli zneužívat postavení úředních osob a vystupovat zaujatě a nezákonně vůči jiným subjektům, čímž mohlo dojít k narušení jejich správného fungování a spravedlivého trhu.

Největší motivací v daném případě mohlo být opět osobní obohacení, které s přihlédnutím ke způsobené škodě mohlo dosahovat velmi vysokých a lákavých částek. Oproti předchozímu případu zde spatřuji větší prostor i pro jiné motivační prvky. Je zde možnost nátlaku ze strany zločinecké skupiny, kterému se nezvládli celníci ubránit a raději se rozhodli spolupracovat. Tento nátlak mohl vznikat i mezi zúčastněnými celníky navzájem, kdy ti více zapojení a služebně výše postavení mohli dorážet na své kolegy za účelem spolupráce. Touha po moci nad ostatními spolu se zálibou v oklamávání lidí a narušování systému jsou také nezanedbatelnými možnými pohnutkami takového jednání. Kombinace strachu ze zločinecké organizace a nemožnosti se ze spolupráce vyvázat bez značného nebezpečí mohla zapříčinit náročné odhalování celé skupiny. Přijímané úplatky pak v příslušnicích celní správy mohly snahu o zamezení odhalení případu značně posilovat.

⁵⁷ ŠEREDA, Petr. *Tisková zpráva – podání obžaloby v trestní věci stíhaných příslušníků Celní správy ČR* [online]. verejnazaloba.cz, 13. prosince 2022 [cit. 1. února 2023]. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/vsz-olomouc/tiskova-zprava-podani-obzaloby-v-trestni-veci-stihanych-prislusniku-celni-spravy-cr/>.

3. 2. 4 Nesprávný postup při zadržení zboží

Tento příklad znázorňuje pochybení celní správy na dvou úrovních. První úroveň představuje individuální pochybení příslušných celníků při kontrole zboží, které bylo v rámci nezákonného postupu chybně označeno jako zboží podezřelé z porušování práv duševního vlastnictví. Druhou úrovní je kolektivní pochybení úřadu, který i přes podanou námitku ze strany dovozce rozhodnutí o zadržení nezměnil. Příklad se dostal až k Nejvyššímu správnímu soudu, který označil postup celního úřadu za chybný a příslušné rozhodnutí zrušil.

Výše uvedené zboží bylo celníky zadrženo na základě rozhodnutí o schválení žádosti o přijetí opatření celních orgánů ve prospěch společnosti Prabos plus a. s. Kladné rozhodnutí o schválení žádosti umožňuje celníkům zboží (na které se schválená žádost vztahuje), identifikované jako podezřelé z porušení práva duševního vlastnictví, zadržet nebo pozastavit jeho propuštění.⁵⁸ Podezření na porušení práva duševního vlastnictví pojal celní úřad na základě fotografií zboží od společnosti Prabos plus a. s. Zboží vyobrazené na fotografiích, především podešve bot, se na pohled nápadně podobaly dováženému zboží, které bylo předmětem kontroly. Celní úřad ze situace vyvodil dostatečný náznak podezření a na základě toho bylo zboží zadrženo. S názorem a postupem svých podřízených se ztotožnil i ředitel celního úřadu, který následně podanou námitku dovozce zboží zamítnul. Nejvyšší správní soud v soudním řízení celnímu úřadu vytkl zejména nedostatečné vysvětlení důvodů a úvah, kterými dospěl k podezření na porušení práva duševního vlastnictví. Stejnou vadou trpí i přiložené znalecké posudky, o které se celní úřad při své obhajobě opíral. Zároveň se při vyvozování podezření celní úřad dostatečně nezabýval úvahou o tom, jestli se nemůže jednat o generický prvek, který předmětem autorského práva být nemůže. Náznaky těchto úvah a správného postupu učinil celní úřad až v později v rámci soudního řízení, ačkoliv měl takto postupovat již ve svém vlastním rozhodnutí.⁵⁹

Zneužitou pravomocí je v konkrétním případě kontrolní činnost na úseku ochrany práv duševního vlastnictví. Celní úřad řádně nevysvětlil důvody, pro které pojal své podezření o porušení práva duševního vlastnictví. Rozhodnutí úřadu tak mohlo působit jako libovůle, což je při činnosti úřadů nepřípustné. Zároveň také došlo k nesprávnému posouzení opravného prostředku, ztížení nápravy rozhodnutí a podstatnému prodloužení řízení.

⁵⁸ článek 17 Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 608/2013 ze dne 12. června 2013 o vymáhání práv duševního vlastnictví celními orgány a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1383/2003. Úř. věst. L 181, 29.6.2013, s. 15.

⁵⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2021, sp. zn. 8 As 355/2018-76 (nssoud.cz)

Příslušný případ je podle mého názoru důkazem, že ne každé zneužití pravomocí musí být nutně úmyslné. Nepozoruji zde náznaky touhy po osobním obohacení, úmyslné sabotáži dovážející firmy nebo zločineckého spiknutí, ačkoliv tyto faktory zároveň není možné zcela jistě vyloučit. Za hlavní příčinu této situace považuji obyčejnou chybu zúčastněných celníků, která mohla být způsobena nesprávným posouzením situace, nesprávným výkladem právních předpisů či příliš vágním odůvodněním podezření. Další příčinou může být také laxní přístup zúčastněných celníků, včetně ředitele posuzujícího opravný prostředek. Podobně jako ostatní celníci se možná nechtěl daným případem příliš zabývat, protože jej považoval za jednoznačný a důkladněji se mu nevěnoval.

3. 2. 5 Přehnaná důslednost při správě spotřební daně

V posledním příkladu vystupují příslušníci celní správy jako správci spotřební daně. Při kontrole zboží a dokumentů, které prokazují řádné odvedení daně, postupovali neadekvátním způsobem, což způsobilo konečné propadnutí zboží. Majiteli zboží tak vznikla nepříjemná situace z hlediska jeho obchodních aktivit. V rámci jejich postupu kladli celníci příliš velký důraz na ustanovení zákona, čímž se dopustili jeho nesprávného a zároveň poměrně omezujícího výkladu. Majitel zboží se obrátil na Městský soud v Praze, který označil postup úřadu jako chybný a jeho rozhodnutí zrušil. Celní úřad si byl správností svého postupu tak jistý, že se rozhodl podat kasační stížnost. I před Nejvyšším správním soudem ale celní úřad neuspěl a jeho kasační stížnost byla zamítnuta.

Příslušníci celního úřadu prováděli místní šetření, během kterého kontrolovali dopravované zboží a příslušné dopravní prostředky. V průběhu místního šetření předložil dopravce požadované dokumenty, přičemž některé z nich byly předloženy pouze v elektronické podobě. Ačkoliv zákon listinnou podobu dokumentů nevyžadoval, celníci nechtěli elektronické dokumenty uznat. Argumentovali tím, že dokumenty v této podobě nedoprovázejí zboží v každém okamžiku jeho přepravy, tudíž by dopravce stejně měl mít příslušné doklady v listinné podobě, nebo by měl pravost elektronických dokumentů více podložit. S odkazem na to, že dopravce u sebe nemá potřebné doklady, bylo zboží nejdříve celníky zajištěno a poté bylo rozhodnuto o jeho propadnutí. Po prohraném řízení u Městského soudu v Praze se celní úřad stále domníval, že byl jeho postup oprávněný. Prostřednictvím GŘC tak byla podána kasační stížnost. Nejvyšší správní soud se během řízení o kasační stížnosti věnoval několika bodům. Poukazoval na nejednotnost argumentů celní správy, která v jednu chvíli v rámci své argumentace připouštěla nepotřebnost dokumentů v listinné podobě, ale vzápětí jejich předložení vyžadovala. Dále soud uvedl, že pokud byly doklady předloženy v rámci místního

šetření, doprovázejí technicky vzato zboží v každém okamžiku přepravy, neboť předložení dokladů v místním šetření je ze zákona přípustné. Konečně se vyjádřil k požadavku celníků na listinné dokumenty. Ten v zákoně nemá oporu a je možné jej využít pouze při výjimečných situacích, kterou tato situace podle názoru soudu nebyla.⁶⁰

Podobně jako u některých z předchozích příkladů je zde dotčenou oblastí kompetencí opět správa daní. Pravděpodobně se tak bude jednat o velmi ošemetnou skupinu pravomocí celní správy, ve které se nachází spousta prostoru pro zneužití moci. Tento jev může zapříčínovat jak složitost správy daní, tak i množství finančních prostředků, se kterými je tato činnost spojena.

Dominantní příčinu zneužití moci zde spatřuji v přehnané důslednosti příslušníku celní správy. Snažili se o příliš důkladný výkon jejich činnosti, který se vymyká z rámce stanoveného zákonem. Dopustili se tak částečně svévolné interpretace zákona a požadovali tak po dopravci věci, na které neměli právo. Další možnou příčinou může být touha celníků dopravci schválně znepříjemňovat jeho práci, například v důsledku osobní averze při místním šetření. Tuto možnost ale nepovažuji za relevantní, neboť se domnívám, že kdyby takto celníci konali čistě z osobní averze, případ by se nedostal až k Nejvyššímu správnímu soudu a byl by vyřešen mnohem dříve.

3. 2. 6 Shrnutí motivačních prvků zneužití úřední moci

Zneužití úřední moci příslušníky celní správy může mít několik základních příčin. Za nejčastější příčinu je i v souvislosti s uvedenými příklady možné považovat touhu po osobním obohacení. To může být zapříčiněno velkým množstvím pravomocí, během kterých celníci kontrolují splnění určitých požadavků. Při nesplnění povinností tak může kontrolovaný často přistoupit k uplácení, což může být pro celníky chtěným vyústěním kontroly. Existují ale i další, méně časté příčiny, které mají na činnost celní správy velký vliv.

Mezi ně patří například osobní averze vůči osobě nebo firmě, která s celníkem přišla do kontaktu. Kvůli tomuto faktoru celník může například zbytečně využívat celé délky lhůt, přehnaně následovat ustanovení právních předpisů nebo předpisy interpretovat v neprospěch osoby se kterou pracuje. Z výše uvedených příkladů je patrné, že příslušná situace může vzniknout i neúmyslně, kdy se celní úřad domnívá, že si normu vykládá správně bez špatného úmyslu.

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. října 2021, sp. zn. 1 Afs 369/2020-54 (nssoud.cz)

Další příčinou může být nátlak kolegů nebo jiných osob. To se bude týkat zejména rozsáhlejších skupin celníků, které zneužívají svého postavení, často za účelem zisku nemalých finančních prostředků. Pokud se celníci zapletou s většími zločineckými skupinami, může být nátlak na zneužívání moci ještě vyšší a případné vyvázání se ze zločinecké činnosti lze považovat za prakticky nemožné.

Fenomén „nemoci z moci“ je také nezanedbatelnou příčinou možného selhání celníků. Spočívá v osobním selhání konkrétního celníka, který si na základě svého postavení myslí, že může prakticky cokoliv a vystupuje velmi nepříjemně a arogantně vůči adresátům jeho pravomocí.

Není možné označit všechny případy zneužití úřední moci jako úmyslné. Častokrát se mohou celníci dopustit obyčejných chyb, které mohly být způsobeny špatným úsudkem, nesprávným posouzením situace, nezkušeností nebo laxním přístupem k vykonávané činnosti.

3.3 Možnosti obrany

V závěrečné kapitole této práce představuji stručný přehled různých právních i mimoprávních možností obrany proti zneužití úřední moci ze strany příslušníků celní správy. V přehledu jsou zahrnuty i různé nástroje, které mají napomáhat k předcházení zneužití moci, vzniku chyb a zamezení neadekvátního jednání celníků. K možnostem obrany zároveň připojuji zhodnocení jejich použitelnosti a zamýšlení se nad efektivitou a možným výsledkem jejich použití s přihlédnutím k poznatkům z příkladů zneužití moci, které byly uvedeny v předchozí kapitole.

3.3.1 Přehled možností obrany a jiných nástrojů

Mezi některé adekvátní možnosti obrany a další nástroje ochrany patří:

- odvolání proti rozhodnutí celních orgánů procesně vydaných podle daňového řádu, zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu (dále jen „správní řád“) nebo podle zákona č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich (dále jen „přestupkový zákon“)

Odvolání je základním prostředkem obrany proti nezákonnému rozhodnutí orgánů veřejné správy. Ačkoliv odvolání obsahuje svou vlastní úpravu ve všech zmíněných předpisech,⁶¹ jeho smysl a účel je ve všech případech stejný. Má za cíl napravit závadné rozhodnutí, které by jinak jeho adresáta poškodilo. Podle mého názoru je možné odvolání

⁶¹ §96 a násl. přestupkového zákona, §81 a násl. správního řádu, §109 a násl. daňového řádu

považovat za poměrně adekvátní, spravedlivý a účinný prostředek obrany v případě, že je jeho podání oprávněné. Opačný pocit může mylně vzbuzovat fakt, že podle statistik celní správy v roce 2021⁶² byla velká většina podaných odvolání celní správou zamítnuta. To nicméně nemusí nutně znamenat, že by odvolání bylo obecně neúčinné. Spíše mohlo docházet k podáním, které byly neoprávněné nebo neměly šanci na úspěch.

Odvolání lze přinejmenším považovat za účinnější v porovnání s jinými prostředky obrany, které jsou vyhodnocovány v rámci úřadu, který vydal i první rozhodnutí (například námitky proti kontrolním zjištěním⁶³ nebo námitka v podkapitole 3. 2. 4). Z důvodu dvojinstančnosti je zde vyšší šance na nestranné a úplné posouzení opravného prostředku, než je tomu v případě, kdy mají činnost svých kolegů (možná i přátel) přezkoumávat celníci ze stejného úřadu.

- podání stížnosti podle §175 správního řádu nebo §261 daňového řádu, podání podnětu orgánům Celní správy ČR podle §12 zákona o celní správě a podání petice podle zákona č. 85/1990 Sb., o právu petičním

Výše uvedené možnosti obrany jsou uvedeny u sebe, protože jsou si svým charakterem a možným výsledkem velmi podobné. Podstatnější rozdíl spatřujeme pouze u podání petice a podnětu orgánům Celní správy ČR, kdy v případě nespokojenosti s vyřízením stížnosti není možné požádat nadřízený správní orgán, aby způsob vyřízení stížnosti prošetřil.⁶⁴ Zprvu se může zdát, zejména kvůli absenci formálních postupů (například vydání rozhodnutí) a povinnosti pouze vyrozumět o projednání stížnosti či petice, že se jedná pouze o subsidiární, nepřilíš využívaný a doplňkový prostředek obrany s minimální účinností.⁶⁵ V podkapitole 3. 2. 1 ale můžeme vidět, že právě díky podání stížnosti bylo zneužívání úřední moci příslušníků celní správy odhaleno. Může se tak ve specifických situacích jednat o velmi účinný nástroj. Nevýhodou stížnosti je absence nároku na odškodnění pro poškozeného.

⁶² Ministerstvo financí České republiky. *Informace o činnosti Celní správy ČR za rok 2021* [online]. odbor 24 - Mezinárodní daňová spolupráce a vztahy, 2022. s. 44-45. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2022-07-20_Priloha-2-Informace-o-cinnosti-CS-CR-za-rok-2021.pdf.

⁶³ §13 a násl. zákona č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád)

⁶⁴ U zbylých dvou stížností je tato možnost zakotvena v §175 odst. 7 správního řádu a §261 odst. 6 daňového řádu

⁶⁵ Ministerstvo financí České republiky. *Informace o činnosti Celní správy ČR za rok 2021* [online]. odbor 24 - Mezinárodní daňová spolupráce a vztahy, 2022. s. 73 Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2022-07-20_Priloha-2-Informace-o-cinnosti-CS-CR-za-rok-2021.pdf.

- Interní protikorupční program Celní správy ČR

V zájmu prevence zneužívání úřední moci a korupčního jednání vytvořila Celní správa ČR poměrně propracovaný systém dokumentů a jiných opatření, které mají přispívat jak k předcházení, tak k odhalování a postihování již vzniklé korupce. Nejdůležitějšími nástroji jsou tzv. Arušská deklarace a Interní protikorupční program. Arušská deklarace představuje základní principy správného fungování celní správy a boje proti korupci, přičemž vyzývá celní správy členských států Rady pro celní spolupráci, aby vypracovaly vlastní akční plány, které budou tyto zásady respektovat. Mezi zmiňované zásady patří například transparentnost, automatizace a modernizace celní správy.⁶⁶ Interní protikorupční program ustanovení v Arušské deklaraci více rozvádí a stanovuje konkrétní úkoly a postupy, kterými má celní správa proti korupci bojovat (vzdělávání zaměstnanců, propagace protikorupčního postoje, vytvoření systému pro oznámení korupce atd.).⁶⁷ Zároveň program zmiňuje také etické kodexy, které kladou důraz na základní zásady činnosti příslušníků celní správy, jakými jsou nestrannost, profesionalita, zákonnost a další.⁶⁸

Zmiňované nástroje jsou ve velké míře obecná a abstraktní pravidla činnosti celníků, tudíž v praxi, pokud dojde ke zneužití moci, nejsou příliš využitelné a slouží pouze jako prevence. Výjimkou je systém pro oznamování korupce. V rámci něj bylo v roce 2021 učiněno ze strany veřejnosti přes 40 podání. U žádného z nich nebylo zaznamenáno korupční jednání.⁶⁹ I přes to ale existenci tohoto systému považuji za pozitivní a žádoucí, protože systém může při správném použití přispívat k odhalování rozsáhlejších případů korupce a zneužívání moci za pomoci široké veřejnosti.

⁶⁶ Revidovaná deklarace Rady pro celní spolupráci týkající se správného řízení a bezúhonnosti celních orgánů ze dne 7. července 1993 (81./82. zasedání Rady) a aktualizováno v červnu 2003 (101./102. zasedání Rady).

Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/onas/spolecneprotikorupci/Documents/Revidovan%C3%A1%20Aru%C5%A1sk%C3%A1%20deklarace.pdf>.

⁶⁷ Interní protikorupční program Celní správy České republiky ze dne 10. února 2023, č.j. 8746/2023-900000-501 Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/o-nas/spolecne-proti-korupci/Documents/interni-protikorupcni-program.pdf>.

⁶⁸ Etický kodex celníka a Etický kodex úředníků a zaměstnanců veřejné správy. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/o-nas/spolecne-proti-korupci/Stranky/eticky-kodex-celnika.aspx>.

⁶⁹ Ministerstvo financí České republiky. *Informace o činnosti Celní správy ČR za rok 2021* [online]. odbor 24 - Mezinárodní daňová spolupráce a vztahy, 2022. s. 73-74 Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2022-07-20_Priloha-2-Info-mace-o-cinnosti-CS-CR-za-rok-2021.pdf.

- soudní ochrana

Konečně je vhodnou formou obrany proti zneužití moci soudní ochrana. Využití soudní ochrany ve správním soudnictví musí předcházet uplatnění řádných opravných prostředků, jakým je například výše zmíněné odvolání.⁷⁰ Jedná se tak o subsidiární prostředek obrany, který posiluje možnost poškozeného domáhat se svých práv. Když je celníkem spáchán trestný čin, je v rámci soudní ochrany vedeno trestní řízení, které má dalšímu případnému zneužívání zamezit zároveň působit jako varování pro ostatní celníky. Trestní řízení sice poškozeného před zneužitím moci neochrání, jako je tomu například ve správním soudnictví, ale může působit jako zadostiučinění a podklad pro požadování náhrady v civilním soudnictví.

Z příkladů v předchozí kapitole je patrné, že soudní ochrana může být velmi účinná, pokud je oprávněná. Pokud ke zneužití moci opravdu došlo, je velká pravděpodobnost, že jej soudy odhalí a poškozený se dočká nápravy. Výraznou nevýhodu spatřuji v délce soudních procesů. V řadě příkladů soudy rozhodovaly o případech, které se staly před několika lety, což už může být častokrát příliš pozdě na to, aby měl tento obranný prostředek žádoucí efekt (zejména u obchodníků se zbožím atd.). Podle mého názoru se z těchto důvodů budou poškození většinou snažit soudům vyhnout, ačkoliv se paradoxně jedná o jeden z nejúčinnějších prostředků obrany.

⁷⁰ §68 písm. a) zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní

Závěr

Jak již bylo zmíněno v úvodu, tato bakalářská práce má více hlavních cílů. Mezi tyto cíle patří snaha o rozčlenění a stručné představení pravomocí celní správy, vymezení důvodů a pohnutek celníků při zneužívání moci a představení některých nástrojů ochrany před zneužitím úřední moci ze strany celníků spolu s úvahou o jejich použitelnosti a adekvátnosti. Domnívám se, že se mi stanovené cíle práce podařilo úspěšně naplnit. Za použití mnoha zvláštních právních předpisů a informačních webů Celní správy ČR se povedlo úspěšně logicky rozčlenit a prezentovat pravomoci celníků, ačkoliv žádné souhrnné vymezení pravomocí příslušníků celní správy není vytvořeno. Za pomoci analýzy konkrétních příkladů zneužití moci celníky se podařilo vyvodit některé možné důvody a motivační prvky tohoto jednání. Je ale zároveň možné připustit i existenci dalších pohnutek v souvislosti se specifiky každého jednotlivého případu. Zároveň bylo poukázáno i na některé zásadní možnosti ochrany jak ve formách nápravných opatření, tak i ve formě opatření preventivních. K uvedeným možnostem bylo konečně připojena úvaha o jejich použitelnosti a adekvátnosti.

První výzkumná otázka zněla: „Jaké pravomoci mají příslušníci Celní správy ČR?“ V rámci této otázky bylo zásadní pravomoci koncepčně rozdělit tak, aby spadaly do širších skupin, které se týkají podobné činnosti nebo institutu. Výsledné rozdělení do čtyř kategorií (oblast celního řízení, správy daní, pravomoci v jiných oblastech státní správy a pravomoci sankčního charakteru) se ukázalo jako nejefektivnější. Veškeré důležité pravomoci celní správy, na které jsem během psaní této práce narazil, bylo možné vhodně podřadit pod jednu z těchto kategorií. Výsledný přehled považuji za poměrně povedený. Podle mého názoru se mi povedlo do práce zakomponovat stěžejní pravomoci celní správy, které bylo nutno vyhledat v několika odlišných zdrojích. Každá skupina pravomocí (včetně pravomocí v dané skupině obsažených) pak byla představena trochu odlišným způsobem v závislosti na jejich rozdílném charakteru.

„Jaké jsou důvody zneužívání pravomocí ze strany celníků?“ Při hledání odpovědi na druhou výzkumnou otázku jsem využil konkrétní příklady zneužití úřední moci celníky, které byly prezentovány v judikatuře a medializovaných případech. Jednotlivé případy byly vybírány tak, aby každý z nich popisoval odlišnou situaci a bylo tak možné odhalit co možná nejvíce různých pohnutek a motivů. Tento účel byl vybranými příklady splněn, neboť kromě osobního obohacení, které se ukázalo být motivem univerzálním a aplikovatelným téměř na všechny případy zneužití, byly odkryty i další možné důvody. Těmito důvody jsou například touha po moci, nátlak, osobní averze, prostá chyba nebo přehnaná důslednost. Dalším zajímavým

zjištěním bylo, že se zneužití úřední moci ve velké části příkladů týkalo oblasti správy daní. Ačkoliv se nejednalo o jeden z cílů práce, považuji zjištění, že oblast správy daní může být často tímto jednáním zasažena, za poměrně zajímavé.

V závěrečné části práce jsem zodpovídal následující výzkumnou otázku: „Existují v České republice adekvátní nástroje ochrany před zneužitím úřední moci?“ V této otázce jsem se pokusil vymezit některé, podle mého názoru zajímavé, možnosti obrany a nástroje ochrany před zneužitím úřední moci ze strany celníků. Uvedené nástroje jsem vzájemně porovnával, hodnotil jejich využívání na základě statistických dat a zamýšlel se nad jejich praktičností a účelností pro poškozené. Bylo zjištěno, že existuje dostatek nástrojů ochrany různé právní síly. Úspěšnost při jejich použití se ale neukázala být příliš vysoká. To nutně nemusí znamenat, že jsou příslušné nástroje neadekvátní nebo neúčinné. Mohlo se jednat o případy, kdy k poškození nedošlo, a tudíž použití ochranného prostředku nebylo na místě. Konečně je možné konstatovat, že právní úprava vzbuzuje pocit dostatečného množství adekvátních nástrojů. Je pouze nutné je aplikovat ve správných situacích. Některé z nástrojů zároveň nemusí být pro poškozené příliš vyhovující. Příkladem může být zdlouhavý proces soudní ochrany nebo petice, jejíž projednání není spojeno s žádným formálním výstupem či možností odvolání.

Seznam zdrojů

Literatura

- HENDRYCH, Dušan a kol. *Právníký slovník. 3. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2009. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
- KOŠINÁROVÁ, Barbora. *Zákon o pozemních komunikacích. Komentář. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2021, 479 s. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
- LICHNOVSKÝ, Ondřej a kol. *Daňový řád. Komentář. 4. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2021, 1082 s. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
- LICHNOVSKÝ Ondřej, VUČKA Jan, KŘÍSTEK Lukáš. *Trestní právo daňové, 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2020, 309 s. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
- NOVOTNÁ Monika, OLŠANSKÝ, Václav. *Zákon o dani z přidané hodnoty. Komentář. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2021, 811 s. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
- POLÁK, Pavel. a kol. *Celní zákon. Praktický komentář.* Praha: Wolters Kluwer, 2021, 288 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo. 4., aktualizované vydání.* Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, 510 s.
- ŽDÁRSKÝ, Zbyněk. K hmotněprávním podmínkám zneužití pravomoci a vlivu funkce úřední osoby. *Trestněprávní revue* [online databáze], 2020, č. 1 [cit. 30. ledna 2023]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.

Internetové zdroje

- Celní správa České republiky. *Další kompetence* [online]. celnisprava.cz, 20. července 2022 [cit. 18. ledna 2023]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/dalsi-kompetence/Stranky/default.aspx>.
- Celní správa České republiky, *Daň z přidané hodnoty* [online]. celnisprava.cz, [cit. 17. ledna 2023]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/dane/dan-z-pridane-hodnoty/Stranky/default.aspx>.
- Celní správa České republiky, *Intrastat* [online]. celnisprava.cz, [cit. 17. ledna 2023]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/dalsikompetence/intrastat/Stranky/default.aspx>.
- Celní správa České republiky. *Organizační struktura celní správy České republiky* [online]. celnisprava.cz, 1. ledna 2020 [cit. 24. ledna 2023]. Dostupné z:

<https://www.celnisprava.cz/cz/o-nas/organizacni-struktura/Stranky/organizacni-struktura-celni-spravy-ceske-republiky1.aspx>.

- Český statistický úřad, *Pohyb zboží přes hranice – Metodika* [online]. czso.cz, 7. ledna 2022 [cit. 17.ledna 2023]. Dostupné z: <https://www.czso.cz/csu/czso/zo>.
- Interní protikorupční program Celní správy České republiky ze dne 10. února 2023, č.j. 8746/2023-900000-501 Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/o-nas/spolecne-proti-korupci/Documents/interni-protikorupcni-program.pdf>.
- LEGS. Opatření ke zlepšení vymahatelnosti pokut v silničním provozu. *Právní rozhledy* [online databáze], 2020, č. 5 [cit. 23. ledna 2023]. Dostupné z: databáze beck-online.cz.
- Ministerstvo financí České republiky. *Informace o činnosti Celní správy ČR za rok 2021* [online]. odbor 24 - Mezinárodní daňová spolupráce a vztahy, 2022. 82 s. Dostupné z: https://www.mfcr.cz/assets/cs/media/2022-07-20_Priloha-2-Informace-o-cinnosti-CS-CR-za-rok-2021.pdf.
- Revidovaná deklarace Rady pro celní spolupráci týkající se správného řízení a bezúhonnosti celních orgánů ze dne 7. července 1993 (81./82. zasedání Rady) a aktualizováno v červnu 2003 (101./102. zasedání Rady). Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/onas/spolecneprotikorupci/Documents/Revidovan%C3%A1%20Aru%C5%A1sk%C3%A1%20deklarace.pdf>.
- ROČEK, František. *Dva celníci jdou do vězení za podvod a zneužití pravomoci* [online]. ustecky.denik.cz, 4. listopadu 2013 [cit. 31. ledna 2023]. Dostupné z: <https://ustecky.denik.cz/zlociny-a-soudy/dva-celnici-jdou-do-vezeni-za-podvod-a-zneuzeni-pravomoci-20131104.html>.
- ŠEREDA, Petr. Tisková zpráva – podání obžaloby v trestní věci stíhaných příslušníků Celní správy ČR [online]. verejnazaloba.cz, 13. prosince 2022 [cit. 1. února 2023]. Dostupné z: <https://verejnazaloba.cz/vsz-olomouc/tiskova-zprava-podani-obzaloby-v-trestni-veci-stihanych-prislusniku-celni-spravy-cr/>.
- UHRÍN Róbert, SVOBODA Radek. Odebírání RZ (příložený technického prostředku k zabránění v jízdě). *CLO-Douane* [online], 2022, roč. 56, č. 4, s. 11 [cit. 23. ledna 2023]. Dostupné z: <https://www.celnisprava.cz/cz/o-nas/casopis-clo-duane/Stranky/vydana-cisla-v-roce-2022.aspx>.

Právní předpisy

- Důvodová zpráva k zákonu č. 17/2012 Sb., zvláštní část.
- Důvodová zpráva k zákonu č. 242/2016 Sb., zvláštní část.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 638/2004 ze dne 31. března 2004 o statistice Společenství obchodu se zbožím mezi členskými státy a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 3330/91. Úř. Vest. L 102, 7. dubna 2004, p.1, s. 5 a násl.
- Nařízení Evropského Parlamentu a Rady (EU) č. 608/2013 ze dne 12. června 2013 o vymáhání práv duševního vlastnictví celními orgány a o zrušení nařízení Rady (ES) č. 1383/2003. Úř. věst. L 181, 29. června 2013, s. 15 a násl.
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 952/2013 ze dne 9. října 2013, kterým se stanoví celní kodex Unie. Úř. Vest. L 269/1, 10. října 2013, s. 66 a násl.
- Směrnice Rady 2003/96/ES ze dne 27. října 2003, kterou se mění struktura rámcových předpisů Společenství o zdanění energetických produktů a elektřiny. Úř. Vest. L 283, 31. 10. 2003 s. 51 a násl.
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., Listina základních práv a svobod.
- Vyhláška Ministerstva financí č. 328/2020 Sb., o územních pracovištích celních úřadů, která se nenacházejí v jejich sídlech.
- Zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 141/1961 Sb., o trestním řízení soudním (trestní řád), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 167/1998 Sb., o návykových látkách a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 17/2012 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 242/2016 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu, ve znění pozdějších předpisů.

- Zákon č. 255/2012 Sb., o kontrole (kontrolní řád), ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 261/2007 Sb., o stabilizaci veřejných rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 361/2003 Sb., o služebním poměru příslušníků bezpečnostních sborů, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.
- Zákon č. 85/1990 Sb., o právu petičním, ve znění pozdějších předpisů.

Judikatura

- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 9. 2021, sp. zn. 8 Tdo 970/2021 (nsoud.cz).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. ledna 2021, sp. zn. 8 As 355/2018-76 (nssoud.cz).
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. října 2021, sp. zn. 1 Afs 369/2020-54 (nssoud.cz).
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2021, sp. zn. 8 Tdo 38/2021 (nsoud.cz).
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2021, sp. zn. 8 Tdo 37/2021-II. (nsoud.cz).
- Usnesení Ústavního soudu ze dne 6. 4. 2022, sp. zn. I. ÚS 20/22-2 (nalus.usoud.cz).

Abstrakt a klíčová slova

Tato bakalářská práce se zabývá pravomocemi celníků a zneužitím úřední moci v oblasti celní správy v kontextu s relevantními možnostmi obrany proti zneužití moci, které nabízí česká právní úprava. Práce je členěna do tří kapitol. V první kapitole jsou prezentovány základní informace o Celní správě České republiky a její organizační struktuře. Druhá kapitola představuje pravomoci příslušníků celní správy, které jsou logicky členěny do čtyř skupin. Ve třetí kapitole jsou prezentovány konkrétní případy zneužití moci ze strany celníků spolu s možnými důvody zneužití moci. V této kapitole jsou popsány také některé možnosti obrany proti zneužití moci.

Klíčová slova: Celní správa České republiky, pravomoci příslušníků celní správy, zneužití moci, možnosti obrany, činnost celní správy, důvody zneužití moci

Abstract and key words

This bachelor's thesis focuses on the powers of customs officers and abuse of power in The Customs Administration area in context with relevant possibilities of defence against the abuse of power, which are offered by czech legislation. Thesis consists of three chapters. The first chapter presents basic informations about The Customs Administration of the Czech Republic and its organizational structure. The second chapter introduces powers of customs officers, which are logically divided into four groups. The third chapter presents specific cases of power abusement from customs officers together with possible reasons for abuse of power. This chapter also describes some possibilities of defence against the abuse of power.

Key words: The Customs Administration of the Czech Republic, powers of customs officers, abuse of power, possibilities of defence, activities of customs administration, reasons for abuse of power