

ÚLOHA CELNÍCH ORGÁNŮ PŘI OCHRANĚ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

LENKA RYBÁŘOVÁ

Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Česká republika

Abstrakt v rodném jazyce

Hlavním cílem příspěvku je poukázat na úlohu celních orgánů při ochraně životního, která není z pohledu tradičního vnímání pro celní správu typická, rozhodně však není zanedbatelná, zvláště s ohledem na existenci jednotného vnitřního trhu Evropské unie. Příspěvek bude nejprve věnován charakteristice Celní správy ČR a jejímu postavení v rámci organizace veřejné správy obecně, a posléze bude pozornost zaměřena na působnost a pravomoc celních orgánů při ochraně životního prostředí podle jednotlivých oblastí.

Klíčová slova v rodném jazyce

Celní orgány, ochrana životního prostředí, nástroje ochrany, kontrolní systém.

Abstract

The principle aim of this article is to highlight the role of customs authorities in the framework of environmental protection which is not typical according to the traditional perception of the customs administration, but which is definitely not marginal, particularly with regard to internal market of the European Union. Initially, general characteristics and position of the Customs Administration of the Czech Republic in the framework of public administration organization is examined and then is the attention focused on customs bodies' competence and authority in environmental protection area as settled down in law.

Key words

Customs authorities, environmental protection, instruments of protection, control mechanism.

1. ÚVOD

Celnictví jakožto souhrn činností státní správy vykonávaných v souvislosti s překračováním zboží přes státní hranice¹ představuje tradiční oblast působnosti celních orgánů. Původním cílem celnictví, které v různé fázi vyspělosti přetrvává prakticky ve všech státech světa², je vyměření a výběr cla, a to primárně za účelem vytváření příjmů státního rozpočtu a ochrany vnitřního trhu. Soudobou úlohou celních orgánů však dnes již zdaleka není pouze vybírání cla, ale spíše uplatňování necelních opatření, a to nejen při ochraně trhu, ale také v oblasti ochrany zdraví obyvatel a životního prostředí. K tomuto posunu došlo především v souvislosti se vstupem České republiky do Evropské unie, kdy bylo třeba se přizpůsobit pravidlům společného vnitřního trhu a zároveň zabezpečit výkon státní správy v dalších oblastech dotčených „europeizací“ právních předpisů. Jednu z těchto oblastí představuje i ochrana životního prostředí, která je jakožto součást primárního práva Společenství³ zajišťována koordinací či harmonizací politických a právních nástrojů členských států Společenství. Cílem

¹ Srov. Průcha, P. Pomahač, R.: *Lexikon správní právo*. Ostrava: nakladatelství Jiří Motloch, Sagit, 2002, s. 45.

² Jen v rámci Světové celní organizace (WCO, dříve CCC – Rada pro celní spolupráci) se v současnosti sdružuje 174 států.

³ Ochrana životního prostředí se stala součástí primárního práva ES v důsledku přijetí Jednotného evropského aktu v roce 1986, kterým byla novelizována Smlouva o založení Evropského společenství.

tohoto příspěvku bude přiblížit Celní správu ČR z úhlu, pod kterým ji široká veřejnost zatím (vzhledem k hlubokému zakotvení její tradiční úlohy) nevnímá, totiž jako jednoho z významných aktérů státní správy na úseku ochrany životního prostředí.

2. CELNÍ SPRÁVA JAKO VYKONAVATEL STÁTNÍ SPRÁVY

Podle základní organizační normy celní správy, kterou je zákon č. 185/2004 Sb., o Celní správě České republiky, ve znění pozdějších předpisů, tvoří Celní správu České republiky soustava celních orgánů, jimiž jsou Generální ředitelství cel (GŘC) jako správní úřad pro oblast celnictví s celostátní územní působností (v čele s generálním ředitelem GŘC), celní ředitelství (celkem 8) a celní úřady (celkem 54). Z hlediska organizace státní správy je celní správa podřízena Ministerstvu financí jakožto ústřednímu orgánu státní správy pro daně, poplatky a clo⁴. Celní správa je bezpečnostním sborem, nicméně úkoly celní správy plní celníci i občanští zaměstnanci. Jedná se prakticky o veřejný bezpečnostní (ozbrojený) sbor sui generis⁵, neboť vedle výkonu dozorových (kontrolních)⁶ činností prostřednictvím ozbrojených složek celní správy, plní celní správa především postavení správního úřadu.⁷ Tato kombinace předurčuje široký potenciál celní správy při plnění úkolů státní správy.

Zákon o Celní správě České republiky definuje „celnictví“ jako plnění úkolů celními orgány podle tohoto zákona a zvláštních právních předpisů, včetně plnění úkolů při správě daní a poplatků a při správě cel. Celnictví v tomto pojetí tedy v sobě zahrnuje nejen celnictví v tradičním slova smyslu, ale také další činnosti v současnosti vykonávané celními orgány v rámci výkonu státní správy. Povinnosti a oprávnění celníků zakotvuje zákon č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů, jehož obsah doznal od jeho přijetí významných změn, resp. redukce, a to díky bezprostřední závaznosti základních „celních norem“ Evropské unie, kterými jsou celní kodex a prováděcí nařízení k tomuto kodexu. Právě celní kodex⁸ vystihuje soudobou úlohu celních orgánů následovně: „Celní orgány odpovídají především za dohled nad mezinárodním obchodem Společenství, a přispívají tak ke spravedlivému a volnému obchodu, k provádění vnějších aspektů vnitřního trhu, společné obchodní politiky a ostatních společných politik Společenství, jež mají dopad na obchod, jakož i k celkové bezpečnosti dodavatelského řetězce. Celní orgány přijmou opatření zaměřená zejména na: a) ochranu finančních zájmů Společenství a jeho členských států; b) ochranu Společenství před nekalým a nezákonným obchodem při současné podpoře dovolené obchodní činnosti; c) zajištění bezpečnosti Společenství a jeho obyvatel a ochranu životního prostředí, v případě potřeby v úzké spolupráci s jinými orgány; d) zachování řádné rovnováhy mezi celními kontrolami a zjednodušením dovoleného obchodu.“

⁴ Viz § 4 odst. 1 zákona č. 2 /1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky ve znění pozdějších předpisů.

⁵ Srov. Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 5.* rozšířené vydání, Praha: C. H. Beck, 2003, s. 403.

⁶ V tomto textu jsou pojmy kontrola a dozor používána jako synonyma, autorka si je však vědoma problematičnosti (resp. nepřesnosti) tohoto pojetí. Srov. Průcha, P. *Správní právo. Obecná část. 7.* doplněné a aktualizované vydání, Brno: Doplněk, Masarykova univerzita, 2007, s. 324, Hendrych, D. a kol. *Správní právo. Obecná část. 6.* vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, s. 280).

⁷ Celní ředitelství a celní úřady jsou teorií obecně definovány jako specializované územní orgány státní správy. Viz Průcha, P. *Správní právo. Obecná část. 7.* doplněné a aktualizované vydání, Brno: Doplněk, Masarykova univerzita, 2007, s. 179.

⁸ Viz čl. 2 tzv. modernizovaného celního kodexu - nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 450/2008 ze dne 23. dubna 2008, kterým se stanoví celní kodex Společenství.

3. CELNÍ SPRÁVA PO VSTUPU ČESKÉ REPUBLIKY DO EVROPSKÉ UNIE

Po vstupu do Evropské unie se Česká republika stala součástí jednotného celního území. Činnost celníků na hraničních přechodech České republiky (s výjimkou mezinárodních letišť) skončila, množství celně odbaveného zboží se snížilo, stejně jako hodnota vybraného cla. Přestože nelze hovořit o degradaci významu celnictví, co do objemu vykonávaných celních operací došlo k jejich výraznému snížení⁹. Po 1. květnu 2004 došlo u Celní správy ČR k zásadní proměně právě v souvislosti s přistoupením ČR k EU, a to ve smyslu změny kompetencí, forem i úrovně koordinace činností vykonávaných celními orgány. Co se týká změn v organizaci činnosti celních orgánů, pro účely výkonu kontrolních oprávnění celní správy ve „vnitrozemí“ v rámci svěřených činností byl v roce 2004 zřízen tzv. mobilní dohled. Právě činnost jednotek mobilního dohledu lze v oblasti ochrany životního prostředí považovat za významnou, a to zejména v souvislosti s kontrolou přepravy nebezpečných věcí, chemických látek, radioaktivních látek, odpadů apod., které představují potenciální ohrožení životního prostředí, v rámci celého území ČR.

V současnosti tedy vykonává celní správa vedle tradiční náplně činnosti v oblasti celnictví také množství dalších činností státní správy, které jí byly svěřeny (většina z nich právě v souvislosti se vstupem ČR do EU), z nichž pro ilustraci šíře záběru lze uvést např. správu spotřebních daní (zákon č. 353/2003 Sb., o spotřebních daních, ve znění pozdějších předpisů), správu daně z přidané hodnoty při dovozu zboží neplátcí DPH (zákon č. 235/2004 Sb., o dani z přidané hodnoty, ve znění pozdějších předpisů), dozor nad dodržováním povinností stanovených zákonem č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele, ve znění pozdějších předpisů, dohled nad dodržováním povinností stanovených zákonem č. 71/1994 Sb., o prodeji a vývozu předmětů kulturní hodnoty, kontrola dodržování povinností podle zákona č. 122/2000 Sb., o ochraně sbírek muzejní povahy a o změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, státní odborný dozor v silniční dopravě (zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, ve znění pozdějších předpisů), kontrola vážení vozidel, kontrola úhrady časového zpoplatnění, kontrola plnění povinností v rámci systému elektronického mýtného (zákon č. 13/1997 Sb., o pozemních komunikacích, ve znění pozdějších předpisů), dohled nad výrobou lihu a nad obchodem s lihem (zákon č. 61/1997 Sb., o lihu, ve znění pozdějších předpisů), provádění opatření proti osobám, které vlastní, drží, skladují nebo prodávají zboží, kterým jsou porušena práva k duševnímu vlastnictví (zákon č. 191/1999 Sb., o opatřeních týkajících se dovozu, vývozu a zpětného vývozu zboží, ve znění pozdějších předpisů), výkon tzv. dělené správy¹⁰ atd. a samozřejmě výkon státní správy při ochraně životního prostředí, jak bude uvedeno dále.

4. CELNÍ ORGÁNY A OCHRANA ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

Přestože celní správa není koncipována jako „odborný“ orgán státní správy v oblasti ochrany životního prostředí, a proto při výkonu své působnosti na tomto úseku úzce spolupracuje s dalšími orgány státní správy se specializovaným zaměřením, zejména s orgány inspekčními, celník působící ve výkonu služby „v terénu“ musí být vybaven poměrně širokým spektrem

⁹ Vstup ČR do EU a její začlenění do jednotného vnitřního trhu bez celních bariér přinesly celní správě snížení množství výkonových ukazatelů v celním odbavování zboží v zahraničním objemu až o 75%. Viz Matoušek, P., Sabelová, L. Clo. Vydání první. Praha: ASPI, a. s., 2007, s. 13.

¹⁰ Vybírání a vymáhání peněžitých plnění, která vznikla bez vydání správního aktu ze zákona, nebo která byla uložena jinými správními úřady v řízení podle správního řádu, a která jsou příjmem státního rozpočtu, státních fondů nebo rozpočtů územních samosprávních celků (§ 2 písm. d) zákona č. 185/2004 Sb.).

odborných znalostí.¹¹ Působnost a pravomoc celních orgánů při ochraně životního prostředí je stanovena ve zvláštních právních předpisech na úseku ochrany životního prostředí, pro přehlednost lze působení celních orgánů v rámci výkonu státní správy při ochraně životního prostředí vymezit podle jednotlivých právních předpisů, jak bude uvedeno dále. Prakticky se však z pohledu celních orgánů zásadně jedná o ochranu životního prostředí a jeho jednotlivých složek před chováním subjektů, které není v souladu s platnými právními předpisy, resp. před zdroji životní prostředí ohrožujícími.

4.1 PŮSOBNOST A PRAVOMOC PŘI OCHRANĚ OVZDUŠÍ

Zákon č. 86/2002 Sb., o ochraně ovzduší a o změně některých dalších zákonů (zákon o ochraně ovzduší), ve znění pozdějších předpisů, svěřuje celním orgánům výkon státní správy na úseku ochrany ovzduší, ozonové vrstvy a klimatického systému Země zejména v podobě dozorové a kontrolní. Celní orgány mají vedle oprávnění kontrolovat regulované látky, které poškozují ozonovou vrstvu Země, výrobky, které tyto látky obsahují, a látky ovlivňující klimatický systém Země, při dovozu a vývozu, rovněž zmocnění ke kontrole regulovaných látek a výrobků, které tyto látky mohou obsahovat, při prodeji. Ve druhém případě se jedná o výkon činnosti v rámci vnitrostátního trhu, přičemž se předpokládá úzká spolupráce s Českou obchodní inspekcí, která taktéž disponuje oprávněním (§ 47 písm. b) zákona o ochraně ovzduší) kontrolovat prodej regulovaných látek a výrobků, které tyto látky obsahují.

Ochranu ozonové vrstvy Země regulují přímo použitelné právní předpisy Evropského společenství.¹² V rámci kontroly látek a výrobků poškozující ozonovou vrstvu Země se celní orgány zaměřují zejména na kontrolu řádného označení těchto výrobků¹³ a průvodní dokumentace¹⁴, na kontrolu celních dokladů (celního prohlášení), dodacího listu a povolení Ministerstva životního prostředí (MŽP) k zacházení s regulovanými látkami. Pokud při dovozu nebo vývozu nebude společně s celním prohlášením předloženo povolení MŽP nebo pokud bude povolené množství těchto látek překročeno, rozhodne celní úřad o nepropuštění regulované látky nebo výrobků, které je obsahují, do navrženého celního režimu. V případě jiného zjištěného porušení zákona ochraně ovzduší jej celní orgány oznámí České inspekci životního prostředí (dále jen „ČIŽP“), která plní funkci dozorového orgánu nad dodržováním právních předpisů a rozhodnutí orgánů ochrany ovzduší týkajících se ochrany ovzduší, ochrany ozonové vrstvy a klimatického systému Země, a je v této souvislosti oprávněna ukládat nápravná opatření a sankce v podobě pokut.

Celní orgány (celní úřady) jsou při výkonu státní správy v rámci zákonem o ochraně ovzduší svěřené působnosti mj. oprávněny v případě podezření na porušení tohoto zákona odebrat

¹¹ Celníci vykonávající službu v rámci jednotek mobilního dohledu se nespécializují toliko na kontrolu plnění povinností stanovených předpisy na ochranu životního prostředí, nýbrž by měli disponovat škálou znalostí i z jiných oblastí působnosti celní správy (viz výše uvedené příkladné vymezení působnosti celních orgánů).

¹² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2037/2000 ze dne 29. června 2000 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, ve znění nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2038/2000, kterým se mění nařízení (ES) č. 2037/2000 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, pokud jde o inhalátory odměřených dávek a dávkovačů léčiv, a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2039/2000, kterým se mění nařízení (ES) č. 2037/2000 o látkách, které poškozují ozonovou vrstvu, pokud jde o základní rok pro přidělení kvót hydrochlorfluoruhlovodíků.

¹³ Zřetelné označení "Nebezpečné ozonu" nebo "Dangerous to the ozone layer" musí obsahovat každý obal nebo výrobek.

¹⁴ V průvodní dokumentaci musí být uveden název a označení regulované látky, její množství, upozornění na nebezpečí pro ozonovou vrstvu Země a doporučený způsob zneškodnění.

vzorky za účelem zjištění totožnosti regulovaných látek a na náklady kontrolovaných osob provádět nebo zajišťovat jejich rozbory, a dále mohou v případě zjištění zakázaných regulovaných látek zadržet regulované látky nebo výrobky, které je obsahují, na náklady právnícké nebo fyzické osoby oprávněné k podnikání¹⁵. Na doplnění lze uvést, že celní orgány rovněž působí jako správci poplatků z objemu biopaliv¹⁶. V případě poplatků za znečištění ovzduší vykonávají celní orgány dělenou správu.

4.2 PŮSOBNOST A PRAVOMOC PŘI OCHRANĚ VOLNĚ ŽIJÍCÍCH ŽIVOČICHŮ A PLANĚ ROSTOUCÍCH ROSTLIN

Nelegální (mezinárodní) obchod s chráněnými druhy živočichů a rostlin představuje stále aktuální problém, na jehož řešení se podílejí i celní orgány. K tomu jsou jim svěřeny potřebné kompetence zákonem č. 100/2004 Sb., o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi a dalších opatřeních k ochraně těchto druhů a o změně některých zákonů (zákon o obchodování s ohroženými druhy), ve znění pozdějších předpisů a dále zákonem č. 99/2004 Sb., o rybníkářství, výkonu rybářského práva, rybářské strážní, ochraně mořských rybolovných zdrojů a o změně některých zákonů (zákon o rybářství), ve znění pozdějších předpisů. Česká republika je rovněž od roku 1992 signatářem tzv. Washingtonské úmluvy CITES o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin, na jejíž dodržování, resp. na dodržování pravidel upravujících přepravu a obchod s chráněnými druhy fauny a flóry právě celní orgány dohlížejí.

V souladu s nařízením Rady (ES) č. 338/97 o ochraně druhů volně žijících živočichů a planě rostoucích rostlin regulováním obchodu s nimi jsou členské státy povinny zvlášť určit celní úřady odpovědné pro odbavování živých exemplářů při jejich dovozu nebo vývozu, které musí mít dostatečný počet vyškolených pracovníků¹⁷. Klíčovým dokladem, bez něhož nelze ohrožené druhy živočichů rostlin dovážet či vyvážet, je tzv. doklad CITES, který představuje nezbytnou součást rozhodnutí o povolení dovozu, vývozu a zpětného vývozu exempláře a slouží k prokázání zákonného původu exempláře. K úspěšné činnosti českých celních orgánů v této oblasti přispívá i jejich úzká spolupráce s MŽP a jednotlivými inspektoráty životního prostředí na regionální úrovni. Zásadní význam pak má mezinárodní spolupráce v rámci Světové celní organizace.

V rámci celního dohledu nad zbožím¹⁸ jsou celní orgány oprávněny provádět kontroly exemplářů v době dovozu, vývozu, zpětného vývozu a tranzitu.¹⁹ Na hranicích Evropských společenství (v případě ČR na mezinárodních letištích) spolupůsobí za účelem kontroly dovážených či vyvážených exemplářů s cílem dosáhnout rychlého vyřízení jednotlivých případů pracovní skupiny pracovníků složené z dotčených orgánů státní správy – celní

¹⁵ Zadržet výrobky v případě podezření na přítomnost zakázané regulované látky však může pouze ČIŽP.

¹⁶ Zaplatit tento poplatek je povinna osoba uvádějící motorové benziny nebo motorovou naftu do volného daňového oběhu na daňovém území České republiky pro dopravní účely nebo osoba, která dodává na daňové území České republiky pro dopravní účely motorové benziny nebo motorovou naftu uvedené do volného daňového oběhu v jiném členském státě Evropské unie, a neuvede do volného daňového oběhu nebo nedodá na daňové území České republiky minimální množství biopaliv.

¹⁷ V ČR byl pro tyto účely určen Celní úřad Ruzyně, vylučovací pošta Praha (s výjimkou živých zvířat) a ostatní celní úřady (s výjimkou živých zvířat, živých rostlin a produktů CITES podléhajícím veterinárním kontrolám).

¹⁸ Viz Hlava pátá zákona č. 13/1993 Sb., celní zákon, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Při přechodu státních hranic podléhají celnímu dohledu všechny exempláře, jiní jedinci, výrobky z tuleňů a regulované kožešiny (§ 26 odst. 2 zákona č. 100/2004 Sb.).

orgány, orgány veterinární správy, orgány rostlinolékařské péče. Tento způsob spolupráce dotčených správních orgánů umožňuje zvládnutí posouzení všech kontrolních kritérií stanovených zákonem na kvalifikované úrovni – kontrola dokladu CITES, kontrola samotného exempláře a podmínek, za jakých probíhá jeho přeprava. Pokud celní orgány zjistí porušení právních předpisů regulujících ochranu ohrožených druhů (tj. předpisů Společenství nebo zákona č. 100/2004 Sb.), mají povinnost exemplář zadržet a neprodleně o této skutečnosti informovat ČIŽP, a to i v případě podezření na porušení právních předpisů. Pokud nelze do 8 hodin od zadržení živého exempláře zajistit posouzení ČIŽP²⁰ na místě jeho zadržení nebo pokud dojde k porušení celních předpisů bez toho, aby byly porušeny právní předpisy na ochranu ohrožených druhů, celní orgány zajistí umístění exempláře v záchranném centru a informují ČIŽP. Celní orgány dále nepropustí do požadovaného celního režimu regulované kožešiny a výrobky z tuleňů²¹, pokud je jejich dovoz nebo tranzit nelegální, a zboží zadrží, zabaví nebo jej vrátí zpět do země vývozu na náklady deklaranta zboží (při zjištěném porušení právních předpisů Společenství).

Podle zákona č. 99/2004 Sb. vykonávají celní orgány rovněž státní správu rybářství, a to opět v pozici orgánu kontrolního (v úzké spolupráci s veterinárním orgánem) při dovozu, popř. tranzitu mořských ryb nebo mořských živočichů. Celní orgány spolupracují s Ministerstvem zemědělství při výkonu dozoru nad ochranou mořských rybolovných zdrojů; dozor může být prováděn i při vnitrostátní dopravě, při skladování nebo při prodeji mořských ryb nebo mořských živočichů.

4.3 PŮSOBNOST A PRAVOMOC PŘI OCHRANĚ PŘED ZDROJÍ OHROŽENÍ ŽIVOTNÍHO PROSTŘEDÍ

4.3.1 NAKLÁDÁNÍ S ODPADY

Veřejnou správu v oblasti odpadového hospodářství vykonává značné množství orgánů, z nichž celní orgány hrají významnou úlohu především při přeshraniční přepravě odpadů.²² Vzhledem k tomu, že preferovaným způsobem přepravy odpadů je nákladní automobilová doprava a přepravované odpady již nelze kontrolovat přímo na hranicích České republiky, pozornost celních orgánů se přesouvá na dopravní komunikace do vnitrozemí.

Podle zákona č. 185/2001 Sb., o odpadech a změně některých dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o odpadech“) celní úřady²³: 1) kontrolují vnitrostátní i

²⁰ ČIŽP stanoví, zda zahájí řízení o zabavení exempláře nebo zda bude zadržený exemplář ponechán v režimu zadržení a určí, jakým způsobem bude s exemplářem dále naloženo.

²¹ Obchod s výrobky z tuleňů je zásadně zakázán, výjimku může udělit v odůvodněných případech pouze Ministerstvo životního prostředí, pokud jsou tyto výrobky výsledkem tradičního lovu prováděného Inuity v souladu s právními předpisy země původu (§ 19 zákona č. 100/2004 Sb.).

²² Zákon o odpadech svěřuje určité kompetence při přeshraniční přepravě odpadů i Policii ČR, která podle § 77a v rámci pohraničního odbavování a v pásmu do 25 km od státních hranic zaznamenává a podle možností dokumentuje podezřelé jevy a okolnosti nasvědčující nelegální přeshraniční přepravě odpadů do České republiky, předává zjištěné podněty orgánům ČIŽP a celním úřadům k provedení vlastních nápravných opatření, spolupracuje a v rámci součinnosti poskytuje odbornou pomoc a přiměřené podmínky orgánům ČIŽP a celním úřadům. Zapojením ČR do tzv. Schengenského systému však lze očekávat modifikaci výkonu činnosti Policie ČR na tomto úseku.

²³ Z praxe však vyplynulo, že vedle celních úřadů musí mít stejná oprávnění i celní ředitelství, neboť tzv. jednotky mobilního dohledu, působí na obou úrovních celní správy. Nutno dodat, že pouze celní úřady mají oprávnění kontrolovat dovoz baterií nebo akumulátorů ze států, které nejsou členskými státy EU (§ 77 odst. 1 písm. b zákona o odpadech).

přeshraniční přepravu odpadů, 2) předávají podněty ministerstvu k uplatnění vrchního státního dozoru, 3) ukládají nápravná opatření, 4) předávají podněty ČÍŽP, 5) rozhodují při dovozu odpadů o propuštění do navrženého celního režimu. Povinnosti a oprávnění svěřené celním orgánům při kontrole přepravy odpadů poukazují na skutečnost, že se jedná v této oblasti o klíčovou kontrolní složku, neboť na rozdíl od inspektorů České inspekce životního prostředí celníci mají za účelem kontroly oprávnění zastavovat vozidla. Při přeshraniční přepravě odpadů celní orgány kontrolují, zda je odpad vybaven příslušnými doklady, zda odpad odpovídá údajům v těchto dokladech uvedených, zda přepravované zboží není odpadem, zda přeshraniční přeprava odpadu není v rozporu s příslušnými právními předpisy ES²⁴ a zákonem o odpadech. Při těchto kontrolách jsou celní orgány oprávněny zastavovat vozidla, nařizovat odstavení vozidla na vhodné místo, kontrolovat doklady provázející odpad a zboží, doklady prokazující totožnost osoby přepravující odpad, provádět fyzickou kontrolu odpadů a zboží, odebírat a analyzovat vzorky a pořizovat fotodokumentaci. Pokud je při této kontrole zjištěno²⁵ porušení právních předpisů ES nebo zákona o odpadech, jsou celní orgány oprávněny provádět šetření také na místě vzniku odpadů u původce, držitele nebo oznamovatele a na místě určení u konečného příjemce.

V případě zjištění porušení právních předpisů (jedná se o nedovolenou přepravu podle nařízení č. 1013/2006, přeprava je uskutečňována v rozporu s povolením), může celní úřad stanovit kauci ve výši od 10 000 do 50 000 Kč. Pokud řidič, který pro účely vybírání kaucí vždy zastupuje dopravce (§ 77 odst. 9 zákona o odpadech), stanovenou kauci nesloží, celní orgány mohou vozidlo odstavit, zabavit doklady a zakázat řidiči pokračování v jízdě. Řidič vozidla může pokračovat v jízdě po zaplacení požadované kauce nebo po zaplacení pokuty inspekci (ta je uložena rozhodnutím ve správním řízení vedeném inspekci na základě podnětu celního orgánu). Kauce však v praxi nejsou celními orgány příliš využívány, neboť v takto stanovené výši nejsou dostatečným zajišťovacím prostředkem pro škody, které mohou vzniknout v případě nedovolené přepravy odpadů na zdraví a životním prostředí. Jak již bylo výše uvedeno, celní orgány nejsou orgány v oblasti ochrany životního prostředí odbornými – tuto roli plní inspekce, která celním orgánům poskytuje odbornou pomoc, a také krajský úřad, který rozhoduje v případě pochybností, zda přepravovaná věc je odpadem či nikoli.

Při dovozu odpadů (ze třetích zemí) mají celní úřady povinnost nepropustit zboží do navrženého režimu, pokud zboží, které není deklarováno jako odpad, je odpadem, pokud odpad není vybaven příslušnými doklady a pokud je vývoz nebo dovoz odpadu zakázán. Celní úřady o takovémto rozhodnutí neprodleně informují Ministerstvo životního prostředí a právnické i fyzické osoby jsou povinny vyvézt odpad neprodleně zpět do státu, který není členským státem EU (tj. do státu původu).

4.3.2 NAKLÁDÁNÍ S OBALY

Z hlediska účelu zákona č. 477/2001 Sb., o obalech a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o obalech“), by bylo možné nakládání s obaly systematicky zařadit do právní úpravy nakládání s odpady²⁶, nicméně právní úprava nakládání

²⁴ V současnosti se jedná zejména o nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1013/2006 o přepravě odpadů.

²⁵ Vzhledem k charakteru nákladu a s ohledem na osobu celníka tento náklad kontrolujícího, dochází v praxi spíše než ke zjištění pouze k důvodnému podezření na toto porušení.

²⁶ Účelem zákona o obalech je podle jeho § 1 odst. 1 chránit životní prostředí předcházením vzniku odpadů z obalů, a to zejména snižováním hmotnosti, objemu a škodlivosti obalů a chemických látek v těchto obalech obsažených.

s obaly byla přijata samostatně. Úloha celních orgánů při výkonu státní správy na tomto úseku je rovněž kontrolní, a to nejen při dovozu obalů ze třetích zemí, ale také v rámci vnitřního trhu, tj. na celém území ČR.

Celní orgány jsou podle § 41 zákona o obalech oprávněny kontrolovat, zda obaly nebo balené výrobky dovážené do ČR nebo přepravované z členských států EU splňují požadavky tohoto zákona. Při kontrole dovozu obalů nebo balených výrobků celní orgány uplatňují práva a povinnosti stanovené pro dohled a jeho vykonávání celním zákonem (§§ 48 až 52 zákona č. 13/1993 Sb.), obdobně postupují při kontrole přeshraniční přepravy obalů a balených výrobků (za použití ustanovení § 325 celního zákona). Existují-li na základě provedené kontroly pochybnosti, zda jsou při dovozu nebo přeshraniční přepravě obalů nebo balených výrobků naplněny podmínky stanovené zákonem o obalech, propustí celní orgány kontrolované zboží do příslušného celního režimu nebo k další přepravě a manipulaci, vyzvou příslušný (specializovaný) kontrolní orgán ke kontrole a současně uvědomí o této výzvě Ministerstvo životního prostředí.

Kontrolu dovozu obalů nebo balených výrobků provádějí celní úřady v rámci řízení o propuštění obalů nebo balených výrobků do příslušného celního režimu v rámci ověřování přijatého celního prohlášení, kontrola přeshraniční přepravy obalů nebo balených výrobků je potom vykonávána celními orgány v rámci činnosti mobilního dohledu. Předmětem kontroly je zejména dodržování preventivních opatření (§ 3), plnění podmínek uvádění obalů na trh (§ 4), označování obalů (§ 6) a označování vratných zálohovaných obalů (§ 9 odst. 3 zákona o obalech). U osob, které uvádějí na trh nebo do oběhu obaly a neprokáží, že celkové množství obalů jimi uvedených na trh nebo do oběhu za kalendářní rok nepřekročí 300 kg a zároveň jejich roční obrat nepřekročí 4 500 000 Kč, je celní úřad při dovozu obalů nebo balených výrobků oprávněn kontrolovat také plnění povinností stanovených zákonem o odpadech týkajících se zpětného odběru (§10) a využití odpadu z obalů (§12).

4.3.3 NAKLÁDÁNÍ S RADIOAKTIVNÍMI LÁTKAMI A ODPADY

Nežádoucí účinky ionizujícího záření na živé organismy jsou známy, významným (a zejména dlouhodobým) zdrojem ohrožení jsou rovněž radioaktivní odpady. Celní orgány se podílejí na výkonu státní správy v této oblasti opět činností kontrolní, a to v rámci celního dohledu nebo při provádění kontrolní činnosti při dopravě a přepravě jaderných položek, radioaktivních látek nebo radioaktivních odpadů podle zákona č. 18/1997 Sb., o mírovém využívání jaderné energie a ionizujícího záření (atomový zákon) a o změně a doplnění některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Celní orgány kontrolují zejména příslušná povolení k nakládání s těmito látkami, která vydává výlučně Státní úřad pro jadernou bezpečnost a při přepravě rovněž podmínky stanovené příslušnými právními předpisy a mezinárodními smlouvami. Stejně jako je tomu u přeshraniční přepravy odpadů podle zákona o odpadech, přeshraniční přeprava radioaktivních odpadů se rovněž řídí bezprostředně použitelným nařízením, kterým je nařízení (Euratom) 1493/93 o přepravě radioaktivních látek mezi členskými státy.

Pokud celní orgány při kontrole zjistí nedostatky, jsou povinny přepravované jaderné položky, radioaktivní látky nebo radioaktivní odpady zadržet a o této skutečnosti neprodleně informovat Státní úřad pro jadernou bezpečnost.

4.3.4 NAKLÁDÁNÍ S CHEMICKÝMI LÁTKAMI

K výkonu státní správy v oblasti uvádění chemických látek a přípravků na trh a do oběhu jsou celní orgány (konkrétně celní úřady) zmocněny zákonem č. 356/2003 Sb., o chemických

látkách a chemických přípravcích a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Celní úřad je povinen zamezit dovozu „zakázaných“ zásilek nebezpečných chemických látek a přípravků²⁷ rozhodnutím o jejich nepropuštění do příslušného celního režimu (s výjimkou látek dovážených pro vědecké a výzkumné účely nebo pro potřeby dozorové činnosti). Při kontrole dovozu a vývozu chemických látek se celní orgány řídí přímo použitelnými právními předpisy Společenství²⁸, kontrole podléhá zejména balení a označování chemických látek a přípravků, bezpečnostní list a plnění dalších stanovených povinností, přičemž při zjištění porušení těchto povinností dává podnět ČIŽP k zahájení správního řízení.

Vzhledem ke skutečnosti, že zákon o chemických látkách se nevztahuje na přepravu nebezpečných chemických látek a přípravků v železniční, silniční, vodní (námořní) ani letecké dopravě, setkají-li se celní orgány v rámci své dohledové činnosti s takovouto přepravou, je nutné se řídit pravidly stanovenými příslušnými právními předpisy regulujícími tyto způsoby přepravy.²⁹

4.3.5 NAKLÁDÁNÍ S GENETICKY MODIFIKOVANÝMI ORGANISMY A GENETICKÝMI PRODUKTY

Celní orgány (konkrétně celní úřady) jsou rovněž správními orgány na úseku nakládání s geneticky modifikovanými organismy a genetickými produkty (dále jen „GMO“) podle zákona č. 78/2004 Sb., o nakládání s GMO, ve znění pozdějších předpisů, když kontrolují při propuštění do celního režimu zásilky deklarované jako GMO (zejména jejich vybavení příslušnými doklady). Při zjištění porušení nebo při podezření na porušení právních předpisů pro nakládání s GMO mají celní orgány informační povinnost vůči Ministerstvu životního prostředí, ČIŽP a v případě přípravků na ochranu rostlin i Státní rostlinolékařské správě a v případě potravin a surovin pro potravinářské účely i Státní zemědělské a potravinářské inspekci. Před rozhodnutím o propuštění či nepropuštění zásilky do příslušného celního režimu jsou celní orgány oprávněny vyžádat si odbornou pomoc uvedených orgánů státní správy.

4.3.6 UVÁDĚNÍ BIOCIDNÍCH PŘÍPRAVKŮ A ÚČINNÝCH LÁTEK NA TRH

Podle zákona č. 120/2002 Sb., o podmínkách uvádění biocidních přípravků a účinných látek na trh a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů, je celním orgánům vedle „klasických“ kontrolních oprávnění svěřena i pravomoc rozhodovat o nápravných opatřeních a o sankcích. Při dovozu biocidních přípravků kontrolují povolení vydaná Ministerstvem zdravotnictví, bez něhož není možné toto zboží do navrženého celního režimu propustit (nejedná-li se o biocidní přípravek určený výhradně pro potřeby vědeckého výzkumu a vývoje nebo pro zkušební účely). Dále celní orgány kontrolují, zda obal biocidního přípravku splňuje zákonem stanovené podmínky a při zjištění nedostatků ukládají podmínky a lhůty pro zjednání nápravy. Vedle toho jsou oprávněny uložit podnikatelským subjektům za zjištěná porušení (nedodržení podmínek označování a balení biocidních

²⁷ Seznam nebezpečných chemických látek a přípravků stanoví Ministerstvo životního prostředí v dohodě s Ministerstvem zdravotnictví a Ministerstvem zemědělství formou prováděcího právního předpisu.

²⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1907/2006 ze dne 18. prosince 2006 o registraci, hodnocení, povolování a omezování chemických látek (REACH), nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 304/2003 týkající se dovozu nebezpečných chemických látek.

²⁹ Např. Úmluva o mezinárodní přepravě (COTIF), vyhlášená pod č. 8/1985 Sb., zákon č. 266/1994 Sb., o drahách, Evropská dohoda o mezinárodní silniční přepravě nebezpečných věcí (ADR), vyhlášená pod č. 64/1987 Sb., zákon č. 111/1994 Sb., o silniční dopravě, zákon č. 114/1995 Sb., o vnitrozemské plavbě atd.

přípravků a obsahu propagačních materiálů) pokuty až do výše 1 mil. Kč., přičemž přihlížejí k závažnosti, způsobu, době trvání a následkům protiprávního jednání.³⁰

4.3.7 KONTROLA OBCHODU S REPRODUKČNÍM MATERIÁLEM LESNÍCH DŘEVIN

Celní orgány vykonávají státní správu v oblasti obchodování s reprodukčním materiálem lesních dřevin na základě zákona č. 149/2003 Sb., o uvádění do oběhu reprodukčního materiálu lesních dřevin lesnický významných druhů a umělých kříženců, určeného k obnově lesa a k zalesňování, a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.³¹ Stejně jako ostatní orgány veřejné správy na tomto úseku jsou celní orgány povinny kontrolovat dodržování (všech) povinností stanovených tímto zákonem.

Dovoz reprodukčního materiálu (resp. jeho propuštění do celního režimu volného oběhu nebo do celního režimu aktivního zušlechťovacího styku) mohou celní orgány povolit pouze v případě, že při podání celního prohlášení dovozce tuto skutečnost oznámí celnímu orgánu a současně předloží povolení k dovozu reprodukčního materiálu vydané Ministerstvem zemědělství.

5. CELNÍ ORGÁNY A BEZPEČNOSTNÍ SPOLUPRÁCE

Celní orgány se z pohledu evropského práva realizují nejen v rámci prvního pilíře Společenství jakožto donucovací orgány (*law enforcement services*), ale participují rovněž na spolupráci ve věcech trestních, která spadá do pilíře třetího. Vzhledem k tomu, že protiprávní jednání v oblasti ochrany životního prostředí může vykazovat znaky trestné činnosti, krátká zmínka o spolupráci celních orgánů v rámci EU je v této souvislosti na místě i přesto, že podle národní právní úpravy celní orgány nejsou pro trestné činy na úseku životního prostředí v postavení policejních orgánů, tj. orgánů činných v trestním řízení.³² V rámci třetího pilíře (hlava VI Smlouvy o Evropské unii) nicméně mají celní orgány obdobné postavení policejním orgánům, přičemž mezi celními orgány jednotlivých členských států probíhá spolupráce založená především Úmluvou o celní spolupráci³³. Úmluva reaguje na nastupující trend nedovoleného obchodu ve všech jeho formách, který představuje vážené ohrožení veřejného zdraví, veřejného pořádku a bezpečnosti, a rovněž na potřebu upravit zvláštní formy spolupráce³⁴ zaměřené na prevenci, vyšetřování a stíhání určitých deliktů porušujících

³⁰ Pokud došlo k nápravě bezprostředně po zjištění porušení povinnosti, celním orgánům byla poskytnuta účinná součinnost a nedošlo k poškození zdraví fyzických osob, úhynu zvířat nebo poškození životního prostředí, může být od pokuty upuštěno.

³¹ Účelem tohoto zákona je stanovit podmínky, za nichž lze uvádět do oběhu reprodukční materiál lesních dřevin lesnický významných druhů a umělých kříženců, určený k obnově lesa a k zalesňování a pro udržování a zvyšování biologické různorodosti lesa včetně genetické různorodosti stromů a pro trvale udržitelné hospodaření v lesích.

³² Toto postavení mají podle § 12 trestního řádu celní orgány v řízení o trestných činech spáchaných porušením celních předpisů a předpisů o dovozu, vývozu nebo průvozu zboží, a dále porušením právních předpisů při umístění a pořízení zboží v členských státech Evropských společenství, je-li toto zboží dopravováno přes státní hranice České republiky, a v případech porušení předpisů daňových, jsou-li celní orgány správcem daně.

³³ Úmluva o vzájemné pomoci a spolupráci mezi celními správami ze dne 18. 12. 1997, vypracovaná na základě čl. K 3 Smlouvy o Evropské unii (Úřední věstník C 24, 23. 1. 1998).

³⁴ Přeshraniční pronásledování a sledování, kontrolované dodávky, skryté vyšetřování, zřizování společných vyšetřovacích týmů, a to za poskytování vzájemné (personální a organizační) podpory.

vnitrostátní právní předpisy členských států i celní předpisy Společenství.³⁵ Tyto zvláštní formy je možné efektivně využít i na úseku ochrany životního prostředí za účelem zamezení nelegální činnosti v této oblasti, zejména při nedovolené přeshraniční přepravě a obchodu s nebezpečnými odpady, jaderným materiálem a jiným zbožím, jehož přeprava nebo obchodování není povolena.

6. ZÁVĚR

Dne 1. července oslavila celní unie 40. výročí od svého založení³⁶. Celní správa ČR, podobně jako celní správy ostatních členských států EU, v současnosti plní dvě základní role. Na jedné straně celní orgány stále působí jako „výběřčí“ a správci cel a daní při dovozu zboží, na straně druhé je jim ve stále větší míře svěřována úloha „strážců“ (nejen) vnějších hranic EU. Celní orgány hrají významnou úlohu při ochraně společnosti, kam lze bezesporu zařadit i ochranu životního prostředí, přičemž tato úloha stále nabývá na významu. Jak je patrné z výše uvedeného vymezení působnosti a pravomocí celních orgánů na úseku ochrany životního prostředí, jedná se o „univerzální“ kontrolní subjekt, který postupuje v úzké součinnosti se specializovanými orgány státní správy v konkrétní oblasti ochrany. Vzhledem ke svému postavení orgánu státní správy s „nižší odborností“ v otázkách ochrany životního prostředí zásadně (tj. až na výše uvedené výjimky při kontrolách přeprav odpadů a při uvádění biocidních přípravků na trh) při výkonu činnosti na tomto úseku státní správy nedisponují vlastními nápravnými prostředky. Působí tak především jako iniciátoři použití nápravných opatření či sankcí jiným, k tomu příslušným orgánem státní správy a plní tak funkci poměrně účinného „filtru“ odhalujícího protiprávní jednání subjektů na úseku ochrany životního prostředí.

Požadavky (zejména) na podnikatelské subjekty stanovené národním i komunitárním hmotným právem v oblasti ochrany životního prostředí jsou vysoké a proto musí existovat efektivní mechanismus vynucování dodržování těchto norem. Součástí tohoto mechanismu je i správní dozor, resp. kontrola ze strany orgánů veřejné správy, které mají zákonem vymezená oprávnění při zjištění rozporu s povinnostmi stanovenými právními předpisy aplikovat nápravné nebo sankční prostředky. Celním orgánům jsou v oblasti ochrany životního prostředí svěřena oprávnění kontroly a v některých případech i zvláštní (např. ukládání nápravných opatření, zadržení, zajištění) i sankční oprávnění. Přestože zjevně nemohou suplovat úlohu specializovaných inspekčních orgánů, výhody spočívající v oprávněních svěřených celníkům jako složce uniformované a ozbrojené při výkonu působnosti v předmětné oblasti jsou nasnadě. V rámci plánování a realizace případných dalších reforem týkajících se celní správy³⁷ by tak měla být brána v potaz i výše zmíněná úloha celních orgánů při ochraně životního prostředí, a to nejen na hranicích.

³⁵ Více k činnosti celních orgánů v bezpečnostní oblasti viz Pikna, Bohumil. Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce). 4. Dopracované vydání, Linde: Praha, 2007, s. 371 – 383 (celkem 512 s.)

³⁶ Dne 1. července 1968 zrušilo šest zemí – Belgie, Francie, Itálie, Lucembursko, Nizozemsko a Spolková republika Německo – poslední cla na vzájemný pohyb zboží a vytvořilo evropskou celní unii. Více k výročí viz http://ec.europa.eu/taxation_customs/40customs/index_en.htm.

³⁷ Viz diskutovaný (a v roce 2006 vládou schválený) plán Ministerstva financí na sloučení celní a daňové správy v roce 2010.

Literatura:

- Brodesser, S. a kol. Celnictví v Československu: minulost a přítomnost. Praha: Naše vojsko, 1982, 360 s.
- Hendrych, D. a kol. Správní právo. Obecná část. 6. vydání, Praha: C. H. Beck, 2006, 861 s.
- Matoušek, P., Sabelová, L. Clo. Vydání první. Praha: ASPI, a. s., 2007, 496 s.
- Pikna, Bohumil. Vnitřní bezpečnost a veřejný pořádek v evropském právu (oblast policejní a justiční spolupráce). 4. dopracované vydání, Praha: Linde, 2007, 512 s.
- Průcha, P. Pomahač, R.: Lexikon správní právo. Ostrava: Sagit, 2002, 684 s.
- Průcha, P. Správní právo. Obecná část. 7. doplněné a aktualizované vydání, Brno: Doplněk, Masarykova univerzita, 2007, 418 s.
- Rozehnalová, N. Právo mezinárodního obchodu. Praha: ASPI, a.s., 2006, 556 s.

Kontaktní údaje na autora – email:

lenka.rybarova@centrum.cz