

# PRÁVNÍ HISTORIE A SOUČASNOST

## Celní předpisy v německém celním spolku

Ladislav Vojáček

Dne 1. ledna 1834, kdy nabyly účinnost smlouvy uzavřené v průběhu předchozího roku, vstoupily Prusko, Bavorsko, Württembersko, Sasko, Hessensko – Darmstadt, Kurhessensko, drobné durynské státy (Thüringer Zoll-und Handelsverein) a další státy, už dříve napojené na celní území svých vlivných sousedů, do velkého celního spolku, pro který se vžilo označení německý celní spolek (deutscher Zollverein).<sup>1</sup> Brzy se k němu připojily další státy (Bádensko, Nassavsko, Frankfurt, hrabství Braunschweig, velkovévodství Lu-xemburg, kurhessenské hrabství Schaumburg a dílčí mediatizovaná území, jako knížectví Pyrmont, Lippe ad.), takže z členů Německého spolku zůstaly mimo celní spolek prakticky jen Rakousko a pobřežní státy severozápadního Německa v čele s Hannoversem, které konstituovaly tzv. Steuerverein<sup>2</sup> orientující se na obchod s Anglií. Oba spolky dokázaly brzy navodit velmi korektní vzájemné vztahy, které vyústily nejdříve do uzavření celního kartelu (1837)<sup>3</sup> a na začátku padesátých let do vstupu členských států Steuervereinu do německého celního spolku.<sup>4</sup> Z původního rozsahu 7 730 čtverečních mil se tak území německého celního spolku postupně zvětšilo na 8 110 čtverečních mil v roce 1838, na 9 047

<sup>1</sup> Tento článek volně navazuje na autorovu stať Ustavení německého celního spolku, publikovanou v čísle 1/1995. V podrobnostech o vzniku a hodnocení významu německého celního spolku proto odkazují na tuto práci.

<sup>2</sup> Tvořily jej dále Oldenbursko, knížectví Schaumburg-Lippe a do roku 1841 Brunšvicko. Smlouvy mezi sebou uzavřely v letech 1834–1836; srov. Huber, E.R.: Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789. Sv. I.–VIII., Stuttgart a d., 1957–1990, II. bd., s. 290.

<sup>3</sup> Vertrag zwischen den Zollvereins-Staaten und den Steuerverein-Staaten vom 1. November 1837; Gesetzsammlung für die königlichen preußischen Staaten (dále jen PGS) 1837, s. 173.

<sup>4</sup> Texty smluv in Verträge und Verhandlungen aus dem Zeitraum von 1833 über die Bildung und Ausführung des deutschen Zoll-und Handels-Verein. Berlin, 1845 (reprint 1986, úvod Treue, W.), Sv. III., s. 408 an., srov. též Henderson, W. O.: Cobden-Vertrag und handelspolitischer Liberalismus. In: (Die) Auswirkungen von Zöllen und anderen Handelshemnissen auf Wirtschaft

čtverečních mil v roce 1854 a konečně na 9 675 čtverečních mil v roce 1868. Zatímco v době svého vzniku spolek zahrnoval více než 23 milionů obyvatel, v roce 1840 už více než 27 milionů, v roce 1854 přibližně 35 milionů a v roce 1868 téměř 39 milionů obyvatel.<sup>5</sup>

Sdružené státy neměly v celním spolku identické postavení. Větší, které do spolku vstoupily jako strany smluv o vytvoření spolku nebo o přistoupení k němu, se vesměs staly jeho přímými a bezprostředními členy (členské státy) a jejich práva a povinnosti byly až na drobné odlišnosti, které měly usnadnit zapojení jednotlivých států do spolku, shodné. Ostatní, tzv. mediatizované státy nevystupovaly v celním spolku samostatně, neměly vlastní zastoupení ve spolkových orgánech a jejich celní správa byla ve vyšších instancích podřízena orgánům některého z přímých členů spolku.

## I. USPOŘÁDÁNÍ NĚMECKÉHO CELNÍHO SPOLKU

Na přípravě celních předpisů platných v německém celním spolku se podílely spolkové orgány, konstituované ze zástupců přímých členů spolku. V nich se projednávalo znění základních norem a pozdější návrhy členských států na jejich doplnění a modifikace. Konečné slovo však vždy dostaly orgány členských států, protože celní předpisy se v celním spolku publikovaly jako vnitrostátní normy jednotlivých jeho členů.

Ve vývoji spolkové normotvorby můžeme celkem snadno odlišit **dvě vývojové etapy**, přičemž mezníkem je rok 1867. Po přebudování spolku v roce 1867<sup>6</sup> se totiž výrazně změnil nejen systém spolkových orgánů, ale i jejich faktická schopnost prosadit změnu celních předpisů.

Nejvýznamnějším ze spolkových orgánů **před reorganizací celního spolku** byly generální celní konference. Členské státy je obesílaly svými zmocněnci, disponujícími v zásadě jedním hlasem a vybavenými závaznými instrukcemi k hlasování. Jako řádný poradní a usnášecí orgán projednávaly celní konference potíže a nedostatky, které vznikly v souvislosti s aplikací základních smluv o celním spolku, dalších ujednání doplňujících tyto smlouvy, celního zákona, celního řádu a sazebníků a které se nepodařilo v průběhu roku vyřešit jednáními mezi příslušnými

und Gesellschaft von Mittelalter bis zur Gegenwart. Sest. H. Pohl, Stuttgart, 1987, s. 221; Huber, E. R.: Deutsche..., III., s. 147.

<sup>5</sup> Herbst, W.: Encyklopädie der Neueren Geschichte. V., heslo Zollverein, Gotha, 1890, s. 412, 415, 419).

<sup>6</sup> Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins betreffend, vom 8. Juli 1867; Bundesgesetzblatt die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins betreffend, vom 8. Juli 1867; in (Das) Verfassungs- und Verwaltungsrecht Norddeutschen Bundes und des Deutschen Zoll und Handels Vereins. I., Berlin, 1868, s. 16 an.

ministerstvy členských států. Rozhodovaly o dělení společných příjmů a stanovení paušálu poskytovaného jednotlivým státům jako náhrada za výdaje na celní správu. Jednaly také o návrzích na zlepšení celní správy, předkládaných vládami jednotlivých států. V neposlední řadě jim příslušelo účelně rozvíjet a zdokonalovat společný celní a obchodní systém, tj. především projednávat návrhy změn celního zákona, celního řádu, celního sazebníku a organizace celní správy, vzešlé od jednotlivých členů.<sup>7</sup> Jejich možnosti tedy byly poměrně široké, v praxi je však limitovalo především ustanovení, požadované jihoněmeckými státy v obavě před převážením pruského vlivu, podle něž k přijetí rozhodnutí bylo třeba jednomyslného hlasování všech zmocněnců. Prosadit nové návrhy se proto až do konce první etapy dařilo jen s velkými obtížemi.

Generální celní konference se měly k jednání scházet každoročně začátkem června. Ve skutečnosti zplnomocněnci členských států zasedli k řádným jednáním v různých německých městech pouze patnáctkrát<sup>8</sup> a v hektickém období revoluce 1848–1849 navíc k mimořádné konferenci ve Frankfurtu n. M. O místu konání řádných zasedání rozhodovala vždy konference předchozí.

Druhý společný orgán – výkonné komise (Vollzugskommissionen) – se Prusku osvědčil už při napojování dílčích území na jeho celní systém a v celním spolku s hessenským velkovévodstvím. Komise připravovaly detailní provedení společně usnesených závěrů – rozpracovávaly základní organizační ustanovení, formulovaly pravidla a instrukce pro celní orgány, prováděly ustanovení obchodních smluv atd.

Další orgány se už podílely jen na aplikaci celních předpisů a při řešení vzájemných sporů. Smírčího soudce (Schiedsrichter) na základě jednomyslnosti volili zmocněnci zúčastnění na generální celní konferenci. Rozhodoval především v případě, kdy se generální celní konference nesjednotila na stanovisku k projednávaným potížím a nedostatkům při aplikaci základních smluv a celních předpisů (v praxi to znamenalo především ve sporech o rozdílně interpretovaná ustanovení celního sazebníku) a na definitivním vyúčtování společných příjmů (čl. 34, písm. a, b smlouvy z 22. března 1833). Pro konstrukci jeho postavení můžeme najít zřejmý zdroj inspirace v ustanoveních bavorsko-württemberské smlouvy o celním spolku,

<sup>7</sup> Srov. k tomu ustanovení čl. 34 základní smlouvy o vytvoření německého celního spolku z 22. března 1833, s. 145 an.

<sup>8</sup> 1836 Mnichov, 1838 Drážďany, 1839 Berlín, 1840 Berlín, 1842 Stuttgart, 1843 Berlín, 1845 Karlsruhe, 1846 Berlín, 1850 Kassel a Wiesbaden, 1853 Berlín, 1854 Darmstadt, 1856 Eisenach a Výmar, 1858 Hannover, 1859 Harzburg a Braunschweig, 1863 Mnichov; o programu jednotlivých jednání podrobněji Aufsets, O., Wiesinger, C.: Die Zölle und Steuern sowie die vertragsmäßigen Handelsbeziehungen des Deutschen Reiches. München – Leipzig, 1900, s. 13 an.

charakterizujících tzv. Kompromißgericht.<sup>9</sup> Centrální úřad (též centrální účetní úřad, Zentral-(Rechnungs)-Bureau, jak nasvědčuje již jeho název, byl účetně technickým orgánem pro přípravu pravidelných účetních uzávěrek celního spolku a rozvržení příjmů mezi členské státy. Nakonec zbývá připomenout orgány spolkové kontroly celní správy, při jejichž koncipování tvůrci využili zkušenosti z obou dřívějších celních spolků.

Úkolem spolkové kontroly, která se uskutečňovala v několika formách, bylo dohlížet na správnou aplikaci celních předpisů orgány celní správy jednotlivých členských států. Nejvýznamnější institucí ve vzájemné kontrole výkonu celní správy byli spolkoví zmocněnci (Vereinsbevollmächtigten), kteří kontrolovali výkon celní správy a splnění členských povinností přímo u jednotlivých řídicích celních orgánů jiných členských států celního spolku.

Německý celní spolek v původní podobě nedisponoval ani způsobilostí k právům, ani způsobilostí k právním úkonům. Jeho orgány vlastně fungovaly jako **společné orgány spolkových států**. Nasvědčuje tomu řada ustanovení základních smluvních aktů. Už samotná forma smluv s postupně přistupujícími státy, které neuzavíral spolek, ale společně členské státy, demonstrovala suverenitu členských států. Podobně vyzníval požadavek jednomyslnosti v rozhodování generálních celních konferencí a přenášení jejich rozhodnutí do právních řádů členských států prostřednictvím zemského zákonodárství. Symptomatická je též skutečnost, že správní orgány členských států vykonávaly celní správu jménem svého mateřského státu a v podřízenosti zemských ministerstev financí, podobně jako správní a soudní orgány rozhodovaly o celních deliktech. Na nezpůsobilost spolku k právům a povinnostem nejzřetelněji poukazuje neexistence společné pokladny, tj. společného vedení příjmů a výdajů celního spolku.

Povaha německého celního spolku se poněkud změnila až po vytvoření Severoněmeckého spolku v šedesátých letech v návaznosti na již téměř jednoznačně směřování k maloněmeckému sjednocení Německa.<sup>10</sup> **Provedení změn v uspořádání celního spolku**, jejichž státoprávní povahu charakterizují jednotliví autoři rozdílně,<sup>11</sup> umožnilo posílení pozice Pruska po vítězné válce z roku 1866, v níž

<sup>9</sup> Srov. text smlouvy o konstituování bavorsko-württemberského celního spolku; bavorský Regierungsblatt (BayRBI) 1828, s. 49, též in Vorgeschichte und Gründung des Deutschen Zollvereins 1815-1834, II., Berlin, 1934, s. 19.

<sup>10</sup> Vertrag zwischen dem Norddeutschen Bunde, Bayern, Württemberg, Baden und Hessen, die Fortdauer des Zoll- und Handelsvereins betreffend, vom 8. Juli 1867; BGBl 1867, s. 81, text např. in (Das) Verfassungs und Verwaltungsrecht..., I., s. 16 an.

<sup>11</sup> Podle Ernsta Rudolfa Hubera se povaha spolku změnila zásadním způsobem: z celního spolku států, založeného na smluvní jednotě (Zoll-Staatenbund), se stal celní spolkový stát (Zoll-Bundesstaat). Oproti tomu např. Albrecht Hoffmann tvrdil, že německý celní spolek se ani po změnách z roku 1867 nestal spolkovým státem, a to především proto, že jeho existence byla

proti němu stálo nejen Rakousko, ale i nejvýznamnější jihoněmecké státy. I nová struktura spolku samozřejmě dále upevňovala postavení Pruska vůči jeho ostatním partnerům.

Reorganizovaný celní spolek charakterizovalo vytvoření spolkových orgánů se zákonodárnou pravomocí v oblasti cel a daní, princip většinového rozhodování s přiznáním práva veta pouze Prusku a ponechání práva vybírat a spravovat cla a společné daně jednotlivým státům. Změnily se také subjekty smluvního aktu. Severoněmecké státy v čele s Pruskem sice podepsaly základní smlouvu spolu s Bavorskem, Bádenskem, Hessenskem a Württemberskem jednotlivě, avšak v záhlaví smlouvy byl místo nich jako smluvní strana uveden mezitím konstituovaný Severoněmecký spolek. Smluvní strany smlouva zavazovala převzít a v obvyklé formě publikovat shodné, spolkovými zákonodárnými orgány schválené zákony a přiznávala jim podíl na výnosu cel. Signatáři smluvního aktu naopak získali přímé zastoupení ve spolkových orgánech a vykonávali celní správu. Specifickou pozici si vydobylo Prusko, které nebylo smluvní stranou, avšak z titulu prezidiální mocnosti disponovalo velmi širokými oprávněními. Z našeho pohledu nejvýznamnější změnu představovalo zavedení většinového principu při přijímání rozhodnutí nových spolkových orgánů.

Spolkovými orgány pro zákonodárství v oblasti cel a daní, k rozhodování o vyčlenění z celního území a k zajištění společné celní hranice se podle čl. 7 smlouvy staly spolková rada celního spolku (Bundsrath des Zollvereins, Zoll-Bundsrath) a celní parlament (Zollparlament).

Spolková rada celního spolku (čl. 8) byla společným orgánem vlád států spolku. Zasedala pravidelně jednou ročně, smlouva však umožňovala i její mimořádné svolání. Projednávala návrhy celních zákonů a prováděcích předpisů k nim, obchodních smluv a smluv o lodní dopravě, zabývala se i nedostatky při provádění zákonů a výnosy cel a daní ze soli a tabáku. Ze svých členů vytvořila tři stálé výbory pro řešení odborných otázek. Předsednictví ve spolkové radě celního spolku (Presidium, § 6 osmého článku) příslušelo pruské koruně. Pruský král měl z titulu této funkce mimo jiné právo veta vůči návrhům celních zákonů a prováděcích předpisů k nim. Podléhali mu také spolkoví dozorčí úředníci (Vereinbevollmächtigste, Stationskontroleure) kontrolující zákonnost při vybírání a správě cel orgány jednotlivých států.

Celní parlament (čl. 9), který nahradil dřívější generální celní konference, smlouva charakterizovala jako spojené zastupitelstvo obyvatelstva států spolku.

plně závislá na vůli jeho jednotlivých členů. (Srov. Huber, E. R.: Deutsche..., Sv. III., s. 632 an. a Hoffmann, A.: Deutsches Zollrecht, Sv. I.: Geschichte des Deutschen Zollrechts, Leipzig, 1902, s. 318 an.)

Sestával z poslanců sněmu Severoněmeckého spolku a z jihoněmeckých poslanců, zvolených na dobu tří let ve všeobecných, rovných a přímých volbách s tajným hlasováním. Svolával jej pruský král. K platnosti usnesení stačila na rozdíl od jednání generálních celních konferencí nadpoloviční většina hlasů všech poslanců.

## II. ROZVOJ CELNÍHO ZÁKONODÁRSTVÍ

### 1) Vydání celních předpisů po vzniku spolku

Ze základní smlouvy o vytvoření celního spolku z roku 1833 a ze smluv, jimiž se do spolku zapojovaly další státy, plynula mj. povinnost členských států vydat ve vzájemné koordinaci nové celní předpisy. Roli jednotícího činitele sehrálo celní zákonodárství prusko-hessenského celního spolku, tedy vlastně pruský celní zákon a celní řád z roku 1818. První celní předpisy jednotlivých členských států, přijaté hned v roce 1833,<sup>12</sup> resp. ihned po přistoupení prvních nových členů do spolku,<sup>13</sup> ovšem ještě nebyly ani zdaleka optimální, neboť, jak rychle ukázala praxe výkonu celní správy, vykazovaly podstatné odchylky, které fungování celního spolku komplikovaly.

Sblížení celního zákonodárství proto věnovaly členské státy spolku jednání **první generální celní konference** (v odkazech I. GZK) v Mnichově v roce 1836. Prusko ostatním předložilo návrhy celního zákona, celního řádu a celního zákona trestního, k jejichž převzetí do svého zákonodárství se měly členské státy zavázat. Text návrhů **celního zákona a celního řádu** členské státy akceptovaly, místo celního zákona trestního sjednali jejich zástupci pro nepřekonatelné odlišnosti jednotlivých právních řádů nakonec pouze **vedoucí zásady celního trestního práva hmotného a vedoucí zásady řízení o celních deliktech**.

Všechny sjednané akty byly zahrnuty do zvláštních protokolů.<sup>14</sup> Nový celní zákon a celní řád (pro zjednodušení v odkazech dále též jen ZG 1836 a ZO 1836) pak postupně – s odchylkami předvídanými už ve zvláštním protokolu – publiko-

<sup>12</sup> Bavorský celní řád a celní tarif z 9. listopadu 1833, württemberský celní řád a celní tarif z 15. prosince 1833, saský celní zákon, celní řád a celní tarif ze 4. prosince 1833, celní zákon a celní tarif států durynského celního a obchodního spolku z prosince 1833; publikovány vešměs in Pochhammer, G.: Jahrbücher 1834, s. 75 an.

<sup>13</sup> Bádenský celní řád a celní tarif, vydané zákonem z 11. července 1835, frankfurtský celní zákon, celní řád a celní tarif z 10. března 1836 a totožné nassavské předpisy z 15. března 1836; publikovány opět in Pochhammer, G.: Jahrbücher 1836, s. 28 an. a 1837, s. 48 an.

<sup>14</sup> I. generální celní konference (dále jen GZK) (München 1836), Bes. Pr. vom 22. August 1836, die Zollstrafgesetzgebung betr., Anlage.

valy jednotlivé země.<sup>15</sup> Brunšvicko, Hannovera a Oldenbursko, které přistoupily k německému celnímu spolku až po konferenci v Mnichově, je po svém přijetí také okamžitě přejala a publikovaly.<sup>16</sup>

### 2) Dílčí změny celního zákonodárství v letech 1838–1967

V následujících letech podněcovala rozvoj celního zákonodárství především jednání **celních konferencí**, která pravidelně posuzovala celní sazebník a postupně uzpůsobovala dílčí ustanovení celního zákona a celního řádu měnícím se podmínkám, tzn. především rychlé industrializaci a prudkému rozmachu nových forem dopravy.<sup>17</sup> Hledání konsenzu při požadavku jednomyslného rozhodování přinášelo nemalé obtíže. Nespokojeni byli především liberální příznivci politiky voľného obchodu, kteří od čtyřicátých let stále důrazněji volali po uvolnění celní politiky a zasazovali se o co největší usnadnění obchodu.

**K nejvýznamnějším** nově přijatým opatřením, která dostala vesměs podobu interních instrukcí, můžeme nesporně počítat přijetí nových pravidel pro zaslání zboží s průvodkou (Begleitscheinregulativ 1841)<sup>18</sup> a pravidel pro skladování neprocleného zboží (Niederlageregulativ z roku 1841),<sup>19</sup> usnadnění zaslání neprocleného zboží po železnici (tzv. Ansageverfahren),<sup>20</sup> úpravu zaslání poštou<sup>21</sup> a v lodní dopravě<sup>22</sup> a v neposlední řadě nové pojetí celního sazebníku z roku 1865.

<sup>15</sup> Bádensko 3. srpna 1837, Bavorsko 17. listopadu 1838, Nassavsko 9. prosince 1837, Prusko 23. ledna 1838, hessenské kurfiřtství 9. března 1838, Sasko 4. dubna 1838, durynské státy zároveň 1. května 1838, Württembersko 15. května 1838, Frankfurt také v květnu 1838; viz Pochhammer, G.: Jahrbücher 1838, s. 228 an.

<sup>16</sup> Braunschweig 21. prosince 1841, Hannover 15. srpna 1853, Oldenburg 20. září 1853.

<sup>17</sup> Výsledky jednání jednotlivých generálních celních konferencí přehledně zachytili Aufsets, O., Wiesinger, C.: Die Zölle und Steuern sowie die vertragsmäßigen Handelsbeziehungen des Deutschen Reiches. München – Leipzig, 1900, s. 13 an.

<sup>18</sup> III. GZK (Berlín 1839) Hpt. Pr. § 38, s. 93, an, Beilage VIII).

<sup>19</sup> IV. GZK (Berlín 1940), Hpt. Pr., § 6; Beilage I.; viz Pochhammer G.: Jahrbücher der Zollgesetzgebung und Verwaltung des Deutschen Zoll und Handelsvereins. Roč. 1841, Berlín, s. 235 an.

<sup>20</sup> IX. GZK (Kassel, Wiesbaden 1850), Regulativ über die Behandlung des Güter und Effekten-transportes auf den Eisenbahn in Bezug auf das Zollwesen (Eisenbahnzollregulativ z roku 1851).

<sup>21</sup> Celní pravidla pro státní poštu sjednala už mnichovská výkonná komise (München, Vollz. Pr., § 25, Nr. 9, in Veträge und Verhandlungen ..., Bd. I., s. 271), jednala o nich XIV. GZK (Harzburg, Braunschweig 1859, Hpt. Pr., § 6), zásadně je však změnila až celní spolková rada v roce 1868. (Srov. Jahrbücher der Zollgesetzgebung und Verwaltung des Deutschen Zoll – und Handelsvereins (1868), Berlín, s. 585).

<sup>22</sup> Vertrag zwischen den vorstehend genannten Staaten über die Fortdauer des Zollvereins vom 8. Mai 1841, Bes. Pr. (Vereinbarungen wegen Behandlung des Gütertransportes und der Wa-

### 3) Celní zákonodárství po reorganizaci celního spolku

Po reorganizaci celního spolku v roce 1867 schvaloval základní předpisy, předkládané spolkovou radou, **celní parlament**. Uplatnění většinového principu při rozhodování usnadnilo uzákonění nových postupů v celním řízení, odstranění přežitých materiálních institutů celního práva a modifikaci zásad celní politiky. Jak napsal W. Lotz, od roku 1867 „war die Maschiene der Gesetzgebung leicht beweglich“.<sup>23</sup>

**Nejvýznamnějšími** výsledky práce celního parlamentu bylo přijetí rozsáhlé **novely celních předpisů v roce 1868**<sup>24</sup> legalizující dřívější změny obsažené v interních předpisech, důležitých zákonů z oboru spotřebních daní (o zdanění tabáku a o zdanění cukru),<sup>25</sup> změn celního sazebníku a zejména nového celního zákona, který se stal na dlouhá desetiletí základním předpisem německého celního práva.

**Nový celní zákon** připravovali vládní úředníci souběžně s rozsáhlou novelizací stávajících spolkových předpisů, do níž v roce 1868 některé výsledky své práce zapracovali. V šedesátých letech už totiž platné celní zákonodárství po obsahové i formální stránce zcela zřetelně zaostávalo za potřebami doby. Po změně volalo především někdy příliš komplikované celní řízení, těžkopádná celní kontrola a překonané všeobecné ustanovení o vzniku celní povinnosti při překročení celní hranice, těžce slučitelné s existencí významných celních úlev. Dříve obtížně dohadované změny už sice některé nedostatky korigovaly, avšak rozdílnost zájmů jednotlivých států se promítala i do často čistě celně technických problémů a ty pak zůstaly zakonzervovány. Navíc průběžné měnění překonaných ustanovení generálními celními konferencemi působilo ambivalentně – celní zákonodárství se modernizovalo, ale zároveň se stávalo značně nepřehledným, a bylo je tedy třeba uspořádat.

Návrh nového celního zákona, posouzený a doporučený celní spolkovou radou, předložilo prezídium celního spolku 4. června 1869 celnímu parlamentu, který jej s několika změnami schválil. Jak odpovídalo povaze celního spolku, byl postupně publikován v členských státech jako zemský zákon, resp. v Severoněmeckém spolku jako spolkový zákon.<sup>26</sup> Účinným se stal od 1. ledna 1870.

Nový celní zákon do svého textu pojal všechna důležitá ustanovení přijatá v le-

renabfertigung auf dem Rheine und dessen konventionellen Nebenflüssen...); in Verträge und Verhandlungen..., Bd. III., s. 100 an., 120 an.

<sup>23</sup> Lotz, W.: Die Ideen der deutschen Handelspolitik von 1860 bis 1891., Leipzig, 1892, s. 85.

<sup>24</sup> Gesetz wegen Abänderung einzelner Bestimmungen der Zollordnung und der Zollstrafgesetzgebung vom 18. Mai 1868; BGBl 1868, s. 225 an.

<sup>25</sup> BGBl 1868, s. 319 an., BGBl 1869, s. 282 an.

<sup>26</sup> BGBl 1869, s. 317, bavorský Gesetzblatt (BayGBl) 1869, s. 1381, württemberský Regierungsbblatt (WRBl) 1869, s. 225, bádenský Gesetz und Verordnungsblatt (BdG-VBl) 1869, s. 263, Regierungsbblatt – Blatt hessenského velkovévodství (HRBl) 1869, s. 717.

tech 1836 až 1868. Precizněji než předpisy z roku 1836 oddělil materii, kterou bylo třeba upravit zákonem, a podrobnosti, patřící do prováděcích předpisů. Zahrnul i významnou problematiku celního práva trestního a řízení o celních deliktech, jež byla dosud upravena v jednotlivých státech někdy výrazně odlišně.

## III. ZÁKLADNÍ INSTITUTY CELNÍHO PRÁVA

### 1) Celní zákon a celní řád roku 1836 a na ně navazující předpisy

Celní zákon a celní řád především charakterizovaly jednotlivé druhy cla, nárok státu na clo, celní řízení, organizaci celní správy a celního dozoru a povinnosti a oprávnění jejich příslušníků. Vymezovaly také spolkové celní území a hraniční pásmo.

#### a) Clo

Stejně jako celní právo jihoněmeckých států a pruský celní zákon z roku 1818 rozlišovaly spolkové celní předpisy dovozní, vývozní a průvozní (tranzitní) clo.

**Dovoznímu clu** (§ 4 ZG 1836) podléhalo cizí zboží bez ohledu na své určení, tj. bez ohledu na to, zda je dováženo pro osobní potřebu nebo pro živnostenské účely. Za cizí (dovážené) zboží se při tom považovalo veškeré zboží pocházející z celní ciziny, avšak tato zásada byla vykládána velmi volně ve prospěch domácího (tuzemského) zboží. Pojetí dovozního cla se zásadně změnilo v roce 1865, kdy byla odstraněna všeobecná sazba, neboť dovoznímu clu nadále podléhaly jen ty druhy zboží, které výslovně uváděl celní sazebník (zásada celní svobody). **Vývozní clo** bylo dávkou zavedenou pro zpoplatnění vývozu zboží, přičemž nezáleželo na původu zboží, ani na tom, zda bylo zapláceno dovozní clo. Zájem na rozšíření vývozu domácího zboží ovšem jasně hovořil v neprospěch této dávky. Tendenci k její restrikci ostatně vyjádřily už pruské celní předpisy z roku 1818, když na rozdíl od dovozu a tranzitu u vývozu zboží aplikovaly zásadu celní svobody. Vývozní clo tedy pruské a pak i spolkové orgány vybíraly jen u výslovně uvedených druhů zboží. Podle § 6 ZG 1836 se už týkalo pouze vyvážených hader a jiných odpadků k výrobě papíru. **Tranzitní (průvozní) clo** (§ 7 ZG 1836), se platilo z dovážených předmětů určených k opětovnému vývozu. Podobně jako vývozní clo i ono postupně ztrácelo na významu, protože ztěžovalo tranzitní obchod přes spolkové území, a tak vlastně zvyhodňovalo sousední státy, které tranzit přes své území cílevědomě podporovaly. Dávky průvozního cla proto celní konference postupně snižovaly. Ke konečnému zrušení této dávky dospělo jednání zástupců členských států v Karlsruhe roku 1860,

oficiálně je pak potvrdila poslední, XV. generální celní konference v Mnichově v roce 1863.

### b) Nárok státu na clo a povinnost zaplatit clo

Ústředním institutem spolkových celních předpisů byl **nárok státu na clo**. Dobové prameny jej označovaly jako „Zollanspruch“ a jeho pendant – povinnost platit (zaplatit, zapravit) clo – jako „Zollpflicht“.<sup>27)</sup>

Předpokladem **vzniku nároku státu na clo** a celní povinnosti byl především pohyb zboží přes hranici. Z toho bylo možné vyvodit zásadu, že nárok státu na dovozní clo vzniká v okamžiku, kdy zboží překročí celní hranici. Spolkové celní předpisy v tom však nebyly zcela jednoznačné a obsahovaly jednotlivá ustanovení, jejichž počet s ohledem na snahu zajistit plynulost obchodního styku v následujících letech stále rostl, podle nichž se výše nároku na clo a samotná povinnost platit clo posuzovala podle skutečností, které nastaly až po překročení celní hranice. V těchto případech pak mohla vzniknout pochybnost, od kterého okamžiku a koho zatěžuje povinnost zaplatit clo. Díky inflaci výjimek se původní zásada spolkového celního práva (převzatá už z § 70 ZO 1818) postupně dostávala do rozporu s faktickým stavem a stala se jen zbytečnou, matoucí fikcí. Praxe proto nakonec, zejména po odstranění všeobecné sazby dovozního cla v roce 1865, považovala existenci nároku státu na clo za nepochybnou teprve od okamžiku, kdy bylo zboží propuštěno do volného oběhu v celním území. Do té doby existovala jen **možnost** jeho vzniku.<sup>28)</sup>

U vývozního cla bylo stanovení okamžiku vzniku nároku státu na clo v podstatě bezkonfliktní – byl jím moment odbavení zboží.

Zvláštním důvodem vzniku nároku státu na clo byla defraudace (§ 111 ZO 1818), neboť přistižený defraudant byl nejen potrestán konfiskací zboží a peněžním trestem, ale musel též zaplatit clo, jemuž se chtěl vyhnout. Za zvláštní důvod vzniku nároku státu na clo ji však pochopitelně můžeme považovat teprve tehdy, když připustíme, že nárok státu vzniká až později než v okamžiku překročení celní hranice.

Absentující jednoznačné určení okamžiku vzniku nároku státu na clo se před

<sup>27)</sup> Dřívější československý celní zákon č. 125/1927 Sb. používal širokého termínu „celní závaznost“ a termínu „povinnost platit clo“. Pojem „celní závaznost“ (§ 23) vyjadřoval skutečnost, že zboží, které přes celní hranici vstoupilo do celního území, podléhalo celnímu řízení a tkvělo na něm právo státu na clo. Celní zákon č. 44/1974 Sb., jehož úplné znění bylo naposled vydáno pod č. 461/1992 Sb., operoval s termíny „nárok státu na clo“ a „povinnost platit clo“. Současný český celní zákon č. 13/1993 Sb. hovoří v souvislosti s povinností zapravit clo o „celním dluhu“.  
<sup>28)</sup> Srov. Hoffmann, A.: Deutsches..., s. 354.

vznikem celního spolku promítalo do nejasností v otázce **subjektu celní povinnosti**, tj. osoby, které vzniká povinnost platit clo. Tvůrci spolkových celních předpisů proto zvolili praktické řešení, vyjádřené v ustanovení § 15 ZG 1836: clo byl povinen platit ten, kdo v době proclívání zboží držel (Inhaber, natürlicher Besitzer). Jemu na roveň zákon postavil toho, kdo vyzvedl zboží z veřejného skladu.

Poskytování **celních úlev** vyplynulo z potřeby eliminovat některé negativní dopady striktního provedení zásad hraničního celního systému. Soustředění veškeré celní agendy na celní hranici hrozilo neúměrným narušením plynulosti pohybu zboží a osob, neboť zejména speciální prohlídka zboží byla časově velmi náročná. Přitom při celním odbavování bylo třeba pro potřeby celní správy provádět úkony, které osoba disponující se zbožím vesměs musela opakovat při dodání zboží do místa určení (rozbalování apod.) Nabízela se tedy možnost přeložit provádění speciální prohlídky a konečného celního odbavení do vnitrozemí.

Pro obchodníky, dopravce a výrobce bylo důležité nejen samotné přeložení konečného odbavení zboží do vnitrozemí, ale především s ním spojené konkrétní úlevy. Spolkové celní právo nabízelo možnost uskladnění neprocleného zboží ve vnitrozemí (Niederlage, Niederlagerecht, srov. zejm. § 40 ZG 1836 a § 59–72 ZO 1836 a tzv. Niederlageregulativ), bezcelního přepravování zboží po celním území (§ 30 an. ZG 1836, § 40–54 ZO 1836, III. GZK (Berlín 1839), Hpt. Pr. § 38, s. 93 an, Beilage VIII, IX. GZK (Kassel, Wiesbaden 1850–51), Hpt. Pr., § 7, Ziff. 18; Beilage I.) a využívání celního úvěru (podle předpisů jednotlivých členských států).

Celní předpisy z roku 1836 pamatovaly i na případy **podmíněného nároku státu na clo**. Jednalo se o situace, kdy po splnění nebo nenastoupení určité podmínky, tj. budoucí nejisté, ale možné události, se původní nárok státu na clo změnil a zboží bylo procleno s využitím výhodnější sazby, případně z něj nebylo clo vybráno vůbec. Nejznámějším případem podmíněného nároku na clo je tranzitní clo, uplatnil se však také u zboží vyvezeného na veletrhy, u tzv. aktivního zušlechťovacího procesu a v dalších situacích (srov. např. § 42, 43 ZG 1836, § 80, 82 ZO 1836).

Povinnost platit clo (celní dávky) spočívala samozřejmě především v uhrazení vyměřené dávky cla, ne vždy se tím však plně vyčerpávala. Spolu se clem bylo často třeba uhradit také různé **poplatky** (srov. např. § 12, 36 ZG 1836) a případně i **náklady spojené s celním řízením**. Nárok státu na clo v sobě tedy zahrnoval i nárok na zaplacení těchto dávek.

Spolkové právo umožňovalo **zajistit nárok státu na zaplacení cla** a s ním spojených dávek trojím způsobem – ručením proclívaným zbožím (§ 16 ZG 1836, § 43 an ZO 1836, Begleitscheinregulativ z roku 1841) a poskytnutím jistoty (např. Niederlegeregulativ z roku 1841).

Celní zákon z roku 1836 **umožňoval** osobní a v určitých situacích věcné **osvobození od cla**. V § 23 přitom převzal pruskou zásadu vyloučení všeobecných osobních privilegií. I on však připouštěl jisté výjimky (vyslanci německých států nepatřících k celnímu spolku, vyslanci cizích států pověřeni u Německého spolku ve Frankfurtu a dále též – ovšem pouze pro svou výzbroj – posádka spolkové pevnosti Mohuč a lucemburský spolkový kontingent). Navíc z interních předpisů jednotlivých členů spolku vyplývala další osobní osvobození, ta však šla na účet těchto zemí.

Zatímco osobní osvobození, původně pramenící z feudálních privilegií určitých společenských vrstev, se snažily moderní celní předpisy, k nimž spolkový celní zákon a celní řád nesporně patřily, všemožně omezovat, osvobození z věcných důvodů působila právě naopak a byla proto vítána. Odstraňovala totiž z věcných důvodů a bezkonfliktnosti obchodního styku tvrdosti, které plynuly z důsledného dodržování základních zásad, o něž byly celní předpisy opřeny. Osvobození z věcných důvodů se v německém celním spolku vztahovala na případy, kdy by vyměření cla bylo samoúčelné, neprospívalo by obchodu a domácí výrobě, zbytečně by brzdilo provoz na hranici nebo zatěžovalo celní správu, aniž by přineslo žádoucí efekt (domácí zboží, vracející se z ciziny nebo provážené přes cizí území, příp. v cizině jen zpracované, zboží ze statků, rozprostírajících se na obou stranách celní hranice, zboží z vracejících se poškozených lodí, zboží neobchodní povahy atp., srov. k tomu např. § 43 ZG 1836, § 78, 82 ZO 1836).

Nárok státu na clo **zanikal** trojím způsobem. Nejčastější a nejpřirozenější formou bylo samozřejmě splnění povinnosti zaplatit clo. Clo však bylo možné i prominout (§ 22, písm. 3, § 23, odst. 2 smlouvy o vytvoření německého celního spolku, V. GZK (Stuttgart 1842), HPt. Pr., § 8 a 13 a X. GZK (Berlin 1853), HPt. Pr., § 8) a nárok státu mohl zaniknout i v důsledku promlčení § 17 ZG 1836 a předpisy jednotlivých států).

### c) Celní řízení

Tradiční koncepce, obsažená v celních předpisech z roku 1818, koncentrovala celní řízení do prostoru při celní hranici (hraniční pásmo). Celní předpisy z roku 1836 ji převzaly a odchylovaly se od ní prakticky jen tam, kde bylo třeba pruskou úpravu sladit s řízením zavedeným v ostatních členských státech. Brzy si však technický pokrok (zejména převratné změny v dopravě) a prudký rozvoj řemeslného podnikání a průmyslu vynutily další, někdy velmi výrazné zásahy. Především rychlejší, efektivnější a po předem jednoznačně dané trase uskutečňovaná železniční doprava vyžadovala a zároveň umožňovala pružnější řízení, oproštěné od zbytečných formalit. Kritickým momentem se stal přechod přes celní hrani-

ci. Zdržení na ní, které při dřívější přepravě trvajícím několik dní a týdnů nehrálo podstatnou roli, zkrácením doby transportu na několik málo hodin relativně zbytnělo až do neúnosné míry. Bylo proto třeba usnadnit samotný přechod přes celní hranici a první hraniční odbavení přesunout až do místa určení nebo překládky zboží. Změněný charakter přepravy zboží také umožňoval usnadnit deklarování zboží a jeho prohlídku. Nepominutelným a dříve neznámým faktorem v obchodování se stala také skutečnost, že s budováním státní železnice a státní pošty se stal dopravcem samotný stát.

Nové potřeby zahraničního obchodu se zřetelně promítly do celního řízení německého celního spolku v závěrech jednání deváté generální celní konference, konané v letech 1850–1851 v Kasselu a Wiesbadenu, která mimo jiné přijala i pravidla o nakládání s celním zbožím na železnici (Eisenbahnzollregulativ z roku 1851).<sup>29</sup> Ani jejich ustanovení však nezůstala beze změn, završených na samém konci existence celního spolku, kdy až po schválení spolkového celního zákona vydala spolková rada celního spolku s účinností od 1. ledna 1870 nová celní pravidla pro železniční dopravu.<sup>30</sup> Na rozšíření parníků v lodní dopravě reagovala ustanovení zvláštního protokolu, přijatého v Berlíně 1841, a přílohy A k tomuto protokolu.<sup>31</sup> Celní pravidla pro státní poštu, sjednaná mnichovskou výkonnou komisí v roce 1836, poněkud modifikovala čtrnáctá celní konference, konaná v roce 1859 v Harzburgu a Braunschweigu,<sup>32</sup> zásadně je však změnila až celní spolková rada v roce 1868.<sup>33</sup>

### d) Organizace celní správy a celního dozoru

Rámcová ustanovení o organizaci celní správy můžeme nalézt nejen v celních předpisech z roku 1836, ale také ve smlouvách o vytvoření celního spolku a o přistoupení k němu.<sup>34</sup> Rozhodování o konkrétním uspořádání celní správy, o zřizování, dislokaci a náplni činnosti jednotlivých úřadů, o jejím personálním

<sup>29</sup> IX. GZK (Kassel, Wiesbaden 1850), Regulativ über die Behandlung des Güter- und Effektransportes auf den Eisenbahn in Bezug auf das Zollwesen.

<sup>30</sup> Srov. Jahrbücher..., 1870, s. 45 an., 84 an.

<sup>31</sup> Vertrag zwischen den vorstehend genannten Staaten über die Fortdauer des Zollvereins vom 8. Mai 1841, Bes. Pr. (Vereinbarungen wegen Behandlung des Gütertransportes und der Warenabfertigung auf dem Rheine und dessen konventionellen Nebenflüssen...; in Verträge und Verhandlungen..., Bd. III., s. 100 an., 120 an.

<sup>32</sup> München Vollz.-Pr., § 25, Nr. 9, in Verträge und Verhandlungen..., Bd. I., s. 271; XIV. GZK (Harzburg, Braunschweig 1859), Hpt. Pr., § 6.

<sup>33</sup> Srov. Jahrbücher..., 1868, s. 585.

<sup>34</sup> Srov. zejm. Zollvereinigungsvertrag zwischen Preußen, Kurhessen und Hessen-Darmstadt einerseits, Bayern und Württemberg andererseits vom 22. März 1833, Art. 4, 27, 28; PGS 1833, s. 145.

zabezpečení, předpisech pro výkon služby atp. příslušelo jednotlivým členským státům, které však musely respektovat požadavek uzpůsobení celní správy jednotnému vzoru (čl. 4 smluv: /die Organization/ „soll... auf gleichen Fuß gebracht werden“). Vzorem pro uzpůsobení celní správy členů německého celního spolku se stala pruská organizace.

Původní principy a organizační formy úpravy v jednotlivých členských státech v zásadě zůstaly zachovány po celou dobu platnosti celních předpisů z roku 1836 a nic podstatného na nich nezměnilo ani přijetí nového celního zákona v roce 1869.

**Nejvyšším článkem** v organizaci celní správy bylo ministerstva, resp. nejvyšší správní úřady členských států. Rozhodování o tom, kterému z ústředních správních orgánů bude svěřena pravomoc v celní oblasti, bylo výsostně zemskou záležitostí. **Střední článek** (Direktivbehörde) měla podle původních představ jednotně upravit společná instrukce, která však nakonec nebyla přijata, a tak si vrchní úřady, resp. vrchní celní úřady zřizovaly jednotlivé státy podle potřeby. Ty nebyly, jak je zřejmé, orgány výkonnými, ale řídicími a kontrolními – příslušelo jim řídit službu výkonných celních úřadů, dohlížet na provádění celních předpisů, rozhodovat ve sporných otázkách aplikace celního sazebníku, povolovat některé celní úlevy, přiznávat nárok na navrácení neoprávněně vybraného cla atd. Mohly také vydávat provizorní nařízení, pokud zjistily mezeru ve správních předpisech (ovšem nikoliv v základních smlouvách a v celním zákoně). Na **nejnižším stupni** v organizaci celní správy stály hlavní celní úřady se svými nesamostatnými součástmi, jak se vyvinuly v Prusku.<sup>35</sup> Nově se jako součást hlavních úřadů objevila pouze tzv. celní odbavovací místa (Zollabfertigungsstellen) na nádražích, kde trať nevedla až k sídlu hlavního úřadu. Drobné odlišnosti vykazovaly výkonné celní orgány ve státech durynského spolku.<sup>36</sup>

Podobně jako celá celní správa zůstala po vytvoření německého celního spolku prakticky nezměněna i pruská celní stráž. Také ona se stala modelem pro ty státy, které teprve zřizovaly specializované orgány celního dozoru. Původní zásady organizace celního dozoru zachoval též spolkový celní zákon z roku 1869.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Srovnej k tomu např. Hoffman, A.: Deutsches Zollrecht, I. Bd: Geschichte des deutschen Zollrechts, Leipzig, 1902, s. 173 an., dále též Vojáček, L.: Pruské celní předpisy z roku 1818 a jejich význam pro ekonomickou integraci německých států (v době zpracování tohoto příspěvku v tisku pro PHS).

<sup>36</sup> Srov. Hoffmann, A.: Deutsches..., s. 318.

<sup>37</sup> Srov. Eulitz, W.: Der Zollgrenzdienst, Bonn, 1970, s. 24–25.

## 2) Celní sazebníky (tarify)

Konstituování systému hraničních cel na začátku 19. století posunulo význam celních tarifů z roviny čistě finanční do **sféry ekonomické politiky**. Zavádění nebo rušení cel, změny celních sazeb, diferenciací celního zatížení ve vztahu k jednotlivým zemím, příp. druhům dopravy nebo trasám transportu zboží, a další celní opatření mohla rázem významnou měrou ovlivňovat makroekonomické tendence – chránit domácí ekonomiku jako celek před cizí konkurencí nebo ji naopak konkurenci plně vystavit, podporovat zahraniční obchod, preferencí určitých sfér nebo jednotlivých odvětví vlastní produkce přispívat ke změně vnitřní ekonomické struktury země atd. Zvětšily se také možnosti jejího politického využití jako prostředku nátlaku na sousední státy nebo naopak nástroje diferencovaného sbližování s nimi. Nejnázorněji a velmi plasticky to ilustrují samotný proces vzniku německého celního spolku a politika Pruska vůči Rakousku v padesátých a šedesátých letech.

a) Rozporné partikulární zájmy jednotlivých členů spolku a odvětví ekonomiky se od čtyřicátých let přetavovaly do střetávání **přivrženců ochranných koncepcí** různé intenzity s více či méně důslednými **zastánci svobodného obchodu**. Jejich postoje proti sobě stály jako těžko slučitelné veličiny a ústily ve složitá, mnohovrstevnatá jednání generálních celních konferencí s hubenými výsledky, s nimiž zpravidla nebyla spokojena ani jedna strana. Spolkové celní tarify proto vykazovaly až do poloviny šedesátých let svým způsobem obdivuhodnou stabilitu a zcela zjevný příklon podnikatelských kruhů a některých státních reprezentací k politice volného obchodu se v celní politice německého celního spolku dlouho odrážel jen minimálně. Janusovské liberum veto, jímž disponovali členové spolku a které v minulosti nejednou uchránilo spolek od vážných komplikací, ukazovalo svou druhou tvář a mařilo každý pokus o zásadnější změnu. Jak správně viděl W. Lotz: „Mangel und Vorzug des alten Zollvereins war seine Schwerfälligkeit gewesen“.<sup>38</sup> Přitom některé položky tarifu kritizovali i přivrženci uplatňované celní politiky. Všeobecně se poukazovalo na ty, které nesloužily ani jako zdroj příjmů, ani neplnily ochrannou funkci, příp. na položky konstruované svého času jako nástroj retorce, které dávno ztratily svůj původní účel, přesto však v sazebníku stále přežívaly (např. clo na rukavice, tapety atd. zavedené v roce 1843 jako odvěta vůči Francii nebo bez úspěchu uplatňované clo na lůj vůči Rusku). Argumentovalo se také tím, že mnohá cla zdražují suroviny, potřebné pro exportní průmysl, a tak se vlastně obracejí proti německým výrobcům.

Začátek nové etapy v soupeření ochranných cel a volného obchodu znamenal rok 1848. Revoluce posílila řady politických a ekonomických liberálů, jímž politické

<sup>38</sup> Lotz, W.: Die Ideen..., s. 85.



změny umožnily alespoň na přechodnou dobu přímo zasahovat do běhu událostí a stanovit základní linii jejich budoucího směřování. V průběhu čtyřicátých let také zesílil (i díky ochranným clům) německý průmysl, jehož představitelé se začali chovat suverénněji a postupně se zbavovali strachu ze zahraniční konkurence. Tím získalo stále ještě proexportní pruské zemědělství, které již tradičně nejvehementněji prosazovalo uvolnění celní ochrany, nové spojení a politika odbourávání celních překrad začala slavít první úspěch. Když pak v šedesátých letech udělala Bismarckova administrativa z důsledné liberální zahraničně obchodní politiky jeden z hlavních nástrojů ve svém už zcela otevřeném soupeření s Rakouskem o hegemonii v Německu, byl obrat definitivně dovršen. Padesátá léta a začátek let šedesátých tedy ještě opatrně, ale jejich druhá polovina a začátek let sedmdesátých přímo horečně pulsovaly v rytmu odbourávání a zmírňování celních sazeb.

Vnitřní život celního spolku se i po roce 1848 držel již od počátku zavedeného systému **pravidelného přehodnocování celních tarifů** na jednáních generálních celních konferencí. Pro tvorbu celních tarifů byla významná i mimořádná konference v roce 1848, která v nepřehledných revolučních poměrech prodloužila na neurčitou dobu platnost tarifu z roku 1846, připravovaného v bouřlivé atmosféře předznamenávající obrat v celní politice. Po „kanalizaci“ revolučního dění zástupci členských států při jednáních generálních celních konferencí sazebník zase pravidelně obnovovali (k 1. červenci 1851 a k 1. lednu let 1854, 1857, 1860, 1964).

První porevoluční celní tarif z roku 1851 ještě převzal dřívější ochranářské zásady. Podobně byl koncipován celní sazebník pro roky 1854–1856, jehož součástí se ovšem stal také dílčí celní tarif pro styk s Rakouskem. V něm se již zrcadlily zásady prusko-rakouské smlouvy z roku 1853, přijaté díky obratnému pruskému manévrování místo rakouské koncepce celní unie a v souladu s pruskými politickými zájmy tendující ke zmírnění celních překrad. Ustanovení tohoto dílčího tarifu můžeme hodnotit jako první vážný projev změny orientace německé celní politiky. Jak to výstižně charakterizoval s odstupem let Walter Lotz a později připomenula Juda Pentmannová, území německého celního spolku a habsburské monarchie navenek obepínala vysoká ochranná zeď a navzájem je dělil jen lehce překročitelný plůtek (a Prusko usilovalo o odstranění zdi, zatímco Rakousku zeď plně vyhovovala, vadil mu spíše plůtek).<sup>39</sup> Dvanáctá celní konference v roce 1856 (Eisenach, Weimar) jednala díky síle železářské lobby bez úspěchu o clech na železo a železářské výrobky, dohodla však zmírnění (už dříve pro neúrodu suspendovaného) cla na obilí.

V šesté dekádě minulého století v Německu znělo stále hlasitěji a naléhavěji

<sup>39</sup> Pentmann, J.: Die Zollunionidee und ihre Wandlungen im Rahmen der wirtschaftspolitischen Ideen und der Wirtschaftspolitik des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart, Jena, 1917, s. 36.

volání po radikální revizi celního tarifu. Prusko vidělo cestu k jejímu prosazení ve změně vnitřního uspořádání spolku. Pochopitelně se při tom nesetkalo s porozuměním jihoněmeckých států, kterým bylo zřejmé, že při stávající politické konstelaci, kdy i bez toho výrazně sílí vliv jejich dravého partnera, by změna způsobu rozhodování o spolkových záležitostech znamenala přeměnu spolkových orgánů v nástroj jeho hegemonie.

I ve stávající struktuře však zaznamenali přívrženci volného obchodu významný úspěch, předznamenáný už uzavřením prusko-francouzské obchodní smlouvy z roku 1862. Tarif, platný od poloviny roku 1865, převedl do obecné polohy její ustanovení a ustanovení na ni navazující smlouvy s Rakouskem a změnil jednu z určujících ochranářských zásad celní politiky, zakotvenou až v pruském celním zákoně z roku 1818. Zatímco se dříve obecně uplatňovala povinnost platit clo a zboží prostě cla bylo výjimkou, nyní podléhalo clu jen zboží výslovně uvedené v sazebníku. Pruská politika **prosadila zásadu svobody obchodu**.<sup>40</sup>

Celní sazebníky německého celního spolku se dlouho opíraly o schéma použité už v pruských tarifech z roku 1818, které se členily do tří oddílů. První celní sazebník německého celního spolku pro roky 1834–1836 tvořil integrální součást smlouvy o vytvoření celního spolku a obsahoval četné výjimky ve prospěch jednotlivých členských států, aby usnadnil jejich integraci do spolku. **Struktura sazebníků** se výrazněji změnila až od roku 1865 v souvislosti s odbouráním všeobecné celní sazby.

I v celním spolku zůstalo rozhodující formou cla **clo specifické**, u něž celní orgány vyměřovaly výši celní povinnosti z jednotky hmotnosti, míry či počtu kusů zboží.<sup>41</sup> Spolkovou hmotnostní měrou jednotkou se stal tzv. celní cent (Zollzentner), rovnající se jako pruský cent 50 kg. **Hodnotové clo**, typické pro pozdější dobu, se prosazovalo obtížně a s velkým váháním. Výhodu větší diferenciaci v posuzování kvality zboží, která je s ním spojena, stále převažovaly obavy z obtížnosti stanovení skutečné hodnoty zboží a z možnosti celních úniků. Poprvé bylo v podstatě z nezbytnosti, podmíněně a s různými omezeními připuštěno II. generální celní konferencí v roce 1838 pro námořní a říční plavidla.<sup>42</sup> Více se uplatnilo až po přijetí obchodní smlouvy s Francií z roku 1862, jejíž celní systém je jednoznačně preferoval. Pak bylo také vkomponováno do celního sazebníku, aniž by však byla výslovně stanovena všeobecná závaznost smluvených zásad hodnotového způsobu proclívání. S hodnotovým proclíváním dílčích položek počítala také celní smlou-

<sup>40</sup> Všeobecnou sazbu dovozního cla (allgemeine Eingangsabgabe) v sazebníku nahradilo ustanovení (Nr. 44): „Artikel, welche unter keiner der vorstehenden Nummern begriffen sind frei“.

<sup>41</sup> Srov. § 11 ZG 1836, § 14 an. ZO 1836 a celní sazebníky.

<sup>42</sup> Srov. k tomu II. GZK (Dresden 1838), Hpt. Pr., § 27 a též III. GZK (Berlin 1839), Tarif Pr., § 7.

va s Rakouskem z roku 1868,<sup>43</sup> avšak teprve spolkový celní zákon z roku 1869<sup>44</sup> ustanovení smlouvy s Francií důsledně zobecnil, a tak se proclívání podle hodnoty zboží mohlo konečně opřít o zákonný podklad.

Celkově lze říci, že **ochranná cla** přes všechno úsilí zastánců volného obchodu až do začátku šedesátých let **rostla** (zatímco finanční cla se postupně mírně snižovala). Nebylo to však dáno zvyšováním celních sazeb, ale jaksí samovolně tím, jak se s technickým rozvojem měnila hodnota zboží. Stále byla totiž dodržována zásada, vytyčená už v pruských předpisech z roku 1818, že ochranné (či chceme-li výchovné) clo nemá představovat zatížení přesahující 10 % hodnoty zboží. Problém spočíval v tom, že se stále vycházelo z hodnoty, která byla stanovena pro jednotlivé druhy zboží hned po vytvoření celního spolku. Samotné clo se ovšem vybíralo jako clo specifické, takže když postupně klesaly výrobní náklady a snižovala se skutečná hodnota připadající na jednu měrnou jednotku, představovalo nezměněné clo stále větší faktické zatížení a v některých případech činilo až 40–50 % hodnoty zboží.<sup>45</sup> (Na druhé straně je však třeba upozornit i na to, že v opačném směru působilo snižování přepravních nákladů, které alespoň částečně kompenzovalo faktické zvýšení celního zatížení, takže jeho skutečný dopad nebyl pociťován tak citelně).

b) **Přebudování německého celního spolku** značně usnadnilo rozhodovací proces, avšak trvale rozdílné interesy jednotlivých států činily z jednání o celním sazebníku i v novém uspořádání velmi složitou záležitost. K významným dohodám o snížení celních sazeb dospěl celní parlament na svých jednáních v roce 1868 a 1870. První, zobecňující ustanovení nové obchodní smlouvy s habsburskou monarchií byla víceméně vynucená: celní spolek byl vázán povinností rozšířit výhody přiznané Rakousku–Uhersku i na další státy, s nimiž měl sjednány dohody o poskytování nejvyšších výhod.

Úprava z roku 1870, zakotvená ve spolkovém zákoně o změně spolkového celního tarifu<sup>46</sup> a v novém spolkovém celním tarifu,<sup>47</sup> zásadním způsobem rozšířila okruh zboží (45 druhů) úplně osvobozeného od cla (např. chemikálie, kamenné uhlí, dřevo, olovené zboží, některé druhy dobytka), jiná cla byla snížena (sféra zpracování železa).<sup>48</sup>

<sup>43</sup> K tomu viz zejm. Matlekovits, A.: Die Zollpolitik der österreichischen Monarchie, Leipzig, 1877, s. 121 an.

<sup>44</sup> KBGBI 1869, s. 317.

<sup>45</sup> K celní politice viz zejm. Graf, K.: Die zollpolitischen Zielsetzungen im Wandel der Geschichte, St. Gallen, 1970.

<sup>46</sup> BGBI 1870, s. 123.

<sup>47</sup> Bekanntmachung des Bundeskanzlers vom 23. Mai 1870 (BGBI 1870, s. 143).

<sup>48</sup> Born, K.E.: Wirtschafts- und Sozialgeschichte des Deutschen Kaiserreichs (1867/71 – 1914).

V šedesátých letech ovšem **význam celních sazebníků poklesl**. Zapříčinila to jednak politika volného obchodu, která postupně snižovala počet druhů zboží, podléhajících clu, jednak řada obchodních smluv, které členové spolku uzavírali s nejdůležitějšími obchodními partnery.

### 3) Obchodní smlouvy

V souvislosti s celním zákonodárstvím proto nesmíme opomenout alespoň stručnou zmínku **obchodní smlouvy**, sjednávané státy celního spolku, protože jejich ustanovení ve vztahu k danému státu, a po rozšíření principu poskytování nejvyšších výhod i ve vztahu k ostatním státům, nahrazovala ustanovení celních sazebníků.

Až do konce padesátých let vycházely mezinárodní obchodní smlouvy spolkových států<sup>49</sup> z **principu preferencí**. Obsahovaly tedy celní osvobození nebo úlevy, které pro smluvní strany vytvářely příznivější podmínky ve srovnání s obecnou úpravou. Přijetí mnoha smluv v padesátých letech postavilo do nové relace smluvní ustanovení a celní tarif. Oproti dřívějšímu se aplikace smluvních ustanovení stala pravidlem a používání přísnějších tarifních sazeb spíše výjimkou. Už to je potvrzením trendu liberalizace zahraničního obchodu. Po sjednání anglicko-francouzské obchodní smlouvy (tzv. Cobdenova smlouva)<sup>50</sup> v roce 1860 se smluvní praxe vrátila ke staronové formě obchodních smluv, vycházejících ze **sjednávání nejvyšších výhod**<sup>51</sup> a dále prohlubujících tendenci k liberalizaci obchodu. S jejím využitím byla konstruována především již zmíněná prusko-francouzská smlouva z roku 1862 (resp. 1865) a celý komplex smluv pozdějších, který v Evropě vytvořil obrovský prostor, ovládaný zásadami volného obchodu, (např. smlouvy s Rakouskem, Velkou Británií, Belgií a Itálií z roku 1865.<sup>52</sup>

Uzavírat mezinárodní obchodní smlouvy patřilo podle původní organizace německého celního spolku k základním oprávněním členských států. Jeho příznání

Stuttgart, 1985, s. 72.

<sup>49</sup> Z posledních viz např. smlouvy s Nizozemím (1851), s Rakouskem (1853), s Mexikem (1855), s Brémami (1856) nebo s Velkou Británií (1857); PGS 1851, s. 145; 1853, s. 357; 1856, s. 385, 661; 1858, s. 231.

<sup>50</sup> Srov. např. Henderson, W. O.: Cobden-Vertrag und handelspolitischer Liberalismus. In: (Die) Auswirkungen..., s. 221 an., Fuchs, C. J.: Die Handelspolitik Englands und seiner Kolonien in der letzten Jahrzehnten, Leipzig, 1893, s. 19 an.

<sup>51</sup> Princip poskytování nejvyšších výhod se poprvé objevil už ve smlouvě o obchodu a lodní dopravě mezi Švédskem a Nizozemím z 12. října 1679 (srov. Wörterbuch des Völkerrechts, Bd. III., (Schlochauer), s. 888).

<sup>52</sup> PGS 1865, s. 565, 857, 865; 1866, s. 85.

bylo jednou z podmínek, které si jihoněmecké státy vyměnily na ochranu své státní suverenity. Praxe však vypadala tak, že naprostou většinu smluv **uzavíralo Prusko**. Jelikož ve spolku platila zásada, že zvýhodnění obsažená ve smlouvách musela být rozšířena i na ostatní státy spolku a naopak, že větší zatížení než podle tarifních ustanovení podléhalo schválení ostatních států, chovaly se cizí státy podle přísloví o kováři a kovářičkovi a obracely se pravidelně na Prusko, protože smlouvy, které sjednaly s ním, měly největší šanci na odsouhlasení ostatními členy spolku.<sup>53</sup> Je, myslím, víc než příznačné pro dobové chápání celního spolku, že většina třetích států považovala Prusko za reprezentanta celého spolku a s ním sjednané smlouvy bez dalšího automaticky chápala jako smlouvy s celým spolkem. Příznávala tak Prusku *via facti* způsobilost, která mu ze spolkových předpisů vůbec nepříslušela.

#### 4) Vedoucí zásady celního trestního práva

Prusko předložilo k projednání první generální celní konferenci v Mnichově vedle návrhů celního zákona a celního řádu též návrh celního trestního zákona (Zollstrafgesetz), vycházející z pruské úpravy z roku 1818. Tento návrh však nebyl přijat. Jihoněmecké státy nebyly ochotny akceptovat všechny pruské představy, a tak nakonec zůstalo jen u sjednání **vedoucích zásad celního práva trestního**,<sup>54</sup> jimž měly jednotlivé státy přizpůsobit své zákonodárství.

Na konci čtyřicátých let většina členských států spolku přijala **vlastní celní trestní zákony**. „Zollstrafgesetz“ byl přijat v Bavorsku, Bádensku a Kurhessensku v roce 1837, v Prusku, Sasku, Württembersku, Hessensku–Nassavsku, ve státech durynského celního a obchodního spolku a ve svobodném městě Frankfurt v roce 1838, v Brunšvicu v roce 1841 a v Hannoveru a Oldenbursku v roce 1853. V hessenském velkovévodství byla úprava této problematiky obsažena v širěji pojatém nařízení z 9. března 1838.<sup>55</sup> Tyto předpisy platily téměř beze změn až do roku 1868, kdy některé jejich nedostatky alespoň částečně odstranil zákon z 18. května t. r. o změnách jednotlivých ustanovení celního řádu a celních trestních předpisů.<sup>56</sup> Podstatnou formální změnu přinesl spolkový celní zákon z roku 1869,<sup>57</sup> upravující tuto problematiku poprvé jednotně pro celý německý celní spolek. Obsahové v něm však oproti dřívějším předpisům nezaznamenáváme výraznější změny.

<sup>53</sup> Srov. Huber, E. R.: Deutsche..., II., s. 296–297.

<sup>54</sup> I. GZK (München 1836), Bes. Pr. vom 24. August 1836, die Zollstrafgesetzgebung betr. Anlage.

<sup>55</sup> Srov. k tomu Jahrbücher... 1838, 1841 a 1854.

<sup>56</sup> BGBl 1868, s. 255.

<sup>57</sup> BGBl 1869, s. 317.

Vedoucí zásady<sup>58</sup> pamatovaly na každé porušení nebo nerespektování ustanovení celního zákona, celního řádu a na ně navazujících předpisů (§ 14).<sup>59</sup> Pokud jednání pachatele nezakládalo speciální, výslovně jiným trestem postihovanou skutkovou podstatu, hrozily pachateli uložením pořádkového trestu. Vedle obecné skutkové podstaty upravovaly dále delikty podloudnictví a celní zpronevěry (§ 5). Obsahovaly také stručná ustanovení o zprotivení se celním úředníkem (Widersetzlichkeit) a o podplácení (§ 21, 22). Zvláštní sankci vyslovovaly ze porušení celních předpisů se zbraní v ruce (§ 12).

#### 5) Vedoucí zásady řízení o celních deliktech

Na jednáních o sjednocení celního práva po vytvoření německého celního spolku patřily otázky řízení o celních deliktech k nejproblematičtějším. Pruská kombinace správního a soudního řízení byla neprůchodná v těch státech, kde podle platných ústav mohly trestněprávní záležitosti rozhodovat pouze řádné soudy (Bavorsko, Velkovévodství hessenské, Brunšvic). Výsledkem jednání proto bylo podobně jako v hmotněprávní oblasti toliko **sjednání vedoucích zásad**.<sup>60</sup>

O zásadách, jimž mělo být přizpůsobeno zákonodárství jednotlivých členů spolku, lze říci, že v šesti bodech vymezovaly jakési minimum, v němž se měly v jednotlivých zemích podílet na řízení o celních deliktech správní orgány, tedy jinak řečeno, měly vyloučit rozhodování soudů tam, kde se to jevílo jako zdlouhavé, obtěžující a nákladné.

Zástupci členských států spolku se shodli, že do **kompetence celních úřadů** bude spadat předběžné stanovení skutkové podstaty a provedení všech potřebných opatření k zajištění úspěšného průběhu řízení (dokazování, zajištění předmětů, dokumentů, dopravních prostředků atp.) a že při tom vyhotovené protokoly budou v dalším řízení považovány za autentické. Obviněnému, jemuž hrozil spolu s konfiskací zboží jen peněžité trest, přiznali právo vyhnout se **soudnímu řízení** dobrovolným podrobením se výroku celního úřadu. Zjednodušit a zrychlit řízení mělo také ustanovení, podle něžž bylo žádoucí, aby se obviněný mohl bránit proti uložení pořádkového trestu pouze cestou rekursu k vyššímu správnímu orgánu.

<sup>58</sup> Text in Löbe, E.: Das deutsche Zollstrafrecht, Leipzig, 1901, s. 14–19.

<sup>59</sup> S 14: „Die Uebertretung der Vorschriften des Zollgesetzes und der Zollordnung sowie der in Folge derselben öffentlich bekannt gemachten Verwaltungsvorschriften, für welche keine besondere Strafe angedroht ist, wird mit einer Ordnungsstrafe von 1 bis 10 Thalern (1 bis 15 Gulden) geahndet“.

<sup>60</sup> I. GTK (München 1836), Bes. Pr. vom 24. August 1836, die Zollgesetzgebung betr., Anlage II.; text in Löbe, E.: Das deutsche Zollstrafrecht..., s. 20; srov. též Hoffmann, A.: Deutsches..., s. 419 an.

Členské státy, jejichž předpisy stanovily jiný postup, se výslovně zavázaly časem svou úpravu změnit a sladit ji se sjednanými principy.

Konečně zásady upravily způsob nakládání s výnosy z uložených peněžitých trestů a konfiskátů, které měly být využity ve prospěch celníků, a to buď jako odměny těm, kteří se podíleli na odhalení celního deliktu, nebo jako vklad do fondu, využívaného k odměňování a podpoře celníků a pozůstalých po nich.

Vlastní **úprava projednávání celních deliktů** byla ve většině států (Prusko, Bavorsko, Württembersko, velkovévodství Hessen, Kurhessensko, Nassavsko, státy durynského celního a daňového spolku, Frankfurt) zakotvena v nově přijatých, již zmíněných trestních zákonech celních (Zollstrafgesetze).<sup>61</sup> V Sasku upravoval řízení o celních deliktech zákon z roku 1833<sup>62</sup> a další předpisy pozdější,<sup>63</sup> v Bádensku zákon o daňových trestních záležitostech z 22. června 1837<sup>64</sup> a na něj navazující pozdější nařízení.<sup>65</sup> Řízení o celních deliktech nesjednotil ani spolkový celní zákon z roku 1869.

Přes odlišnosti jednotlivých úprav můžeme říci, že se ve všech členských státech na řízení podílely ve větší či menší míře jak celní a daňové úřady, tak i řádné soudy.

\* \* \* \* \*

Kdybychom chtěli být důslední, měl by naše výklady zakončit rozbor institutů spolkového celního zákona z roku 1869, příp. celního sazebníku z roku 1870. Ač teprve tomuto celnímu zákonu oprávněně přísluší adjektivum „spolkový“, protože na rozdíl od celních zákonů z počátku celního spolku byl všemi členskými státy vydán ve zcela identické podobě, spolkové celní právo příliš neovlivnil. Čas vyměřený německému celnímu spolku se již nachyloval a tento státoprávně sporný útvar

<sup>61</sup> V Prusku doplňovaly celní trestní zákon nařízení z 11. června 1838, cirkuláře z 16. července 1837 a 25. března 1939 (Jahrbücher... 1838, s. 823, 462; Jahrbücher... 1839, s. 181), zákon z 3. května 1852 (PGS 1852, s. 241), pro nově připojená území platný řád z 29. července 1867 (Jahrbücher... 1868, s. 196) a pokyny ministerstva financí z 19. srpna 1867 (pruský Zentralblatt (PZBl) 1867, s. 463), v Bavorsku zákon z 10. listopadu 1861 (BayGBI 1861, s. 347), ve Württembersku nařízení z 9. listopadu 1840 (WRBI 1840, s. 487).

<sup>62</sup> Gesetz vom 27. Dezember 1833, das Untersuchungsverfahren gegen Übertreter der gesetzlichen Vorschriften in Sachen der indirekten Abgaben betr. (saská Gesetz-Sammlung (SaGS) 1833, s. 513).

<sup>63</sup> Zákony z 28. ledna 1835 (SaGS 1835, s. 55), ze 14. prosince 1837 (SaGS 1837, s. 178) a z 2. února 1868 (saský Gesetz und Verordnungsblatt /SaGVBl/ 1868, I. Abt., s. 57).

<sup>64</sup> Jahrbücher... 1837, s. 98.

<sup>65</sup> Nařízení ze 4. dubna 1838 o řízení v daňových trestních věcech (Jahrbücher..., 1838, s. 797) a nařízení z 22. září 1864 (Jahrbücher..., 1864, s. 553).

se pomalu chystal přerůst v novou kvalitu, v jednotný německý stát. V něm pak spolkový celní zákon přečkal světový válečný konflikt, zánik monarchie i nástup fašismu a byl nahrazen novým až v roce 1939. Takže přísluší spíše této době.

## RESUME

The general customs union arose as the union of the countries which united on the basis of agreement their territories (or their parts only) into one customs territory where the uniform customs tariff was valid. The members of the union adopted nearly identical prescriptions regulating the customs proceedings and other institutes of the customs law and obliged themselves to mutual legal adaptations of the customs torts and their recourse, the customs administration and the customs supervision.

The wording of the basic customs prescriptions and later the proposals of the members concerning their complement and modification were prepared together by the representatives of the members in the union organs (the General Customs Conference, after 1867 the Union Council of the Customs Union and the Customs Parliament). The final decision in the process of the approval of the substantial customs prescriptions was realised by the members of the union, as the customs prescriptions were published as their intranational norms. After the establishing of the German customs union the members adopted – apart from the common tariff – unsubstancially different customs laws and the customs regulations. They, however, did not agree on the wording of the criminal-law regulations because of the great difference of intranational regulations; they only approved the leading principles of the customs criminal law and the principles of the customs torts proceedings as a guidance for bringing their legislation closer together.

The customs tariff was revaluated by the union organs regularly in three years' interval. The organs also regularly evaluated the suggestions for the modernisation of the customs law and the customs regulations. During the negotiations at general customs conferences the singular members could, however, exercise the veto power; the change of valid statutes was, consequently, very difficult. In spite of this the fast boom of the industrial production and the new means of transport as well as the efforts to remove the commercial barriers forced some changes.

The reorganisation of the German Customs Union in 1867 caused the rise of the new union organs in which the veto power could be exercised only by Prussia. This made the adoption of the new regulations so that the Union Council of the Customs Union and the Customs Parliament succeeded – even in a very strained atmosphere of home political life – in preparing not only the extensive reorganisation of the existing customs legislation and the customs tariff, but also a new union customs law.