



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedkyně JUDr. Barbary Pořízkové a soudců JUDr. Radana Malíka a JUDr. Pavla Molka v právní věci žalobkyně: **VISCOFAN CZ s.r.o.**, se sídlem Průmyslová 377/2, České Budějovice, zast. JUDr. Františkem Smejkallem, advokátem se sídlem Klavíkova 1820/18, České Budějovice, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 100/7, Praha 2, proti rozhodnutí žalované ze dne 13. 8. 2018, č. j. SVS/2018/094917-G, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 25. 4. 2019, č. j. 59 A 1/2018 - 61, ve znění opravného usnesení ze dne 20. 5. 2019, č. j. 59 A 1/2018 - 70,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaná **n e m á p r á v o** na náhradu nákladů řízení.
- III. Žalovaná **j e p o v i n n a** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku **4 114 Kč** k rukám jejího zástupce, JUDr. Františka Smejkala, advokáta se sídlem Klavíkova 1820/18, České Budějovice, do 30 dnů ode dne právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I. Vymezení věci

[1] Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Jihočeský kraj (dále jen „krajská veterinární správa“) stanovila žalobkyni rozhodnutím ze dne 25. 6. 2018, č. j. SVS/2018/076822-C, podle § 38b odst. 1 a § 75 odst. 6 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „veterinární zákon“), a podle § 2 vyhlášky č. 389/2017 Sb., o stanovení výše paušálních částek nákladů veterinárních kontrol spojených s dovozem nebo vývozem ve

znění účinném do 31. 12. 2018 (dále jen „vyhláška“), povinnost uhradit částku v celkové výši 71 500 Kč jako náhradu nákladů veterinární kontroly spojených s vydáním veterinárních osvědčení k vývozu živočišných produktů do třetí země, která krajská veterinární správa vydala žalobkyni v období od 1. 4. 2018 do 30. 4. 2018. Výše paušální částky nákladů veterinární kontroly spojené s vydáním veterinárního osvědčení k vývozu zvířat nebo živočišných produktů totiž činila podle § 2 vyhlášky 500 Kč na jednoho inspektora za každou započatou hodinu výkonu veterinární kontroly a šlo celkem o 143 osvědčení k vývozu umělých kolagenových střívek. Žalovaná rozhodnutím ze dne 13. 8. 2018, č. j. SVS/2018/094917-G, zamítla odvolání žalobkyně proti rozhodnutí krajské veterinární správy.

[2] Žalobkyně napadla toto rozhodnutí žalobou, které Krajský soud v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) vyhověl. Krajský soud nejprve zamítl námitku, že veterinární kontrola, za niž je žalobkyni předepisována úhrada nákladů, ve skutečnosti není kontrolou, nýbrž jen formálním administrativním úkonem. Podle krajského soudu se jedná o zvláštní druh kontroly, který veterinární zákon výslovně upravuje. V jejím rámci je ověřováno splnění podmínek pro vývoz zboží do třetích zemí. Skutečnost, že odborné prohlídce není podroben každý jednotlivý vzorek živočišných produktů vyvážených žalobkyní, není relevantní pro určení toho, zda je prováděna veterinární kontrola či nikoliv. Ze správního řízení vyplynulo, že prohlídka vyvážených živočišných produktů fakticky není odborným veterinárním lékařem realizována u každého jednotlivého vývozního artiklu, nýbrž vychází z dlouhodobých znalostí učiněných veterinárními lékaři. Za splnění podmínek pro vydání osvědčení je odpovědný právě odborný veterinární lékař, který údaje v osvědčení činí na základě vlastních znalostí. Tyto úkony představují činnost vykonávanou v rámci veterinární kontroly, s jejíž realizací jsou spojeny náklady, které je vývozce na základě § 75 odst. 6 veterinárního zákona povinen uhradit.

[3] Krajský soud zamítl i námitku nesprávného určení výše uložené náhrady. Ustanovení § 2 vyhlášky sice stanovuje výši paušální náhrady nákladů veterinární kontroly v částce 500 Kč na jednoho inspektora za jednu hodinu, nikoliv za každé vydané osvědčení. Krajský soud se však neztotožnil s názorem, že bylo namísto výši částky náhrady nákladů zkrátit, neboť za hodinu stihne inspektor vyhotovit několik osvědčení. Veterinární kontrola je prováděna vždy individuálně ve vztahu ke konkrétním dokladům, podmiňujícím vývoz do konkrétní třetí země dle vývozních podmínek této země. Každá takto realizovaná kontrola je tedy jedinečná a představuje samostatný proces odlišný od každé jiné kontroly prováděné ve vztahu ke zboží exportovanému do jiné cílové země. Počet osvědčení vydaných v rámci jedné hodiny není podstatný, výše paušální náhrady nákladů v částce 500 Kč se vztahuje ke každé veterinární kontrole prováděné k jednotlivým osvědčením zvlášť a podstatná je pouze délka každé takové jedné kontroly.

[4] Krajský soud neshledal v postupu správních orgánů ani namítaný rozpor s čl. 27 odst. 7 Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004, o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat (dále jen „nařízení“), dle kterého v případě provádění několika kontrol současně uloží správní orgán jeden poplatek. Kontroly

pokračování

prováděné inspektory pro účely vydání veterinárního osvědčení pro vývoz zboží do třetích zemí totiž nejsou prováděny současně, nýbrž každá kontrola týkající se konkrétní záilky zboží do konkrétní třetí země je vykonávána zvlášť.

[5] Krajský soud však dále shledal, že z § 2 vyhlášky, na jehož základě krajská veterinární správa uložila náhradu nákladů veterinární kontroly, je zjevné, že nijak nereflktuje kritéria pro stanovení výše poplatků pokrývajících náklady kontroly zakotvená v čl. 27 odst. 5 nařízení. Právě na jejich základě byly členské státy povinny určit výši částky nákladů veterinární kontroly spojených s vydáním osvědčení buď prostřednictvím určitého zákonného rozmezí, v jehož rámci by orgán pověřený stanovením výše náhrady nákladů určil konkrétní výši náhrady dle kritérií stanovených nařízením aplikovaných na daný případ, nebo na základě správního uvážení, kterým by byla určena konkrétní částka náhrady nákladů na základě zohlednění kritérií určených nařízením. Kritéria stanovená nařízením pro určení částky nákladů veterinární kontroly spojené s vydáním osvědčení tak měla být zohledněna buď v legislativě, nebo v rozhodovací praxi správních orgánů. Nařízení jsou sice obecně bezprostředně účinná, v tomto konkrétním nařízení je však zakotveno oprávnění členských států stanovovat poplatky pokrývajících náklady vzniklé v souvislosti s úředními kontrolami a je vyžadováno přijetí vnitrostátního opatření, kterým bude závazně určen způsob výpočtu těchto poplatků. Vyhláška však v § 2 stanovuje výši částky nákladů veterinárních kontrol spojených s dovozem nebo vývozem zcela paušálně jednotnou částkou 500 Kč bez zohlednění kritérií uvedených v čl. 27 odst. 5 nařízení. Taková vnitrostátní úprava je rozporná s unijním právem, a napadené rozhodnutí z ní vycházející je tudíž protiprávní. Krajský soud proto rozhodnutí žalované i krajské veterinární správy zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

II. Obsah kasační stížnosti a vyjádření žalované

[6] Proti rozsudku krajského soudu brojí žalovaná (dále „stěžovatelka“) kasační stížností z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“).

[7] Krajský soud zcela pominul, že nařízení definuje v čl. 27 dva druhy poplatků, respektive náhrad nákladů za provádění úředních kontrol orgány veterinární správy, a sice poplatky tzv. nepovinné (čl. 27 odst. 1) a povinné (čl. 27 odst. 2). Pouze u povinných poplatků reguluje unijní právo vzhledem k unijní kompetenci v oblasti jednotného evropského trhu jejich výši a stanoví kritéria pro její určení ve smyslu čl. 27 odst. 5 nařízení a další omezení v odst. 3. a 4. Náhrada nákladů veterinární kontroly spojených s vydáním veterinárního osvědčení k vývozu zvířat nebo živočišných produktů však nepatří mezi poplatky povinné, a členskému státu proto nařízení neurčuje závazná kritéria pro stanovení její výše. Jde totiž o poplatky za vývoz do třetích zemí, tedy mimo EU, a zde je regulace ponechána na volném uvážení každého členského státu. Nařízení se tak § 2 vyhlášky dotýká pouze okrajově, když v čl. 27 odst. 1 obecně deklaruje možnost členských států vybírat poplatky, které pokryjí náklady vzniklé v souvislosti s úředními kontrolami.

Částka náhrady nákladů ve výši 500 Kč byla stanovena zcela v souladu s tímto ustanovením za použití kritérií dle odst. 4 a přílohy VI.

[8] I z odůvodnění k vyhlášce jednoznačně vyplývá, že paušálně stanovená částka náhrady nákladů veterinární kontroly spojené s vydáním veterinárních osvědčení k vývozu živočišných produktů byla stanovena na základě řádného posouzení jejích dopadů, a to shodně jako v případech obdobných veterinárních kontrol. Částka 500 Kč byla určena na základě podkladů od jednotlivých dozorových orgánů a jsou v ní zahrnuty přímé náklady na jednoho inspektora, na jeho cestovní výdaje a na samotnou kontrolu, včetně podílu režijních nákladů.

[9] Stěžovatelka považuje napadený rozsudek také za nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů, neboť soud své závěry o protiprávnosti vyhlášky a napadených rozhodnutí řádně neodůvodnil. Jeho úvahy jsou nepřesvědčivé a kusé. I při případné aplikaci článku 27 odst. 5 nařízení na nepovinné poplatky nelze tvrdit, že byl členský stát povinen zpracovat zde uvedená kritéria do národní legislativy formou určitého rozmezí částek náhrady nebo nastavením postupu pro správní orgány, které by konkrétní částku stanovily *ad hoc* na základě správního uvážení. Čl. 27 odst. 5 nařízení obsahuje kritéria stanovená pro členské státy, jež mají být aplikována při tvorbě vnitrostátních opatření, ale nevyžaduje, aby bylo dále jakkoli prováděno ve vnitrostátní legislativě.

[10] Krajský soud svým rozsudkem zpochybnil zavedenou legislativně-správní praxi, která se používá i při stanovování dalších paušálních částek náhrad nákladů za obdobné kontrolní činnosti. I při přijímání vyhlášky konstatovaly příslušné odborné legislativní složky, že stanovení paušální výše náhrady je souladné s nařízením i s dalšími právními předpisy EU. Vyhláška, na jejímž základě byla žalobkyni vyměřena náhrada nákladů, tedy byla souladná s unijním i vnitrostátním právem. Z těchto důvodů stěžovatelka navrhla, aby byl rozsudek krajského soudu zrušen a věc mu vrácena k dalšímu řízení.

[11] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti poukázala na to, že sama stěžovatelka si patrně byla vědoma nevhodnosti výše paušální částky náhrady nákladů kontrolní činnosti v § 2 vyhlášky, jak plyne i z odůvodnění novely provedené vyhláškou č. 277/2018 Sb. účinnou od 1. 1. 2019. V něm jsou kolagenní střevo uvedena jako typický příklad produktu, pro který je paušální náhrada nákladů ve výši 500 Kč nevhodná. V rámci hodnocení regulace (RIA) bylo také konstatováno, že tato částka vývozce neúměrně zatěžuje v případech, kdy je předmětem vývozu velké množství zásilek stejného typu. Žalobkyně proto navrhla, aby byla kasační stížnost zamítnuta.

III. Posouzení Nejvyšším správním soudem

[12] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž by musel přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3 a 4 s. ř. s.).

pokračování

[13] Požadavek vydání veterinárního osvědčení plyne z § 38b odst. 1 veterinárního zákona: *K vývozu kontrolovaného zboží do třetích zemí je třeba veterinární osvědčení. Vývozce k žádosti o jeho vydání předloží vzor veterinárního osvědčení požadovaný dovážejícím, popřípadě tranzitním státem a na vyžádání také doklad o veterinárních podmínkách, jejichž splnění požaduje dovážející, popřípadě tranzitní stát, a to v ověřeném překladu do českého jazyka. Ověřený překlad vzoru veterinárního osvědčení se nevyžaduje v případě, že je vzor požadovaného veterinárního osvědčení zveřejněn na internetových stránkách Státní veterinární správy.*

[14] Podle § 75 odst. 6 veterinárního zákona platí: *Vývozce uhradí náklady veterinární kontroly spojené s vydáním veterinárního osvědčení k vývozu zvířat nebo živočišných produktů podle § 38b odst. 1 nebo s ověřením veterinárního osvědčení pro vývoz krmiv rostlinného původu, doplňkových látek a premixů podle § 38b odst. 2. O náhradě nákladů veterinární kontroly rozhodne krajská veterinární správa. Tato náhrada je příjmem státního rozpočtu, vybírá ji krajská veterinární správa, která ji uložila. Výši paušální částky nákladů veterinární kontroly stanoví prováděcí právní předpis.*

[15] Výše paušální částky nákladů veterinární kontroly je stanovena v § 2 vyhlášky. Ten ve znění účinném do 31. 12. 2018 zněl: *Výše paušální částky nákladů veterinární kontroly spojené s vydáním veterinárního osvědčení k vývozu zvířat nebo živočišných produktů je 500 Kč na jednoho inspektora za každou započatou hodinu výkonu veterinární kontroly.*

[16] Od účinnosti novely vyhláškou č. 277/2018 Sb. odkazuje právě citované ustanovení na přílohu č. 1 k vyhlášce, která pro kontrolu vedlejších a ostatních živočišných produktů stanoví výši vývozní paušální částky na 100 Kč za každou započatou hodinu výkonu veterinární kontroly zásilky ze strany jednoho inspektora podílejícího se na kontrole.

[17] Podle krajského soudu byl § 2 vyhlášky ve znění účinném do 31. 12. 2018 rozporný s požadavky vyplývajícími z čl. 27 nařízení, který zní:

Poplatky

1. *Členské státy mohou vybírat poplatky, které mají pokrýt náklady vzniklé v souvislosti s úředními kontrolami.*

2. *Pokud jde však o činnosti uvedené v příloze IV oddílu A a v příloze V oddílu A, zajistí členské státy výběr poplatků.*

3. *Aniž jsou dotčeny odstavce 4 a 6, nesmí být poplatky vybírané v souvislosti s činnostmi uvedenými v příloze IV oddílu A a v příloze V oddílu A nižší než minimální sazby uvedené v příloze IV oddílu B a v příloze V oddílu B. Po přechodné období do 1. ledna 2008 však mohou členské státy, pokud jde o činnosti uvedené v příloze IV oddílu A, nadále používat sazby v současnosti uplatňované podle směrnice 85/73/EHS.*

Sazby uvedené v příloze IV oddílu B a v příloze V oddílu B se nejméně každé dva roky aktualizují postupem podle čl. 62 odst. 3, zejména za účelem zohlednění inflace.

4. *Poplatky vybírané v souladu s odstavci 1 nebo 2 pro účely úředních kontrol:*

a) *nesmí převyšovat náklady vynaložené odpovědnými příslušnými orgány ve vztahu k položkám uvedeným v příloze VI*

a

b) mohou být stanoveny paušálně na základě nákladů vynaložených příslušnými orgány za určitou dobu, nebo mohou být případně stanoveny ve výši uvedené v příloze IV oddílu B nebo příloze V oddílu B.

5. Při stanovování poplatků členské státy zohlední:

- a) typ dotyčného podniku a odpovídající rizikové faktory,*
- b) zájmy podniků s nízkým objemem výroby,*
- c) tradiční metody výroby, zpracování a distribuce,*
- d) potřeby podniků umístěných v regionech se zvláštními zeměpisnými omezeními.*

6. Pokud jsou – s ohledem na systémy vlastní kontroly a sledování zavedené provozovatelem krmivářského nebo potravinářského podniku a na úroveň dodržování zjištěnou při úředních kontrolách – prováděny úřední kontroly u určitých druhů krmiv, potravin nebo činností se sníženou četností nebo mají-li být zohledněna kritéria uvedená v odst. 5 písm. b) až d), mohou členské státy stanovit nižší poplatky za úřední kontroly, než jsou minimální sazby uvedené v odst. 4 písm. b), za předpokladu, že dotyčný členský stát předloží Komisi zprávu, v níž uvede:

- a) druh dotyčného krmiva, potravin nebo činnosti;*
- b) provedené kontroly v dotyčném krmivářském a potravinářském podniku*

a

c) způsob výpočtu sníženého poplatku.

7. Pokud příslušný orgán provádí v jednom závodě několik úředních kontrol současně, bude je považovat za jednu činnost a uloží jeden poplatek.

8. Poplatky za dovozní kontroly platí provozovatel nebo jeho zástupce příslušnému orgánu pověřenému dovozními kontrolami.

9. Poplatky se přímo ani nepřímo nevrací, pokud nebyly vybrány neoprávněně.

10. Aniž jsou dotčeny náklady odvozené z výdajů uvedených v článku 28, nesmějí členské státy vybírat pro účely provádění tohoto nařízení jiné poplatky než poplatky uvedené v tomto článku.

11. Provozovatelé nebo jiné dotyčné podniky nebo jejich zástupci obdrží doklad o zaplacení poplatků.

12. Členské státy zveřejní způsob výpočtu poplatků a sdělí jej Komisi. Komise přezkoumá, zda jsou poplatky v souladu s požadavky tohoto nařízení.

[18] Stěžovatelka krajskému soudu nejprve vytýká, že kritéria stanovená v čl. 27 odst. 5 nařízení se na poplatky stanovené v § 2 vyhlášky nevztahují. Tento názor dovodí z toho, že uvedený článek upravuje jednak nepovinné poplatky a jednak povinné poplatky, přičemž kritéria stanovená v čl. 27 odst. 5 nařízení se podle ní vztahují pouze na poplatky povinné.

[19] Takový závěr však neplyne ani z textu uvedeného článku, ani z vymezení kompetencí EU v oblasti jednotného trhu, na které stěžovatelka také poukazuje.

[20] Co se týče výše citovaného textu článku 27 nařízení, ten v odst. 1 umožňuje členským státům vybírat fakultativní poplatky, které mají pokrýt náklady vzniklé v souvislosti s úředními kontrolami, což jsou i poplatky podle § 2 vyhlášky. V odst. 2 vymezuje povinnost členských států vybírat obligatorní poplatky za vyjmenované činnosti uvedené v příloze IV oddílu A a v příloze V oddílu A nařízení, mezi něž veterinární kontrola spojená s vydáním veterinárního osvědčení k vývozu zvířat nebo živočišných

pokračování

produktů do třetích zemí nespadá. Není tedy sporu o tom, že částka nákladů veterinární kontroly spojená s vydáním veterinárního osvědčení k vývozu zvířat nebo živočišných produktů do třetí země je fakultativním poplatkem podle čl. 27 odst. 1 nařízení, který členské státy mohou stanovit, ale nemusejí. V rámci čl. 27 pak lze skutečně najít odstavce, které se vztahují pouze na poplatky obligatorní. To je případ odst. 3, který se výslovně vztahuje na *poplatky vybírané v souvislosti s činnostmi uvedenými v příloze IV oddílu A a v příloze V oddílu A*. Naopak následující odst. 4 výslovně mluví o poplatcích vybíraných *v souladu s odstavci 1 nebo 2 pro účely úředních kontrol* a navazující odst. 5 vymezující kritéria, která mají být zohledněna, mluví prostě o *stanovování poplatků*. Z ničeho však není patrné, a to ani v jiných jazykových verzích nařízení (k závaznosti různých jazykových verzí viz rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 6. 10. 1982 ve věci 283/81, *Srl CILFIT a Lanificio di Gavardo SpA proti Ministero della sanità*, bod 18), že by tento článek, který byl klíčový pro rozhodování krajského soudu, dopadal pouze na poplatky obligatorní, a nikoli na všechny poplatky uvedené v daném článku, včetně poplatků fakultativních jako je nyní posuzovaný poplatek.

[21] Stěžovatelka svůj názor dovozuje z toho, že na tyto poplatky nedopadá unijní „kompetence v oblasti jednotného evropského trhu“. K tomu je však třeba připomenout, že smyslem nařízení není pouze napomáhat volnému pohybu krmiv a potravin, včetně zvířat a živočišných produktů na vnitrounijním trhu, kterého by se poplatek podle § 2 vyhlášky skutečně přímo netýkal. Smysl nařízení je širší, jak plyne již z jeho návětí, podle něž bylo přijato podle článků 37, 95 a čl. 152 odst. 4 písm. b) Smlouvy o založení Evropského společenství (ve znění před účinností Lisabonské smlouvy). Již z odkazu na tyto články plyne, že nařízení bylo přijato v rámci společné zemědělské politiky (čl. 37), dále v rámci sbližování ustanovení právních a správních předpisů členských států, jejichž účelem je vytvoření a fungování vnitřního trhu (čl. 95 odst. 1) a konečně v rámci přijímání opatření ve veterinární a rostlinolékařské oblasti, která mají za svůj přímý cíl ochranu veřejného zdraví [čl. 152 odst. 4 písm. b)]. Právě těchto oblastí se týká i nyní posuzovaný poplatek, protože veterinární kontrola při vývozu do třetích zemí je součástí společné zemědělské politiky, takže EU měla kompetenci formou nařízení přijatého v rámci spolurozhodovací procedury podle čl. 251 tehdejšího znění Smlouvy o založení Evropského společenství provádět harmonizaci jejich výše. Tato harmonizace je v případě fakultativních poplatků podle čl. 27 odst. 1 sice méně intenzivní než v případě obligatorních poplatků podle odst. 2, u nichž je přímo stanovena i jejich minimální výše, nic však nebrání tomu, aby i na stanovení fakultativních poplatků vztáhl unijní normotvůrce určitá kritéria. Učinil tak nejen v příloze VI nařízení, na kterou poukazuje sama stěžovatelka, ale také v čl. 27 odst. 4 a 5, jak plyne z výše provedeného jazykového výkladu. Krajský soud má tedy pravdu, že zde uvedená kritéria se na poplatky podle § 2 vyhlášky vztahují. Nelze naopak přisvědčit tvrzení stěžovatelky, že se nařízení dotýká § 2 vyhlášky „pouze okrajově“, ostatně takové vágní vymezení kompetence nemá oporu ve stěžovatelkou zmiňovaných principech, na kterých stojí fungování Evropské unie.

[22] Přisvědčit nelze ani námitce, že úvaha krajského soudu o nesouladu § 2 vyhlášky s kritérii vymezenými v čl. 27 odst. 5 nařízení je nepřezkoumatelná a kusá. Vypořádání této žalobní námítky je obsaženo v bodech 37 až 43 rozsudku krajského soudu. Je pravdou,

že neaplikovatelnost ustanovení podzákonného právního předpisu pro rozpor s právem EU je závažný závěr a že stěžovatelce může odůvodnění obsažené na necelých dvou stranách přijít příliš stručné. Na druhou stranu však tato pasáž odůvodnění obsahuje právě tu úvahu, o níž je třeba tento zásadní závěr opřít. Tuto úvahu lze ostatně shrnout do jediné věty: čl. 27 odst. 5 nařízení stanovuje čtyři jasná kritéria, která mají členské státy zohlednit při stanovování poplatků upravených tímto článkem, ovšem § 2 vyhlášky, který takový poplatek upravuje, uvedená kritéria ani sám nezohledňuje, ani neponechává správnímu orgánu prostor pro jejich zohlednění.

[23] K této jediné větě je možno pouze konstatovat, že tomu tak skutečně je. Tvůrce vyhlášky měl několik možností, jak tato kritéria zohlednit. Mohl stanovit rozpětí, v jehož rámci by ponechal jejich zohlednění na správním orgánu, který poplatky ukládá; či mohl stanovit různé výše poplatků pro různé typy podniků ve smyslu těchto kritérií. Nelze ani vyloučit, že by paušálně stanovil takovou výši poplatku, která by vyhovovala všem uvedeným kritériím, typicky proto, že by byla dostatečně nízká, a tím by vyhovovala všem typům podniků uvedeným v čl. 27 odst. 5 nařízení, což by patřičně vyjádřil v odůvodnění vyhlášky; ostatně paušální stanovení poplatku výslovně připouští čl. 27 odst. 4 písm. b) nařízení. Vyhláška se však nevydala žádnou z uvedených cest a způsobem naplnění kritérií se ani nezabývala. Odůvodnění vyhlášky ostatně ukazuje, že přestože byla podle § 1 přijata v návaznosti na přímo použitelný předpis Evropské unie, tedy právě na nyní rozebírané nařízení, na které výslovně odkazuje v poznámce pod čarou, kritéria pro způsob stanovování poplatků, která z tohoto nařízení vyplývají, nijak zohledněna nebyla. Ve zvláštní části odůvodnění je k § 2 vyhlášky uvedeno pouze to, že výše paušální částky nákladů veterinární kontroly spojené s vydáním veterinárního osvědčení je stanovena na základě podkladů kalkulací od jednotlivých dozorových orgánů. Ani toto odůvodnění tedy nedokazuje, že by tvůrce vyhlášky vzal kritéria vyplývající z čl. 27 odst. 5 nařízení jakkoli v potaz.

[24] Stěžovatelka poukazovala na to, že zohlednila kritéria obsažená v příloze VI nařízení. Ta označuje za kritéria, která je třeba vzít v úvahu při výpočtu poplatků, následující: platy pracovníků podílejících se na úředních kontrolách; náklady na pracovníky podílející se na úředních kontrolách, včetně nákladů na zařízení, nástroje, vybavení, školení, cestovní výdaje a podobné náklady; a náklady na laboratorní analýzu a odběr vzorků. Tato kritéria ovšem nebyla zohledněna při přijímání nyní aplikované vyhlášky, nýbrž při přijímání vyhlášky č. 227/2008 Sb., kterou se stanoví výše paušální částky nákladů dodatečné kontroly, nákladů vynaložených na ověření souladu se specifikacemi a nákladů vzniklých příslušným orgánům v souvislosti se vstupem nebo dovozem potravin a surovin ze třetích zemí (vyhláška o paušálních nákladech). Ve zvláštní části jejího odůvodnění je k § 2 vyhlášky uvedeno, že výše paušální částky nákladů veterinární kontroly spojené s vydáním veterinárního osvědčení je stanovena na základě podkladů kalkulací od jednotlivých dozorových orgánů: „V této částce jsou zahrnuty přímé náklady na jednoho inspektora jak na cestovní výdaje, tak na vlastní kontrolu, včetně podílu režijních nákladů, např. přímý materiál, přímé mzdy, cestovné, povinné pojistné placené zaměstnavatelem, průměrné ceny PHM, mzda inspektora atd. V paušální částce nejsou započítány náklady na odběr, přípravu a laboratorní rozbor kontrolních vzorků za účelem

pokračování

zkoušení jakosti a zdravotní nezávadnosti. Tyto náklady jsou účtovány podle jiných právních předpisů.“ Tato vyhláška tedy alespoň podle svého odůvodnění skutečně zohledňovala kritéria uvedená v příloze VI nařízení, jde ovšem o vyhlášku, která nedopadá na nyní posuzovaný případ týkající se vývozu živočišných produktů, nýbrž na kontroly při jejich dovozu, jak je patrné z jejího názvu a z výčtu činností uvedených v jejím § 1.

[25] O souladnosti § 2 nyní aplikované vyhlášky s čl. 27 odst. 5 nařízení nemůže sám o sobě vypovídat pouhý fakt, že Ministerstvo zemědělství jako gestor vyhlášky a Úřad vlády ČR – odbor kompatibility v rámci procesu přijímání vyhlášky konstatovaly její soulad s právem EU. Toto konstatování orgánů *exekutivy*, které stěžovatelka cituje v kasační stížnosti, může sice takový soulad deklarovat, taková deklarace však není závazná pro soudy, které musejí naopak aplikovat nařízení jako přímo aplikovatelný právní předpis mající přednost před vnitrostátním zákonem či podzákonným předpisem (viz již rozsudek Evropského soudního dvora ve věci 6/64, *Flaminio Costa proti E.N.E.L.* ze dne 15. 7. 1964). Tím spíše nemůže souladnost § 2 vyhlášky s čl. 27 odst. 5 nařízení založit zavedená legislativně-správní praxe či hrozba negativních dopadů do praxe celé řady kontrolních orgánů, na kterou stěžovatelka poukazuje v části IV. kasační stížnosti.

[26] Lze tedy konstatovat, že odůvodnění krajského soudu k otázce rozporu § 2 vyhlášky s čl. 27 odst. 5 nařízení je sice stručné, avšak zcela přezkoumatelné. Na tom nic nemění ani poněkud nadbytečný odkaz krajského soudu na rozsudek Soudního dvora EU ve věci C - 528/15, *Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie proti Salah Al Chodor a další* ze dne 15. 3. 2017. Je pravdou, že i v tomto rozsudku Soudní dvůr potvrdil obecnou zásadu, že přestože nařízení má obecně bezprostřední účinek, aniž je třeba přijetí vnitrostátních prováděcích opatření, některá z těchto ustanovení mohou vyžadovat pro účely svého uplatnění přijetí prováděcích opatření členskými státy. Jinak zde ovšem kritika Soudního dvora směřovala k tomu, že ČR neupravila v zákoně kritéria pro posuzování nebezpečí útěku, přestože čl. 2 písm. n) nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 604/2013, kterým se stanoví kritéria a postupy pro určení členského státu příslušného k posuzování žádosti o mezinárodní ochranu podané státním příslušníkem třetí země nebo osobou bez státní příslušnosti v některém z členských států (dále jen „nařízení Dublin III“), výslovně stanovil, že objektivní kritéria pro posouzení důvodnosti nebezpečí útěku mají být vymezena právními předpisy. Absence takového právního předpisu v českém právním řádu pak měla za následek neaplikovatelnost čl. 28 odst. 2 nařízení Dublin III.

[27] Nyní posuzovaná situace je ovšem jiná, protože čl. 27 nařízení výslovně nestanoví, jakou formou mají být kritéria obsažená v jeho odst. 5 zohledněna při stanovování výše poplatků upravených tímto článkem. Stanoví pouze, že mají být zohledněna, což se nestalo, a to žádným z nabízejících se způsobů. Tento nedostatek krajský soud konstatoval správně a s dostatečným odůvodněním. Kasační stížnost je tedy nedůvodná.

IV. Závěr a náklady řízení

[28] Z výše uvedeného vyplývá, že napadený rozsudek krajského soudu není nezákonný z důvodů namítaných v kasační stížnosti. Proto Nejvyšší správní soud kasační stížnost jako nedůvodnou zamítl podle § 110 odst. 1 s. ř. s.

[29] Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá ze zákona právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti (§ 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 s. ř. s.). Žalobkyně byla ve věci úspěšná, náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení.

[30] Zástupce žalobkyně učinil v řízení před NSS celkem jeden úkon právní služby, kterým je jedno písemné podání soudu ve věci samé (§ 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif), ve znění účinném pro posuzovanou věc (dále jen „advokátní tarif“)] spočívající v sepsání vyjádření ke kasační stížnosti stěžovatelky. Za tento úkon náleží zástupci žalobkyně mimosmluvní odměna ve výši 3 100 Kč (§ 9 odst. 4 písm. d) ve spojení s § 7 bodem 5. advokátního tarifu]. Žalobkyně sice uplatnila jako druhý úkon převzetí a přípravu zastoupení nebo obhajoby na základě smlouvy o poskytnutí právních služeb podle § 11 odst. 1 písm. a) advokátního tarifu, k tomu je však třeba připomenout, že totožný advokát zastupoval žalobkyni již v řízení před krajským soudem, takže tento úkon nemůže znovu uplatnit i v řízení před NSS. Náhrada nákladů řízení se zvyšuje o 300 Kč paušální náhrady hotových výdajů dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu. Zástupce je plátcem DPH, proto mu výše odměny byla o částku DPH navýšena. Částku 4 114 Kč je stěžovatelka povinna uhradit žalobkyni ve lhůtě 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku, a to k rukám jejího zástupce.

Poučení: Proti tomuto rozsudku **nejsou** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. srpna 2019

JUDr. Barbara Pořízková
předsedkyně senátu