



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátu složeném z předsedy Mgr. Radovana Havelce a soudců JUDr. Jaroslava Vlašína a JUDr. Tomáše Rychlého v právní věci žalobkyně **VISCOFAN CZ s. r. o.**, se sídlem České Budějovice, Průmyslová 377/2, zastoupené JUDr. Františkem Smejkallem, advokátem se sídlem České Budějovice, Klavíkova 18, proti žalované **Ústřední veterinární správě Státní veterinární správy**, se sídlem Praha 2, Slezská 100/7, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 5. 6. 2019, č. j. 50 A 94/2018-45,

t a k t o :

I. Kasační stížnost **se zamítá**.

II. Žalovaná **je povinna** zaplatit žalobkyni na náhradě nákladů řízení částku 4 114 Kč, a to do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce JUDr. Františka Smejkala.

Odůvodnění:

[1] Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Jihočeský kraj (dále jen „krajská veterinární správa“) uložila žalobkyni rozhodnutím ze dne 21. 8. 2018, č. j. SVS/2018/098869-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 60 500 Kč jako náhradu nákladů veterinární kontroly spojených s vydáním osvědčení k vývozu zvířat nebo živočišných produktů do třetí země, která krajská veterinární správa vydala žalobkyni v období od 1. 7. 2018 do 31. 7. 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, přičemž šlo celkem o 121 osvědčení k vývozu umělých kolagenových střívek. Odvolání žalobkyně proti rozhodnutí krajské veterinární správy žalovaná rozhodnutím ze dne 1. 10. 2018, č. j. SVS/2018/114731-G, zamítla a dané rozhodnutí potvrdila.

[2] Žalobkyně podala proti rozhodnutí žalované žalobu ke Krajskému soudu v Českých Budějovicích, který jí napadeným rozsudkem vyhověl, zrušil rozhodnutí žalované i rozhodnutí krajské veterinární správy a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

[3] Krajský soud nepřisvědčil námitce, že veterinární kontrola, za niž byla žalobkyni stanovena náhrada nákladů, ve skutečnosti není kontrolou, ale jen administrativním úkonem. Podle krajského soudu se jedná o zvláštní druh kontroly, který veterinární zákon výslovně upravuje. V rámci této kontroly 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 či není prováděna veterinární kontrola. 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 veterinární lékař. 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.

[4] Nedůvodnou dále krajský soud shledal námitku nesprávného určení výše uložené náhrady. Konstatoval, že veterinární kontrola je prováděna vždy individuálně ve vztahu ke konkrétním dokladům podmiňujícím vývoz do třetí země dle vývozních podmínek dané země. Každá takto realizovaná kontrola je 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 jedné kontroly.

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

[6] Krajský soud však dospěl k závěru, že § 2 vyhlášky, na jehož základě krajská veterinární správa žalobkyni uložila náhradu nákladů veterinární kontroly, nereflektuje 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, a to 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

pokračování

daný případ, nebo na základě správního uvážení, kterým by byla určena konkrétní částka náhrady nákladů na základě zohlednění kritérií určených nařízením. Nařízení jsou sice obecně bezprostředně účinná, v tomto konkrétním nařízení je však zakotveno oprávnění členských států stanovovat poplatky pokrývající 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.

[7] Proti rozsudku krajského soudu podala žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) kasační stížnost, z důvodů podle § 103 odst. 1 písm. a) a d) soudního řádu správního (dále jen „s. ř. s.“).

[8] Namítá, že krajský soud vyložil rozhodná ustanovení vyhlášky a nařízení v rozporu s principy, na kterých stojí fungování Evropské unie. Zcela totiž pominul, že nařízení definuje v čl. 27 dva druhy poplatků. Poplatky tzv. nepovinné (čl. 27 odst. 1) a povinné (čl. 27 odst. 2). Evropská unie reguluje pouze výši poplatků povinných s tím, že v čl. 27 odst. 5 nařízení stanovuje kritéria pro její určení. Poplatky v posuzované věci patří mezi poplatky nepovinné a kritéria pro určení jejich výše unijním právem regulována nejsou. Důvodem je, že se jedná o poplatky za vývoz do třetích zemí, mimo Evropskou unii. Nařízení se tak dotýká § 2 vyhlášky pouze okrajově, neboť pouze obecně deklaruje možnost členských států vybírat poplatky, které pokryjí náklady vzniklé v souvislosti s úředními kontrolami.

[9] Dále stěžovatelka namítá, že napadený rozsudek je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Krajský soud totiž dostatečně neodůvodnil své závěry o protiprávnosti vyhlášky. Jeho úvahy jsou nepřesvědčivé a kusé. I při případné aplikaci čl. 27 odst. 5 nařízení na nepovinné poplatky nelze tvrdit, že byl členský stát povinen zapracovat 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 podle stěžovatelky napadeným rozsudkem zpochybnil zavedenou praxi, která se používá i při stanovování dalších paušálních částek náhrad nákladů za obdobné kontrolní činnosti.

[11] Závěrem stěžovatelka upozorňuje na několikastupňové posuzování slčitelnosti návrhu předpisu se zákonem, a to včetně předpisů Evropské unie. Příslušné odborné legislativní složky při přijímání vyhlášky konstatovaly, že stanovení paušální výše náhrady je souladné s nařízením i s dalšími právními předpisy EU. Vyhláška, na jejímž základě byla žalobkyni vyměřena náhrada nákladů, tak podle stěžovatelky je v souladu s obecně závaznými právními předpisy.

[12] 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, což plyne i z odůvodnění její novely účinné od 1. 1. 2019, provedené vyhláškou č. 277/2018 Sb. V tomto odůvodnění jsou kolagenní střeva uvedena jako typický příklad produktu, pro který je paušální náhrada nákladů ve výši 500 Kč nevhodná. V rámci hodnocení regulace (RIA) bylo také uvedeno, že tato částka vývozce neúměrně zatěžuje v případech, kdy je předmětem vývozu velké množství zásilek stejného typu.

[13] Nejvyšší správní soud přezkoumal napadený rozsudek krajského soudu v rozsahu podané kasační stížnosti (§ 109 odst. 3 věta před středníkem s. ř. s.) a z důvodů v ní uvedených (§ 109 odst. 4, věta před středníkem s. ř. s.). Ve věci rozhodl bez nařízení jednání za podmínek vyplývajících z § 109 odst. 2 věty první s. ř. s.

[14] Kasační stížnost není důvodná.

[15] Nejvyšší správní soud se nejprve zabýval namítanou nepřezkoumatelností rozsudku krajského soudu pro nedostatek jeho důvodů. Platí totiž, že nepřezkoumatelný rozsudek zpravidla nenabízí prostor k úvahám o námitkách věcného charakteru a je nezbytné jej bez dalšího zrušit.

[16] Konstantní judikatura Nejvyššího správního soudu označuje za nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů zejména takové rozhodnutí, v němž soud zcela opomene vypořádat některou z uplatněných žalobních námitek (viz například rozsudky ze dne 27. 6. 2007, č. j. 3 As 4/2007-58, ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004-73, či ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004-74, citovaná rozhodnutí tohoto soudu jsou dostupná na webu www.nssoud.cz), respektive pokud z jeho odůvodnění není zřejmé, proč nepovažoval za důvodnou právní argumentaci účastníka řízení a proč žalobní námitky účastníka považuje za liché, mylné nebo vyvrácené, a to zejména tehdy, jde-li o právní argumentaci, na níž je postaven základ žaloby (viz například rozsudek ze dne 14. 7. 2005, č. j. 2 Afs 24/2005-44).

[17] Rozsudek krajského soudu však uvedenými nedostatky netrpí. Stěžovatelka mu konkrétně vytýká, že úvahy v něm obsažené o nesouladu § 2 vyhlášky s kritérii vymezenými v čl. 27 odst. 5 nařízení jsou nepřesvědčivé a kusé. Krajský soud se nicméně s otázkou neaplikovatelnosti ustanovení podzákonného právního předpisu pro rozpor s právem EU vypořádal sice stručně, ale srozumitelně. Jeho odůvodnění obsahuje jednoznačnou úvahu, o níž učiněný závěr opřel, podle níž čl. 27 odst. 5 nařízení stanoví čtyři jasná kritéria, která mají členské státy zohlednit při stanovení poplatků upravených tímto článkem, ovšem § 2 vyhlášky, který takový poplatek upravuje, uvedená kritéria ani sám nezohledňuje, ani neponechává správnímu orgánu prostor pro jejich zohlednění.

[18] Lze tedy uzavřít, že napadený rozsudek je způsobilý věcného přezkumu a kasační důvod podle § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. tak není dán.

[19] Nejvyšší správní soud se tak dále zabýval spornou otázkou, zda se na poplatky vyměřené podle § 2 vyhlášky vztahují kritéria stanovená v čl. 27 odst. 5 nařízení, podle nichž:

Při stanovování poplatků členské státy zohlední:

a) typ dotyčného podniku a odpovídající rizikové faktory,

pokračování

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

[20] Totožnou právní otázkou se Nejvyšší správní soud již zabýval ve svých rozsudcích ze dne 8. 8. 2019, č. j. 9 As 174/2019-44, ze dne 15. 8. 2019, č. j. 9 As 173/2019-50, ze dne 12. 11. 2019, č. j. 10 As 186/2019-52, ze dne 27. 8. 2020, č. j. 10 As 185/2019-52, ze dne 14. 9. 2020, č. j. 5 As 273/2019-37, a ze dne 21. 9. 2020, č. j. 4 As 301/2019-52. Všechny tyto případy se týkaly týchž účastníků jako nyní posuzovaná věc, a to na podkladě obdobných skutkových okolností; liší se pouze v časových obdobích, za která byla žalobkyni stanovena povinnost k náhradě nákladů kontrol. Nejvyšší správní soud přitom neshledává ani v tomto případě důvod odchýlit se od závěrů vyslovených v uvedených rozsudcích, neboť je považuje za plně použitelné i v právě projednávané věci. Není proto účelné již vyslovené závěry nyní detailně opakovat. Nejvyšší správní soud tak na odůvodnění uvedených rozsudků (zejména rozsudků č. j. 9 As 173/2019-50 a č. j. 9 As 174/2019-44) v podrobnostech odkazuje, neboť jejich obsah je účastníkům znám.

[21] Nejvyšší správní soud nepřisvědčil argumentaci stěžovatelky, že se kritéria stanovená v čl. 27 odst. 5 nařízení nevztahují na poplatky stanovené v § 2 vyhlášky. Čl. 27 odst. 1 nařízení umožňuje členským státům vybírat fakultativní poplatky, které mají pokrýt náklady vzniklé v souvislosti s úředními kontrolami. V odstavci 2 téhož článku pak nařízení vymezuje povinnost členských států vybírat obligatorní poplatky za činnosti vyjmenované v příloze nařízení, mezi něž nespadá veterinární kontrola spojená s vydáním veterinárního osvědčení k vývozu zvířat nebo živočišných produktů do třetích zemí. Proto je částka nákladů veterinární kontroly spojená s vydáním veterinárního osvědčení k vývozu zvířat nebo živočišných produktů do třetí země fakultativním poplatkem podle čl. 27 odst. 1 nařízení, který členské státy mohou stanovit, ale nemusejí. V rámci čl. 27 pak lze skutečně najít pasáže, které se vztahují pouze na poplatky obligatorní, a to konkrétně odstavec 3. Čl. 27 odst. 5, který je klíčovým ustanovením v této věci, ovšem dopadá na všechny regulované poplatky, jak obligatorní, tak fakultativní, ke kterým patří i nyní posuzovaný poplatek.

[22] Vedle vytvoření podmínek pro fungování vnitřního trhu mj. v oblasti společné zemědělské politiky je přímým cílem nařízení ochrana veřejného zdraví. Již v době přijímání této úpravy tedy měla EU kompetenci formou nařízení přijatého v rámci spolurozhodovací procedury podle čl. 251 tehdejšího znění Smlouvy o založení Evropského společenství provádět harmonizaci regulace stran poplatků za veterinární kontroly při vývozu do třetích zemí. Nic nebránilo tomu, aby unijní normotvůrce nařízení vztáhl určitá (harmonizační) kritéria i na fakultativní poplatky, a tedy i na sporný poplatek vyměřený dle § 2 vyhlášky.

[23] K tomuto závěru zcela správně dospěl rovněž krajský soud. Lze shrnout, že 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, daná kritéria ani sám nezohledňuje, ani neponechává správnímu orgánu prostor pro jejich zohlednění.

[24] Tvůrce vyhlášky měl přitom několik možností, jak tato čtyři kritéria zohlednit. Mohl stanovit rozpětí, v jehož rámci by ponechal jejich zohlednění na správním orgánu, který poplatky ukládá. Mohl také 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 však nejde žádnou z uvedených cest. Přestože byla přijata právě v návaznosti na nařízení, na které výslovně odkazuje v poznámce pod čarou, kritéria pro způsob stanovování poplatků, která z tohoto nařízení vyplývají, nijak nezohledňuje.

[25] O souladnosti § 2 vyhlášky s čl. 27 odst. 5 nařízení nemůže sám o sobě svědčit 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. Orgány exekutivy sice mohou takový soulad deklarovat, tato deklarace však není závazná pro soudy, které musejí naopak aplikovat nařízení jako přímo aplikovatelný právní předpis, který má přednost před vnitrostátním zákonem či podzákonným předpisem (viz rozsudek Soudního dvora EU ve věci *Flaminio Costa proti E.N.E.L.*, dne 15. 7. 1964, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66). 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, jak stěžovatelka rovněž namítá.

[26] Ze shora uvedených důvodů tak Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji dle § 110 odst. 1 *in fine* s. ř. s. zamítl.

[27] O náhradě nákladů tohoto řízení bylo rozhodnuto ve smyslu § 60 odst. 1, věty první s. ř. s., ve spojení s § 120 s. ř. s. Vzhledem k tomu, že stěžovatelka byla v řízení o kasační stížnosti procesně neúspěšná, právo na náhradu nákladů řízení jí nenáleží. Pokud jde o procesně úspěšného účastníka – žalobkyni, její náklady jsou tvořeny částkou 3 100 Kč za jeden úkon právní služby jejího zástupce (vyjádření ke kasační stížnosti) podle § 7, § 9 odst. 4 písm. d) a § 11 odst. 1 písm. d) vyhlášky č. 177/1996 Sb., advokátní tarif, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „advokátní tarif“). Přiznána byla též náhrada hotových výdajů zástupce, která činí dle § 13 odst. 3 advokátního tarifu 300 Kč za úkon právní služby. Celkem tak jsou náklady zastoupení tvořeny částkou 3 400 Kč. Jelikož advokát doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, zvyšuje se uvedená odměna o částku odpovídající této dani. Celkovou částku 4 114 Kč představující náhradu nákladů řízení je stěžovatelka povinna zaplatit žalobkyni do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku k rukám jejího zástupce.

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

V Brně dne 11. prosince 2020

Mgr. Radovan Havelec

pokračování

předseda senátu