



ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy JUDr. Jiřího Pally a soudců Mgr. Petry Weissové a Mgr. Aleše Roztočila v právní věci žalobkyně: **VISCOFAN CZ s.r.o.**, se sídlem Průmyslová 377/2, České Budějovice, zast. JUDr. Františkem Smejkalem, advokátem, se sídlem Klavíkova 18, České Budějovice, proti žalované: **Ústřední veterinární správa Státní veterinární správy**, se sídlem Slezská 100/7, Praha 2, o žalobě proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 9. 2018, č. j. SVS/2018/108853-G, v řízení o kasační stížnosti žalované proti rozsudku Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 10. 7. 2019, č. j. 51 A 43/2018 – 46,

t a k t o :

- I. Kasační stížnost **s e z a m í t á .**
- II. Žalovaná **je p o v i n n a** zaplatit žalobkyni náhradu nákladů řízení ve výši 4.114 Kč, k rukám jejího zástupce JUDr. Františka Smejkala, advokáta, do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

O d ů v o d n ě n í :

I.

[1] Krajská veterinární správa Státní veterinární správy pro Jihočeský kraj (dále jen „správní orgán prvního stupně“) rozhodnutím ze dne 27. 7. 2018, č. j. SVS/2018/090094-C (dále jen „rozhodnutí správního orgánu prvního stupně“), stanovila žalobkyni povinnost uhradit částku v celkové výši 80.000 Kč jako náhradu nákladů veterinární kontroly spojených s vydáním veterinárního osvědčení k vývozu zvířat nebo živočišných produktů do třetí země dle § 38b odst. 1 zákona č. 166/1999 Sb., o veterinární péči (veterinární zákon), a § 75 odst. 6 téhož zákona, ve spojení s § 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“). Výše paušální částky nákladů veterinární kontroly spojených s vydáním veterinárního osvědčení k vývozu zvířat nebo živočišných produktů totiž činila 500 Kč na jednoho inspektora za každou započatou hodinu výkonu veterinární kontroly a šlo celkem o 160 osvědčení k vývozu umělých kolagenových střívek.

[2] Proti rozhodnutí správního orgánu prvního stupně podala žalobkyně odvolání. O odvolání rozhodla žalovaná v záhlaví uvedeným rozhodnutím (dále jen „napadené rozhodnutí“) tak, že potvrdila rozhodnutí správního orgánu prvního stupně.

II.

[3] Žalobou u Krajského soudu v Českých Budějovicích (dále jen „krajský soud“) se žalobkyně domáhala zrušení napadeného rozhodnutí. Krajský soud zrušil napadené rozhodnutí i rozhodnutí správního orgánu prvního stupně a věc vrátil žalované k dalšímu řízení rozsudkem ze dne 10. 7. 2019, č. j. 51 A 43/2018 – 46 (dále jen „napadený rozsudek“).

[4] Krajský soud nesouhlasil s námitkou žalobkyně, že předmětná veterinární kontrola, ve skutečnosti není kontrolou, ale pouze 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 jeden vzorek živočišných produktů vyvážených žalobkyní, není relevantní pro určení toho, zda je či není prováděna veterinární kontrola. Za splnění podmínek pro vydání osvědčení je odpovědný veterinární lékař. Úkony, jimiž správní orgán zkoumal, zda jsou splněny podmínky pro vydání osvědčení, 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.

[5] Nedůvodnou shledal krajský soud námitku žalobkyně o nesprávném určení výše uložené náhrady. Uvedl, že veterinární kontrola je prováděna vždy individuálně ve vztahu ke konkrétním dokladům, podmiňujícím vývoz do třetí země dle vývozních podmínek této 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.

[6] Krajský soud neshledal ani žalobkyní namítaný rozpor v postupu správních orgánů s čl. 27 odst. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 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 něhož v případě provádění několika kontrol současně uloží správní orgán jeden poplatek. Krajský soud dovodil, že kontroly prováděné inspektory pro účely vydání veterinárního osvědčení pro vývoz zboží do třetích zemí nejsou prováděny současně, nýbrž každá kontrola týkající se konkrétní zásilky zboží do konkrétní třetí země je vykonávána zvlášť.

[7] Krajský soud však dospěl k závěru, že § 2 vyhlášky, na jehož základě správní orgán prvního stupně uložil náhradu nákladů veterinární kontroly, nereflexuje kritéria pro stanovení výše poplatků, představující náklady kontroly, zakotvená v čl. 27 odst. 5 nařízení. Na základě těchto kritérií byly členské státy povinny určit výši částky nákladů veterinární kontroly spojených s vydáním osvědčení, a to buď prostřednictvím určitého zákonného rozmezí, nebo na základě správního uvážení, kterým by byla určena konkrétní částka náhrady nákladů rovněž však na základě zohlednění kritérií stanovených 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 v § 2 stanovuje výši částky nákladů veterinárních kontrol spojených s dovozem nebo vývozem zcela paušálně vždy částkou 500 Kč bez zohlednění kritérií uvedených

pokračování

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 z uvedeného důvodu rozhodnutí žalované i správního orgánu prvního stupně zrušil a věc vrátil žalované k dalšímu řízení.

III.

[8] Proti napadenému rozsudku se žalovaná (dále jen „stěžovatelka“) brání kasační stížností z důvodů dle § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Navrhuje napadený rozsudek zrušit a věc vrátit krajskému soudu k dalšímu řízení.

[9] V kasační stížnosti stěžovatelka namítá, že krajský soud vyložil předmětná ustanovení vyhlášky a nařízení v rozporu s principy, na kterých stojí fungování Evropské unie. Krajský soud zcela pominul, že nařízení definuje v čl. 27 dva druhy poplatků, poplatky tzv. nepovinné (čl. 27 odst. 1) a povinné (čl. 27 odst. 2) a pouze u těch povinných reguluje Evropská unie jejich výši a stanovuje kritéria uvedená v čl. 27 odst. 5 nařízení. Poplatky v předmětné věci nepatří podle stěžovatelky mezi povinné poplatky. Nařízení se dotýká § 2 vyhlášky pouze okrajově, jelikož obecně deklaruje možnost členských států vybírat poplatky, které pokryjí náklady vzniklé v souvislosti s úředními kontrolami.

[10] Dále stěžovatelka v kasační stížnosti vznáší námitku nepřezkoumatelnosti napadeného rozsudku pro nedostatek důvodů. Má za to, že krajský soud řádně neodůvodnil své závěry o protiprávnosti vyhlášky. Dle stěžovatelky článek 27 odst. 5 nařízení obsahuje kritéria stanovená pro členské státy, která mají být aplikována při tvorbě vnitrostátních opatření. Nařízení nevyžaduje, aby bylo dále jakkoliv prováděno ve vnitrostátní legislativě.

[11] Stěžovatelka další kasační námitkou zdůrazňuje dopad zpochybnění zavedené praxe kontrolních orgánů při ukládání náhrad nákladů, kterými jsou dle stěžovatelky i další kontrolní a dozorové orgány v resortu Ministerstva zemědělství.

[12] Závěrem stěžovatelka upozorňuje na několikastupňové posuzování slučitelnosti návrhu předpisu se zákonem, a to včetně předpisů Evropské unie. Použitá vyhláška tak je plně v souladu s právem Evropské unie a žalobkyni nebyla způsobena žádná újma, jelikož náhrada nákladů byla stanovena v souladu s obecně závaznými právními předpisy.

IV.

[13] Žalobkyně ve vyjádření ke kasační stížnosti uvádí, že sama stěžovatelka si patrně byla vědoma nevhodnosti výše paušální částky náhrady nákladů kontrolní činnosti v § 2 vyhlášky, jak plyne i z odůvodnění její novely účinné od 1. 1. 2019 provedené vyhláškou č. 277/2018 Sb. V tomto odůvodnění jsou kolagení 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, pokud vyváží velké množství zásilek stejného typu. Žalobkyně navrhuje, aby Nejvyšší správní soud zamítl kasační stížnost stěžovatelky.

V.

[14] Nejvyšší správní soud nejprve přistoupil k posouzení formálních náležitostí kasační stížnosti. Kasační stížnost byla podána včas a směřuje proti rozhodnutí, vůči němuž je kasační stížnost přípustná. Stěžovatelka byla účastníkem řízení, z něhož napadené rozhodnutí vzešlo a jedná za ni osoba se vzděláním podle § 105 odst. 2 s. ř. s. Kasační stížnost je tedy přípustná.

[15] Nejvyšší správní soud posoudil kasační stížnost v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadený rozsudek netrpí vadami, k nimž je povinen přihlídnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[16] Kasační stížnost není důvodná.

[17] Nejvyšší správní soud nejprve posuzoval námitku uplatněnou s poukazem na § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. Bylo by totiž předčasné zabývat se právním posouzením věci samé, pokud by byl napadený rozsudek nepřezkoumatelný. Nepřezkoumatelnost je natolik závažnou vadou rozhodnutí soudu, že by se jí Nejvyšší správní soud musel zabývat i tehdy, pokud by ji stěžovatelka nenamítala, tedy z úřední povinnosti (srov. § 109 odst. 4 s. ř. s.).

[18] Nejvyšší správní soud rovněž zdůrazňuje, že s tímto kasačním důvodem je nutno zacházet obezřetně, neboť zrušením rozhodnutí soudu pro nepřezkoumatelnost se oddaluje okamžik, kdy základ sporu bude správními soudy uchopen a s konečnou platností vyřešen, což není v zájmu ani účastníků řízení, ani ve veřejném zájmu na hospodárnosti řízení před správními soudy (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25).

[19] V kasační stížnosti stěžovatelka shledává napadený rozsudek nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů. Podle ustálené judikatury Nejvyššího správního soudu vykazují uvedené nedostatky zejména taková rozhodnutí, u nichž není z odůvodnění zřejmé, jakými úvahami se soud řídil při hodnocení skutkových i právních otázek a jakým způsobem se vyrovnal s argumenty účastníků řízení (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 4 As 5/2003 - 52) nebo v nichž zcela opomenul vypořádat některou z námitek uplatněných v žalobě (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 18. 10. 2005, č. j. 1 Afs 135/2004 - 73, či rozsudek ze dne 8. 4. 2004, č. j. 4 Azs 27/2004 - 74). Soudy však nemají povinnost reagovat na každou dílčí argumentaci a tu obsáhle vyvrátit. Jejich úkolem je vypořádat se s obsahem a smyslem žalobní argumentace (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2014, č. j. 7 As 126/2013 - 19).

[20] Shora popsaným kritériím napadený rozsudek vyhovuje. Krajský soud výstižně popsal skutkový stav věci, stanoviska účastníků řízení a předestřel relevantní a ucelené právní závěry, kterými stěžejní žalobní argumentaci (spočívající v tom, zda § 2 vyhlášky musí zohledňovat kritéria stanovená v čl. 27 odst. 5 nařízení či nikoliv a v případě, že ano, zda jsou tato kritéria v předmětném ustanovení zohledněna) vypořádal. Nesouhlas stěžovatelky s odůvodněním a závěry napadeného rozsudku přitom nezpůsobuje jeho nepřezkoumatelnost (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 11. 2013, č. j. 2 As 47/2013 - 30, ze dne 29. 4. 2010, č. j. 8 As 11/2010 - 163, nebo ze dne 6. 12. 2016, č. j. 7 As 179/2016 - 37).

[21] Pokud stěžovatelka krajskému soudu vytýká „nepřesvědčivé a kusé“ odůvodnění napadeného rozsudku, zdůrazňuje Nejvyšší správní soud, že nepřezkoumatelnost rozsudku není projevem nenaplněné subjektivní představy stěžovatelky o tom, jak podrobně by měl být rozsudek odůvodněn, ale objektivní překážkou, která kasačnímu soudu znemožňuje přezkoumat napadený rozsudek (srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 28. 2. 2017, č. j. 3 Azs 69/2016 - 24). Tento nedostatek napadený rozsudek v posuzované věci nevykazuje.

[22] Nejvyšší správní soud se následně zabýval spornou otázkou, zda se na poplatky vyměřené dle § 2 vyhlášky vztahují kritéria stanovená v čl. 27 odst. 5 nařízení, dle kterého je členským státem uložena povinnost při stanování poplatků zohlednit typ dotyčného podniku a odpovídající

pokračování

rizikové faktory, zájmy podniků s nízkým objemem výroby, tradiční metody výroby, zpracování a distribuce a potřeby podniků umístěných v regionech se zvláštními zeměpisnými omezeními.

[23] Touto 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 a ze dne 12. 11. 2019, č. j. 10 As 186/2019 - 52. Kasační soud neshledal ani v tomto případě důvod odchytil se od názoru v těchto rozsudcích uvedeného. Naopak ty jsou plně použitelné i v souzené věci.

[24] Podle čl. 27 odst. 5 nařízení, *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.*

[25] Kasační soud odmítá názor stěžovatelky, že kritéria stanovená v čl. 27 odst. 5 nařízení se 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 nařízení ukládá členským státům vybírat obligatorní poplatky za činnosti uvedené v příloze nařízení. Mezi obligatorní poplatky dle přílohy nařízení nespadá veterinární kontrola spojená s vydáním veterinárního osvědčení k vývozu zvířat nebo živočišných produktů do třetích zemí. Z uvedeného důvodu tak poplatek za náklady veterinární kontroly spojené s vydáním veterinárního osvědčení k vývozu zvířat nebo živočišných produktů do třetí země podle § 2 vyhlášky je poplatkem fakultativním dle čl. 27 odst. 1 nařízení. Čl. 27 nařízení obsahuje i pasáž, která se vztahuje pouze na poplatky obligatorní, a to konkrétně odstavce 3. Článek 27 odst. 5, který je předmětem sporné otázky, dopadá na všechny regulované poplatky, jak obligatorní, tak fakultativní. Z ničeho totiž není patrné, že by tento článek, dopadal pouze na poplatky obligatorní, a nikoliv na všechny poplatky uvedené v daném článku, včetně poplatků fakultativních, jako je nyní posuzovaný poplatek (viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 8. 2019, č. j. 9 As 173/2019 - 50).

[26] Jak vysvětlil kasační soud již v rozsudku ze dne 12. 11. 2019, č. j. 10 As 186/2019 - 52, „[v]edle vytvoření podmínek pro fungování vnitřního trhu mj. v oblasti společné zemědělské politiky je přímým cílem nařízení č. 882/2004 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 č. 882/2004 vztáhl určitá (harmonizační) kritéria i na fakultativní poplatky, a tedy i na sporný poplatek vyměřený dle § 2 vyhlášky č. 389/2017 Sb. (rozsudek 9 As 174/2019, bod 21).“

[27] Tvůrce vyhlášky měl 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 a z tohoto důvodu dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že tvůrci vyhlášky nevzali při stanovení poplatku v § 2 vyhlášky kritéria stanovená čl. 27 odst. 5 jakkoliv v potaz.

[28] Konečně, co se týče námitky souladnosti § 2 vyhlášky s čl. 27 odst. 5 nařízení, dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že pouhý fakt, že Ministerstvo zemědělství jako gestor vyhlášky a Úřad vlády ČR – odbor kompatibility v rámci procesu přijímání vyhlášky konstatovaly její soulad s právem Evropské unie, nemůže sám o sobě vypovídat o souladnosti vyhlášky s nařízením. Toto konstatování orgánů exekutivy může sice takový soulad deklarovat, tato 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, jak rovněž stěžovatelka namítá.

[29] Nejvyšší správní soud uzavírá, že krajský soud spornou otázku posoudil správně, ani kasační důvod vyplývající z § 103 odst. 1 písm. a) s. ř. s. tudíž není naplněn.

VI.

[30] Kasační stížnost není pro právě uvedené důvodná, a proto ji Nejvyšší správní soud ve smyslu § 110 odst. 1 věty druhé s. ř. s. zamítl.

[31] O nákladech řízení o kasační stížnosti Nejvyšší správní soud rozhodl podle § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s § 120 téhož zákona. Stěžovatelka, která neměla v řízení úspěch, nemá právo na náhradu nákladů řízení o kasační stížnosti. Žalobkyně byla ve věci úspěšná, náleží jí proto náhrada důvodně vynaložených nákladů řízení.

[32] Tyto náklady sestávají z odměny za zastoupení advokátem za jeden úkon právní služby ve výši 3.100 Kč [§ 9 odst. 4 písm. d), ve spojení s § 7 bodem 5. vyhlášky č. 177/1996 Sb., o odměnách advokátů a náhradách advokátů za poskytování právních služeb (advokátní tarif)] za vyjádření ke kasační stížnosti [§ 11 odst. 1 písm. d) advokátního tarifu]. S tím souvisí též náhrada hotových výdajů za tento úkon v souladu s § 13 odst. 4 advokátního tarifu v rozsahu 300 Kč. Zástupce žalobkyně doložil, že je plátcem daně z přidané hodnoty, proto se odměna a náhrada hotových výdajů zvyšuje o částku této daně ve výši 714 Kč (tj. 21 % z částky 3.400 Kč).

[33] Celkovou částku ve výši 4.114 Kč je stěžovatelka povinna uhradit k rukám zástupce žalobkyně do 30 dnů od právní moci tohoto rozsudku.

P o u č e n í: Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 21. září 2020

JUDr. Jiří Palla
předseda senátu