

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (pátého senátu)

7. července 2011 *

Ve věci C-523/09,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Tartu ringkonnakohus (Estonsko) ze dne 6. listopadu 2009, došlým Soudnímu dvoru dne 15. prosince 2009, v řízení

Rakvere Piim AS,

Maag Piimatööstus AS

proti

Veterinaar- ja Toiduamet,

SOUDNÍ DVŮR (pátý senát),

ve složení J.-J. Kasel (zpravodaj), předseda senátu, E. Levits a M. Safjan, soudci,

* Jednací jazyk: estonština.

generální advokát: P. Cruz Villalón,
vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za estonskou vládu, M. Linntam, jako zmocněnkyní,
- za Evropskou komisi, A. Marcoulli a B. Schimou, jako zmocněnci, ve spolupráci s C. Ginter, avocat,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 27 odst. 3, odst. 4 písm. a) a odst. 6 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 (Úř. věst. L 165, s. 1; Zvl. vyd. 03/45, s. 200 a opravy Úř. věst. L 191, s. 1 a Úř. věst. 2007, L 204, s. 29).

- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi Rakvere Piim AS (dále jen „Rakvere Piim“) a Maag Piimatööstus AS (dále jen „Maag“), společnostmi založenými podle estonského práva a Veterinaar- ja Toiduamet (veterinární a potravinářský úřad), jehož předmětem je výpočet poplatků dlužných za hygienické prohlídky a kontroly produkce mléka.

Právní rámec

Unijní právní úprava

- 3 Článek 26 nařízení č. 882/2004 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby byly k dispozici přiměřené finanční zdroje pro zajištění nezbytných pracovníků a jiné zdroje pro úřední kontroly, a to jakýmkoli způsobem, který uznají za vhodný, včetně všeobecného zdanění nebo zavedení poplatků.“

- 4 Článek 27 odstavce 3, 4 a 6 nařízení č. 882/2004 stanoví:

„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.

[...]

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, potraviny nebo činnosti;
- b) provedené kontroly v dotyčném krmivářském a potravinářském podniku

a

- c) způsob výpočtu sníženého poplatku.“

- 5 Podle přílohy IV oddílu B nařízení č. 882/2004 jsou minimální sazby poplatků použitelné na produkci mléka stanoveny na „1 euro za 30 tun a poté 0,5 eur za tunu“.
- 6 Příloha VI nařízení č. 882/2004 stanoví, že kritérii, která je třeba vzít v úvahu při výpočtu poplatků, jsou:

„1. Platy pracovníků podílejících se na úředních kontrolách.

2. Náklady na pracovníky podílející se na úředních kontrolách, včetně nákladů na zařízení, nástroje, vybavení, školení, cestovní výdaje a podobné náklady.

3. Náklady na laboratorní analýzu a odběr vzorků.“

Vnitrostátní právní úprava

- 7 Článek 351 odst. 1 zákona o veterinární službě (veterinaarkorralduse seadus) (RT I 1999, 58, 608), ve svém znění zveřejněném v RT I 2008, 30, 191, které bylo účinné ke dni skutkového stavu v původním řízení, stanoví:

„Poplatek za veterinární kontrolu (dále jen ‚poplatek za kontrolu‘) je částkou, která musí být s přihlédnutím k zásadám a cílům stanoveným v člancích 27 až 29 nařízení [č. 882/2004] – ve výši stanovené tímto zákonem – zaplacená za provedení úkonů veterinární kontroly zvířat a živočišných produktů, za zpracování příslušných žádostí a za vystavení dokumentů. Poplatek za kontrolu se platí na kompenzační účet Veterinaar- ja Toiduamet, který je součástí sdruženého účtů státní pokladny ministerstva financí. Výdaje za činnosti veterinární kontroly zahrnují náklady na vyslání úředníka k provedení kontrol na zpracovatelské lodi.“

- 8 Článek 353 zákona o veterinární službě, který upravuje způsob stanovení poplatku za kontrolu a výši poplatků za kontrolu, stanoví:

„(1) Výše poplatku za kontrolu se vypočítá na základě personálních a věcných nákladů, které připadají na provedení úkonů veterinární kontroly zvířat a živočišných produktů prostřednictvím Veterinaar- ja Toiduamet.“

(2) Poplatek za kontrolu se za úkony veterinární kontroly uvedené v nařízení [č. 882/2004] vybere následujícím způsobem:

[...]

- 3) v případě zpracovávání mléka platí zpracovatel poplatek za veterinární kontrolní činnosti podle množství zpracovávaného mléka;

[...]

(3) Za provedení úkonů veterinární kontroly uvedených v odst. 2 bodech 1 až 6 se vybere poplatek za kontrolu podle minimálních sazeb stanovených v příloze IV oddílu B a příloze V oddílu B nařízení [č. 882/2004].

(4) Subjekty v oblasti chovu zvířat a živočišné výroby, s výjimkou těch, v jejichž provozu se jedná o malá výrobní množství, jak jsou stanovena na základě čl. 26 odst. 3 zákona o potravinách (toiduseadus), platí poplatek za určení obsahu škodlivin u zvířat a v živočišných produktech takto:

[...]

- 3) Nákupčí mléka – 35 centů za 1 000 litrů mléka;

[...]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

- 9 V období od února 2008 do ledna 2009 vydal Veterinaar- ja Toiduamet vůči společnosti Rakvere Piim a Maag několik rozhodnutí o výběru poplatku za kontrolu, který dluží za produkci mléka.

- 10 Na podporu žalob, které Rakvere Piim a Maag proti těmto rozhodnutím podaly k Tartu halduskohus (správní soud v Tartu), tyto společnosti uvedly, že vnitrostátní ustanovení upravující poplatek za kontrolu jsou v rozporu mimo jiné s nařízením č. 882/2004, protože vybrané poplatky převyšují skutečné náklady na kontroly.
- 11 Po zamítnutí těchto žalob podaly společnosti Rakvere Piim a Maag odvolání k předkládajícímu soudu. U tohoto soudu zejména tvrdí, že podnikatel, kterému bylo doručeno rozhodnutí o výběru poplatku za kontrolu, nemá podle vnitrostátních právních předpisů žádnou možnost ověřit si, zda uvedená právní úprava skutečně stanoví, že vůči němu má být vydáno rozhodnutí o výběru poplatku za provedené kontroly, který odpovídá částce, jež je po něm požadována. Uvedená částka navíc vyplývá z unijního nařízení, které není přímo použitelné a může být měněno nezávisle na vůli vnitrostátního zákonodárce. Má-li výši poplatku za kontrolu stanovit sám uvedený zákonodárce na základě posuzovací pravomoci vyplývající z unijního práva, pouhý odkaz na tzv. „minimální“ sazbu stanovenou v nařízení č. 882/2004 není slučitelný s požadavky estonské ústavy.
- 12 Veterinaar- ja Toiduamet zejména tvrdí, že vnitrostátní právní úprava stanoví všechny prvky poplatku za kontrolu, a to buď přímo, nebo odkazem na ustanovení nařízení č. 882/2004. Všechny aspekty poplatku za kontrolu jsou stanoveny zákonem a rovněž nařízením č. 882/2004 a žádný z nich není ponechán na správní praxi. Odkazy na unijní nařízení uvedené v zákoně nevedou k tomu, že by dotčená právní úprava byla v rozporu s estonskou ústavou, protože unijní nařízení jsou nedílnou součástí vnitrostátního právního řádu.
- 13 Dne 18. září 2009 Maag předkládajícímu soudu oznámila, že společnost Rakvere Piim zanikla z důvodu fúze mezi ní a touto společností. Rozhodnutím ze dne 23. září 2009 Tartu Ringkonnakohus povolil společnosti Maag pokračovat v řízení místo společnosti Rakvere Piim.

14 Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, Tartu Ringkonnakohus se na jedné straně táže, zda je zákon o veterinární službě jakožto prováděcí opatření v souladu s nařízením č. 882/2004, a na straně druhé se dotazuje na rozsah rozhodovacího prostoru, jímž disponují vnitrostátní zákonodárci při používání uvedeného nařízení. Mimoto se táže, zda v projednávaném případě byly dodrženy meze tohoto rozhodovacího prostoru a zda se vnitrostátní zákonodárci mohli platně opřít o minimální sazby stanovené v nařízení č. 882/2004, i když tyto sazby převyšují skutečné náklady na kontroly.

15 Za těchto podmínek se Tartu Ringkonnakohus rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Má být čl. 27 odst. 4 písm. a) nařízení [č. 882/2004] vykládán v tom smyslu, že nezakazuje vybírat od podnikatele za činnosti uvedené v příloze IV oddílu A tohoto nařízení poplatky ve výši minimální sazby stanovené v příloze IV oddílu B tohoto nařízení i tehdy, jestliže náklady vynaložené příslušnými orgány ve vztahu k výdajům uvedeným v příloze VI tohoto nařízení, jsou nižší než tyto minimální sazby?

2) Je členský stát za podmínek uvedených v předcházející otázce oprávněn stanovit za činnosti uvedené v příloze IV oddílu A [nařízení č. 882/2004] poplatky, které jsou nižší než minimální sazby uvedené v příloze IV oddílu B tohoto nařízení, jestliže náklady, které příslušné orgány vynaložily v souvislosti s výdaji podle přílohy VI nařízení, jsou nižší než tyto minimální sazby, aniž jsou splněny podmínky stanovené v čl. 27 odst. 6 nařízení?“

K předběžným otázkám

- 16 Podstatou obou otázek předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda je čl. 27 odst. 3 a 4 nařízení č. 882/2004 nutné vykládat v tom smyslu, že členskému státu dovoluje, aniž musí na vnitrostátní úrovni přijmout prováděcí opatření, vybírat poplatky ve výši minimálních sazeb stanovených v příloze IV oddíle B uvedeného nařízení i tehdy, když jsou náklady, které příslušné orgány vynaložily v souvislosti s hygienickými prohlídkami a kontrolami stanovenými v tomto nařízení, nižší než tyto minimální sazby, a nejsou přitom splněny podmínky stanovené pro použití čl. 27 odst. 6 tohoto nařízení.
- 17 Za účelem zodpovězení této otázky je třeba připomenout, že z důvodu jejich samotné povahy a funkce v systému pramenů unijního práva, mají ustanovení nařízení obecně ve vnitrostátních právních řádech bezprostřední účinek, aniž je třeba, aby vnitrostátní orgány přijaly prováděcí opatření (viz rozsudky ze dne 17. května 1972, Leonasio, 93/71, Recueil, s. 287, bod 5 a ze dne 24. června 2004, Handlbauer, C-278/02, Sb. rozh. s. I-6171, bod 25).
- 18 Je pravda, že některá ustanovení nařízení nicméně pro své uplatnění mohou vyžadovat přijetí prováděcích opatření členskými státy (výše uvedený rozsudek Handlbauer, bod 26).
- 19 Je tedy třeba určit, zda čl. 27 odst. 3 a 4 nařízení č. 882/2004 a příloha IV oddíl B uvedeného nařízení ponechávají v souvislosti se stanovením minimálních sazeb uvedeným v těchto ustanoveních členským státům určitý prostor pro uvážení, nebo zda od nich vyžadují přijetí dodatečných prováděcích opatření.

- 20 V tomto ohledu je třeba připomenout, že čl. 27 odst. 3 nařízení č. 882/2004 stanoví, že poplatky, které členské státy na základě tohoto nařízení vybírají, nesmějí být nižší než minimální sazby uvedené zejména v příloze IV oddílu B uvedeného nařízení.
- 21 Dále je nutné konstatovat, že nařízení č. 882/2004 ve své příloze IV oddílu B stanoví minimální sazby pro různé druhy zvířat, které vzhledem ke své přesnosti a úplnosti nevyžadují přijetí žádných dodatečných prováděcích opatření ze strany členských států.
- 22 Z toho plyne, že takto stanovené minimální sazby je nutné považovat za spodní hranice sazeb, od nichž se členské státy v zásadě nesmí odchýlit.
- 23 Okolnost, že poplatky vybírané členskými státy podle čl. 27 odst. 4 písm. a) nařízení č. 882/2004 nesmějí převyšovat náklady vynaložené odpovědnými příslušnými orgány v souvislosti s kontrolami, nemůže vyvrátit výše uvedený výklad, protože uvedené ustanovení je potřeba chápat tak, že stanovuje maximální sazbu pouze pro nepaušální poplatky, které mohou členské státy vybírat.
- 24 Naopak v případě poplatků stanovených podle čl. 27 odst. 4 písm. b) nařízení č. 882/2004, to znamená na základě paušální sazby, se uvedená maximální sazba neuplatní.
- 25 Zaprvé je totiž u poplatků, jejichž paušální sazby jsou stanoveny na základě nákladů vynaložených příslušnými orgány za určitou dobu, potřeba připomenout, že výše

uvedených nákladů již byla při stanovení těchto sazeb zohledněna. Navíc, jak již Soudní dvůr rozhodl, poplatek stanovený paušálně ze své podstaty v některých případech převyšuje skutečné náklady na opatření, která financuje, a v jiných případech je nižší než tyto skutečné náklady (rozsudek ze dne 19. března 2009, Komise v. Německo, C-270/07, Sb. rozh. s. I-1983, bod 32).

²⁶ Zadruhé je v případě poplatků, které byly stanoveny jako minimální částky uvedené v příloze IV oddíle B nařízení č. 882/2004, potřeba konstatovat, že unijní zákonodárce tyto částky stanovil, aniž jakýmkoli způsobem zmínil náklady skutečně vynaložené příslušnými orgány. Tyto náklady tedy v zásadě nemohou být členskými státy zohledněny za účelem obecného snížení uvedených poplatků na úroveň, která je nižší než ta, která je stanovena příloze IV oddíle B nařízení č. 882/2004.

²⁷ Výklad, podle něhož členské státy v zásadě nemají možnost odchýlit se obecně a na základě své diskreční pravomoci od minimálních sazeb uvedených v příloze IV oddíle B nařízení č. 882/2004, je potvrzen okolností, že i využití možnosti stanovené v čl. 27 odst. 6 uvedeného nařízení, která uvedeným státům dovoluje stanovit pro určitý podnik výši poplatku za úřední kontrolu na úrovni, která je nižší než úroveň minimálních sazeb stanovených v uvedené příloze, podléhá určitým podmínkám. V situaci, jako je ta, již popisuje předkládající soud, tedy ustanovení čl. 27 odst. 6 nařízení č. 882/2004, členskému státu nedovoluje stanovit dotčené poplatky na nižší úrovni, než jsou minimální sazby stanovené v příloze IV oddíle B uvedeného nařízení.

²⁸ Z toho vyplývá, že čl. 27 odst. 3 a 4 nařízení č. 882/2004, jakož i příloha IV oddíl B uvedeného nařízení neponechává členským státům při stanovování minimálních sazeb uvedených v těchto ustanoveních žádný prostor pro uvážení ani po nich nevyžaduje přijetí prováděcích opatření.

- 29 S ohledem na výše uvedené je třeba na položené otázky odpovědět tak, že čl. 27 odst. 3 a 4 nařízení č. 882/2004 je nutné vykládat v tom smyslu, že členskému státu dovolu­je, aniž musí na vnitrostátní úrovni přijmout prováděcí opatření, vybírat poplatky ve výši minimálních sazeb stanovených v příloze IV oddíle B uvedeného nařízení i tehdy, když jsou náklady, které příslušné orgány vynaložily v souvislosti s hygienickými prohlídkami a kontrolami stanovenými v tomto nařízení, nižší než tyto minimální sazby, a nejsou přitom splněny podmínky stanovené pro použití čl. 27 odst. 6 tohoto nařízení.

K nákladům řízení

- 30 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (pátý senát) rozhodl takto:

Článek 27 odst. 3 a 4 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 je nutné vykládat v tom smyslu, že členskému státu dovolu­je, aniž musí na vnitrostátní úrovni přijmout prováděcí opatření, vybírat poplatky ve výši minimálních sazeb stanovených v příloze IV oddíle B uvedeného nařízení i tehdy, když jsou náklady, které příslušné orgány vynaložily

v souvislosti s hygienickými prohlídkami a kontrolami stanovenými v tomto nařízení, nižší než tyto minimální sazby, a nejsou přitom splněny podmínky stanovené pro použití čl. 27 odst. 6 tohoto nařízení.

Podpisy.