



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
ELEANOR SHARPSTON
přednesené dne 10. září 2015¹

Věc C-301/14

**Pfotenhilfe-Ungarn eV
proti
Ministerium für Energiewende, Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes
Schleswig-Holstein**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Bundesverwaltungsgericht (Německo)]

„Zemědělství — Nařízení (ES) č. 1/2005 — Ochrana zvířat během přepravy — Přeprava zvířat ,v souvislosti s hospodářskou činností‘ — Směrnice 90/425/EHS — Veterinární a zootechnické kontroly v obchodu uvnitř Společenství — ‚Subjekty, které se podílí na obchodu uvnitř Společenství‘ se zvířaty — Neziskové sdružení přepravující opuštěné psy z jednoho členského státu do jiného členského státu za účelem jejich umístění u třetích osob za poplatek“

1. Tato žádost o rozhodnutí o předběžné otázce vychází z řízení probíhajícího před Bundesverwaltungsgericht (Spolkový správní soud, Německo; dále jen „předkládající soud“) mezi německým sdružením na ochranu zvířat Pfotenhilfe-Ungarn a ministerstvem pro energii, zemědělství, životní prostředí a venkov spolkové země Šlesvicko-Holštýnsko (dále jen „ministerstvo“). Pfotenhilfe-Ungarn přepravuje z Maďarska do Německa opuštěné psy za účelem jejich umístění u třetích osob za poplatek. Ministerstvo považuje tuto přepravu a umístování za hospodářskou činnost. Z toho důvodu zastává názor, že Pfotenhilfe-Ungarn nedodrželo požadavky týkající se ohlašování a registrace stanovené německou právní úpravou provádějící směrnici o veterinárních a zootechnických kontrolách² na straně jedné a nařízení o ochraně zvířat během přepravy³ na straně druhé. Pfotenhilfe-Ungarn tvrdí, že daná přeprava není prováděna za účelem dosažení zisku a tudíž namísto toho podléhá méně přísnému režimu stanovenému nařízením o neobchodních přesunech zvířat v zájmovém chovu⁴.

1 — Původní jazyk: angličtina.

2 — Směrnice Rady 90/425/EHS ze dne 26. června 1990 o veterinárních a zootechnických kontrolách v obchodu s některými živými zvířaty a produkty uvnitř Společenství s cílem dotvoření vnitřního trhu (Úř. věst. 1990, L 224, s. 29; Zvl. vyd. 03/10, s. 138), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách“).

3 — Nařízení Rady (ES) č. 1/2005 ze dne 22. prosince 2004 o ochraně zvířat během přepravy a souvisejících činností a o změně směrnice 64/432/EHS a 93/119/ES a nařízení (ES) č. 1255/97 (Úř. věst. 2005, L 3, s. 1) (dále jen „nařízení o ochraně zvířat během přepravy“).

4 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 998/2003/ES ze dne 26. května 2003 o veterinárních podmínkách pro neobchodní přesuny zvířat v zájmovém chovu a o změně směrnice Rady 92/65/EHS (Úř. věst. 2003, L 146, s. 1; Zvl. vyd. 03/39, s. 75) (dále jen „nařízení o neobchodních přesunech zvířat v zájmovém chovu“). Toto nařízení bylo zrušeno nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 576/2013 ze dne 12. června 2013 o neobchodních přesunech zvířat v zájmovém chovu a o zrušení nařízení (ES) č. 998/, kterým se mění příloha II nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 998/2003, pokud jde o seznam zemí a území (Úř. věst. 2013, L 178, s. 1), které se v rozhodném období neuplatňují (viz bod 33 níže). Znění nařízení o neobchodních přesunech zvířat v zájmovém chovu, které je relevantní s ohledem na skutkový stav v původním řízení, je poslední znění nařízení Komise (ES) č. 898/2009 ze dne 25. září 2009 (Úř. věst. 2009, L 256, s. 10).

2. Předkládající soud žádá v první řadě o objasnění otázky, zda se přeprava zvířat, která není motivována dosažením zisku, může přesto uskutečňovat „v souvislosti s hospodářskou činností“ a z tohoto důvodu tak podléhat úpravě v nařízení o ochraně zvířat během přepravy. Předkládající soud se rovněž táže, zda takové sdružení, jako je Pfothenhilfe-Ungarn, za situace, která nastala v původním řízení, představuje „subjekt, který se podílí na obchodu uvnitř Společenství“ se zvířaty ve smyslu směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách (pokud tomu tak je, sdružení podléhá ohlašovacím a registračním požadavkům podle této směrnice).

3. Tato žádost nabízí Soudnímu dvoru příležitost objasnit rozsah a účel různých unijních režimů upravujících přepravu zvířat mezi členskými státy. Z tohoto důvodu začnu vymezením požadavků kladených v rámci těchto rozdílných režimů.

Unijní právo

SFEU

4. Článek 13 SFEU stanoví:

„Při stanovování a provádění politik Unie v oblastech zemědělství, rybolovu, dopravy, vnitřního trhu, výzkumu a technologického rozvoje a vesmíru zohledňují Unie a členské státy plně požadavky na dobré životní podmínky zvířat jako vnímajících bytostí; přitom zohlední právní nebo správní předpisy a zvyklosti členských států spojené zejména s náboženskými obřady, kulturními tradicemi a regionálním dědictvím.“

Nařízení o ochraně zvířat během přepravy

5. Cílem nařízení o ochraně zvířat během přepravy je podle bodu odůvodnění 6 v zásadě předcházení výskytu a šíření infekčních chorob zvířat a zavedení přísnějších požadavků, aby se předešlo bolesti a utrpení a aby se zajistily dobré životní podmínky a zdraví zvířat během přepravy i po ní. Podle bodu odůvodnění 11 mají být ustanovení daného nařízení vykládána a uplatňována v souladu se zásadou, že zvířata nesmějí být přepravována způsobem, při němž by mohlo dojít k jejich zranění nebo zbytečnému utrpení⁵.

6. Bod odůvodnění 12 stanoví, že přeprava pro obchodní účely se neomezuje na případy, kdy dochází k bezprostřední směně peněz, zboží nebo služeb, zahrnuje však zejména případy, ve kterých přímo či nepřímo vzniká finanční zisk nebo se o něj usiluje.

7. Nařízení o ochraně zvířat během přepravy se vztahuje na přepravu živých obratlovců (tedy i psů) prováděnou v rámci Evropské unie (čl. 1 odst. 1), aniž by byly dotčeny veterinární předpisy EU (čl. 1 odst. 4). Článek 1 odst. 5 nicméně upřesňuje, že se nařízení nevztahuje mimo jiné na přepravu zvířat, která se neuskutečňují v souvislosti s hospodářskou činností⁶.

5 — Viz také čl. 3 první odstavec.

6 — Znění čl. 1 odst. 5 se liší od původního návrhu Komise na omezení působnosti nařízení o ochraně zvířat během přepravy na přepravu „pro obchodní účely“. Viz čl. 1 odst. 1 návrhu nařízení Rady o ochraně zvířat během přepravy a souvisejících činnostech a o změně směrnice 64/432/EHS a 93/119/ES, COM (2003) 425 final.

8. Článek 2 písm. m) definuje „dlouhotrvající cestu“ jako cestu trvající více než osm hodin počínaje okamžikem pohybu prvního zvířete zásilkou. Podle čl. 2 písm. w) se rozumí „přepřavou“ přesun zvířat prováděný jedním nebo více dopravními prostředky a související činnosti, včetně nakládky, vykládky, překládky a odpočinku, dokud není dokončena vykládka zvířat v místě určení. Článek 2 písm. x) definuje „dopravce“ jako fyzickou nebo právnickou osobu, která přepravuje zvířata na svůj vlastní účet nebo na účet třetí osoby.

9. Podle prvního odstavce článku 3 nesmí nikdo provádět ani nařídít přepravu zvířat způsobem, který jim může přivodit zranění nebo zbytečné utrpení. Druhý odstavec vymezuje řadu obecných podmínek pro přepravu zvířat, jejichž účelem je minimalizace zátěže při přepravě pro dotčená zvířata.

10. Nařízení o ochraně zvířat během přepravy stanoví požadavky týkající se mimo jiné: i) přepravních dokladů (článek 4); ii) povinností při plánování přepravy zvířat (článek 5); iii) oprávnění působit jako přepravce včetně povolení pro dlouhotrvající cesty (články 6 a 10 až 12); iv) předchozích kontrol a schválení dopravních prostředků, zejména pro dlouhotrvající cesty (článek 7); v) povinností chovatelů zvířat v místě odeslání, překládky nebo určení sloužící k zajištění dodržování určitých technických pravidel s ohledem na zvířata a povinností chovatelů zvířat v místě překládky nebo určení v rámci kontroly všech zvířat za účelem určení, zda jsou nebo byla přepravována po dlouhou dobu (článek 8); vi) namátkových nebo cílených kontrol, které provádí příslušný orgán kdykoli během dlouhotrvající cesty (článek 15); a vii) osvědčení o schválení silničních dopravních prostředků používaných pro dlouhotrvající cesty (článek 18).

11. Podle čl. 6 odst. 3 musí být zvířata přepravována v souladu s technickými pravidly stanovenými v příloze I. Tato pravidla zejména stanoví, že poraněná zvířata a zvířata s fyziologickými potížemi nebo patologickými stavy se nepovažují za způsobilá k přepravě (příloha I, kapitola I, bod 2). Dopravní prostředky, kontejnery a jejich vybavení musí být navrženy, konstruovány, udržovány a provozovány tak, aby se předešlo zranění a utrpení a zajistila bezpečnost zvířat; zvířata byla chráněna před nepříznivým počasím, vysokými teplotami a nepříznivými změnami klimatických podmínek; byly čisté a dezinfikovány; bylo zajištěno, že lze udržet kvalitu a množství vzduchu odpovídající přepravovanému druhu zvířat; a podlaha nebyla kluzká a minimalizovala prosakování moči a výkalů (příloha I, kapitola II, bod 1.1). Uvnitř oddělení pro zvířata musí být dostatek prostoru a na všech podlažích musí být zajištěno dostatečné proudění vzduchu nad zvířaty, když stojí v přirozeném postoji, aniž by byl omezen jejich přirozený pohyb (příloha I, kapitola II, bod 1.2).

12. Technická pravidla rovněž zakazují zejména bití nebo kopání zvířat, jejich zvedání nebo tahání za hlavu, uši, rohy, končetiny, ocas nebo srst nebo za použití poháněčů nebo jiných pomůcek se špičatými konci (příloha I, kapitola III, bod 1.8). Se zvířaty významně odlišné velikosti nebo různého stáří, se samci v říji a samicemi a se zvířaty navzájem nepřátelskými je navíc nutno zacházet odděleně a přepravovat je odděleně (příloha I, kapitola III, bod 1.12). Přepravování psi a kočky musí být nakrmeni v intervalech nejvýše 24 hodin a napájeni v intervalech nejvýše osmi hodin, v souladu s jasnými písemnými pokyny o krmení a napájení (příloha I, kapitola V, bod 2.2).

Směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách

13. Cílem směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách je dotvoření vnitřního trhu. Směrnice nahrazuje překážky volného pohybu zvířat a zemědělských produktů vzniklé v důsledku veterinárních a zootechnických kontrol dříve prováděných vnitrostátními orgány na vnitřních hranicích Společenství⁷ harmonizovaným systémem veterinárních a zootechnických kontrol v místě původu (nebo v místě odeslání) a v místě určení⁸.

7 — Bod odůvodnění 2 směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách. Cílem veterinárních kontrol je v zásadě ochrana zdraví lidí nebo zvířat, zatímco zootechnické kontroly mají za cíl přímé nebo nepřímé zlepšení plemene zvířat. Viz čl. 2 odst. 1 a 2 směrnice.

8 — Bod odůvodnění 5.

14. Podle prvního odstavce článku 1 členské státy nadále nesmí provádět veterinární kontroly na hranicích u živých zvířat nebo produktů, na které se vztahují mimo jiné směrnice uvedené v příloze A, nýbrž musí namísto toho zajistit, aby byly prováděny v souladu s danou směrnicí. Příloha A odkazuje především na směrnici Rady 91/628/EHS⁹, která se vztahovala na psy. Tento odkaz je nyní třeba chápat jako odkaz na nařízení o ochraně zvířat během přepravy, kterým byla daná směrnice zrušena a nahrazena a které se rovněž vztahuje na psy¹⁰. Proto se na psy vztahuje i směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách.

15. Čtvrtý odstavec článku 1 stanoví, že směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách se nepoužije na veterinární kontroly pohybu mezi členskými státy zvířat v zájmovém chovu, doprovázených fyzickou osobou a podléhajících její odpovědnosti, jestliže takový pohyb není předmětem obchodní transakce.

16. Článek 2 odst. 3 definuje „obchod“ jako „obchod mezi členskými státy ve smyslu čl. 9 odst. 2 [EHS; nyní čl. 28 odst. 2 SFEU]“¹¹.

17. Podle čl. 3 odst. 1 musí členské státy zajistit, aby se u zvířat, na něž se vztahuje směrnice, obchodovalo pouze s těmi, které splní řadu podmínek. Daná zvířata musí především vyhovovat požadavkům odpovídajících směrnic uvedených v příloze A a musejí pocházet z hospodářství, středisek nebo organizací podléhajících pravidelným úředním veterinárním kontrolám. Během přepravy s nimi musejí být přepravovány veterinární osvědčení a/nebo jakékoli jiné dokumenty podle ustanovení směrnic uvedených v příloze A, vystavené úředním veterinárním lékařem hospodářství, střediska nebo organizace původu.

18. Podle čl. 4 odst. 1 musí členské státy odeslání učinit nezbytná opatření k zajištění zejména toho, aby zvířata, na něž se vztahuje směrnice, byla z veterinárního hlediska kontrolována v zásadě způsobem stejně pečlivým, jako kdyby byla určena na vnitrostátní trh, a aby byla přepravována ve vhodných dopravních prostředcích dostatečně zajišťujících dodržování hygienických pravidel.

19. Podle druhého pododstavce čl. 5 odst. 1 písm. a) může příslušný orgán členského státu určení zejména provádět kontroly v průběhu přepravy zvířat, pokud má k dispozici informace, které ho vedou k podezření, že došlo k porušení některého z požadavků podle článku 3.

20. Článek 12 vyžaduje, aby členské státy mimo jiné zajistily, že všechny subjekty, které se podílejí na obchodu uvnitř Společenství se zvířaty, na něž se vztahuje směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách, budou povinny se na žádost příslušného orgánu předem zapsat do úředního záznamu a aby vedly záznamy o dodávkách.

9 — Směrnice Rady ze dne 19. listopadu 1991 o ochraně zvířat během přepravy a o změně směrnic 90/425/EHS a 91/496/EHS (Úř. věst. 1991, L 340, s. 17).

10 — Článek 1 odst. 1 a článek 33 nařízení o ochraně zvířat během přepravy.

11 — Podle čl. 28 odst. 2 SFEU se zákaz vývozních a dovozních cel a všech poplatků s rovnocenným účinkem (článek 30 SFEU), jakož i článek 33 SFEU týkající se spolupráce v oblasti cel týkají „výrobků, které pocházejí z členských států, jakož i těch výrobků pocházejících ze třetích zemí, které jsou v členských státech ve volném oběhu“.

Směrnice o zdraví zvířat v obchodu

21. Směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách byla doplněna směrnicí Rady 92/65/EHS ze dne 13. července 1992 o veterinárních předpisech pro obchod se zvířaty, spermatem, vajíčky a embryi uvnitř Společenství a jejich dovoz do Společenství, pokud se na ně nevztahují zvláštní veterinární předpisy Společenství uvedené v příloze A oddíle I směrnice 90/425/EHS¹². Cílem dané směrnice je liberalizace obchodu se zvířaty a výrobky živočišného původu, aniž by bylo dotčeno použití případných ochranných opatření¹³.

22. Podle prvního odstavce článku 1 směrnice o zdraví zvířat v obchodu stanoví veterinární pravidla pro uvádění na trh mimo jiné zvířat kromě skotu, prasat, ovcí a koz, koňovitých, drůbeže, ryb a mušlí¹⁴. Použije se tudíž i na uvádění na trh u psů.

23. Článek 2 odst. 1 písm. a) stanoví, že pojem „obchod“ má stejný význam jako v čl. 2 odst. 3 směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách¹⁵.

24. První odstavec článku 3 vyžaduje, aby členské státy zajistily, že obchod s dotčenými zvířaty nebude zakázán nebo omezen z jiných veterinárních důvodů, než které vyplývají z použití dané směrnice nebo z právních předpisů Společenství či zejména z případně přijatých ochranných opatření.

25. Podle článku 4 a čl. 10 odst. 2 mohou být psi předmětem obchodu v zásadě pouze tehdy, jsou-li splněny určité podmínky. Především musí vyhovovat požadavkům uvedeným v článku 5 nařízení o neobchodních přesunech zvířat v zájmovém chovu¹⁶. Osvědčení provázející dané psy musí potvrzovat, že 24 hodin před odesláním zvířat provedl veterinární lékař zmocněný příslušným orgánem klinické vyšetření, při němž se ukázalo, že jsou zvířata v dobrém zdravotním stavu a jsou schopna snést přepravu do místa určení. Psi navíc musí pocházet z hospodářství nebo obchodních podniků zaregistrovaných u příslušného orgánu. Tato hospodářství nebo obchodní podniky se zaváží především: i) nechávat zvířata pravidelně prohlížet příslušným orgánem v souladu s čl. 3 odst. 3 směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách; ii) hlásit příslušnému orgánu propuknutí určitých chorob; iii) uvádět na trh pro účely obchodu pouze zvířata, která nejeví příznaky chorob a která pocházejí z hospodářství nebo pásem, na která se nevztahují žádné zákazy vydané z veterinárních důvodů, a iv) vyhovět požadavkům zajišťujícím dobré životní podmínky držených zvířat.

26. Článek 12 odst. 3 stanoví, že pro obchodní účely se článek 12 směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách použije mimo jiné na obchodní zástupce, kteří trvale nebo příležitostně chovají psy.

Nařízení o neobchodních přesunech zvířat v zájmovém chovu

27. Článek 1 nařízení o neobchodních přesunech zvířat v zájmovém chovu stanoví veterinární podmínky pro neobchodní přesuny zvířat v zájmovém chovu a pravidla pro kontroly těchto přesunů.

12 — Úř. věst. 1992, L 268, s. 54 (dále jen „směrnice o zdraví zvířat při obchodování“), v rozhodném období v rámci původního řízení ve znění směrnice Rady 2008/73/ES ze dne 15. července 2008, kterou se zjednodušují postupy tvorby seznamů a zveřejňování informací ve veterinární a zootechnické oblasti a mění směrnice 64/432/EHS, 77/504/EHS, 88/407/EHS, 88/661/EHS, 89/361/EHS, 89/556/EHS, 90/426/EHS, 90/427/EHS, 90/428/EHS, 90/429/EHS, 90/539/EHS, 91/68/EHS, 91/496/EHS, 92/35/EHS, 92/65/EHS, 92/66/EHS, 92/119/EHS, 94/28/ES, 2000/75/ES, rozhodnutí 2000/258/ES a směrnice 2001/89/ES, 2002/60/ES a 2005/94/ES (Úř. věst. 2008, L 219, s. 40).

13 — Bod odůvodnění 9.

14 — Viz také bod odůvodnění 4 a 5.

15 — Viz bod 16 výše.

16 — Viz bod 29 níže.

28. Článek 3 písm. a) definuje „zvířata v zájmovém chovu“ jako „zvířata druhů uvedených v příloze I, která doprovázejí své majitele nebo fyzickou osobu, jež za tato zvířata během přesunu jménem majitele odpovídá, a která nemají být prodána ani předána jinému majiteli“. Část A přílohy I se týká zejména psů. Podle čl. 3 písm. c) se „přesunem“ rozumí „jakýkoli přesun zvířete v zájmovém chovu mezi členskými státy nebo jeho dovoz či opětovný dovoz ze třetí země na území Společenství“.

29. Podle čl. 5 odst. 1 musí být zvířata v zájmovém chovu při přesunu identifikována zřetelně čitelným tetováním nebo elektronickým systémem identifikace a provázena pasem, který vystavil veterinární lékař jmenovaný příslušným orgánem a který potvrzuje zejména očkování proti vzteklině.

Německé právo

30. Ustanovení § 4 Binnenmarkt-Tierseuchenschutzverordnung (nařízení o ochraně před zvířecími nákazami na vnitřním trhu, dále jen „nařízení o ochraně před zvířecími nákazami“), které provádí do německého práva čl. 12 písm. a) směrnice o veterinárních a zootecnických kontrolách, v podstatě stanoví, že každý, kdo má v úmyslu pro obchodní účely („gewerbsmäßig“) převážet nebo dovážet zvířata v rámci Unie, musí svůj úmysl v tomto smyslu oznámit příslušnému orgánu. Příslušný orgán poté tyto osoby zapíše a přidělí jim registrační číslo.

Skutkové okolnosti, řízení a předběžné otázky

31. Pfotenhilfe-Ungarn je sdružením na ochranu zvířat zapsaným v Německu. Z hlediska německého daňového práva se jedná o obecně prospěšnou společnost.

32. Činnost Pfotenhilfe-Ungarn zahrnuje umísťování opuštěných psů pocházejících ze zařízení na ochranu zvířat v Maďarsku u nových chovatelů v Německu. Pfotenhilfe-Ungarn na svých internetových stránkách zveřejňuje inzeráty týkající se psů, které je nutno takto umístit. Osoba, která má zájem o adopci psa, uzavře s Pfotenhilfe-Ungarn „ochrannou smlouvu“, v níž se zaváže k zodpovědné péči o dané zvíře a k zaplacení poplatku tomuto sdružení (obvykle ve výši 270 eur). Tento poplatek představuje příspěvek na náklady, které vzniknou Pfotenhilfe-Ungarn při péči o dané psy a při jejich přepravě do nových domovů. Členové Pfotenhilfe-Ungarn přepraví psy, kteří mají být umístěni v Německu, a předají je jejich novým chovatelům. K převodu vlastnictví nedochází. Pfotenhilfe-Ungarn má nárok na vrácení zvířete, pokud nový chovatel poruší ochrannou smlouvu. Na jednání Pfotenhilfe-Ungarn vysvětlilo, že noví chovatelé se zavazují především k tomu, že nechají u nich umístěného psa vykastrovat a že jej nepředají třetí osobě. Je-li nutné nemocného nebo starého psa utratit, je nový chovatel povinen nejprve kontaktovat Pfotenhilfe-Ungarn a vyžádat si jeho svolení.

33. Dne 29. prosince 2009 Pfotenhilfe-Ungarn přepravilo z Maďarska do Německa skupinu 39 psů. Ministerstvo zjistilo, že u jednoho z těchto psů chybí doklad o zdravotním stavu a očkování. Z tohoto důvodu zaslalo místně příslušnému veterinárnímu úřadu oběžník, v němž mu uložilo, aby vyšetřil všechna zvířata přepravená v této zásilce. Na námitky Pfotenhilfe-Ungarn ministerstvo odpovědělo, že přeprava a umísťování psů prováděné tímto sdružením představují hospodářskou činnost. V důsledku toho musí sdružení plnit registrační a ohlašovací povinnosti stanovené v ustanovení § 4 nařízení o ochraně před zvířecími nákazami a v nařízení o ochraně zvířat během přepravy.

34. Žaloba Pfothenhilfe-Ungarn proti rozhodnutí ministerstva je nyní předmětem řízení o opravném prostředku „Revision“ před předkládajícím soudem, který přerušil řízení a požádal o rozhodnutí o následujících předběžných otázkách:

- „1. Jedná se o přepravu zvířat, která se neuskutečňuje v souvislosti s hospodářskou činností ve smyslu čl. 1 odst. 5 nařízení [o ochraně zvířat během přepravy], pokud je tato přeprava uskutečňována sdružením na ochranu zvířat uznaným jako obecně prospěšná společnost a pokud slouží k umístování opuštěných psů u třetích osob za úplatu („poplatek“), která
- a) nepostačuje k pokrytí nákladů sdružení na zvíře, jeho přepravu a umístění, nebo postačuje pouze k pokrytí těchto nákladů, nebo
 - b) přesahuje výši těchto nákladů, avšak dosažený zisk slouží k financování nepokrytých nákladů na umístění jiných opuštěných zvířat, nákladů na opuštěná zvířata či jiných projektů na ochranu zvířat?
2. Musí být sdružení na ochranu zvířat uznané jako obecně prospěšná společnost považováno za subjekt, který se podílí na obchodu uvnitř Společenství ve smyslu článku 12 [směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách], pokud přiváží do Německa opuštěné psy a umísťuje je u třetích osob za úplatu („poplatek“), která
- a) nepostačuje k pokrytí nákladů sdružení na zvíře, jeho přepravu a umístění, nebo postačuje pouze k pokrytí těchto nákladů,
 - b) přesahuje výši těchto nákladů, avšak dosažený zisk slouží k financování nepokrytých nákladů na umístění jiných opuštěných zvířat, nákladů na opuštěná zvířata či jiných projektů na ochranu zvířat?“

35. Písemná vyjádření předložily Pfothenhilfe-Ungarn, ministerstvo, rakouská a italská vláda a Evropská komise. Pfothenhilfe-Ungarn, ministerstvo a Komise přednesly rovněž vyjádření na jednání konaném dne 3. června 2015.

Posouzení

Úvodní poznámky

36. Předkládající soud v zásadě žádá o objasnění otázky, zda musí pojmy „hospodářská činnost“ v čl. 1 odst. 5 nařízení o ochraně zvířat během přepravy a „subjekt...kter[ý] se podíl[í] na obchodu uvnitř Společenství“ v článku 12 směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách nezbytně zahrnovat i účel dosažení zisku.

37. Pro odpověď na tuto zásadní otázku není nutné, aby Soudní dvůr určoval, co přesně ve skutečnosti pokrývá poplatek, který Pfothenhilfe-Ungarn obdrží za každého umístěného psa. Předběžné otázky naznačují, že poplatek může být nižší než náklady, které sdružení vzniknou v souvislosti s chovem konkrétního psa, péčí o něho a jeho přepravou k novému chovateli nebo že může být ve výši, která postačuje pouze k pokrytí těchto nákladů. Poplatek může být rovněž vyšší než dané náklady, v tomto případě pak přebytek slouží k financování nepokrytých nákladů na umístění jiných opuštěných psů, nákladů na opuštěná zvířata či jiných projektů na ochranu zvířat. Rozhodnutí o této skutkové otázce náleží vnitrostátnímu soudu, bude-li třeba.

38. Pfothenhilfe-Ungarn dále tvrdí, že výsledek rozhodnutí o předběžné otázce bude mít pravděpodobně dopad na její status obecně prospěšné společnosti podle německého daňového práva. Jediným účelem projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je nicméně poskytnutí pokynů předkládajícímu soudu, jež jsou nezbytné pro efektivní vyřešení projednávaného sporu¹⁷. To zahrnuje vyjasnění rozsahu působnosti nařízení o ochraně zvířat během přepravy a směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách, nikoli však zkoumání následků, které by daný výklad mohl mít pro Pfothenhilfe-Ungarn mimo kontext původního řízení.

39. Konečně akty unijního sekundárního práva, které jsem popsala výše¹⁸, upravují v zásadě dva druhy situací, z nichž každá podléhá rozdílnému režimu. První z nich se týká přesunů zvířat v zájmovém chovu, které doprovázejí své majitele nebo fyzickou osobu, jež za tato zvířata během jejich přesunu jménem majitele odpovídá. Tyto přesuny upravuje nařízení o neobchodních přesunech zvířat v zájmovém chovu, kromě případů, kdy je zvíře přepravováno za účelem prodeje nebo předání novému majiteli¹⁹. Druhá situace se týká přeshraničního přesunu zvířat v souvislosti s obchodními transakcemi. Ty podléhají mnohem přísnějším pravidlům obsaženým v nařízení o ochraně zvířat během přepravy, ve směrnici o veterinárních a zootechnických kontrolách a směrnici o zdraví zvířat v obchodu.

40. Základní účel tohoto rozdělení je podle mého názoru dvojitý.

41. Zaprvé, jak již Komise vysvětlila na jednání, přeshraniční přesun zvířat prováděný jejich majiteli obvykle zahrnuje méně kontaktu s ostatními zvířaty a osobami než přeprava zvířat v souvislosti s obchodními transakcemi. Proto je riziko šíření nakažlivých chorob v těchto případech nižší a není nutné na tyto přesuny uplatňovat směrnici o veterinárních a zootechnických kontrolách a směrnici o zdraví zvířat v obchodu²⁰.

42. Zadruhé platí domněnka, že majitel zvířete v zájmovém chovu bude své zvíře přepravovat způsobem, při kterém by nemělo dojít ke zranění nebo zbytečnému utrpení zvířete. Unijní zákonodárce proto dospěl k názoru, že není nutné uplatňovat nařízení o ochraně zvířat během přepravy na tyto přesuny²¹.

43. Zákonodárce se zjevně nezabýval konkrétní úpravou situace neziskových sdružení, které se jako Pfothenhilfe-Ungarn zabývají ochranou zvířat v podobě jejich přepravy a umístování u nových chovatelů za poplatek.

44. Zdá se mi zřejmé, ať již budou odpovědi na předběžné otázky jakékoli, že některé důsledky této legislativní mezery nebudou zcela šťastné. Bude-li nutné vyhovět podrobným požadavkům v nařízení o ochraně zvířat během přepravy a ve směrnici o veterinárních a zootechnických kontrolách, může dodatečná finanční a administrativní zátěž kladená na sdružení, jako je Pfothenhilfe-Ungarn, omezit jejich schopnost podporovat dobré životní podmínky zvířat v dosavadním rozsahu. Pokud se dané požadavky neuplatní, existuje riziko, že zvířata mohou být přepravována za podmínek, jež mohou vést k šíření chorob a negativně ovlivňovat zdraví zvířat (a lidí) a jejich dobré životní podmínky.

17 — Viz mimo jiné rozsudek Soudního dvora ze dne 16. prosince 1981, Foglia v. Novello, C-244/80, EU:C:1981:302, bod 18; a ze dne 27. února 2014, Pohotovosť, C-470/12, EU:C:2014:101, bod 29.

18 — Viz body 5 až 29 výše.

19 — Článek 3 písm. a) nařízení o neobchodních přesunech zvířat v zájmovém chovu.

20 — Musím nicméně poznamenat, že nařízení č. 576/2013 nyní podrobuje neobchodní přesuny zvířat v zájmovém chovu u druhů, které se mohou nakazit vzteklinou (včetně psů), přísnějším veterinárním požadavkům než předchozí nařízení o neobchodních přesunech zvířat v zájmovém chovu.

21 — Vnitrostátní pravidla trestající týrání zvířat nicméně mohou (a měla by být) být uplatněna, pokud konkrétní majitel zvířete v zájmovém chovu přepravuje zvíře způsobem, který tuto domněnku vyvrací.

První otázka: přeprava zvířat „v souvislosti s hospodářskou činností“ ve smyslu čl. 1 odst. 5 nařízení o ochraně zvířat během přepravy

45. Nařízení o ochraně zvířat během přepravy upravuje pouze přepravu, která probíhá „v souvislosti s hospodářskou činností“²². Představuje umístovací činnost Pfothenhilfe-Ungarn jako celek (tj. shromažďování opuštěných psů, poskytování nezbytné péče těmto psům, nabízení psů, jež mají být umístěni, na internetových stránkách, uzavírání ochranných smluv a přeprava psů k jejich novým chovatelům za poplatek) „hospodářskou činností“, i pokud není prováděna za účelem dosažení zisku?

46. Ačkoli pojem „hospodářská činnost“ nemusí mít v rámci unijního práva všude stejný význam²³, Soudní dvůr v řadě případů konstatoval, že činnost může být hospodářská, i pokud osoba, která ji vykonává, neusiluje o dosažení zisku.

47. Podle ustálené judikatury tudíž činnosti spočívající v nabízení zboží nebo služeb na trhu spadají do oblasti působnosti pravidel hospodářské soutěže stanovených ve Smlouvách²⁴. Skutečnost, že osoba nesleduje cíl dosahování zisku, nebrání této osobě, aby byla „podnikem“, na který se mimo jiné vztahují zákazy protisoutěžních dohod nebo státních podpor, pokud daná osoba nabízí na trhu zboží nebo služby, které jsou v soutěžním vztahu se zbožím nebo službami jiných subjektů sledujících cíl dosahování zisku²⁵. Jak uvedl generální advokát Jacobs, základním testem pro posuzování, zda je určitá činnost svou povahou hospodářská a zda tudíž podléhá unijním pravidlům pro hospodářskou soutěž, je otázka, „zda by *mohla*, alespoň teoreticky, být prováděna soukromým podnikem za účelem dosahování zisku“²⁶.

48. Soudní dvůr zaujal podobný přístup i v jiných souvislostech. Například skutečnost, že subjekt, jemuž je zadávána veřejná zakázka, má právní formu sdružení soukromého práva a že jeho účelem není dosažení zisku, mu nebrání v tom, aby vykonával hospodářskou činnost. Pro účely uplatnění unijního práva v oblasti veřejných zakázek jsou tyto okolnosti proto irelevantní²⁷. Obdobně skutečnost, že se osoba zabývá činností, jejímž účelem není dosažení zisku, sama o sobě nestačí, aby takové činnosti byly zbaveny své hospodářské povahy a vyňaty z působnosti unijního práva v oblasti volného pohybu služeb²⁸. Stejně tak danou osobu neosvobozuje od plnění požadavků unijního práva v oblasti zajištění práv zaměstnanců v případě převodu podniků²⁹. Z první věty čl. 9 odst. 1 směrnice o DPH³⁰ rovněž jasně vyplývá, že se daná směrnice v zásadě použije bez ohledu na to, zda je určitá činnost vykonávána za účelem dosažení zisku. Podle tohoto ustanovení se „osobou povinnou k dani“

22 — Článek 1 odst. 5.

23 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 18. července 2006, Meca-Medina a Majcen v. Komise, C-519/04 P, EU:C:2006:492, body 31 až 33. Pro analýzu pojmu „hospodářská činnost“ v rámci různých unijních politik viz Odudu, O. „Economic Activity as a Limit to Community Law“, in Barnard, C., Odudu, O. (Eds), *The Outer Limits of European Union Law*, Oxford, Hart Publishing, 2009, s. 225–243.

24 — Viz mimo jiné rozsudek Soudního dvora ze dne 16. června 1987, Komise v. Itálie, C-118/85, EU:C:1987:283, bod 3; ze dne 18. června 1998, Komise v. Itálie, C-35/96, EU:C:1998:303, bod 36; a ze dne 12. září 2000, Pavlov a další, C-180/98 až C-184/98, EU:C:2000:428, bod 75.

25 — Viz mimo jiné rozsudek Soudního dvora ze dne 21. září 1999, Albany, C-67/96, EU:C:1999:430, bod 85; ze dne 10. ledna 2006, Cassa di Risparmio di Firenze a další, C-222/04, EU:C:2006:8, bod 123; a ze dne 28. února 2013, Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, C-1/12, EU:C:2013:127, bod 57 a citovaná judikatura.

26 — Stanovisko generálního advokáta Jacobse ve věci AOK-Bundesverband a další, C-264/01, C-306/01, C-354/01 a C-355/01, EU:C:2003:304, bod 27 (kurziva provedena autorkou stanoviska). Soudní dvůr dospěl k názoru, že povinné nemocenské pojištění a pojištění v mateřství danou podmínku *nesplňuje*, neboť je založeno na zásadě národní solidarity a je v celkém rozsahu neziskové: viz rozsudek Soudního dvora ze dne 17. února 1993, Poucet a Pistre, C-159/91, EU:C:1993:63, body 18 a 19.

27 — Viz nedávný rozsudek Soudního dvora ze dne 19. června 2014, Centro Hospitalar de Setúbal a SUCH, C-574/12, EU:C:2014:2004, bod 33 a citovaná judikatura.

28 — Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 24. března 1994, H. M. Customs and Excise v. Schindler, C-275/92, EU:C:1994:119, body 35 a 36; ze dne 12. července 2001, Smits a Peerbooms, C-157/99, EU:C:2001:404, body 50 až 59; a ze dne 18. prosince 2007, Jundt, C-281/06, EU:C:2007:816, bod 33.

29 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. června 1994, Komise v. Spojené království, C-382/92, EU:C:1994:233, body 44 a 45.

30 — Směrnice Rady 2006/112/ES ze dne 28. listopadu 2006 o společném systému daně z přidané hodnoty (Úř. věst. 2006, L 347, s. 1).

rozumí „jakákoliv osoba, která na jakémkoli místě vykonává samostatně ekonomickou činnost, a to bez ohledu na účel nebo výsledky této činnosti“. Článek 132 písm. l) a m) směrnice o DPH, které osvobozují od daně určité činnosti neziskových organizací, daný závěr rovněž podporují. Pokud by uvedené činnosti nebyly hospodářskými činnostmi, nepotřebovaly by zvláštní osvobození od daně³¹.

49. Znění i kontext čl. 1 odst. 5, jakož i účel nařízení o ochraně zvířat během přepravy podporují názor, že pojem „hospodářská činnost“ v daném ustanovení není nutné vykládat odlišně od jeho běžného významu v unijním právu.

50. Zprvč čl. 1 odst. 5 nerozlišuje mezi hospodářskými činnostmi, jejichž cílem je finanční zisk a mezi těmi, u kterých tomu tak není, když uvádí, že nařízení „se nevztahuje na přepravu zvířat, která se neuskutečňuje v souvislosti s hospodářskou činností“. Rovněž nepoužívá pojem „přeprava pro obchodní účely“.

51. Bod odůvodnění 12 nařízení o ochraně zvířat během přepravy dále pouze vysvětluje, že pojem „přeprava pro obchodní účely“ je třeba vykládat široce. Pro výklad pojmu „hospodářská činnost“ v čl. 1 odst. 5 daného nařízení proto neposkytuje užitečná vodítka.

52. Bod odůvodnění 21 naopak spíše naznačuje, že některé činnosti, jejichž cílem není dosažení zisku, mohou být přesto „hospodářské“ ve smyslu čl. 1 odst. 5. Slovy daného bodu odůvodnění jsou evidovány koňovití často přepravováni „pro neobchodní účely“, např. k soutěži, dostihům, kulturním událostem nebo k chovu. Na základě toho se lze odchýlit od určitých (ale nikoli všech) ustanovení nařízení o ochraně zvířat během takové přepravy. Je tedy zřejmé, že k přepravě zvířat „pro neobchodní účely“ může docházet „v souvislosti s hospodářskou činností“. V opačném případě by totiž nebyly nutné výslovné odchylky.

53. Omezení působnosti nařízení o ochraně zvířat během přepravy na hospodářské činnosti vykonávané za účelem dosažení zisku by navíc představovalo riziko ohrožení hlavního cíle právní úpravy v podobě ochrany zvířat během přepravy³². V situaci, která vedla k původnímu řízení, byl značný počet psů přepravován přes vnitřní hranice Unie v rámci jedné zásilky. Daná zvířata mohla být tudíž vystavena alespoň některým rizikům z hlediska svého zdraví a dobrých životních podmínek, jejichž úprava je cílem nařízení o ochraně zvířat během přepravy³³. Vzhledem k tomu, že opuštění psi jsou obvykle v horším zdravotním stavu než ostatní psi, jak v zásadě Pfothenhilfe-Ungarn, jakož i Komise uvedly na jednání, zdá se mi, že daná rizika nelze opomíjet.

54. Nemohu souhlasit ani s tvrzením Pfothenhilfe-Ungarn ve smyslu, že nařízení o ochraně zvířat během přepravy by se nemělo vztahovat na její umístovací činnost pouze z důvodu, že konkrétním účelem sdružení je ochrana zvířat. Daný cíl je rozhodně chvályhodný. Jako takový nicméně nevylučuje možnost – jistě nedobrovolnou – že takové sdružení může přepravovat zvířata způsobem, který by jim mohl způsobit zranění nebo zbytečné utrpení nebo nevědomky zhoršit neodhalenou chorobu.

55. Konečně výklad čl. 1 odst. 5 je slučitelný nejenom s článkem 13 SFEU, ale též s Evropskou úmluvou č. 193 o ochraně zvířat při mezinárodní přepravě (dále jen „Úmluva“), kterou Unie podepsala³⁴ a na kterou odkazuje nařízení o ochraně zvířat během přepravy ve svém odůvodnění³⁵. Přestože přesuny zvířat mezi členskými státy jako takové Úmluva neupravuje³⁶, spolu s nařízením

31 — Pro ilustraci viz nedávný rozsudek Soudního dvora ze dne 19. prosince 2013, *Bridport a West Dorset Golf Club*, C-495/12, EU:C:2013:861.

32 — Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 21. prosince 2011, *Danske Svineproducenter*, C-316/10, EU:C:2011:863, bod 44.

33 — Daná rizika by mohla vyplynout například z použití nevhodných dopravních prostředků nebo z porušení technických pravidel týkajících se minimálního prostoru pro každé zvíře a krmení a napájení během přepravy.

34 — Viz rozhodnutí Rady 2004/544/ES ze dne 21. června 2004 o podpisu Evropské úmluvy o ochraně zvířat při mezinárodní přepravě (Úř. věst. 2004 L241, s. 21)

35 — Bod odůvodnění 4.

36 — Článek 1 odst. 1 Úmluvy.

o ochraně zvířat během přepravy v zásadě sledují stejný cíl v podobě zajištění dobrých životních podmínek zvířat během přepravy³⁷. Oba dva nástroje jsou rovněž založeny na stejných zásadách³⁸. Důvodová zpráva k Úmluvě, přijatá Výborem ministrů Rady Evropy dne 11. června 2003, výslovně stanoví, že přeprava v rámci Úmluvy „může být jak pro obchodní, tak i pro neobchodní účely“.

56. Proto jsem dospěla k závěru, že neziskové sdružení přepravuje zvířata „v souvislosti s hospodářskou činností“, pokud je přeprava součástí nabízení zboží nebo služeb na daném trhu. Je tomu tak i v tomto případě?

57. Zdá se mi zřejmé, že neziskové sdružení působí na trhu se zvířaty v zájmovém chovu, pokud vykonává takovou činnost, jaká je předmětem původního řízení. Skutečnost, že výrobky nebo služby mohou do jisté míry uspokojovat stejné potřeby, vede k závěru, že mezi nimi existuje určitý stupeň vzájemné zastupitelnosti³⁹ a že jsou tudíž nabízeny na stejném trhu. Přestože ochranná smlouva uzavřená Pfothenhilfe-Ungarn a daným jednotlivcem nesmí zahrnovat jakýkoli převod vlastnictví⁴⁰, tato osoba se po zaplacení poplatku stává novým chovatelem psa a zavazuje se k poskytování řádné péče. V tomto ohledu se situace zásadně neliší od té, kdy dojde ke koupi psa v chovatelském obchodě. Sdružení, jako je Pfothenhilfe-Ungarn, navíc mohou poskytovat širší nabídku psů různých plemen, stáří a velikostí⁴¹. Činnost v podobě umístování psů u nových chovatelů za poplatek, jež je předmětem původního řízení, a činnost v podobě prodeje psů vykonávaná chovatelskými obchody se tak do určité míry překrývají⁴².

58. Zastávám proto názor, že sdružení, jako je Pfothenhilfe-Ungarn, přepravuje zvířata v souvislosti s hospodářskou činností ve smyslu čl. 1 odst. 5 nařízení o ochraně zvířat během přepravy, pokud přepravuje psy mezi členskými státy za účelem jejich umístění u třetích osob za poplatek, bez ohledu na to, zda je daná činnost provozována za účelem dosažení zisku či nikoli.

Druhá otázka: „obchod uvnitř Společenství“ se zvířaty ve smyslu směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách

59. V rámci své druhé otázky požaduje předkládající soud pokyny k výkladu článku 12 směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách. Pro poskytnutí užitečné odpovědi na danou otázku bude nutné nejprve zjistit, zda se daná směrnice vůbec vztahuje na takové přesuny zvířat, které jsou předmětem původního řízení. Jak již jsem vysvětlila, směrnice se nepoužije na veterinární kontroly přesunů zvířat v zájmovém chovu mezi členskými státy, pokud jsou doprovázena fyzickou osobou, která za ně odpovídá, a jestliže takový pohyb není předmětem obchodní transakce⁴³.

37 — Viz zejména čl. 4 odst. 1 Úmluvy.

38 — Viz například následující ustanovení Úmluvy: článek 5 („Podmínky oprávnění přepravců“), článek 6 („Návrh a konstrukce“ dopravních prostředků), článek 7 („Plánování“ přepravy), článek 9 („Způsobilost k přepravě“) a článek 11 („Odpočinek, napájení a krmení před nakládkou“).

39 — Viz rozsudek Soudního dvora ze dne 19. dubna 2007, De Landtsheer Emmanuel, C-381/05, EU:C:2007:230, bod 30 a citovaná judikatura; a ze dne 18. listopadu 2010, Lidl, C-159/09, EU:C:2010:696, bod 32.

40 — Viz bod 32 výše.

41 — To je zřejmé z internetových stránek Pfothenhilfe-Ungarn: www.pfothenhilfe-ungarn.de/zu_vermitteln.html.

42 — Vzhledem k tomu, že Pfothenhilfe-Ungarn narozdíl od chovatelského obchodu neusiluje o dosažení zisku z umístění psa, nový chovatel tak může za pořízení zvířete zaplatit méně. Oproti nižším zjevným nákladům mu ovšem mohou vzniknout případné další náklady později, pokud bude pes nejasného původu často nemocný nebo bude traumatizován na základě svým dřívějších zkušeností, kdy byl opuštěn.

43 — Bod 15 výše.

60. Ze znění čtvrtého odstavce článku 1 směrnice jasně vyplývá, že toto ustanovení se vztahuje pouze na přesuny zvířat v zájmovém chovu i) doprovázené fyzickou osobou a ii) podléhající její odpovědnosti. Tyto přesuny upravuje nařízení o neobchodních přesunech zvířat v zájmovém chovu, pokud daná zvířata nejsou přepravována za účelem prodeje nebo předání novému majiteli⁴⁴. Jak upozorňuje Komise, odchylka, kterou obsahuje dané ustanovení, se tedy netýká přepravy, za kterou odpovídá právnická osoba (i pokud jsou psi ve skutečnosti přepravováni fyzickou osobou, jako je tomu v původním řízení). Příslušný vnitrostátní soud musí v případě potřeby na základě skutkových okolností rozhodnout, zda Pfothenhilfe-Ungarn (které se zdá být právnickou osobou podle německého práva) zůstalo odpovědné za psy během přepravy až do okamžiku, kdy byli předáni svým novým chovatelům, nebo zda došlo k nějakému vhodnému převodu právní odpovědnosti na fyzickou osobu (nebo osoby), které prováděly přepravu a navazující činnosti⁴⁵.

61. Je takové sdružení, jako je Pfothenhilfe-Ungarn, „subjektem, který se podílí na obchodu uvnitř Společenství“ se zvířaty ve smyslu článku 12 směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách, pokud přepravuje psy mezi členskými státy za účelem jejich umístění u třetích osob za odměnu, ale nikoli za účelem dosažení zisku?

62. Pokud jde zaprvé o znění, není použití slova „Unternehmer“ (německé znění), „επιχειρήσεις“ (řecké znění), „dealers“ (anglické znění), „handelaars“ (nizozemské znění) a „handlare“ (švédské znění) v článku 12 rozhodující. I za předpokladu, že každý z uvedených výrazů automaticky zahrnuje účel dosažení zisku (což je samo o sobě sporné), toto neplatí zjevně pro odpovídající výrazy v jiných jazykových zněních, v nichž bylo dané ustanovení přijato v roce 1990⁴⁶.

63. Pojem „obchod“ má stejný význam ve směrnici o zootechnických kontrolách, jako má v souvislosti s ustanoveními Smlouvy týkajícími se volného pohybu zboží⁴⁷. Tato ustanovení Smlouvy jsou základní prvkem vnitřního trhu, jenž je součástí základů Evropské unie. Pojem „obchod zbožím“ v článku 28 je proto nutné vykládat široce. Ve svém rozsudku Komise v. Itálie Soudní dvůr definoval pojem „zboží“ ve smyslu nynějšího článku 28 SFEU jako „produkty, jejichž cenu lze vyjádřit v penězích a které jako takové mohou být předmětem obchodních transakcí“⁴⁸. Ustanovení o volném pohybu zboží ve Smlouvách se tak v zásadě použijí bez ohledu na to, zda se dotčené zboží přepravuje přes státní hranice za účelem prodeje nebo opětovného prodeje nebo spíše pro osobní užití či spotřebu⁴⁹.

64. *A fortiori* platí, že skutečnost, zda pohyb „zboží“ (včetně zvířat) představuje součást transakce, která sleduje cíl dosažení zisku, je irelevantní z hlediska otázky, zda se na tento pohyb vztahují ustanovení Smlouvy o volném pohybu a tím pádem i článek 12 směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách.

44 — Viz čl. 3 písm. a) nařízení. Podle skutkového stavu v původním řízení nedošlo k formálnímu převodu vlastnictví psů na jejich nové chovatele. V každém jednotlivém případě byla nicméně normálně provedena platba a následně byl pes chovateli „předán“. Toto předání bylo také účelem záchranné akce psa. Za těchto okolností mám za to, že takové předání musí být považováno za „[prodej] nebo [předání] novému majiteli“ ve smyslu tohoto ustanovení.

45 — Z důvodů uvedených níže v bodech 70 a 71 toto nakonec v daném případě nemusí být nezbytné.

46 — Viz zejména španělské znění („Agentes“), dánské znění („Ehrvervsdrivende“) francouzské znění („opérateurs“), italské znění („operatori“) a portugalské znění („operadores“). Viz také rumunské znění („operatorii“).

47 — Článek 2 odst. 3 směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách.

48 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. prosince 1968, Komise v. Itálie, C-7/68, EU:C:1968:51 (kurziva provedena autorkou stanoviska). Daná definice se vztahuje na zvířata v zájmovém chovu. Viz například rozsudek Soudního dvora ze dne 10. září 2009, Komise v. Belgie, C-100/08, EU:C:2009:537, bod 42.

49 — Rozsudek Soudního dvora, Schumacher v. Hauptzollamt Frankfurt am Main-Ost, C-215/87, EU:C:1989:111, bod 22. Viz také stanovisko generálního advokáta Jacobse ve věci Komise v. Belgie, C-2/90, EU:C:1991:344, bod 15 a citovaná judikatura.

65. Účel dané směrnice v podobě nahrazení předchozího systému veterinárních a zootechnických kontrol na vnitřních hranicích Unie harmonizovaným systémem kontrol v členském státě původu a v členském státě určení dále podporuje uvedený přístup. Cílem tohoto harmonizovaného systému, jehož základem je zvýšená důvěra při veterinárních kontrolách prováděných státem původu⁵⁰, je dotvoření vnitřního trhu, jakož i zajištění zdraví lidí a zvířat⁵¹.

66. Požadavky stanovené v článku 12 ve smyslu, že všechny subjekty, které se podílejí na obchodu uvnitř Společenství se zvířaty, na něž se vztahuje směrnice, se musí na žádost příslušného orgánu předem zapsat do úředního seznamu a musí vést záznamy o dodávkách, zásadním způsobem přispívají k dosažení daných cílů. Příslušný orgán v členském státě původu tak má například povinnost provádět kontroly mimo jiné hospodářství, středisek nebo organizací, aby se přesvědčil, že zvířata a produkty určené k obchodu odpovídají požadavkům Společenství, včetně požadavků stanovených v čl. 3 odst. 1 směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách⁵². Zejména platí, že lze obchodovat pouze se zvířaty, která pocházejí z hospodářství, středisek nebo organizací podléhajících pravidelným úředním veterinárním kontrolám⁵³. S ohledem na danou situaci je zjevně nezbytné, aby příslušný orgán v členském státě původu vedl záznam všech míst, kde musí provádět pravidelné veterinární kontroly.

67. Příslušný orgán v členském státě určení může navíc provádět kontroly na místě určení, aby ověřil, zda byly splněny požadavky článku 3, nebo provádět kontroly během přepravy zvířat a produktů na svém území, pokud má k dispozici informace, které ho vedou k podezření, že došlo k porušení předpisů⁵⁴. Pokud zjistí výskyt mimo jiné zoonózy či choroby nebo jakýkoli jiný důvod, který by mohl znamenat závažné nebezpečí pro zvířata nebo člověka, směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách vyžaduje, aby příslušný orgán nařídil karanténu daného zvířete či zásilky zvířat nebo v případě nutnosti i jejich porážku⁵⁵. Daný orgán má povinnost ihned písemně sdělit příslušným orgánům ostatních členských států a Komisi zjištěný stav, učiněná rozhodnutí a důvody přijetí těchto rozhodnutí⁵⁶. Musí rovněž neprodleně kontaktovat příslušné orgány členského státu původu, aby jim umožnil učinit všechna nezbytná opatření⁵⁷. Pokud existuje riziko epidemie, daná opatření mohou zahrnovat například umístění dobytku do karantény v hospodářství, z něhož pocházejí, a informování příslušných orgánů na všech místech, kam byla zvířata pocházející z daného hospodářství dopravena. Dané postupy podtrhují důležitost vedení úředního záznamu subjektů a záznamu dodávek v obecném režimu směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách.

68. Pokud by se článek 12 nepoužil v takové situaci, která nastala v původním řízení, mohlo by dojít k ohrožení daného režimu a ke zmaření cílů směrnice. Rozlišování mezi přepravou zásilek zvířat v zájmovém chovu v souvislosti s činnostmi, které jsou prováděny za účelem dosažení zisku, a těmi, které nejsou, může být rovněž v praxi obtížné (zejména pokud jde o kontroly na místě) a tudíž může zahrnovat i odpovídající riziko podvodu. Unijní zákonodárce existenci takového rizika ovšem výslovně uznal. Odůvodnění nařízení Komise (EU) č. 388/2010⁵⁸ odkazuje na zkušenosti s uplatňováním nařízení o neobchodním přesunu zvířat v zájmovém chovu, které ukázaly, že existuje vysoké riziko obchodních přesunů psů, koček a frettek, které jsou podvodně vydávány za neobchodní přesuny⁵⁹. Aby se zabránilo takovým praktikám, rozhodla se Komise podrobit přesuny více než pěti zvířat v zájmovém

50 — Bod odůvodnění 6.

51 — Tento druhý cíl vychází z různých ustanovení směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách, zejména pak z čl. 2 odst. 1, čl. 8 odst. 1 písm. b), čl. 9 odst. 1 šestého pododstavce a čl. 10 odst. 1 čtvrtého pododstavce.

52 — Čl. 3 odst. 3 první pododstavec.

53 — Článek 3 odst. 1 písm. b).

54 — Článek 5 odst. 1 písm. a).

55 — Článek 8 odst. 1 písm. a) první pododstavec.

56 — Článek 8 odst. 1 písm. a) třetí pododstavec.

57 — Článek 9 odst. 1 první pododstavec.

58 — Nařízení Komise (EU) č. 388/2010 ze dne 6. května 2010, kterým se provádí nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 998/2003, pokud jde o nejvyšší počet některých druhů zvířat v zájmovém chovu, která mohou být určena k neobchodnímu přesunu (Uř. věst. 2010 L 114, s. 3)

59 — Bod odůvodnění 6.

chovu požadavkům a kontrolám stanoveným ve směrnici o zdraví zvířat v obchodu. Stejně opodstatnění se odrazilo i v odůvodnění nařízení č. 576/2013⁶⁰, podle něhož přesuny více než pěti zvířat mezi členskými státy v zásadě podléhají veterinárním požadavkům stanoveným ve směrnici o zdraví zvířat v obchodu a veterinárním kontrolám stanoveným ve směrnici o veterinárních a zootechnických kontrolách⁶¹.

69. Dospěla jsem proto k závěru, že sdružení, jako je Pfothenhilfe-Ungarn, je subjektem, který se podílí na obchodu uvnitř Společenství se zvířaty ve smyslu článku 12 směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách, pokud přepravuje psy mezi členskými státy za účelem jejich umístění u třetích osob za poplatek, bez ohledu na to, zda je tato činnost prováděna za účelem dosažení zisku či nikoli.

70. Mám nicméně skutečné pochybnosti, zda lze daným ustanovením argumentovat proti Pfothenhilfe-Ungarn v původním řízení, které se týká sporu mezi tímto sdružením a veřejným orgánem v Německu. Na základě ustálené judikatury směrnice jako taková nemůže ukládat povinnosti jednotlivcům a ustanovení směrnice nelze uplatňovat přímo proti takové osobě před vnitrostátním soudem⁶². Z toho důvodu nemůže vnitrostátní orgán proti jednotlivci uplatňovat ustanovení směrnice, která doposud nebyla (správně) provedena do vnitrostátního práva⁶³. Účelem dané judikatury je zabránit státu, aby mohl využívat nedodržení unijního práva, které sám způsobil⁶⁴.

71. Ustanovení § 4 nařízení o ochraně před zvířecími nákazami, které provádí čl. 12 odst. 1 písm. a) směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách do německého práva, se uplatní pouze „pro obchodní účely“ („gewerbsmäßig“). Na základě ustálené judikatury je povinnost vnitrostátních soudů vykládat vnitrostátní právo ve světle znění a účelu směrnice omezena obecnými právními zásadami, které jsou součástí unijního práva a zejména zásadou právní jistoty a zákazu retroaktivity. Daná povinnost nemůže sloužit jako základ pro výklad vnitrostátního práva *contra legem*⁶⁵. S ohledem na podklady, které má Soudní dvůr k dispozici, mám za to, že činnosti Pfothenhilfe-Ungarn *nejsou* vykonávány „pro obchodní účely“ a že takový výklad dané formulace, který by odpovídal výkladu rozsahu působnosti směrnice o veterinárních a zootechnických kontrolách, který jsem navrhla výše, by vyžadoval výklad *contra legem*. Konečné rozhodnutí o těchto záležitostech nicméně náleží vnitrostátnímu soudu.

Postscriptum

72. Skutkové okolnosti, jež vedly k projednávané žádosti, naprosto jasně ukazují, že v současných unijních legislativních režimech, které upravují přeshraniční přesun zvířat, se nachází mezera. Při doporučování odpovědí pro Soudní dvůr si intenzivně uvědomuji skutečnost, že neziskové sdružení, které zachraňuje opuštěné psy v jednom členském státě a umísťuje je u nových chovatelů v jiném členském státě, bude mít málo náhradních zdrojů, s jejichž pomocí by mohlo vyhovět podrobným požadavkům v rámci právní úpravy, jejímž cílem je zajištění ochrany zdraví zvířat v souvislosti

60 — Bod odůvodnění 11.

61 — Článek 5 odst. 4.

62 — Viz mimo jiné rozsudek Soudního dvora ze dne 26. února 1986, *Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority*, C-152/84, EU:C:1986:84, bod 48; ze dne 8. října 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, C-80/86, EU:C:1987:431, bod 9; a ze dne 5. února 2004, *Rieser Internationale Transporte*, C-157/02, EU:C:2004:76, bod 22.

63 — Rozsudek ve věci *Kolpinghuis Nijmegen*, EU:C:1987:431, bod 10; a rozsudek Soudního dvora ze dne 26. září 1996, *Arcaro*, C-168/95, EU:C:1996:363, body 36 až 38.

64 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. července 1994, *Faccini Dori v. Recreb*, C-91/92, EU:C:1994:292, bod 22.

65 — Viz mimo jiné rozsudek ve věci *Kolpinghuis Nijmegen*, EU:C:1987:431, bod 13; a rozsudek Soudního dvora ze dne 16. července 2009, *Mono Car Styling*, C-12/08, EU:C:2009:466, bod 61.

s obchodní činností provozované za účelem dosažení zisku. Lze se možná i domnívat, že uplatňování takové právní úpravy v případě sdružení, jakým je žadatel v původním řízení, je téměř zvrácené. Přesto by však zároveň nebylo správné v této situaci uplatňovat méně přísnou právní úpravu pro přeshraniční přesun jednotlivých zvířat v zájmovém chovu.

73. V některých případech není možné vyřešit zjevný problém tvůrčím výkladem existujícího textu. Dospěla jsem k závěru, že to není možné i v této situaci. Nedomnívám se též, že je Soudní dvůr povolán k nalezení patřičné (nové) rovnováhy mezi usnadněním volného pohybu zvířat pro dobrou věc a zajištěním vhodné ochrany zdraví zvířat a lidí, s přihlédnutím k nutnosti ochrany proti podvodu a zneužití. Provedení této úlohy náleží zákonodárci. Doufám, že toto řízení poukázalo na potřebu tak učinit.

Závěry

74. Z výše uvedených důvodů navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžné otázky položené Bundesverwaltungsgericht (Německo) takto:

- 1) Sdružení na ochranu zvířat přepravuje zvířata v souvislosti s hospodářskou činností ve smyslu čl. 1 odst. 5 nařízení Rady (ES) č. 1/2005 ze dne 22. prosince o ochraně zvířat během přepravy a souvisejících činností a o změně směrnice 64/432/EHS a 93/119/ES a nařízení (ES) č. 1255/97, pokud přepravuje psy mezi členskými státy za účelem jejich umístění u třetích osob za poplatek, bez ohledu na to, zda je daná činnost prováděna za účelem dosažení zisku či nikoli.
- 2) V dané situaci je dále takové sdružení subjektem, který se podílí na obchodu uvnitř Společenství se zvířaty ve smyslu článku 12 směrnice Rady 90/425/EHS ze dne 26. června 1990 o veterinárních a zootechnických kontrolách v obchodu s některými živými zvířaty a produkty uvnitř Společenství s cílem dotvoření vnitřního trhu. Je úlohou předkládajícího soudu, aby ověřil, zda lze dané ustanovení uplatnit proti Pfothenhilfe-Ungarn v původním řízení.