Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PRIITA PIKAMÄEA
přednesené dne 18. září 2019 [1]

Spojené věci C-477/18 a C-478/18

Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (C-477/18)
a
Compaxo Vlees Zevenaar BV,
Ekro BV,
Vion Apeldoorn BV,
Vitelco BV (C-478/18)
proti
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací soud pro správní spory v hospodářské oblasti, Nizozemsko)]

„Řízení o předběžné otázce – Nařízení č. 882/2004 – Úřední kontroly krmiv a potravin – Financování – Poplatky, které mohou vybírat členské státy za účelem pokrytí nákladů vzniklých v souvislosti s úředními kontrolami – Příloha VI – Pojem ‚pracovníci podílející se na úředních kontrolách' – Pojem ‚podobné náklady' – Článek 27 – Náklady vzniklé v souvislosti s úředními kontrolami – Náklady vynaložené příslušnými orgány – Požadované, ale nevyužité čtvrthodiny – Průměrné sazby – Rezerva vytvořená v rámci soukromé společnosti, která může být použita k úhradě nákladů na vzdělávání zaměstnanců, kteří skutečně provádějí kontroly, v případě nákazy"

1. V žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce, které jsou předmětem tohoto stanoviska, se College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací soud pro správní spory v hospodářské oblasti, Nizozemsko) táže Soudního dvora zejména na výklad čl. 27 odst. 1 a 4 a přílohy VI bodů 1 a 2 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 týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat [2].

2. Obecně se má Soudní dvůr vyjádřit k otázce, jaké jsou podmínky a omezení, které nařízení č. 882/2004 stanoví pro možnost vnitrostátních orgánů příslušných k provádění veterinárních kontrol, aby jatkám, v nichž byly provedeny kontroly, bylo uloženo, že musí zaplatit poplatky určené k pokrytí nákladů vynaložených na provedení kontrol.

3. V této souvislosti bude muset Soudní dvůr zejména určit, zda jsou příslušné vnitrostátní orgány oprávněny účtovat jatkám mzdy a náklady na jiné zaměstnance, než jsou ti, kteří konkrétně provádějí úřední kontroly, dobu kontroly, kterou jatka určila předem a vyhradila si ji u příslušných orgánů, která však nebyla využita, jakož i vytvoření rezervy u soukromé společnosti poskytující příslušnému orgánu pro tyto kontroly úřední pomocné veterinární pracovníky.

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Úř. věst. 2004, L 165, s. 1; Zvl. vyd. 03/45, s. 200.

I. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Nařízení č. 882/2004

4. Body 11 až 14 a 32 odůvodnění nařízení č. 882/2004 uvádějí:

„(11) Příslušné orgány odpovědné za provádění úředních kontrol by měly splňovat řadu kritérií týkajících se jejich činnosti, aby byla zajištěna jejich nestrannost a účinnost. Měly by mít dostatečný počet zkušených pracovníků s vhodnou kvalifikací a odpovídající zařízení a vybavení pro řádné provádění svých činností.

(12) Úřední kontroly by měly být prováděny za pomoci vhodných technik vyvinutých pro tento účel, včetně rutinních kontrol a intenzivnějších kontrol, jako jsou inspekce, ověřování, audity, odběry vzorků a zkoušení vzorků. Správné používání těchto technik vyžaduje, aby byli pracovníci provádějící tyto úřední kontroly odpovídajícím způsobem vyškoleni. Školení je rovněž nezbytné k zajištění toho, aby příslušné orgány rozhodovaly jednotným způsobem, zejména pokud jde o uplatňování zásad analýzy rizik a kritických kontrolních bodů (HACCP).

(13) Úřední kontroly by měly být prováděny pravidelně a jejich četnost by měla odpovídat riziku […].

(14) Úřední kontroly by měly probíhat na základě dokumentovaných postupů, aby se zajistilo jejich jednotné provádění a trvale vysoká úroveň.

[…]

(32) Pro organizaci úředních kontrol by měly být k dispozici odpovídající finanční zdroje. Příslušné orgány členských států by tudíž měly mít možnost vybírat poplatky na úhradu nákladů vzniklých v souvislosti s úředními kontrolami. Při tomto postupu budou moci příslušné orgány stanovit poplatky jako paušální částky odvozené ze vzniklých nákladů a s přihlédnutím ke specifické situaci zařízení. Pokud jsou poplatky ukládány provozovatelům, měly by být uplatněny společné zásady. Je proto vhodné stanovit kritéria pro určení výše poplatků za inspekce. […]“

5. Podle čl. 2 bodu 1 tohoto nařízení se „úřední kontrolou“ rozumí „jakákoli forma kontroly, kterou provádí příslušný orgán nebo Společenství, aby ověřil dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat“.

6. Článek 3 odst. 1 uvedeného nařízení, nadepsaný „Obecné povinnosti týkající se organizace úředních kontrol“, zejména stanoví:

„Členské státy zajistí, aby úřední kontroly byly prováděny pravidelně, na základě rizik a s přiměřenou četností, aby bylo dosaženo cílů tohoto nařízení […]“

7. Článek 4 tohoto nařízení, nadepsaný „Jmenování příslušných orgánů a provozní kritéria“, stanoví v odstavci 2:

„Příslušné orgány zajistí, aby:

[…]

c) měly odpovídající laboratorní kapacity pro zkoušení nebo aby k nim měly přístup a aby měly dostatečný počet zkušených pracovníků s vhodnou kvalifikací, a mohly tak efektivně a účinně provádět úřední kontroly a kontrolní úkoly;

d) měly vhodná a řádně udržovaná zařízení a vybavení, aby pracovníci mohli provádět úřední kontroly účinně a efektivně;

[…]“

8. Článek 6 tohoto nařízení, který se týká „Pracovní[ků] provádějící[ch] úřední kontroly“, stanoví:

„Příslušný orgán zajistí, aby všichni jeho pracovníci provádějící úřední kontroly:

a) byli v oblasti své odborné působnosti řádně vyškoleni, aby mohli plnit své povinnosti odborně a provádět úřední kontroly jednotným způsobem. Toto školení se musí podle potřeby týkat oblastí uvedených v příloze II kapitole I;

b) se v oblasti své odborné působnosti dále vzdělávali a podle potřeby se účastnili pravidelného doškolování a

c) byli způsobilí k multidisciplinární spolupráci.“

9. Hlava II tohoto nařízení, která stanoví pravidla pro „Úřední kontroly prováděné členskými státy“, obsahuje mimo jiné kapitolu VI týkající se „Financování úředních kontrol“, která je tvořena články 26 až 29.

10. Článek 26 tohoto nařízení, nadepsaný „Obecná zásada“, 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.“

11. Článek 27 tohoto nařízení, nadepsaný „Poplatky“, stanoví:

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

[…]

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.

[…]

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

[…]“

12. Příloha VI téhož nařízení, nadepsaná „Kritéria, která je třeba vzít v úvahu při výpočtu poplatků“, zmiňuje:

„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.“

2. Nařízení (ES) č. 854/2004

13. Článek 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě[3], nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení platí následující definice:

[…]

c) ‚příslušným orgánem‘ se rozumí ústřední orgán členského státu příslušný k provádění veterinárních kontrol nebo jiný subjekt, jemuž byla tato pravomoc svěřena;

[…]

f) ‚úředním veterinárním lékařem‘ se rozumí veterinární lékař, který je ve smyslu tohoto nařízení kvalifikován jednat v této funkci a je jmenován příslušným orgánem;

[…]

h) ‚úředním pomocným veterinárním pracovníkem‘ se rozumí osoba, která je v souladu s tímto nařízením kvalifikovaná jednat v této funkci, je jmenována příslušným orgánem a pracuje pod vedením úředního veterinárního lékaře a na jeho odpovědnost;

[…]“

B. Nizozemské právo

14. Vyhláška č. 2164 Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministr zemědělství, přírody a kvality potravin a krmiv, dále jen „ministr“) ze dne 4. května 2009 stanoví odměny za práce provedené Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (nizozemský úřad pro výživu a výrobky, dále jen „NVWA“) a Algemene Inspectie (generální inspekce) (dále jen „vyhláška o sazebnících NVWA“). Na věci v původních řízeních se použije vyhláška ve znění platném od 3. dubna 2013 do 28. února 2014.

3 – Úř. věst. 2004, L 139, s. 206; Zvl. vyd. 03/45, s. 75.

II. Skutkový základ sporu, řízení a předběžné otázky

A. Věc C-477/18

15. Společnost Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (dále jen „Gosschalk“) provozuje jatka zpracovávající a uvádějící na trh vepřové a hovězí maso. Z tohoto důvodu byla předmětem úředních kontrol určených k zajištění toho, že dodržuje pravidla týkající se krmiv a potravin, jakož i zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, jak je upravuje nařízení č. 882/2004 a vyhláška o sazebnících NVWA.

16. Tyto kontroly jsou prováděny zejména při inspekcích před porážkou a po porážce, a to jednak veterinárními lékaři a úředními pomocnými veterinárními pracovníky zaměstnanými u NVWA, který je jmenovaným příslušným orgánem, a jednak dočasnými úředními pomocnými veterinárními pracovníky společnosti Kwaliteitskeuring dierlijke Sector (inspekce jakosti živočišné produkce, dále jen „KDS“).

17. Za účelem pokrytí nákladů vzniklých při provádění inspekce ministr vybírá od jatek poplatky podle čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a) a přílohy VI bodů 1 a 2 nařízení č. 882/2004, jakož i vyhlášky o sazebnících NVWA.

18. Proces určování počtu úředních veterinárních lékařů a úředních pomocných veterinárních pracovníků přidělených na provedení inspekce a způsob, jakým jsou uvedené poplatky vybírány, lze shrnout následovně. Jatka podají k NVWA žádost upřesňující činnosti v rámci inspekce, které mají být provedeny, požadovaný počet úředních veterinárních lékařů a úředních pomocných veterinárních pracovníků, jakož i čas potřebný k provedení těchto prací, vyjádřený v řádu čtvrthodin.

19. Po provedení inspekce ministerstvo vyúčtuje jatkám částky, které musí z tohoto titulu zaplatit. Za každého úředního veterinárního lékaře a úředního pomocného veterinárního pracovníka, kteří prováděli inspekci, musí jatka platit základní fixní částku a částku za každou čtvrthodinu času strávenou uvedenými činnostmi. Pokud inspekce trvá delší dobu, než se předpokládalo, musí jatka zaplatit dodatečnou částku za každou čtvrthodinu navíc. Naproti tomu, pokud inspekce trvá kratší dobu, než se předpokládalo, musí jatka i přesto zaplatit částku odpovídající čtvrthodinám uvedeným v žádosti, které nebyly využity.

20. Ve věci v původním řízení společnost Gosschalk obdržela různé faktury k úhradě poplatků určených na pokrytí inspekcí, které v jejích prostorách uskutečnily NVWA a KDS od roku 2013 do roku 2016. Společnost Gosschalk měla za to, že podmínky výběru těchto poplatků jsou v rozporu s rozsudkem Kødbranchens Fællesråd [4], proto podala námitky ministrovi, a když byly zamítnuty, se obrátila na College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací soud pro správní spory v hospodářské oblasti).

21. Předkládající soud se domnívá, že může zrušit uvedená rozhodnutí zejména z důvodu nedostatečného odůvodnění.

22. Nicméně vzhledem jednak k tomu, že ministr bude muset vyvodit důsledky ze zrušení svých rozhodnutí, a jednak k tomu, že před ním v současnosti probíhá více než 400 řízení, má předkládající soud za to, že je v zájmu rozumného a účinného vyřešení těchto sporů obrátit se na Soudní dvůr s některými předběžnými otázkami, a to tím spíše, že se účastníci řízení neshodují na výkladu čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a) a přílohy VI bodů 1 a 2 nařízení č. 882/2004.

4 – Rozsudek ze dne 17. března 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

23. Tento rozdíl se zaprvé týká vymezení pojmu „pracovní[ci] podílející se na úředních kontrolách“. Předkládající soud nejprve poznamenává, že nařízení č. 882/2004 nevymezuje tento pojem, který se objevuje v bodech 1 a 2 přílohy VI. Na rozdíl od toho, co tvrdí společnost Gosschalk, má předkládající soud za to, že z rozsudku Kødbranchens Fællesråd [5] nelze vyvodit, že pod tento pojem spadají pouze úřední veterinární lékaři a úřední pomocní veterinární pracovníci, kteří skutečně provádějí kontrolu. Má však pochybnosti rovněž o širším výkladu ministra, podle kterého mohou být administrativní pracovníci a pomocní zaměstnanci rovněž zařazeni mezi zaměstnance uvedené v příloze VI, takže mzdy a náklady na tyto zaměstnance lze požadovat od jatek.

24. Zadruhé účastníci původního řízení se rovněž neshodnou, pokud jde o to, jak posoudit čtvrthodiny, které byly uvedeny v žádosti jatek, ale které nebyly věnovány kontrole. Zatímco společnost Gosschalk má za to, že náklady s tím spojené by neměla hradit jatka z toho důvodu, že nebyly skutečně vynaloženy, ministr namítá, že právě jatka jsou odpovědná za správnost počtu čtvrthodin, jež byly nahlášeny jako nezbytné pro provedení inspekce, a že plánování činnosti zaměstnanců NVWA je pevně dané.

25. Zatřetí se účastníci původního řízení neshodnou, pokud jde o výklad sazebníků pro dočasné veterinární lékaře. V tomto ohledu společnost Gosschalk poznamenává, že NVWA využívá úřední veterinární lékaře poskytnuté dočasně agenturami pro provedení inspekce a vyplácí jim odměnu, která je jednoznačně nižší než částky, které byly fakturovány jatkám, přičemž tato praxe mu umožňuje zisk téměř 8 500 000 eur. Kromě toho, pokud je počet čtvrthodin věnovaných kontrole nižší než počet požadovaných čtvrthodin, jsou dočasní úřední pomocní veterinární pracovníci společnosti KDS nebo dočasných agentur placeni pouze do výše počtu skutečně odpracovaných hodin, i když je jatkám účtována rovněž částka odpovídající ohlášeným čtvrthodinám, během kterých kontrola neproběhla. Ministr namítá, že tato praxe je odůvodněna požadavkem na zachování rovnosti sazebníků pro všechny účastníky řízení. Kromě toho zjištěný přebytek podle ministra slouží k pokrytí režijních nákladů NVWA.

26. Začtvrté společnost Gosschalk uvádí, že sazebníky zahrnují prvek, který slouží k vytvoření rezervy u společnosti KDS k pokrytí případných náklady v případě kalamitní situace. Nicméně tato rezerva nemá přímou souvislost s konkrétně uskutečněnou kontrolou, takže náklady vynaložené za tímto účelem nemohou být považovány za náklady spojené s pracovníky, kteří byli skutečně pověřeni provedením kontroly. Podle ministra je důvodem pro vytvoření rezervy snaha zaručit, že v případě nepředvídaných okolností, jako je nákaza, které odůvodňují přerušení porážky zvířat po dlouhou dobu, budou mzdy a náklady na zaměstnance, jakož i náklady na vzdělávání moci být i nadále hrazeny, aniž je nutné propustit zaměstnance, aby kontroly mohly znovu začít ihned po odeznění takové krize. Rezerva tedy umožňuje shromáždit částky nezbytné k pokrytí skutečně vynaložených nákladů za účelem provádění úředních kontrol [6].

27. Kromě toho předkládající soud připomíná, že v rozhodnutí ze dne 14. října 2010 již prohlásil, že tato rezerva je v souladu s článkem 27 nařízení č. 882/2004. Nicméně si klade otázku, která kritéria umožňují stanovit její maximální výši, jakož i dopad, který je třeba přiznat okolnosti, že tato rezerva je založena u soukromé společnosti (KDS), od které si NVWA najímá úřední pomocné veterinární pracovníky, přičemž ztráta příjmů je sama o sobě součástí běžného rizika podnikání. Všechny tyto skutečnosti vedou předkládající soud k pochybnostem o relevanci jeho rozhodnutí ze dne 14. října 2010.

5 – Rozsudek ze dne 17. března 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

6 – Z předkládacího usnesení vyplývá, že tato rezerva činí polovinu průměrného obratu společnosti KDS za poslední dva roky, k níž se připočte částka 500 000 eur.

28. Za těchto okolností se College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací soud pro správní spory v hospodářské oblasti, Nizozemsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba pojem ‚pracovníci podílející se na úředních kontrolách' obsažený v příloze VI bodu 1 [nařízení č. 882/2004] a pojem ‚pracovníci podílející se na [provádění] úředních kontrol[…]' obsažený v příloze VI bodu 2 nařízení č. 882/2004 vykládat v tom smyslu, že v případě nákladů (na platy), které lze vzít v úvahu při výpočtu poplatků za úřední kontroly, může jít pouze o náklady (na platy) úředních veterinárních lékařů a úředních pomocných veterinárních pracovníků, kteří tyto úřední kontroly provádějí, nebo v tom smyslu, že pod tento pojem lze zahrnout i náklady (na platy) jiných pracovníků [NVWA] nebo [KDS]?

2) Bude-li odpověď na první otázku znít tak, že pod pojem ‚pracovníci podílející se na úředních kontrolách' obsažený v příloze VI bodu 1 nařízení č. 882/2004 a pojem ‚pracovníci podílející se na [provádění] úředních kontrol[…]' obsažený v příloze VI bodu 2 nařízení č. 882/2004 lze zahrnout i náklady (na platy) jiných pracovníků NVWA nebo KDS, za jakých okolností a v jakých mezích jsou pak náklady vynakládané na tyto jiné pracovníky a úřední kontroly ještě natolik úzce spjaty, že poplatky vybírané na tyto náklady (na platy) lze opírat o čl. 27 odst. 4 a přílohu VI body 1 a 2 nařízení č. 882/2004?

3) a) Je třeba čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a) a přílohu VI body 1 a 2 nařízení č. 882/2004 vykládat v tom smyslu, že tento čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a) a tato příloha VI body 1 a 2 brání tomu, aby byly jatkám účtovány poplatky za úřední kontroly, které se týkají čtvrthodin, které jatka nahlásila příslušnému orgánu, avšak ve skutečnosti nebyly věnovány úředním kontrolám?

3) b) Platí odpověď na otázku uvedenou v bodě 3a i v případě, kdy příslušný orgán poskytne smluvní úřední veterinární lékaře, kteří neobdrželi odměnu za čtvrthodiny, které jatka sice nahlásila příslušnému orgánu, během nichž však ve skutečnosti nebyla provedena žádná činnost pro účely úředních kontrol, přičemž částka účtovaná jatkám za ohlášené čtvrthodiny, které nebyly věnovány úředním kontrolám, slouží k pokrytí režijních nákladů příslušného orgánu?

4) Je třeba vykládat čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a) a přílohu VI body 1 a 2 nařízení č. 882/2004 v tom smyslu, že tento čl. 27 odst. 4 brání tomu, aby jatkám byla účtována za činnosti veterinárních lékařů zaměstnaných u NVWA a smluvních veterinárních lékařů (s nižším platem) prováděné za účelem úředních kontrol průměrná sazba, takže jim je účtována vyšší sazba, než sazba proplácená smluvním veterinárním lékařům?

5) Je třeba vykládat čl. 26 a čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a), jakož i přílohu VI body 1 a 2 nařízení č. 882/2004 v tom smyslu, že při výpočtu poplatků za úřední kontroly mohou být zohledněny náklady, které slouží k vytvoření rezervy pro soukromou společnost (KDS), u které příslušný orgán najímá úřední pomocné veterinární pracovníky, přičemž rezerva pro případ krize může být používána k vyplácení platů a nákladů na vzdělávání pro pracovníky skutečně provádějící úřední kontroly, jakož i pro pracovníky, kteří provádění úředních kontrol umožňují?

6) V případě kladné odpovědi na pátou otázku: Do jaké výše lze vytvořit takovou rezervu a jak dlouhé smí být období, které má rezerva pokrýt?"

B. Věc C-478/18

29. Na základě faktur vystavených mezi říjnem 2016 a únorem 2017 ministr požadoval od čtyř žalobkyň v původním řízení, a to Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV a Vitelco BV (dále jen „žalobkyně v původním řízení"), částku ve výši 15 422,35 až 49 628,22 eura určenou k pokrytí nákladů spojených s činnostmi v rámci inspekce, která u nich byla provedena.

30. Po zamítnutí námitek směřujících proti fakturám, které jim byly zaslány, se žalobkyně v původním řízení obrátily na College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací soud pro správní spory v hospodářské oblasti).

31. Předkládající soud nejprve uvádí, že má v úmyslu zrušit napadená rozhodnutí z důvodů, které podle jeho názoru nevznáší obtíže při výkladu unijního práva. Nicméně se ze stejných důvodů, které byly rozvinuty v předkládacím usnesení ve věci C-477/18[7], domnívá, že je vhodné dotázat se Soudního dvora na jiné aspekty sporu, které vyvolávají důvodné pochybnosti, pokud jde o výklad čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a) a přílohy VI bodů 1 a 2 nařízení č. 882/2004.

32. Žalobkyně v původním řízení argumentují, že z rozsudku Kødbranchens Fællesråd[8] vyplývá, že zohledněny mohou být pouze platy a náklady osob, které skutečně provádějí kontroly, a tvrdí, že některé náklady, jako například místní pracovní místa, režijní hmotné náklady, náklady na amortizaci, kancelářské výdaje a některé další náklady, nemohou být považovány za náklady ve smyslu přílohy VI bodů 1 a 2 nařízení č. 882/2004. Žalobkyně zejména poznamenávají, že není jasné, na co odkazuje pojem „kontrolní činnosti“. V tomto ohledu ministr odpovídá, že výpočet hodinové sazby zohledňované na tomto místě zahrnuje náklady na technickou administrativu a plánování, které musí být kvalifikovány jako „mzdy a náklady na pracovníky podílející se na kontrolách“, jelikož kontrolní činnosti se bez nich nemohou uskutečnit.

33. Navíc žalobkyně v původním řízení navrhují, aby byl Soudní dvůr v řízení o předběžné otázce požádán o ověření, zda další náklady související s některými položkami, jako je služba zavádění informačních technologií a komunikace, zvláštní náklady (pracovní oděvy), výdaje na cestu z místa bydliště na pracoviště, výdaje externích pracovníků a další náklady na zaměstnance, mohou být považovány za náklady vynaložené osobami, které se skutečně podílejí na provádění úředních kontrol.

34. Za těchto okolností se College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací soud pro správní spory v hospodářské oblasti, Nizozemsko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Je třeba pojem ‚pracovníci podílející se na úředních kontrolách‘ obsažený v příloze VI bodu 1 [nařízení č. 882/2004] a pojem ‚pracovníci podílející se na [provádění] úředních kontrol[…]‘ obsažený v příloze VI bodu 2 nařízení č. 882/2004 vykládat v tom smyslu, že v případě nákladů (na platy), které lze vzít v úvahu při výpočtu poplatků za úřední kontroly, může jít pouze o náklady (na platy) úředních veterinárních lékařů a úředních pomocných veterinárních pracovníků, kteří tyto úřední kontroly provádějí, nebo v tom smyslu, že pod tento pojem lze zahrnout i náklady (na platy) jiných pracovníků [NVWA] nebo [KDS]?

2) Bude-li odpověď na první otázku znít tak, že pod pojem ‚pracovníci podílející se na úředních kontrolách‘ obsažený v příloze VI bodu 1 nařízení č. 882/2004 a pojem ‚pracovníci podílející se na [provádění] úředních kontrol[…]‘ obsažený v příloze VI bodu 2 nařízení č. 882/2004 lze zahrnout i náklady (na platy) jiných pracovníků NVWA nebo KDS, za jakých okolností a v jakých mezích jsou pak náklady vynakládané na tyto jiné pracovníky a úřední kontroly ještě natolik úzce spjaty, že poplatky vybírané na tyto náklady (na platy) lze opírat o čl. 27 odst. 4 a přílohu VI body 1 a 2 nařízení č. 882/2004?

3) Je třeba čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a) a přílohu VI body 1 a 2 nařízení č. 882/2004 vykládat v tom smyslu, že tento čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a) a tato příloha VI body 1 a 2 brání tomu, aby byly jatkám účtovány poplatky za úřední kontroly, které se týkají čtvrthodin, které jatka nahlásila příslušnému orgánu, avšak ve skutečnosti nebyly věnovány úředním kontrolám?“

7 – Viz bod 22 tohoto stanoviska.

8 – Rozsudek ze dne 17. března 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

C. Řízení před Soudním dvorem

35. Rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 27. srpna 2018 byly věci C-477/18 a C-478/18 spojeny pro účely ústní části řízení a rozsudku.

36. Písemná vyjádření ve věci C-477/18 předložily společnost Gosschalk, nizozemská, dánská, maďarská a švédská vláda, vláda Spojeného království, jakož i Evropská komise a ve věci C-478/18 písemná vyjádření předložily žalobkyně v původním řízení a Komise.

37. Na společném jednání v obou nyní spojených věcech, které se konalo dne 4. července 2019, přednesly ústní vyjádření společnost Gosschalk, nizozemská vláda, dánská vláda a vláda Spojeného království, jakož i Komise.

III. Analýza

38. Úvodem poznamenávám, že pochybnosti předkládajícího soudu se týkají slučitelnosti administrativní praxe NVWA v oblasti fakturace nákladů vynaložených pro účely úředních kontrol s nařízením č. 882/2004 a to jak rozsahu nákladů zahrnutých do výpočtu průměrného sazebníku, tak zohlednění nákladů spojených s čtvrthodinami úředních kontrol ohlášených jatky. Podle mého názoru je užitečné uvést několik stručných úvah k dotčené právní úpravě.

39. Účelem nařízení č. 882/2004 je podle jeho čl. 1 písm. a) zejména předcházet či zabránit rizikům, která mohou nastat buď přímo, nebo prostřednictvím životního prostředí, pro zdraví lidí a zvířat, nebo snížit tato rizika na přijatelnou úroveň. Jak je výslovně uvedeno v bodě 6 odůvodnění tohoto nařízení, je tohoto cíle dosaženo tím, že členské státy zajistí uplatnění relevantních právních předpisů a ověří jejich dodržování prostřednictvím organizování úředních kontrol.

40. V této souvislosti nařízení č. 882/2004 zavádí systém financování úředních kontrol s cílem zabránit rozdílům, které by mohly vést k narušení hospodářské soutěže mezi soukromými hospodářskými subjekty, ale – a to je třeba zdůraznit – obsahuje pouze omezenou harmonizaci. Všechna ustanovení, o jejichž výklad předkládající soud žádá, a sice články 26 a 27, jakož i příloha VI body 1 a 2 uvedeného nařízení totiž podle mého názoru ponechávají členským státům široký prostor pro uvážení, neboť členské státy si mohou zvolit zdroj financování úředních kontrol (obecné zdanění, poplatky), kritéria pro výpočet poplatků (skutečné náklady vynaložené příslušným orgánem, paušální sazby nebo minimální ceny) a náklady zohledněné pro účely tohoto výpočtu (náklady uvedené v příloze VI), přičemž tento prostor pro uvážení je ohraničen, jak vysvětlím později [9], některými kritérii zakotvenými v těchto ustanoveních.

41. Podle mého názoru bude muset Soudní dvůr odpovědět na otázky položené předkládajícím soudem právě s ohledem na tyto skutečnosti.

A. K první a druhé otázce ve věcech C-477/18 a C-478/18

42. Svou první otázkou se předkládající soud v podstatě táže, zda pojem „pracovníci podílející se na úředních kontrolách“, uvedený v bodě 1 přílohy VI nařízení č. 882/2004, a pojem „pracovníci podílející se na [provádění] úředních kontrol [10]“, uvedený v bodě 2 této přílohy, musí být vykládány v tom smyslu, že platy a náklady, které lze zohlednit při výpočtu poplatků za úřední kontroly, zahrnují pouze platy a náklady na úřední veterinární lékaře a úřední pomocné veterinární pracovníky, kteří

9 – Viz body 67 a 68 tohoto stanoviska.

10 – Formulace v hranatých závorkách má zohlednit použití dvou odlišných formulací v nizozemské verzi bodů 1 a 2 přílohy VI nařízení č. 882/2004.

konkrétně provádějí úřední kontroly, nebo že zahrnují rovněž platy a náklady na jiné pracovníky zaměstnané v rámci NVWA nebo KDS. V případě, že bude rozhodnuto, že tyto pojmy pokrývají rovněž platy a náklady na tyto další pracovníky, se předkládající soud v druhé otázce v obou věcech v podstatě táže, za jakých okolností a v jakém rozsahu může být vztah mezi úředními kontrolami a náklady na uvedené pracovníky – jejichž činnost přispívá k provádění úředních kontrol – takové povahy, že umožňuje, aby tyto náklady nesla jatka na základě čl. 27 odst. 4 a přílohy VI bodů 1 a 2 nařízení č. 882/2004.

1. K rozsahu výrazu „pracovníci podílející se na úředních kontrolách“

43. Pokud jde o první otázku, upřesňuji úvodem, že z předkládacích rozhodnutí vyplývá, že odkaz na „jiné pracovníky NVWA nebo KDS“ je předkládajícím soudem chápán tak, že se týká administrativních a pomocných pracovníků, a sice pracovníků, jejichž zapojení umožňuje zavést, podpořit a zachovat veřejný systém úředních kontrol. Případné zahrnutí platů a nákladů na tyto kategorie zaměstnanců do veškerých nákladů, které mohou být účtovány k tíži jatek, je tedy předmětem této první otázky.

44. Nicméně uvádím, že příloha VI v bodech 1 a 2 nařízení č. 882/2004 sama o sobě neposkytuje žádnou informaci o míře zapojení do úředních kontrol tak, aby bylo možno kvalifikovat zaměstnance příslušných orgánů jako „pracovníky podílející se na úředních kontrolách“ nebo jako „pracovníky podílející se na provádění úředních kontrol“.

45. Při neexistenci takového upřesnění v této příloze je třeba určit rozsah těchto výrazů za pomoci tradičních metod výkladu Soudního dvora.

a) Doslovný výklad

46. Podle mého názoru není pochyb o tom, že doslovný výklad uvedených výrazů nemůže na tuto otázku poskytnout jednoznačnou odpověď.

47. Jazykové verze přílohy VI nařízení č. 882/2004 se totiž *liší zásadním způsobem, pokud jde* o výrazy použité pro označení uvedené kategorie zaměstnanců, jak již Soudní dvůr uvedl v rozsudku Kødbranchens Fællesråd [11]. Konkrétně, podle bodu 34 tohoto rozsudku se „[t]oto nařízení […] v německé verzi (‚des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals‘) a francouzské verzi (‚personnel chargé des contrôles officiels‘) vztahuje na pracovníky, kteří *provádí* kontroly, zatímco v anglické verzi (‚staff involved in the official controls‘) a italské verzi (‚personale partecipante ai controlli ufficiali‘) používá výrazy, které by se mohly týkat *širšího okruhu* osob [12].“ Okolnost, že se znění v nizozemském jazyce se patrně vztahuje – podobně jako anglická a italská verze – na pracovníky, kteří se podílejí na úředních kontrolách („het personneel dat betrokken is bij de officiële controles“ v bodě 1 a „het personneel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles“ v bodě 2), nemá žádný význam.

48. Vzhledem k takovému rozdílu mezi různými jazykovými verzemi je třeba určit rozsah dotčených výrazů prostřednictvím systematického, historického a teleologického přístupu.

11 – Rozsudek ze dne 17. března 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

12 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

b) Systematický výklad

49. Pokud jde o kontext, jehož je příloha VI nařízení č. 882/2004 součástí, a sice systém pravidel stanovených tímto nařízením s cílem zajistit financování úředních veterinárních kontrol, důkladné posouzení systému financování těchto kontrol mě vede bez dalšího k závěru, že výrazy „pracovníci podílející se na úředních kontrolách“ a „pracovníci podílející se na provádění úředních kontrol“ by měly být vykládány v tom smyslu, že zahrnují podpůrné pracovníky a administrativní zaměstnance, kteří tím, že zbavují úřední veterinární lékaře a úřední pomocné veterinární pracovníky nutnosti zabývat se logistickou organizací prací souvisejících s kontrolou, jim umožňují soustředit se na kontrolu v úzkém slova smyslu.

50. V tomto ohledu připomínám zaprvé, že „úhelný kámen“ tohoto systému, a sice článek 26 nařízení č. 882/2004, stanoví, že „[č]lenské 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.“ Jestliže poplatky vybírané od jatek musí umožnit, aby byly k dispozici *nezbytní* pracovníci a jiné zdroje pro provedení těchto úředních kontrol, není mi jasné, jak by bylo možné mít za to, že platy a náklady na administrativní a podpůrný personál nemohou být zohledněny při stanovení těchto poplatků, jelikož úřední kontroly nemohou být provedeny bez přispění těchto dvou kategorií zaměstnanců při plánování i následných činnostech.

51. Tento výklad je podle mého názoru potvrzen výkladem odůvodnění nařízení č. 882/2004. Je třeba zejména zmínit, že bod 32 odůvodnění uvádí, že „[p]ro *organizaci* úředních kontrol by měly být k dispozici odpovídající finanční zdroje[13]“. Pokud totiž unijní normotvůrce upřesnil, že systém financování musí být členskými státy zaveden za účelem zajištění „organizace“, a nikoli pouze „provedení“ úředních kontrol, nutně to znamená, že cílem tohoto financování je umožnit členským státům zavést *globální systém úředních kontrol, který se neomezuje pouze na konkrétní výkon kontrolního úkolu*. Z toho logicky vyplývá, že toto financování nemá být omezeno pouze na náklady spojené se zapojením pracovníků pověřených provedením takového úkolu, ale může se vztahovat i na mzdy a náklady na administrativní a podpůrný personál.

52. Zadruhé podotýkám, že článek 27 nařízení č. 882/2004, jehož některá prováděcí pravidla upřesňuje příloha VI, v prvním odstavci stanoví, že „[č]lenské státy mohou vybírat poplatky, které mají pokrýt náklady *vzniklé v souvislosti s* úředními kontrolami[14]“. Platy a náklady na administrativní a podpůrný personál přitom podle mého názoru pod tyto náklady mohou spadat. Stejně jako nelze popřít, že náklady spojené s činnostmi architekta, jako je plánování, organizace nebo řízení, „vznikají v souvislosti“ výstavbou budovy, není mi jasné, jak by bylo možné tvrdit, že náklady spojené s činnostmi administrativního a podpůrného personálu „nevznikají v souvislosti“ s prováděním úředních kontrol.

53. Bez ohledu na to podle mě historický pohled na nařízení č. 882/2004 umožňuje rozptýlit veškeré zbylé pochybnosti o tom, že navrhovaný výklad výrazů „pracovníci podílející se na úředních kontrolách“ a „pracovníci podílející se na provádění úředních kontrol“ uvedených v příloze VI bodech 1 a 2 je správný.

13 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

14 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

c) Historický výklad

54. Je tedy třeba posoudit postoj unijního normotvůrce během uplynulých let, pokud jde o oblast financování úředních veterinárních kontrol. Taková analýza vyžaduje, aby nařízení č. 882/2004 bylo posuzováno v chronologické posloupnosti unijních legislativních akty, které upravovaly uvedené financování, tj. směrnice 85/73/EHS, ve znění směrnice 96/43/ES (dále jen „směrnice 85/73“) [15], platné před nařízením č. 882/2004, a nařízení (EU) 2017/625 [16], které je sice již platné, ale ještě není použitelné na období, kterého se týkají projednávané věci.

55. Směrnici 85/73 ve svých článcích 1 až 3 stanovila, že členské státy jsou povinny vybírat poplatek Společenství tak, aby pokryly náklady *související* s úředními prohlídkami a kontrolami. Ohledně těchto nákladů čl. 5 odst. 1 této směrnice vyčerpávajícím způsobem upřesňoval, že zahrnuje „mzdové náklady a náklady na sociální pojištění připadající na výkon prohlídky“ a „správní náklady související s prováděním prohlídek a kontrol, které mohou zahrnovat i náklady na školení personálu provádějícího prohlídky“, přičemž obě kategorie nákladů musí být vynaloženy „u prohlídek a kontrol podle článků 1, 2 a 3“. Jinak řečeno, směrnice 85/73 výslovně stanovila, že členské státy jsou oprávněny uplatňovat poplatky za účelem pokrytí jiných nákladů než pouze platů a nákladů na zaměstnance, kteří konkrétně prováděli úřední kontroly, což zahrnuje rovněž platy a náklady administrativních a podpůrných zaměstnanců.

56. Totéž platí pro nařízení č. 2017/625. To jasně vyplývá ze znění bodu 66 jeho odůvodnění, podle kterého se „[p]oplatky nebo platby by měly pokrývat, nikoliv však převyšovat náklady, včetně režijních nákladů, které příslušným orgánům při provádění úředních kontrol vzniknou. Režijní náklady by mohly zahrnovat náklady na podporu a organizaci, jež jsou nezbytné k plánování a provádění úředních kontrol [17]“, jakož i z čl. 81 písm. a) až g) uvedeného nařízení, podle kterého náklady, na jejichž základě jsou tyto poplatky určeny, pokud vyplývají z úředních kontrol, zahrnují „platy pracovníků, včetně pomocných a administrativních pracovníků [18], kteří se podílejí na provádění úředních kontrol, náklady na jejich sociální zabezpečení, důchody a pojištění“ [písm. a)], stejně jako náklady na zařízení a vybavení“ [písm. b)]; „náklady na školení pracovníků“ – s výjimkou odborné přípravy, která je nezbytná k získání kvalifikace, jež je pro zaměstnání v příslušných orgánech požadována [písm. e)] – a „cestovní výdaje […] a související denní náklady“ [písm. f)] těchto pracovníků.

57. Za těchto podmínek, pokud jde o přechod mezi směrnicí 85/73 a nařízením č. 882/2004, mám za to, že pokud by se unijní normotvůrce chtěl odchýlit od extenzivního výkladu nahrazovaných nákladů, které byly uvedeny v dané směrnici, upřesnil by to výslovně. Přitom přípravné práce na nařízení č. 882/2004 neobsahují žádnou zmínku o takovém záměru omezit rozsah nákladů, které jsou členské státy oprávněny zohlednit za účelem financování úředních kontrol.

58. Stejně tak, pokud jde o přechod mezi nařízením č. 882/2004 a nařízením 2017/625, mám za to, že za předpokladu, že příloha VI body 1 a 2 nařízení č. 882/2004 vylučuje platy a náklady na administrativní a podpůrný personál ze všech nákladů, které lze vymáhat prostřednictvím poplatků, volba nařízení 2017/625 vymezit tyto náklady široce by byla vysvětlena vůlí unijního normotvůrce opustit tak údajně restriktivní přístup stanovený nařízením č. 882/2004. Komise naopak ve svém

15 – Směrnice Rady ze dne 29. ledna 1985 o financování veterinárních prohlídek a kontrol podle směrnic 89/662/EHS, 90/425/EHS, 90/675/EHS a 91/496/EHS (Úř. věst. 1985, L 32, s. 14; Zvl. vyd. 03/45, s. 200).

16 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. března 2017 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 1069/2009, (ES) č. 1107/2009, (EU) č. 1151/2012, (EU) č. 652/2014, (EU) 2016/429 a (EU) 2016/2031, nařízení Rady (ES) č. 1/2005 a (ES) č. 1099/2009 a směrnic Rady 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES a 2008/120/ES a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 a (ES) č. 882/2004, směrnic Rady 89/608/EHS, 89/662/EHS, 90/425/EHS, 91/496/EHS, 96/23/ES, 96/93/ES a 97/78/ES a rozhodnutí Rady 92/438/EHS (nařízení o úředních kontrolách) (Úř. věst. 2017, L 95, s. 1).

17 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

18 – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

návrhu [19] odkázala na externí studii hodnocení uplatňování mechanismu financování zavedeného nařízením č. 882/2004, podle které jsou tyto náklady uvedeny v příloze VI tohoto nařízení tak, že příslušným vnitrostátním orgánům je ponechán příliš široký prostor pro výklad [20]. Tento odkaz, posuzovaný v kontextu cílů nařízení č. 2017/625 racionalizovat a harmonizovat existující ustanovení, mě přitom vede k závěru, že toto nařízení rozhodně neusiluje o radikální změnu přístupu k nahraditelným nákladům, ale pouze se snaží vyjasnit jejich definici.

59. Závěrem, i když rozdíl mezi zněním nařízení č. 882/2004 a zněním směrnice, která mu předcházela, na straně jedné a zněním nařízení, které jej následovalo, na straně druhé zůstává podle mého názoru velmi překvapivý, skutečnost, že přístup unijního normotvůrce zůstal během přijímání právních aktů, které se týkají financování úředních kontrol, konstantní, podle mě hovoří ve prospěch širokého výkladu nákladů vynaložených v souvislosti s úředními kontrolami, které mohou být příslušným orgánům nahrazeny prostřednictvím poplatků. Podle mého názoru by totiž nebylo správné vykládat nařízení č. 882/2004 tak, že příslušným orgánům umožňuje získat nižší náhradu nákladů, než kterou jsou oprávněny požadovat podle předcházející směrnice, kterou toto nařízení zrušilo, jelikož jednak nic v nařízení č. 882/2004 výslovně neuvádí, že je zaveden restriktivnější přístup než v případě směrnice 85/73, pokud jde o pokrytí nákladů, a jednak nic v nařízení 2017/625 nenaznačuje, že by měl normotvůrce v úmyslu vrátit se k širšímu přístupu, přičemž z přípravných prací k posledně uvedenému nařízení jasně plyne, jak jsem vysvětlil výše, že cílem nařízení je pouze vyjasnit rozsah ustanovení týkajících se financování úředních kontrol [21].

60. Podle mého názoru je takový výklad rovněž podpořen teleologickým výkladem přílohy VI bodů 1 a 2 nařízení č. 882/2004.

d) Teleologický výklad

61. Komise ve svém návrhu nařízení č. 882/2004 uvedla, že systém financování založený na vybírání poplatků, jak byl stanoven směrnicí 85/73, neumožnil dosáhnout cíle zabránit přetrvávání rozdílů mezi členskými státy, které mohou vést k narušení hospodářské soutěže. Právě za účelem nápravy této situace navrhla zavedení zásady, jež je v současné době zakotvena v článku 26 uvedeného nařízení, podle které členské státy musí zajistit, aby byly k dispozici přiměřené finanční zdroje pro zajištění nezbytných pracovníků a jiné zdroje pro úřední kontroly [22].

62. Pokud by přitom finanční zdroje, které příslušné orgány vybírají prostřednictvím poplatků, nebyly dostatečné pro pokrytí *plné škály* nákladů vzniklých v souvislosti s prováděním úředních kontrol, tedy včetně platů a nákladů na administrativní a podpůrný personál, bylo by možné dosáhnout cílů nařízení č. 882/2004, které spočívají v předcházení nebo zabránění rizikům, která mohou hrozit lidem a zvířatům, nebo ve snížení těchto rizik na přijatelnou úroveň, pouze prostřednictvím příspěvků z veřejných financí, což by z povahy věci vedlo k narušení podmínek hospodářské soutěže a bylo by to tedy v rozporu s cílem harmonizace, který toto nařízení sleduje v článku 27.

63. Navíc souhlasím s argumentem dánské vlády, že pokud by se platy a náklady administrativních a podpůrných zaměstnanců nepovažovaly za náklady, které mají být nahrazeny, byly by příslušné orgány pravděpodobně vedeny k tomu, aby svěřily činnosti týkající se organizace a plánování úředních kontrol úředním veterinárním lékařům nebo úředním pomocným veterinárním pracovníkům.

19 – Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o úředních kontrolách a ostatních úředních činnostech sloužících k zajištění dodržování právních předpisů v oblasti potravin a krmiv, jakož i pravidel týkajících se zdraví a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví a reprodukce rostlin a přípravků na ochranu rostlin a o změně nařízení (ES) č. 999/2001, (ES) č. 1829/2003, (ES) č. 1831/2003, (ES) č. 1/2005, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 834/2007, (ES) č. 1099/2009, (EU) č. 1069/2009, (EU) č. 1107/2009, (EU) č. 1151/2012, (EU) č. […]/2013, jakož i směrnic 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES, 2008/120/ES a 2009/128/ES (nařízení o úředních kontrolách) [COM (2013) 265 final, s. 4].

20 – Viz „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls“ [Poplatky vybírané členskými státy za účelem pokrytí nákladů vzniklých v souvislosti s úředními kontrolami], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, s. 35.

21 – Viz poznámka pod čarou 19.

22 – Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o úředních kontrolách krmiv a potravin [COM (2003) 52 final, s. 43].

Domnívám se, že to by bylo v rozporu s požadavkem účinnosti kontrol, který podle mého názoru vyplývá z několika ustanovení nařízení č. 882/2004, zejména čl. 4 odst. 2 [„Příslušné orgány zajistí, aby: a) úřední kontroly […] byly účinné a přiměřené“], čl. 7 odst. 1 [„[…] Veřejnost má obecně přístup k: a) informacím o kontrolních činnostech příslušných orgánů a o jejich účinnosti […]“] a čl. 8 odst. 3 [„Příslušné orgány zavedou postupy, kterými se: a) ověřuje účinnost úředních kontrol, které provádějí […]“].

64. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr na první předběžnou otázku odpověděl tak, že pojmy „pracovníci podílející se na úředních kontrolách“, uvedený v bodě 1 přílohy VI nařízení č. 882/2004, a „pracovníci podílející se na [provádění] úředních kontrol“, uvedený v bodě 2 této přílohy, musí být vykládány v tom smyslu, že platy a náklady, které mohou být zohledněny při výpočtu poplatků za úřední kontroly, zahrnují rovněž platy a náklady administrativních a podpůrných zaměstnanců NVWA nebo KDS.

2. K podmínkám, které musí být splněny, aby při výpočtu poplatků mohly být zohledněny náklady na administrativní a podpůrný personál

65. Nyní je třeba odpovědět na druhou předběžnou otázku, v níž předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby vymezil podmínky, které musí být splněny, aby mohly být náklady vynaložené na administrativní a pomocné pracovníky zohledněny ve výpočtu poplatků uložených jatkám.

66. V tomto ohledu uvádím, že pokud se členské státy rozhodnou financovat úřední kontroly prostřednictvím poplatků, je jejich prostor pro uvážení při stanovení nákladů, které mohou být zohledněny při výpočtu výše těchto poplatků, ohraničen následujícím způsobem.

67. Zaprvé čl. 27 odst. 1 nařízení č. 882/2004, na který odkazuje odstavec 4 téhož článku, vyžaduje existenci *příčinné souvislosti* mezi uvedenými náklady a úředními kontrolami, neboť stanoví, že poplatky mohou být členskými státy vybírány pouze k pokrytí nákladů „vzniklých v souvislosti“ s úředními kontrolami (dále jen „kritérium příčinné souvislosti“).

68. Zadruhé připomínám, že čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a) nařízení č. 882/2004, o jehož výklad předkládající soud žádá Soudní dvůr, stanoví, že uvedené poplatky nesmí překročit náklady vynaložené příslušnými orgány (dále jen „kritérium maximální náhrady“).

69. Soudní dvůr tedy měl podle mého názoru ve své odpovědi na druhou otázku položenou předkládajícím soudem pouze konstatovat, že ve vztahu ke kategoriím nákladů, jejichž výčet je uveden v příloze VI nařízení č. 882/2004, je třeba použít v každém jednotlivém případě kritéria příčinné souvislosti a maximální náhrady.

70. V tomto ohledu mi neuniklo, že ve svém písemném vyjádření společnost Gosschalk uvedla, že v rozsudku Kødbranchens Fællesråd [23] Soudní dvůr vymezil nahraditelné náklady *obecně*. Podle tohoto účastníka řízení mohou být příslušnými orgány přeneseny na jatka pouze *přímé* náklady, a sice náklady, které lze dát do přímé souvislosti s úředními kontrolami, s vyloučením *nepřímých nákladů*.

71. Pozornější analýza dotčeného rozsudku však podle mého názoru vede k odmítnutí takového výkladu.

72. V této věci byl Soudní dvůr dotázán na to, zda jsou členské státy v případě, že stanoví výši poplatků za účelem úředních kontrol, podle čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a) nařízení č. 882/2004 ve spojení s přílohou VI body 1 a 2 tohoto nařízení oprávněny přenést na jatka náklady na platy a vzdělání osob, které absolvují povinné základní vzdělání pro úřední pomocné veterinární pracovníky. Ve své odpovědi

23 – Rozsudek ze dne 17. března 2016 (C-112/15, EU:C:2016:185).

Soudní dvůr dospěl k závěru, že „poplatky mohou být určeny pouze k pokrytí nákladů, *které skutečně vzniknou* členským státům z *uskutečnění kontrol v* potravinářských podnicích“, a že na základě toho „jejich účelem není přenést náklady na počáteční proškolení těchto pracovníků na podniky daného odvětví[24]“.

73. Podle mého názoru Soudní dvůr v tomto rozsudku neposkytl definici kategorií nákladů, které mají příslušné orgány vymáhat od jatek, ale omezil se na uvedení, že *určitá* kategorie, a sice kategorie nákladů vyplývající z povinného základního školení úředních pomocných veterinárních pracovníků, není nahraditelná. Zdá se mi, že se zde jedná o běžné použití kritéria příčinné souvislosti stanoveného v čl. 27 odst. 1 nařízení č. 882/2004, jehož účinkem je vyloučit z rozsahu nahraditelných nákladů ty náklady, které nemusel příslušný orgán vynaložit z důvodu provedení jakékoliv účinné úřední kontroly, jelikož účastníci tohoto povinného školení v projednávané věci ještě neměli kvalifikaci a nemohli tedy provádět úřední kontroly ani asistovat při jejich provádění.

74. Ve světle výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr na druhou předběžnou otázku odpověděl tak, že náklady vynaložené na administrativní a podpůrný personál příslušného orgánu mohou být zahrnuty do výpočtu poplatků uložených jatkám na základě čl. 27 odst. 4 a přílohy VI bodů 1 a 2 nařízení č. 882/2004 za podmínky, že zaprvé skutečně vyplývají z provádění úředních kontrol a zadruhé nepřekračují náklady vynaložené takovým orgánem v souvislosti s dotčenými kategoriemi nákladů z těch, které jsou vyjmenovány v uvedené příloze.

75. Považuji nicméně za nutné doplnit upřesnění. Jsem si totiž vědom toho, že obava předkládajícího soudu, pokud jde o vymezení nákladů, které se nahrazují, je důsledkem skutečnosti, že použití *čistého* kritéria příčinnosti vede v praxi k tomu, že NVWA může volně uložit jatkám nahradit náklady, které mají pouze velmi slabý vztah k provádění úředních kontrol, což vede k nárůstu sporů před soudy[25] z důvodu *neurčitosti kategorií* nákladů uvedených v příloze VI bodě 1 a 2 nařízení č. 882/2004. Jsem však přesvědčen, že taková právní nejistota musí být ve velké míře přičítána tomu, že NVWA chybně vykládá pojem „podobné náklady“ obsažený v příloze VI bodě 2 nařízení č. 882/2004.

76. Jak totiž vyplývá ze studie zadané při přijímání nařízení č. 2017/625[26], kterou jsem zmínil v bodě 58 tohoto stanoviska, jakož i z písemných vyjádření dánské vlády a vlády Spojeného království, pojem „podobné náklady“ byl pojat mnoha příslušnými vnitrostátními orgány jako *všeobsahující pojem, který jim v konečném důsledku umožnil přenést na jatka prostřednictvím poplatků mimořádně širokou škálu nákladů*, což podle mě může zcela zbavit veškerého užitečného účinku taxativní výčet uvedený v dané příloze VI.

77. V každém případě se domnívám, že v rámci celkového výkladu přílohy VI bodu 2 nařízení č. 882/2004 pojem „podobné náklady“ rozhodně neodkazuje na spojitost s *veškerými* ostatními kategoriemi nákladů uvedenými v příloze, ale je třeba jej spojovat *výlučně* s kategorií „cestovních nákladů“.

78. Výklad, který navrhuji Soudnímu dvoru přijmout, podporuje zejména jeden historický aspekt. Komise totiž ve svém návrhu nařízení č. 882/2004 poznamenala, že systém financování úředních kontrol, který byl zaveden rozhodnutím Rady 98/728/ES[27] a založen na vybírání poplatků za přezkoumání dokumentace týkající se specifických aditiv a schválení určitých zařízení a prostředků, fungoval správně, a to na rozdíl od toho, co platilo pro systém používaný ve veterinárním odvětví.

24 – Viz rozsudek ze dne 17. března 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, bod 39) (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

25 – Podle předkládacích usnesení je před předkládajícím soudem v současné době projednáváno 400 věcí, jejichž předmětem jsou rozhodnutí ministra o stížnostech obdobná rozhodnutím dotčeným ve věci v původním řízení.

26 – Viz „Fees or charges collected by Member States to cover the costs occasioned by official controls“ [Poplatky vybírané členskými státy za účelem pokrytí nákladů vzniklých v souvislosti s úředními kontrolami], Food Chain Evaluation Consortium (FCEC), 2009, s. 35.

27 – Rozhodnutí Rady ze dne 14. prosince 1998 o systému poplatků Společenství v krmivářském odvětví (Úř. věst. 1998, L 346, s. 51; Zvl. vyd. 03/24, s. 211).

Komise konkrétně připomněla, že toto rozhodnutí stanoví ve své příloze B taxativní výčet nákladů, které je třeba zohlednit při stanovení poplatků. Tento seznam, který se tedy jeví být prvořadým zdrojem inspirace pro vyhotovení přílohy VI nařízení č. 882/2004, přitom ve třetí odrážce hlavy „Administrativní náklady“ uvádí samostatnou kategorii „cestovní náklady a podobné náklady“.

79. Na základě tohoto výkladu by se *de facto* neomezené volné uvážení členských států při určování nákladů, které mohou být přeneseny na jatka, ve srovnání se současnou praxí příslušných vnitrostátních orgánů značně snížilo, jelikož při výpočtu poplatků by mohly být zohledněny pouze náklady související s přemístěním pracovníků, jako například náklady na rezervaci letenek, hotelových pokojů a pronájem automobilů. To se mi jeví jako dostatečné k nápravě situace právní nejistoty, která vedla, jak jsem připomněl výše, k velkému počtu sporů před předkládajícím soudem.

B. Ke třetí otázce písm. a) ve věci C-477/18 a ke třetí otázce ve věci C-478/18

80. Těmito otázkami se předkládající soud táže, zda čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a) a příloha VI body 1 a 2 nařízení č. 882/2004 musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby byly jatkám účtovány poplatky za čtvrthodiny úředních kontrol, které tato jatka ohlásila příslušnému orgánu, ale během kterých ve skutečnosti kontrola neprobíhala.

81. V tomto ohledu je třeba nejprve připomenout, že čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a) stanoví zásadu, že náklady, které mohou být zohledněny při výpočtu poplatků vybíraných za účelem provedení úředních kontrol, musí být příslušnými vnitrostátními orgány skutečně vynaloženy. Jinými slovy, náklady, které nemají tuto *reálnou* povahu, nemohou být v žádném případě přičteny k tíži jatek.

82. Z toho vyplývá, že soulad fakturace nákladů na úřední kontroly jatkám s čl. 27 odst. 4 nařízení č. 882/2004 není právní otázkou, ale závisí hlavně na skutkové analýze, a zejména na odpovědi na otázku, zda v projednávané věci příslušný orgán vynaložil náklady pouze na základě skutečnosti, že jatka si u něj vyhradila čtvrthodiny úředních kontrol, ačkoli tyto čtvrthodiny nebyly nakonec ke kontrole využity.

83. V tomto ohledu lze v písemné části řízení nalézt dvě protichůdná tvrzení. Zatímco společnost Gosschalk tvrdí, že částky odpovídající požadovaným čtvrthodinám, během kterých však neprobíhaly úřední kontroly, nemohou být na základě čl. 27 odst. 4 nařízení č. 882/2004 jatkám účtovány, *jelikož neodpovídají nákladům, které NVWA skutečně vynaložila*, nizozemská vláda má opačný názor, neboť se domnívá, že NVWA *vynaloží tytéž náklady*, pokud jde o čtvrthodiny, které byly požadovány, aniž během nich proběhla kontrola, a pokud jde o čtvrthodiny, během kterých skutečně probíhala.

84. Podle mě oba dva argumenty přehlíží skutečnost, která zakládá náklady, které případně vynaloží příslušné vnitrostátní orgány, a sice skutečnost, že zaměstnanci, kteří byli přiděleni ke kontrole na jatkách, která si vyhradila přebytečné čtvrthodiny, nemohou být přeřazeni na jiná jatka.

85. Způsob, jakým tato skutková okolnost určuje odpověď na otázku, zda uvedené orgány skutečně vynaložily náklady, které tak mohou být účtovány jatkám, mohou ilustrovat dva typy situací, které byly jasně vysvětleny v písemném vyjádření vlády Spojeného království. Pokud si jatka vyhradí dobu 2:45 hod. a využijí pouze 2:30 hod. z toho důvodu, že provádění úředních kontrol trvalo kratší dobu, je zřejmé, že příslušný orgán nebude schopen své zaměstnance přeřadit jinam. Je tudíž důvodné, že náklady spojené s přidělením zaměstnanců na dobu 2:45 hod. jdou k tíži uvedených jatek, protože příslušný orgán už je vynaložil. Naproti tomu v případě, že jatka zrušila rezervaci poslední čtvrthodiny, bude třeba se ujistit, že náklady spojené s takovou čtvrthodinou již byly příslušným vnitrostátním orgánem vynaloženy. Za tímto účelem sdílím argument vlády Spojeného království, podle kterého je třeba ověřit, zda dotčená jatka upozornila příslušný vnitrostátní orgán *v dostatečném předstihu*, aby byl tento orgán s to přeřadit své zaměstnance. V takovém případě by zaměstnanci bývali mohli být přeřazeni a za takovou čtvrthodinu by nebylo možné účtovat žádnou částku.

86. Jsem si vědom toho, že v posledně uvedeném případě by mohlo prosté posouzení každé jednotlivé věci vést k dalším sporům. Právě proto a kvůli tomu, aby jatka mohla použít jednoduché kritérium, se stejně jako vláda Spojeného království domnívám, že příslušné vnitrostátní orgány by mohly stanovit *lhůtu pro upozornění* umožňující přeřadit zaměstnance z jedněch jatek na jiná.

87. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji, aby Soudní dvůr na třetí otázku písm. a) ve věci C-477/18 a na třetí otázku ve věci C-478/18 odpověděl tak, že čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a) a příloha VI body 1 a 2 nařízení č. 882/2004 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby jatkám byly účtovány poplatky ve výši podle čtvrthodin úředních kontrol, o které tato jatka požádala příslušný vnitrostátní orgán, během kterých však kontrola neprobíhala, pokud daný orgán nemůže přeložit zaměstnance, kteří byli dáni k dispozici dotyčným jatkám.

C. Ke třetí otázce písm. b) ve věci C-477/18

88. Podstatou této otázky předkládajícího soudu je, zda odpověď na třetí otázku písm. a) platí rovněž v případě, kdy příslušný orgán využije externí veterinární lékaře, kteří nedostanou žádnou odměnu za čtvrthodiny požadované jatkami, během kterých však kontrola neprobíhala, a kdy částka vyúčtovaná jatkám podle počtu požadovaných, avšak nevyužitých čtvrthodin, pokrývá režijní náklady příslušného orgánu.

89. Úvodem poznamenávám, že nizozemská vláda ve svém písemném vyjádření vyvrací samotný předpoklad této otázky a uvádí, že v okamžiku, kdy je zapojení veterinárního lékaře NVWA nebo dočasného veterinárního lékaře plánováno, dotčený veterinární lékař dostane odměnu bez ohledu na to, zda ke kontrole dojde, či nikoli. V každém případě není pochyb o tom, že Soudní dvůr bude muset odpovědět na tuto otázku, jak ji formuloval předkládající soud, jelikož z ustálené judikatury vyplývá, že v rámci řízení o předběžné otázce je pouze předkládající soud příslušný ke zjištění a posouzení skutkových okolností sporu, který mu byl předložen [28].

90. Je tedy třeba přezkoumat otázku, zda částka odpovídající odměně, kterou nedostal externí veterinární lékař za počet požadovaných, ale nevyužitých čtvrthodin, může být účtována jatkám s *cílem pokrýt režijní náklady* NVWA.

91. Domnívám se, že takto stanovený poplatek vyvolává pochybnosti o jeho souladu s čl. 27 odst. 4 nařízení č. 882/2004.

92. Zaprvé se domnívám, že kritérium, podle kterého režijní náklady musí odrážet náklady, které NVWA skutečně vynaložil, vyžaduje, aby úspory dosažené díky nižším odměně vyplacené dočasnému veterinárními lékaři z toho důvodu, že nedostane žádnou odměnu za čtvrthodiny požadované jatkami, ale nevyužité ke kontrole, odpovídaly režijním nákladům v *rovnocenné* výši, což se mi zdá v praxi pochybné. V každém případě je věcí předkládajícího soudu, aby ověřil, zda tomu tak je.

93. Zadruhé musím konstatovat, že ze spisu nevyplývá, že dotčené náklady spadají do jedné či více kategorií nákladů uvedených v příloze VI téhož nařízení, na kterou odkazuje čl. 27 odst. 4 nařízení č. 882/2004. „Režijní náklady“ jako takové totiž nejsou zahrnuty v taxativním výčtu kategorií nákladů, které mohou být zohledněny při výpočtu poplatků uvedených v příloze VI nařízení č. 882/2004, jelikož je nelze považovat za náklady spadající pod pojem „podobné náklady“. Bude tedy třeba se ujistit, že při výpočtu poplatků uložených jatkám se zohlední pouze část režijních nákladů NVWA spadajících do jedné nebo více z výše uvedených kategorií, což musí posoudit předkládající soud.

28 – Viz rozsudek ze dne 8. června 2016, Hünnebeck (C-479/14, EU:C:2016:412, bod 36 a citovaná judikatura).

94. S ohledem na tyto úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl předkládajícímu soudu tak, že odpověď na třetí otázku písm. a) platí rovněž v případě, kdy příslušný orgán využije dočasné veterinární lékaře, kteří nedostanou odměnu za čtvrthodiny požadované jatkami, během kterých kontrola neprobíhala, a kdy částka účtovaná jatkám za požadované, ale nevyužité čtvrthodiny pokrývá režijní náklady příslušného orgánu, za podmínky, že tyto režijní náklady spadají do jedné nebo více kategorií uvedených v příloze VI bodech 2 a 3 nařízení č. 882/2004 a že jsou ve výši rovnající se tomu, co příslušný orgán uspořil díky nižší odměně pro dočasné veterinárního lékaře v důsledku toho, že nedostali žádnou odměnu za čtvrthodiny požadované jatkami, které však nebyly využity. Je věcí předkládajícího soudu, aby ověřil, zda tomu tak je.

D. Ke čtvrté otázce ve věci C-477/18

95. Podstatou čtvrté předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 27 odst. 4 písm. a) a příloha VI body 1 a 2 nařízení č. 882/2004 musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby byla stejná průměrná sazba uplatňována na jatka jak v případě činností při úředních kontrolách prováděných veterinárními lékaři zaměstnanými NVWA, tak v případě činností prováděných dočasnými veterinárními lékaři, kteří dostávají nižší odměnu, takže jatkám může být účtována částka vyšší, než je odměna vyplácená dočasným veterinárním lékařům.

96. Přiznávám se, že i po pozorném čtení úvah uvedených v předkládacím usnesení nejsem schopen přesně určit, jakou výkladovou otázku předkládající soud předkládá v této předběžné otázce Soudním dvoru k analýze.

97. Nejprve podotýkám, že podle nizozemského práva musí být sazebníky každoročně stanoveny na základě průměrných nákladů vynaložených NVWA v průběhu tří předchozích let a dále na základě zohlednění očekávaného vývoje nákladů na následující rok. Na tomto základě jsou jatkám fakturovány činnosti, které byly v tomto rámci provedeny v rámci úředních kontrol [29].

98. Za těchto podmínek je jasné, že průměr platů úředních veterinárních lékařů a dočasných veterinárních lékařů uvedený v tomto sazebníku může být v rámci některých inspekcí vyšší než náklady skutečně vynaložené NVWA. V důsledku toho se mi zdá, že otázkou, na kterou se předkládající soud táže Soudního dvora, může být otázka, (i) zda NVWA není podle nařízení č. 882/2004 povinen uplatňovat poplatek založený na *skutečných* nákladech na provedení úředních kontrol v každých jatkách posuzovaných individuálně, nebo (ii) zda možnost, že NVWA dosáhne v konkrétním roce zisku, není neslučitelná s nařízením č. 882/2004.

99. Za předpokladu, že předkládající soud žádá o vyjasnění prvního z těchto bodů, jak se domnívá většina účastníků v písemných vyjádřeních, se omezím na připomenutí, že podle čl. 27 odst. 4 písm. b) nařízení č. 882/2004 poplatky „mohou být stanoveny paušálně na základě nákladů vynaložených příslušnými orgány za určitou dobu“. Podle mého názoru přitom není pochyb o tom, že *požadavek* uplatnit na jatka poplatky, které jsou založeny na nákladech skutečně vynaložených na provádění úředních kontrol v jejich konkrétních provozovnách, není slučitelný *s možností* stanovenou tímto ustanovením.

100. Za předpokladu, že by se otázka položená předkládajícím soudem týkala druhého z těchto bodů, uvádím, že čl. 27 odst. 4 písm. b) nařízení č. 882/2004 znamená, že příslušné orgány mají možnost účtovat jatkám náklady, které mohou být v závislosti na daném roce vyšší nebo nižší než náklady skutečně vynaložené těmito orgány. Skutečnost, na kterou si společnost Gosschalk stěžuje ve svém

29 – Jak ve věci C-477/18 uvedl ministr, důvodem pro přijetí sazebníku průměrných nákladů je nutnost zachovat rovné zacházení, jelikož takový sazebník je nezbytný k tomu, aby se mezi jatkami neobjevily rozdíly v zacházení v závislosti na tom, zda jsou kontroly uskutečňovány úředními veterinárními lékaři nebo dočasnými veterinárními lékaři.

písemném vyjádření[30], že příslušné orgány dosahují v konkrétním roce zisku, tak není neslučitelná s nařízením č. 882/2004 a je pouze inherentním důsledkem možnosti, která jim je přiznána, a nezbytně znamená, za předpokladu, že ostatní složky sazby zůstávají nezměněny, snížení poplatků uplatňovaných na jatka v následujícím roce.

101. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr na čtvrtou otázku odpověděl, že čl. 27 odst. 4 písm. a) a příloha VI body 1 a 2 nařízení č. 882/2004 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby byla stejná průměrná sazba uplatňována na jatka v případě činností jak při úředních kontrolách prováděných veterinárními lékaři zaměstnanými NVWA, tak prováděných dočasnými veterinárními lékaři, kteří dostávají nižší odměnu, takže jatkám může být účtována částka vyšší, než je odměna vyplácená dočasným veterinárním lékařům, jelikož z čl. 27 odst. 4 písm. b) uvedeného nařízení vyplývá, že příslušné orgány jsou oprávněny stanovit poplatky paušálně.

E. K páté a šesté otázce ve věci C-477/18

102. Svou pátou otázkou se předkládající soud v podstatě táže, zda článek 26 a čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a), jakož i příloha VI body 1 a 2 nařízení č. 882/2004 musí být vykládány v tom smyslu, že poplatky vybírané v souvislosti s úředními kontrolami uskutečněnými na jatkách mohou sloužit k vytvoření rezervy pro soukromou společnost, u které příslušný orgán najímá úřední pomocné veterinární pracovníky, s tím, že tato rezerva může být v případě krize použita k výplatě platů a nákladů na zaměstnance, kteří po skončení krize budou provádět úřední kontroly nebo umožní jejich provádění. V případě kladné odpovědi se předkládající soud svou šestou otázkou v podstatě táže, do jaké výše lze tuto rezervu vytvořit a jak dlouhé smí být období, které má tato rezerva pokrýt.

103. Úvodem je třeba připomenout, že se dotčená rezerva vytváří u společnosti KDS, aby se zajistilo, že v případě nepředvídaných okolností, jako je nákaza odůvodňující pozastavení porážky zvířat po dlouhou dobu, mohou být platy a náklady na vzdělávání pomocných veterinárních pracovníků[31] nadále placeny, aniž je nezbytné propustit zaměstnance.

104. Teze, podle níž je zřízení uvedené rezervy u společnosti KDS v souladu s nařízením č. 882/2004, je podle mého názoru založena na čl. 4 odst. 2 písm. c) ve spojení s článkem 26 téhož nařízení.

105. Pokud jde o obsah těchto ustanovení, čl. 4 odst. 2 písm. c) nařízení č. 882/2004 stanoví, že příslušné orgány musí mít k dispozici dostatečný počet zkušených pracovníků s vhodnou kvalifikací pro účinné a správné provádění úředních kontrol a kontrolních úkolů, zatímco článek 26 stanoví, což je třeba připomenout, že členským státům přísluší zajistit, aby byly k tomuto účelu k dispozici přiměřené zdroje.

106. Vzhledem k tomu, že cílem dotčené rezervy je mobilizovat zdroje nezbytné k zajištění dostupnosti uvedených zaměstnanců, aby mohly kontroly znovu pokračovat okamžitě po skončení krizové situace, bylo by možné tvrdit, že nařízení č. 882/2004 nebrání jeho vytvoření.

107. Nicméně takový závěr je podle mého názoru nesprávný.

108. Nesnažím se navrhnout, aby členské státy nemohly uvažovat o financování takové rezervy v rámci nařízení č. 882/2004. Právě naopak, nemám žádné pochybnosti o tom, že k tomu mají pravomoc. Domnívám se však, že členské státy nejsou oprávněny tak činit *prostřednictvím poplatků*.

30 – Společnost Gosschalk totiž bez dalšího upřesnění uvádí, že NVWA tak dosahuje zisku ve výši 8 500 000 eur.

31 – Jak uznává nizozemská vláda ve svém písemném vyjádření, problém nevyvstává v případě úředních veterinárních lékařů, kteří jsou za takových okolností pověřeni odstraňováním zvířat postižených nákazou.

109. Jak jsem totiž několikrát připomenul v tomto stanovisku, na rozdíl od financování zajišťovaného prostřednictvím obecného zdanění se financování prostřednictvím poplatků řídí podmínkami stanovenými v čl. 27 odst. 1 a 4 návětí a písm. a) nařízení č. 882/2004. Tyto podmínky přitom nelze v projednávaném případě považovat za splněné, a to z následujících důvodů.

110. Zaprvé podle čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a) nařízení č. 882/2004 musí být náklady, které mohou být vzaty v úvahu při výpočtu poplatků, vynaloženy „příslušnými orgány“. V projednávaném případě by náklady spojené s platy a náklady na úřední pomocné pracovníky zaměstnané u KDS nesl v průběhu období krize tento soukromý podnikem, a nikoliv příslušný vnitrostátní orgán, a sice NVWA [32].

111. Zadruhé a na základě téhož ustanovení musí příslušný orgán uvedené náklady *skutečně* vynaložit. V projednávané věci jsem přesvědčen, že *budoucí a hypotetická* povaha události, které jsou tyto náklady podřízeny, a sice vznik nákazy, neumožňuje učinit závěr, že tomu tak je.

112. Zatřetí vzhledem k tomu, že skutečný charakter nákladů vynaložených příslušným orgánem je podle mého názoru nezbytnou podmínkou pro existenci příčinné souvislosti mezi těmito náklady a úředními kontrolami, jak vyžaduje čl. 27 odst. 1 nařízení č. 882/2004, budoucí a hypotetická povaha výskytu nákazy podle mého názoru vylučuje rovněž existenci této příčinné souvislosti.

113. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr na pátou předběžnou otázku odpověděl tak, že článek 26 a čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a), jakož i příloha VI body 1 a 2 nařízení č. 882/2004 musí být vykládány v tom smyslu, že poplatky vybírané v souvislosti s úředními kontrolami uskutečněnými na jatkách nemohou sloužit k vytvoření rezervy u soukromé společnosti, u které příslušný orgán najímá úřední pomocné veterinární pracovníky, s tím, že tato rezerva může být v případě nákazy použita k výplatě platů a nákladů na zaměstnance, kteří po skončení krize budou provádět úřední kontroly nebo umožní jejich provádění.

114. Vzhledem k odpovědi, kterou na tuto otázku navrhuji Soudnímu dvoru, není namístě se zabývat šestou otázkou.

IV. Závěry

115. Ve světle výše uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené College van Beroep voor het bedrijfsleven (odvolací soud pro správní spory v hospodářské oblasti, Nizozemsko) odpověděl následovně:

„1) Pojem ‚pracovníci podílející se na úředních kontrolách‘, uvedený v bodě 1 přílohy VI 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 týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat a pojem ‚pracovníci podílející se na [provádění] úředních kontrol‘, uvedený v bodě 2 této přílohy musí být vykládány v tom smyslu, že platy a náklady, které mohou být zohledněny při výpočtu poplatků za úřední kontroly, zahrnují rovněž platy a náklady administrativních a podpůrných zaměstnanců Nederlandse Voedsel- en Warenautoritei (nizozemský úřad pro výživu a výrobky) nebo soukromé společnosti Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (inspekce jakosti živočišné produkce).

32 – V tomto ohledu připomínám, že pojem „příslušný orgán“ je definován v čl. 2 druhém pododstavci bodu 4) nařízení č. 882/2004 jako „ústřední orgán členského státu odpovědný za organizování úředních kontrol nebo jakýkoli jiný orgán, na který byla tato pravomoc přenesena“.

2) Náklady vynaložené na administrativní a podpůrný personál příslušného orgánu mohou být zahrnuty do výpočtu poplatků uložených jatkám na základě čl. 27 odst. 4 a přílohy VI bodů 1 a 2 nařízení č. 882/2004 za podmínky, že zaprvé skutečně vyplývají z provádění úředních kontrol a zadruhé nepřekračují náklady vynaložené takovým orgánem v souvislosti s dotčenými kategoriemi nákladů z těch, které jsou vyjmenovány v uvedené příloze.

3) Článek 27 odst. 4 návětí a písm. a) a příloha VI body 1 a 2 nařízení č. 882/2004 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby jatkám byly účtovány poplatky ve výši podle čtvrthodin úředních kontrol, o které tato jatka požádala příslušný vnitrostátní orgán, během kterých však kontrola neprobíhala, pokud daný orgán nemůže přeložit zaměstnance, kteří byli dáni k dispozici dotyčným jatkám.

4) Předcházející odpověď platí rovněž v případě, kdy příslušný orgán využije dočasné veterinární lékaře, kteří nedostanou odměnu za čtvrthodiny požadované jatkami, během kterých kontrola neprobíhala, a kdy částka účtovaná jatkám za požadované, ale nevyužité čtvrthodiny pokrývá režijní náklady příslušného orgánu za podmínky, že tyto režijní náklady spadají do jedné nebo více kategorií uvedených v příloze VI bodech 2 a 3 nařízení č. 882/2004 a že jsou ve výši rovnající se tomu, co příslušný orgán uspořil díky nižší odměně pro dočasné veterinárního lékaře v důsledku toho, že nedostali žádnou odměnu za čtvrthodiny požadované jatkami, které však nebyly využity. Je věcí předkládajícího soudu, aby ověřil, zda tomu tak je.

5) Článek 27 odst. 4 písm. a) a příloha VI, body 1 a 2 nařízení č. 882/2004 musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby byla stejná průměrná sazba uplatňována na jatka v případě činností jak při úředních kontrolách prováděných veterinárními lékaři zaměstnanými nizozemským úřadem pro výživu a výrobky, tak prováděných dočasnými veterinárními lékaři, kteří dostávají nižší odměnu, takže jatkám může být účtována částka vyšší, než je odměna vyplácená dočasným veterinárním lékařům, jelikož z čl. 27 odst. 4 písm. b) uvedeného nařízení vyplývá, že příslušné orgány jsou oprávněny stanovit poplatky paušálně.

6) Článek 26 a čl. 27 odst. 4 návětí a písm. a), jakož i příloha VI body 1 a 2 nařízení č. 882/2004 musí být vykládány v tom smyslu, že poplatky vybírané v souvislosti s úředními kontrolami uskutečněnými na jatkách nemohou sloužit k vytvoření rezervy u soukromé společnosti, u které příslušný orgán najímá úřední pomocné veterinární pracovníky, s tím, že tato rezerva může být v případě nákazy použita k výplatě platů a nákladů na zaměstnance, kteří po skončení krize budou provádět úřední kontroly nebo umožní jejich provádění.“