



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 5 listopada 2014 r.*

Odesłanie prejudycjalne — Rolnictwo — Zdrowie zwierząt — Rozporządzenie (WE) nr 854/2004 —
Produkty pochodzenia zwierzęcego przeznaczone do spożycia przez ludzi — Urzędowe kontrole —
Wyznaczenie urzędowego lekarza weterynarii — Ubój zwierząt

W sprawie C-402/13

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie
prejudycjalnym, złożony przez Anotato Dikastirio Kyprou (Cypr) postanowieniem z dnia 5 czerwca
2013 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 16 lipca 2013 r., w postępowaniu:

Cypra Ltd

przeciwko

Kypriaki Dimokratia,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Tizzano, prezes izby, A. Borg Barthet (sprawozdawca), M. Berger, S. Rodin i F. Biltgen,
sędziowie,

rzecznik generalny: P. Cruz Villalón,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Cypra Ltd przez T. Andreou, dikigoros,
- w imieniu rządu cypryjskiego przez M. Chatzigeorgiou, działającą w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu rządu greckiego przez I. Chalkiasa oraz A. Vasilopoulou, działających w charakterze
pełnomocników,
- w imieniu rządu polskiego przez B. Majczynę, działającego w charakterze pełnomocnika,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez D. Bianchiego oraz D. Triantafyllou, działających
w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: grecki.

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,
wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni przepisów rozporządzenia (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz.U. L 139, s. 206), zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1791/2006 z dnia 20 listopada 2006 r. (Dz.U. L 363, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 854/2004”).
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy spółką Cypra Limited (zwaną dalej „Cyprą”), będącą właścicielem prywatnego zakładu uboju świń, owiec i kóz w prowincji Nikozja (Cypr), a Kypriaki Dimokratia (Republiką Cypryjską), reprezentowaną przez ministerstwo rolnictwa, zasobów naturalnych i środowiska oraz dyrektora wydziału służb weterynaryjnych, w przedmiocie odmowy przez dyrektora wydziału służb weterynaryjnych uwzględnienia wniosku Cypry o skierowanie urzędowego lekarza weterynarii do jej ubojni w celu przeprowadzenia kontroli uboju w określonych dniach i godzinach.

Ramy prawne

- 3 Motywy 4–6, 8 i 9 rozporządzenia nr 854/2004 brzmią następująco:

„(4) Urzędowe kontrole w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego powinny obejmować wszystkie aspekty istotne z punktu widzenia ochrony zdrowia publicznego oraz, tam gdzie jest to stosowne, zdrowia i dobrostanu zwierząt. Kontrole te powinny być oparte na najbardziej aktualnych dostępnych informacjach i dlatego powinna istnieć możliwość ich dostosowywania, w miarę jak nowe istotne informacje stają się dostępne.

(5) Prawodawstwo wspólnotowe w zakresie bezpieczeństwa żywności powinno mieć solidne podstawy naukowe. W tym celu powinien być konsultowany Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności, ilekroć jest to konieczne.

(6) Rodzaj i nasilenie urzędowych kontroli powinny zależeć od oceny zagrożenia dla zdrowia publicznego, od oceny zdrowia i dobrostanu zwierząt, tam, gdzie jest to stosowne, rodzaju i wydajności wykorzystywanej technologii oraz od danego podmiotu działającego na rynku spożywczym.

[...]

(8) Urzędowe kontrole w odniesieniu do produkcji mięsa są konieczne w celu sprawdzenia, że podmioty działające na rynku spożywczym stosują się do przepisów w zakresie higieny oraz przestrzegają kryteriów i celów ustanowionych w prawodawstwie wspólnotowym. Urzędowe kontrole powinny obejmować audyty dotyczące działalności podmiotów działających na rynku spożywczym oraz inspekcje, w tym sprawdzenie kontroli wewnętrznej podmiotów działających na rynku spożywczym.

(9) Ze względu na ich szczególną wiedzę fachową właściwe jest przeprowadzanie przez urzędowych lekarzy weterynarii audytów i inspekcji w ubojniach, w zakładach przetwórstwa dziczyzny oraz w niektórych zakładach rozbioru mięsa. Państwa członkowskie powinny posiadać możliwość swobodnego decydowania o wyborze najwłaściwszego personelu do prowadzenia audytu i inspekcji w pozostałych rodzajach zakładów”.

4 Artykuł 2 tego rozporządzenia, zatytułowany „Definicje”, przewiduje:

„1. Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się następujące definicje:

- a) »urzędowa kontrola« oznacza wszelkie formy kontroli wykonywanej przez właściwy organ w celu sprawdzenia zgodności z prawem żywnościowym, w tym z przepisami dotyczącymi zdrowia i dobrostanu zwierząt;
- b) »weryfikacja« oznacza skontrolowanie, poprzez zbadanie i przedstawienie obiektywnych dowodów, czy wymienione wymogi zostały spełnione;
- c) »właściwy organ« oznacza urząd centralny państwa członkowskiego właściwy do przeprowadzania kontroli weterynaryjnych lub inny organ, któremu przekazane zostały te kompetencje;
- d) »audyt« oznacza planowe i niezależne badanie w celu ustalenia, czy działalność i jej wyniki są zgodne z planowanym systemem oraz czy ten system jest skutecznie wdrażany i odpowiedni do osiągnięcia zamierzonych celów;

[...]

f) »urzędowy lekarz weterynarii« oznacza lekarza weterynarii uprawnionego, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, do działania w takim charakterze i wyznaczonego przez właściwy organ;

[...]”.

5 Artykuł 4 ust. 7 i 9 tego rozporządzenia stanowi:

„7. W przypadku ubojni, zakładów przetwórstwa dziczyzny oraz zakładów rozbioru mięsa, wprowadzających świeże mięso do obrotu, urzędowy lekarz weterynarii wykonuje zadania audytu określone w ust. 3 i 4.

[...]

9. Rodzaj i nasilenie zadań audytu w odniesieniu do poszczególnych zakładów zależy od ocenianego ryzyka. W tym celu właściwy organ systematycznie ocenia:

- a) zagrożenia dla zdrowia publicznego i, tam gdzie jest to stosowne, dla zdrowia zwierząt;
- b) w przypadku ubojni, względy dobrostanu zwierząt;
- c) rodzaj i wydajność stosowanej technologii oraz
- d) historię przestrzegania prawa żywnościowego w przeszłości przez dany podmiot działający na rynku spożywczym”.

6 Zgodnie z art. 5 wspomnianego rozporządzenia, zatytułowanym „Mięso świeże”:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby urzędowe kontrole w odniesieniu do mięsa świeżego odbywały się zgodnie z załącznikiem I.

1. Urzędowy lekarz weterynarii wykonuje zadania w zakresie inspekcji w ubojniach, w zakładach przetwórstwa dziczyzny oraz w zakładach rozbioru mięsa, wprowadzających mięso świeże do obrotu, zgodnie z wymogami ogólnymi [określonymi] w załączniku I sekcja I rozdział II oraz z wymogami szczególnymi [wskazanymi] w sekcji IV, w szczególności w odniesieniu do:

- a) informacji dotyczących łańcucha pokarmowego;
- b) badania przedubojowego;
- c) dobrostanu zwierząt;
- d) badania poubojowego;
- e) materiału szczególnego ryzyka i innych produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego oraz
- f) badań laboratoryjnych.

[...]

5. a) Państwa członkowskie zapewniają, że posiadają wystarczający personel do przeprowadzania urzędowych kontroli wymaganych na podstawie załącznika I z częstotliwością określoną w sekcji III rozdział II.
- b) W celu określenia liczby personelu, niezbędnego do obsady linii ubojowej w każdej poszczególnej ubojni, stosuje się podejście oparte na ocenie zagrożeń. Decyzję w sprawie liczby zaangażowanego personelu podejmuje właściwy organ, natomiast liczba ta jest taka, aby mogły być spełnione wszystkie wymagania wynikające z niniejszego rozporządzenia.

[...]”.

7 Załącznik I do rozporządzenia nr 854/2004, zatytułowany „Mięso świeże”, w sekcji I rozdział II część B stanowi:

„1. Z zastrzeżeniem pkt 4 i 5:

- a) urzędowy lekarz weterynarii przeprowadza badanie przedubojowe wszystkich zwierząt przed ubojem;
- b) badanie to musi nastąpić w ciągu 24 godzin po przybyciu do ubojni i w czasie krótszym niż 24 godziny przed ubojem.

Ponadto urzędowy lekarz weterynarii może wymagać przeprowadzenia [badania] w każdym innym czasie.

[...]”.

- 8 Sekcja III tego załącznika, zatytułowana „Obowiązki w zakresie kontroli i jej częstotliwość”, w rozdziale II stanowi:

„1. Właściwy organ zapewnia, że co najmniej jeden urzędowy lekarz weterynarii jest obecny:

a) w ubojniach podczas zarówno całego badania przedubojowego, jak i poubojowego,

oraz

b) w zakładach przetwórstwa dziczyzny, podczas całego badania poubojowego.

[...]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

- 9 Pismem z dnia 5 marca 2007 r. Cypra zawiadomiła właściwe służby weterynaryjne o swoich planach uboju w marcu i kwietniu 2007 r. oraz wystąpiła do nich o objęcie kontrolą uboju w dniach i godzinach wskazanych w tym piśmie, w szczególności z powodu konieczności przeprowadzania uboju w niedziele z uwagi na zobowiązania umowne dotyczące eksportu mięsa wieprzowego do Grecji.
- 10 W dniu 9 marca 2007 r. Cypra ponowiła swój wniosek, zaznaczając jednocześnie, że sama ustala plan uboju i godziny otwarcia swojej ubojni.
- 11 Wniosek ten został oddalony, a Cypra zaskarżyła tę decyzję do sądu.
- 12 Sąd pierwszej instancji oddalił skargę, uwzględniając przede wszystkim wstępny zarzut procesowy podniesiony przez stronę pozwaną, w myśl którego odmowa uznania wniosku strony skarżącej „nie stanowi naruszenia obowiązku nałożonego przez prawo, tylko powstrzymanie się od działania wynikające z wykonywania uprawnień dyskrecjonalnych”, a w związku z tym nie stanowi aktu wykonawczego, który może zostać zaskarżony na podstawie art. 146 konstytucji.
- 13 Anotato Dikastirio Kyprou (sąd najwyższy Republiki Cypryjskiej), do którego wniesiono apelację, uważa, że przedmiotem sporu jest wykładnia rozporządzenia nr 854/2004. Sąd ten powziął wątpliwości, jakie są obowiązki nałożone na właściwe organy krajowe oraz ograniczenia zakresu uprawnień dyskrecjonalnych, z których korzystają te organy w ramach stosowania wspomnianego rozporządzenia.
- 14 W tych okolicznościach Anotato Dikastirio Kyprou postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy przepisy rozporządzenia (WE) nr 854/2004 [...] przyznają właściwemu organowi uprawnienia dyskrecjonalne do ustalania czasu, w którym następuje ubój zwierząt, przy uwzględnieniu [konieczności] wyznaczenia urzędowego lekarza weterynarii w celu sprawowania kontroli uboju zwierząt, lub też czy właściwy organ jest zobowiązany do wyznaczenia takiego lekarza weterynarii [na dzień i godzinę] dokonywania uboju [ustalone] przez rzeźnika?
- 2) Czy przepisy rozporządzenia (WE) nr 854/2004 [...] przyznają właściwemu organowi uprawnienia dyskrecjonalne do odmowy wyznaczenia urzędowego lekarza weterynarii w celu sprawowania kontroli weterynaryjnej zgodnego z prawem uboju zwierząt, w przypadku gdy podano do wiadomości dokładny czas, kiedy będzie miał miejsce ubój w autoryzowanej ubojni?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

- 15 W swoich dwóch pytaniach, które należy przeanalizować łącznie, sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy przepisy rozporządzenia nr 854/2004 należy interpretować w ten sposób, że do właściwego organu należy określenie terminu, w którym ubój zwierząt ma nastąpić, przy uwzględnieniu konieczności wyznaczenia urzędowego lekarza weterynarii w celu sprawowania kontroli uboju, czy też organ ten jest zobowiązany do skierowania takiego lekarza weterynarii w dniach i godzinach wskazanych przez ubojnię, bez możliwości sprzeciwienia się temu.
- 16 W celu dokonania wykładni przepisów rozporządzenia nr 854/2004 należy wpierv zauważyć, że rozporządzenie to znajduje swoją podstawę w art. 168 ust. 4 lit. b) TFUE, którego celem jest ochrona zdrowia publicznego.
- 17 W tym względzie motyw 4 tego rozporządzenia przewiduje, że „[u]rzędowe kontrole w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego powinny obejmować wszystkie aspekty istotne z punktu widzenia ochrony zdrowia publicznego oraz, tam gdzie jest to stosowne, zdrowia i dobrostanu zwierząt”. Z motywów 8 i 9 wynika, że „[u]rzędowe kontrole w odniesieniu do produkcji mięsa są konieczne w celu sprawdzenia, że podmioty działające na rynku spożywczym stosują się do przepisów w zakresie higieny oraz przestrzegają kryteriów i celów ustanowionych w prawodawstwie wspólnotowym” oraz że „[z]e względu na ich szczególną wiedzę fachową właściwe jest przeprowadzanie przez urzędowych lekarzy weterynarii audytów i inspekcji w ubojniach [...]”.
- 18 Artykuł 1 rozporządzenia nr 854/2004 przewiduje szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego.
- 19 W odniesieniu do kontroli, które mają być przeprowadzane przez urzędowych lekarzy weterynarii, art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 854/2004 stanowi, że urzędowy lekarz weterynarii wykonuje zadania w zakresie inspekcji w ubojniach zgodnie z wymogami ogólnymi określonymi w sekcji I rozdział II załącznika I do tego rozporządzenia. W art. 5 ust. 5 tego rozporządzenia wskazano również, że liczba urzędowych lekarzy weterynarii musi być wystarczająca do przeprowadzania urzędowych kontroli wymaganych na podstawie załącznika I z częstotliwością określoną w sekcji III rozdział II.
- 20 W szczególności sekcja I rozdział II część B pkt 1 lit. b) załącznika I do rozporządzenia nr 854/2004 przewiduje, że właściwy organ państwa członkowskiego musi zapewnić obecność lekarza weterynarii w ubojniach w celu przeprowadzenia badania weterynaryjnego przedubojowego, które to badanie musi nastąpić w ciągu 24 godzin po przybyciu zwierząt do ubojni i w czasie krótszym niż 24 godziny przed ubojem.
- 21 W rezultacie przepisy rozporządzenia nr 854/2004 nie tylko przewidują uprawnienia dyskrecjonalne w odniesieniu do zagrożeń dla zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt, ale również nakładają na właściwe organy obowiązek nadzorowania charakteru i efektywności stosowanej procedury, a także obowiązek posiadania niezbędnego personelu.
- 22 W związku z tym, jak to słusznie wskazały zarówno rządy polski oraz cypryjski, jak i Komisja Europejska, rozporządzenie nr 854/2004 nie zawiera żadnych przepisów dotyczących godzin otwarcia i dni wolnych od pracy właściwych organów, ani tym bardziej nie określa w żaden sposób, czy organy te są zobowiązane dysponować personelem w niedziele i dni wolne od pracy. Sekcja I rozdział II część B pkt 1 lit. b) załącznika I do tego rozporządzenia wskazuje bowiem jedynie ramy czasowe odnoszące się do pewnych czynności urzędowych lekarzy weterynarii.
- 23 W tym względzie zgodnie z ogólnymi zasadami stanowiącymi podstawę Unii Europejskiej, regulującymi jej relacje z państwami członkowskimi, to do państw członkowskich należy – w świetle art. 5 traktatu UE – zapewnienie wykonywania uregulowań Unii na ich terytorium. Jeżeli prawo Unii, w tym jego ogólne zasady, nie zawiera wspólnych przepisów w tym zakresie, to władze krajowe w wykonaniu

tych uregulowań kierują się przepisami proceduralnymi i materialnymi własnego prawa krajowego (zob. w szczególności wyroki: *Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau*, C-285/93, EU:C:1995:398, pkt 26; *Karlsson i in.*, C-292/97, EU:C:2000:202, pkt 27; a także *Azienda Agricola Giorgio, Giovanni i Luciano Visentin i in.*, C-495/00, EU:C:2004:180, pkt 39).

- 24 Skoro rozporządzenie nr 854/2004 nie zawiera w tym zakresie żadnej wspólnej zasady, to w gruncie rzeczy nic nie stoi na przeszkodzie temu, by właściwe organy decydowały, które dni są dniami wolnymi od pracy, i odmawiały skierowania urzędowych lekarzy weterynarii do ubojni w te dni. Ponadto nie można wymagać od właściwego organu, by uwzględniał każde żądanie przeprowadzenia kontroli zgłaszane przez ubojnie, ponieważ rozporządzenie nr 854/2004 nie nakłada na państwa członkowskie takiego obowiązku.
- 25 Właściwy organ sam dysponuje bowiem informacjami dotyczącymi wszystkich ubojni i w konsekwencji jest uprawniony do samodzielnego decydowania, przy uwzględnieniu zadań na nim spoczywających w różnych ubojniach, czy kontrole sanitarne uboju mogą być przeprowadzone w datach proponowanych przez ubojnie. Właściwy organ powinien zatem móc określić w porozumieniu z przedstawicielami ubojni termin przeprowadzenia przez urzędowych lekarzy weterynarii kontroli określonych w art. 5 ust. 1 rozporządzenia nr 854/2004, który odsyła do sekcji I rozdział II załącznika I do tego rozporządzenia.
- 26 Jednakże jeżeli państwa członkowskie przyjmują przepisy wykonujące uregulowanie Unii, to mają one obowiązek korzystania ze swoich uprawnień dyskrecyjnych z poszanowaniem w szczególności ogólnych zasad prawa Unii (zob. podobnie wyroki: *Mulligan i in.*, C-313/99, EU:C:2002:386, pkt 35; a także *Azienda Agricola Giorgio, Giovanni i Luciano Visentin i in.*, EU:C:2004:180, pkt 40), wśród których znajdują się zasady pewności prawa, ochrony uzasadnionych oczekiwań, proporcjonalności oraz niedyskryminacji (wyrok *Kurt und Thomas Etling i in.*, C-230/09 i C-231/09, EU:C:2011:271, pkt 74).
- 27 W celu poszanowania zasad wspomnianych w pkt 26 niniejszego wyroku oraz z myślą o planowaniu urzędowych kontroli wymaganych przez art. 5 rozporządzenia nr 854/2004 właściwy organ może zatem odmówić wysłania urzędowych lekarzy weterynarii w dniach i godzinach wskazanych przez ubojnie we wniosku, chyba że przeprowadzenie uboju w ten dzień jest obiektywnie konieczne.
- 28 Natomiast to do ubojni – w celu określenia harmonogramu uboju – należy poinformowanie właściwych organów, z wyprzedzeniem i w rozsądnym terminie, o dacie i godzinie uboju zwierząt, tak aby organy te mogły skierować lekarzy weterynarii we wnioskowanej dacie. W związku z powyższym i w celu zapewnienia, aby skuteczność przepisów rozporządzenia nr 854/2004 nie została osłabiona, sąd odsyłający powinien dokonać oceny, w jakim zakresie wnioski w sprawie uboju w niniejszej sprawie został złożony z wystarczająco dużym wyprzedzeniem umożliwiającym właściwemu organowi zorganizowanie przybycia urzędowego lekarza weterynarii i czy przeprowadzenie uboju w niedzielę było obiektywnie konieczne.
- 29 Biorąc pod uwagę całokształt powyższych rozważań, na przedłożone pytania należy udzielić następującej odpowiedzi: przepisy rozporządzenia nr 854/2004 należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one zasadniczo temu, by właściwy organ określił termin, w którym ubój zwierząt ma nastąpić, przy uwzględnieniu konieczności wyznaczenia urzędowego lekarza weterynarii w celu sprawowania kontroli uboju, i odmówił skierowania urzędowego lekarza weterynarii w dniach i godzinach wskazanych przez ubojnię, chyba że przeprowadzenie uboju w takim dniu jest obiektywnie konieczne, co powinno zostać ustalone przez sąd odsyłający.

W przedmiocie kosztów

- ³⁰ Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Przepisy rozporządzenia (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi, zmienionego rozporządzeniem Rady (WE) nr 1791/2006 z dnia 20 listopada 2006 r., należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwiają się one zasadniczo temu, by właściwy organ określił termin, w którym ubój zwierząt ma nastąpić, przy uwzględnieniu konieczności wyznaczenia urzędowego lekarza weterynarii w celu sprawowania kontroli uboju, i odmówił skierowania urzędowego lekarza weterynarii w dniach i godzinach wskazanych przez ubojnię, chyba że przeprowadzenie uboju w taki dzień jest obiektywnie konieczne, co powinno zostać ustalone przez sąd odsyłający.

Podpisy