



## Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 19 grudnia 2019 r.\*

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 – Artykuł 27 ust. 1 i 4 – Załącznik VI pkt 1 i 2 – Urzędowe kontrole pasz i żywności – Finansowanie – Opłaty z tytułu kontroli urzędowych – Obliczanie – Pojęcie „pracowników zaangażowanych w kontrole urzędowe” – Włączenie pracowników administracyjnych i pomocniczych – Możliwość rozliczania kwadransów zgłoszonych przez ubojnię w związku z kontrolami urzędowymi, lecz nieprzepracowanych – Przesłanki

W sprawach połączonych C-477/18 i C-478/18

mających za przedmiot dwa wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez College van Beroep voor het bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych Niderlandy) postanowieniami z dnia 17 lipca 2018 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 23 lipca 2018 r., w postępowaniach:

**Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (C-477/18),**

**Compaxo Vlees Zevenaar BV,**

**Ekro BV,**

**Vion Apeldoorn BV,**

**Vitelco BV (C-478/18)**

przeciwko

**Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit**

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: M. Vilaras, prezes izby, S. Rodin, D. Šváby (sprawozdawca), K. Jürimäe i N. Piçarra, sędziowie,

rzecznik generalny: P. Pikamäe,

sekretarz: M. Ferreira, główny administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 4 lipca 2019 r.,

\* Język postępowania: niderlandzki.

rozważywszy uwagi przedstawione:

- w imieniu Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV przez L.J. Steenbergena oraz K. Horstmana, advocaten,
- w imieniu Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV oraz Vitelco BV przez K. Defaresa oraz J. Jansen, advocaten,
- w imieniu rządu niderlandzkiego przez M.K. Bulterman oraz M.L. Noort, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu duńskiego przez J. Nymanna-Lindegrena, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez R. Holdgaard oraz P. Bieringa, advokater,
- w imieniu rządu węgierskiego przez M.Z. Fehéra i M.M. Tátrai, działających w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu szwedzkiego przez A. Falk, C. Meyer-Seitz, H. Shev, J. Lundberg i H. Eklinder, działające w charakterze pełnomocników,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa przez S. Brandona oraz D. Guðmundsdóttir, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez B. McGurka, barrister,
- w imieniu Komisji Europejskiej przez W. Roelsa oraz B. Hofstättera, działających w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 18 września 2019 r.,

wydaje następujący

### Wyrok

- 1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 26, art. 27 ust. 4 i załącznika VI do rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.U. 2004, L 165, s. 1).
- 2 Wnioski te zostały przedstawione w ramach sporów między, odpowiednio, po pierwsze, Exportslachterij J. Gosschalk en Zn. BV (zwaną dalej „Gosschalk”), i po drugie, Compaxo Vlees Zevenaar BV, Ekro BV, Vion Apeldoorn BV oraz Vitelco BV (zwanymi dalej „Compaxo i in.”) a Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (ministrem ds. rolnictwa, środowiska i jakości produktów żywnościowych, zwanego dalej „ministrem”) w przedmiocie sposobów obliczania opłat z tytułu kontroli urzędowych przeprowadzanych w ubojniach Gosschalk oraz Compaxo i in.

## Ramy prawne

### *Prawo Unii*

#### *Rozporządzenie nr 882/2004*

3 Motywy 11, 13, 14 i 32 rozporządzenia nr 882/2004 mają następujące brzmienie:

„(11) Organy właściwe w zakresie przeprowadzania kontroli urzędowych powinny spełniać szereg kryteriów operacyjnych, tak aby zapewnić bezstronność oraz skuteczność takich kontroli. Organy te powinny dysponować dostateczną liczbą wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników oraz posiadać odpowiednie urządzenia i sprzęt, aby wykonywać swoje obowiązki prawidłowo.

[...]

(13) Częstotliwość kontroli urzędowych powinna być regularna i proporcjonalna do zagrożenia [...].

(14) Kontrole urzędowe powinny odbywać się na podstawie udokumentowanych procedur w celu zapewnienia, aby kontrole te były przeprowadzane jednolicie oraz stale cechowały się wysoką jakością.

[...]

(32) Należy zapewnić dostępność odpowiednich środków finansowych przeznaczonych na organizowanie kontroli urzędowych. Dlatego właściwe organy państw członkowskich powinny mieć możliwość nakładania opłat i należności w celu pokrycia kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych. W ramach tego procesu właściwe organy państw członkowskich będą miały swobodę w ustalaniu opłat i należności jako kwot ryczałtowych w oparciu o poniesione koszty oraz biorąc pod uwagę szczególną sytuację przedsiębiorstw. W przypadku gdy opłaty są nakładane na podmioty gospodarcze, należy stosować wspólne zasady. Jest zatem właściwe ustanowienie kryteriów służących określeniu poziomu opłat za inspekcje. W odniesieniu do opłat mających zastosowanie do kontroli przywozowych właściwe jest bezpośrednio ustalenie stawek dla podstawowych towarów przywożonych w celu zapewnienia jednolitego ich stosowania, aby zapobiegać zakłóceniom w handlu”.

4 Artykuł 1 tego rozporządzenia, zatytułowany „Przedmiot i zakres”, stanowi w ust. 1:

„Niniejsze rozporządzenie ustanawia ogólne zasady wykonywania kontroli urzędowych mających na celu sprawdzenie zgodności z regułami ukierunkowanymi w szczególności na:

a) zapobieganie eliminowaniu lub ograniczanie dopuszczalnych poziomów zagrożenia ludzi i zwierząt, bezpośrednio lub poprzez środowisko naturalne [zapobieganie zagrożeniom dla ludzi i zwierząt, bezpośrednim lub związanym ze środowiskiem naturalnym, lub ich eliminowanie, lub też ograniczanie zagrożenia dla ludzi i zwierząt do dopuszczalnych poziomów];

oraz

b) gwarantowanie uczciwych praktyk w handlu paszami i żywnością oraz ochron[y] interesów konsumenta łącznie z etykietowaniem pasz i żywności oraz innymi formami przekazywania informacji konsumentom”.

5 Artykuł 2 omawianego rozporządzenia wprowadza między innymi następujące definicje:

„1) »kontrola urzędowa« oznacza każdą formę kontroli, którą właściwy organ lub [Unia Europejska] wykonuje do celów sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym, regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu;

[...]

4) »właściwy organ« oznacza organ centralny państwa członkowskiego właściwy do organizowania kontroli urzędowych lub jakiegokolwiek inny organ któremu przyznano taką kompetencję; pojęcie to obejmuje również, tam, gdzie jest to stosowne, odpowiedni organ państwa trzeciego;

[...]

7) »inspekcja« oznacza badanie wszelkich aspektów pasz, żywności, zdrowia zwierząt i ich dobrostanu w celu sprawdzenia, czy ten aspekt lub aspekty są zgodne z wymaganiami prawnymi prawa paszowego i żywnościowego oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu;

8) »monitorowanie« oznacza prowadzenie zaplanowanej sekwencji obserwacji i pomiarów w celu uzyskania obrazu stanu zgodności z prawem paszowym i żywnościowym, regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu;

[...]”.

6 Artykuł 3 rozporządzenia nr 882/2004, zatytułowany „Zobowiązania ogólne w odniesieniu do organizacji kontroli urzędowych”, stanowi w ust. 1:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby kontrole urzędowe były przeprowadzane regularnie, w oparciu o zagrożenie [zależnie od zagrożenia] oraz z właściwą częstotliwością, tak aby osiągnąć cele niniejszego rozporządzenia [...]”.

7 Artykuł 4 tego rozporządzenia, zatytułowany „Wyznaczenie właściwych organów oraz kryteriów operacyjnych”, stanowi w ust. 2:

„Właściwe organy zapewniają:

a) skuteczność oraz stosowność kontroli urzędowych żywych zwierząt, pasz i żywności na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji oraz wykorzystania pasz;

[...]

c) posiadanie przez siebie lub dostęp do odpowiednich możliwości laboratoryjnych dla badań oraz dostateczną liczbę odpowiednio wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników, tak aby kontrole urzędowe i obowiązki kontrolne mogły być wykonywane sprawnie i skutecznie;

d) sobie właściwe [właściwe] i prawidłowo utrzymane urządzenia oraz sprzęt w celu zapewnienia, aby pracownicy mogli przeprowadzać kontrole urzędowe sprawnie i skutecznie;

[...]”.

- 8 Artykuł 6 wskazanego rozporządzenia, dotyczący „[p]racownik[ów] przeprowadzający[ch] kontrole urzędowe”, stanowi:

„Właściwy organ zapewnia, aby każdy z jego pracowników przeprowadzający kontrole urzędowe:

a) otrzymał, w zakresie swoich kompetencji, odpowiednie szkolenie umożliwiające mu wypełnianie obowiązków w sposób kompetentny oraz przeprowadzanie kontroli urzędowych w spójny sposób. Szkolenie to obejmuje odpowiednie dziedziny określone w załączniku II rozdział I;

b) uaktualniał wiedzę w dziedzinach swoich kompetencji oraz w miarę konieczności otrzymywał regularne szkolenia dodatkowe;

oraz

c) posiadał umiejętności w zakresie współpracy wielodyscyplinarnej”.

- 9 Artykuł 8 rozporządzenia nr 882/2004, zatytułowany „Procedury kontrolne i weryfikacyjne”, stanowi w ust. 3:

„Właściwe organy powinny zapewnić istnienie procedur:

a) mających na celu sprawdzenie skuteczności kontroli urzędowych, jakie przeprowadzają;

[...]”.

- 10 Tytuł II rozporządzenia nr 882/2004, który określa zasady dotyczące „[k]ontroli urzędowych [przeprowadzanych przez] państw[a] członkowski[e]”, zawiera w szczególności rozdział VI, dotyczący „[f]inansowani[a] kontroli urzędowych”, obejmujący art. 26–29.

- 11 Zgodnie z art. 26 tego rozporządzenia, zatytułowanym „Zasada ogólna”:

„Państwa członkowskie zapewniają odpowiednie środki finansowe w celu zagwarantowania niezbędnego personelu oraz inne środki na kontrole urzędowe, osiągnięte wszelkimi sposobami uznanymi za właściwe, w tym poprzez ogólne opodatkowanie lub poprzez ustanowienie opłat lub należności”.

- 12 Artykuł 27 omawianego rozporządzenia, zatytułowany „Opłaty lub należności”, stanowi:

„1. Państwa członkowskie mogą pobierać opłaty lub należności mające na celu pokrycie kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych.

[...]

4. Opłaty pobrane do celów kontroli urzędowych zgodnie z ust. 1 lub 2:

a) nie są wyższe od kosztów poniesionych przez odpowiedzialne właściwe organy w odniesieniu do kwestii wymienionych w załączniku VI;

oraz

b) mogą być ustalone jako stawka ryczałtowa na podstawie kosztów poniesionych przez właściwe organy przez dany okres lub, tam, gdzie ma to zastosowanie, jako kwoty ustalone w załączniku IV sekcja B lub w załączniku V sekcja B.

[...]

10. Bez uszczerbku dla kosztów wynikających z wydatków określonych w art. 28 państwa członkowskie nie pobierają żadnych opłat innych niż opłaty określone w niniejszym artykule do celów wykonania niniejszego rozporządzenia.

[...]”.

- 13 W załączniku VI do rozporządzenia nr 882/2004, zatytułowanym „Kryteria, które należy uwzględnić przy obliczaniu opłat”, wymieniono:

„1. Wynagrodzenia pracowników zaangażowanych w kontrole urzędowe.

2. Koszty dotyczące pracowników zaangażowanych w kontrole urzędowe, w tym urządzenia, narzędzia, wyposażenie, szkolenie, koszty podróży i związane z podróżą.

3. Koszty analizy laboratoryjnej i pobierania próbek”.

*Rozporządzenie (WE) nr 854/2004*

- 14 Zatytułowany „Definicje” art. 2 rozporządzenia (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli dotyczących produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi (Dz.U. 2004, L 139, s. 206; sprostowanie Dz.U. 2004, L 226, s. 83) stanowi:

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

[...]

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

[...]

h) »pracownik pomocniczy« oznacza osobę uprawnioną, zgodnie z niniejszym rozporządzeniem, do działania w takim charakterze, wyznaczoną przez właściwy organ oraz pracującą pod kierunkiem i z upoważnienia urzędowego lekarza weterynarii;

[...]”.

- 15 Zgodnie z art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia, poświęconym „[o]góln[ym] zasad[om] urzędowych kontroli w odniesieniu do wszystkich produktów pochodzenia zwierzęcego wchodzących w zakres niniejszego rozporządzenia”:

„Państwa członkowskie zapewniają, że [by] podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze udzielają [udzielały] wszelkiej pomocy niezbędnej w celu zagwarantowania skutecznego przeprowadzania urzędowych kontroli przez właściwy organ.

W szczególności podmioty te:

– zapewniają dostęp do wszystkich budynków, nieruchomości, instalacji lub innych obiektów infrastruktury;

– udostępniają dokumentacje i rejestry wymagane na podstawie niniejszego rozporządzenia, uznane za konieczn[e] przez właściwy organ dla oceny sytuacji”.

16 Artykuł 5 wskazanego rozporządzenia, zatytułowany „Mięso świeże”, stanowi:

„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 w załączniku I sekcja I rozdział II oraz z wymogami szczególnymi w sekcji IV, w szczególności w odniesieniu do:

[...]

b) badania przedubojowego;

[...]

d) badania poubojowego;

[...]

[...]

4) Pracownicy pomocniczy mogą pomagać urzędowemu lekarzowi weterynarii w urzędowych kontrolach przeprowadzanych zgodnie z załącznikiem I sekcja I i II, jak określono w sekcji III rozdział I. W takim przypadku pracują oni w składzie niezależnego zespołu.

5) a) Państwa członkowskie zapewniają, że [aby] posiada[ły] wystarczający personel do przeprowadzania urzędowych kontroli wymaganych na podstawie załącznika I z częstotliwością określoną w sekcji III rozdział II.

[...]

[...]

7) Państwa członkowskie zapewniają, aby urzędowi lekarze weterynarii i pracownicy pomocniczy posiadali kwalifikacje i odbywali szkolenia zgodnie z załącznikiem I sekcja III rozdział IV”.

### ***Prawo niderlandzkie***

17 Regeling van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit nr. 2164, houdende retributies betreffende werkzaamheden van de [Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA)] en [Algemene Inspectiedienst (AID)] (Regeling retributies veterinaire en hygiënische aangelegenheden I) [rozporządzenie ministra ds. rolnictwa, środowiska i jakości produktów żywnościowych nr 2164 ustanawiające opłaty za czynności [niderlandzkiego urzędu ds. żywności i produktów konsumpcyjnych (NVWA)] i [generalnej służby ds. kontroli (AID)] (rozporządzenie dotyczące opłat w sprawach weterynaryjnych i sanitarnych I)], z dnia 4 maja 2009 r., w brzmieniu obowiązującym od 3 kwietnia 2013 r. do 28 lutego 2014 r., zawiera rozdział 5, dotyczący uboju, z którego wynika w szczególności, co następuje:

„§ 1. Kontrole urzędowe związane z ubojem gospodarskich zwierząt kopytnych

## Artykuł 15

W przypadku kontroli, o których mowa w art. 4 ust. 2 w związku z art. 5 ust. 1 rozporządzenia [nr 854/2004], w godzinach otwarcia przewidzianych dla uboju gospodarskich zwierząt kopytnych, przeprowadzanych przez urzędowego lekarza weterynarii lub pracownika pomocniczego zatrudnionego przez NVWA, płatnik jest zobowiązany do uiszczenia opłaty składającej się z następujących elementów:

- a. kwoty podstawowej w wysokości 76,29 EUR, oraz
- b. kwoty 29,06 EUR za każdy kwadrans poświęcony przez urzędowego lekarza weterynarii lub pracownika pomocniczego zatrudnionego przez NVWA na prace w zakresie badań przedubojowych;
- c. kwoty 20,54 EUR za każdy kwadrans poświęcony przez urzędowego lekarza weterynarii lub osobę działającą w jego imieniu na prace związane z badaniem poubojowym.

## Artykuł 16

Czynności w zakresie badań poubojowych, o których mowa w rozdziałach I, II, III oraz w lit. B rozdziału IV sekcji IV załącznika I do rozporządzenia [nr 854/2004], realizowane w odniesieniu do gospodarskich zwierząt kopytnych przez pracownika pomocniczego w ramach wykonywania umowy w sprawie kontroli mięsa czerwonego, podlegają cięższej na usługodawcy opłacie, w skład której wchodzi:

- a. podstawowa stawka ryczałtowa w wysokości 77,43 EUR oraz
- b. kwota 13 EUR za każdy kwadrans, który ów urzędowy asystent przeznaczył na badanie.

[...]”.

18 Rozdział 10 tego rozporządzenia, zatytułowany „Inne opłaty dodatkowe”, przewiduje w szczególności:

### „Artykuł 50

1. Jeżeli w opinii obecnego na miejscu przedstawiciela NVWA czas wykonywania czynności, o których mowa w art. 3 ust. 2 [lub w art.] 5, 8, 9, 10, 10a, 10b, 11, 13, 15, 19, 20, 21 lub 22, przekracza czas zadeklarowany na podstawie art. 58 ust. 1 lit. c) i d), płatnik jest zobowiązany do uiszczenia, oprócz opłat należnych na mocy danego artykułu, opłaty stanowiącej kwotę naliczaną za każdy dodatkowy kwadrans w stosunku do zadeklarowanego czasu.
2. Kwota naliczana za kwadrans, o której mowa w ust. 1, wynosi:
  - a. 27,52 EUR z tytułu czynności, o których mowa w [art. 3 ust. 2 i art. 8];
  - b. 27,52 EUR z tytułu czynności, o których mowa w art. 5;
  - c. 36,79 EUR z tytułu czynności, o których mowa w art. 9, 10 i 10a;
  - d. 34,75 EUR z tytułu czynności, o których mowa w art. 10b, 11 i 13;
  - e. 29,06 EUR z tytułu czynności, o których mowa w [art. 15 ab initio i lit. b) oraz art.] 21 i 22;
  - f. 20,54 EUR z tytułu czynności, o których mowa w art. 15 ab initio i lit. c);
  - g. 28,66 EUR z tytułu czynności, o których mowa w art. 19 i 20.
3. Jeżeli w opinii obecnego na miejscu przedstawiciela NVWA czas wykonywania czynności, o których mowa w art. 17, przekracza czas zadeklarowany na podstawie art. 58 ust. 1 lit. c) i d), płatnik jest zobowiązany do uiszczenia, oprócz opłat należnych na mocy danego artykułu, opłaty w wysokości 19,05 EUR.



## Artykuł 51

1. W przypadku gdy czynności, o których mowa [w art. 3 ust. 2 lub art.] 5, 8, 9, 10, 10a, 10b, 11, 13, 15, 19, 20, 21 lub 22 odbywają się poza godzinami otwarcia, płatnik jest zobowiązany do uiszczenia, oprócz opłat należnych na mocy danego artykułu, opłaty stanowiącej kwotę naliczaną za każdy dodatkowy kwadrans przepracowany poza godzinami otwarcia.
  2. Kwota naliczana za kwadrans, o której mowa w ust. 1, wynosi:
    - a. 8,26 EUR z tytułu czynności, o których mowa w [art. 3 ust. 2 i art. 8];
    - b. 8,26 EUR z tytułu czynności, o których mowa w art. 5;
    - c. 11,04 EUR z tytułu czynności, o których mowa w art. 9, 10 i 10a;
    - d. 10,43 EUR z tytułu czynności, o których mowa w art. 10b, 11 i 13;
    - e. 8,72 EUR z tytułu czynności, o których mowa w [art. 15 ab initio i lit. b) oraz art.] 21 i 22;
    - f. 6,16 EUR z tytułu czynności, o których mowa w art. 15 ab initio i lit. c);
    - g. 8,60 EUR z tytułu czynności, o których mowa w art. 19 i 20.
  3. W przypadku gdy czynności, o których mowa w art. 17, odbywają się poza godzinami otwarcia, płatnik jest zobowiązany do uiszczenia, oprócz opłat należnych na mocy danego artykułu, opłaty w wysokości 37,78 EUR za każdy kwadrans przepracowany poza godzinami otwarcia.
1. Jeżeli w ocenie NVWA właściwe przeprowadzenie uzupełniającej kontroli urzędowej, o której mowa w art. 47a, wymaga jej przeprowadzenia poza godzinami otwarcia, podmiot gospodarczy jest zobowiązany do uiszczenia na rzecz przedsiębiorstwa przeprowadzającego uzupełniającą kontrolę urzędową, oprócz kwoty, o której mowa w art. 47a ust. 1, 2 lub 3, kwotę stanowiącą 30% kwoty, o której mowa w art. 47a ust. 1, 2 lub 3, za każdy kwadrans kontroli przeprowadzanej poza godzinami otwarcia.
  2. Jeżeli w ocenie NVWA właściwe przeprowadzenie uzupełniającej kontroli urzędowej, o której mowa w art. 48, wymaga jej przeprowadzenia poza godzinami otwarcia, podmiot gospodarczy jest zobowiązany do uiszczenia na rzecz przedsiębiorstwa przeprowadzającego uzupełniającą kontrolę urzędową, oprócz kwoty, o której mowa w art. 48, kwotę stanowiącą 30% kwoty, o której mowa w art. 48 ust. 1, za każdą uzupełniającą kontrolę urzędową.

## Artykuł 52

1. Jeżeli czynności, o których mowa w [art. 3 ust. 2 lub art.] 5, 8, 9, 10, 10a, 10b, 11, 13, 15, 19, 20, 21 lub 22, zostają przerwane lub przełożone lub nie odbywają się w całości lub w części, z powodu okoliczności niezależnych od osoby lub osób odpowiedzialnych za te prace, płatnik jest zobowiązany do uiszczenia opłaty naliczanej co kwadrans:
  - a. za każdy kwadrans trwania przerwy lub odroczenia w odniesieniu do osoby odpowiedzialnej za przeprowadzenie czynności; lub
  - b. za każdy kwadrans, który zostałby poświęcony na wykonanie czynności, gdyby czynności te zostały wykonane przez osobę odpowiedzialną za ich przeprowadzenie, w ocenie [ministra] na podstawie powiadomienia, o którym mowa w art. 57.
2. Kwota naliczana za każdy kwadrans, o którym mowa w ust. 1, wynosi:
  - a. 27,52 EUR z tytułu czynności, o których mowa w [art. 3 ust. 2 i art. 8];
  - b. 27,52 EUR z tytułu czynności, o których mowa w art. 5;
  - c. 36,79 EUR z tytułu czynności, o których mowa w art. 9, 10 i 10a;
  - d. 34,75 EUR z tytułu czynności, o których mowa w art. 10b, 11 i 13;
  - e. 29,06 EUR z tytułu czynności, o których mowa w [art. 15 ab initio i lit. b) oraz art.] 21 i 22;
  - f. 20,54 EUR z tytułu czynności, o których mowa w art. 15 ab initio i lit. c);
  - g. 28,66 EUR z tytułu czynności, o których mowa w art. 19 i 20.

3. W przypadku gdy czynności, o których mowa w art. 17, zostają przerwane lub przełożone lub nie odbywają się w całości lub w części, z powodu okoliczności niezależnych od osoby lub osób odpowiedzialnych za te czynności, płatnik jest zobowiązany do uiszczenia opłaty w wysokości 19,05 EUR.
4. W przypadku gdy wniosek o wydanie zaświadczenia, dokumentu towarzyszącego, poświadczonej kopii zaświadczenia lub dokumentu towarzyszącego lub oświadczenia, o których mowa w art. 14, zostaje wycofany z powodu okoliczności niezależnych od osoby lub osób odpowiedzialnych za wykonanie czynności, płatnik jest zobowiązany do uiszczenia opłaty w wysokości równej opłacie, która byłaby należna na mocy art. 14, gdyby właściwy dokument rzeczywiście został wydany.
5. Opłaty, o których mowa w ust. 1, 2 i 3, są doliczane do opłat należnych na mocy właściwych artykułów, jeżeli dane czynności zostały odroczone lub jeżeli zostały one rozpoczęte, a następnie przerwane, lub jeżeli częściowo nie zostały one przeprowadzone.
6. Niniejszy artykuł nie ma zastosowania, jeżeli powiadomienie, o którym mowa w art. 58 ust. 3, zostało wystosowane w wyznaczonym terminie.

#### Artykuł 53

1. Jeżeli ze względu na okoliczności niezależne od osoby lub osób odpowiedzialnych za wykonanie czynności owe czynności, o których mowa w niniejszym artykule, zostały przerwane lub odroczone lub nie zostały wykonane w całości lub w części, płatnik jest zobowiązany do uiszczenia, oprócz opłaty należnej na mocy art. 16, opłaty w wysokości równej kwocie naliczanej za każdy kwadrans, o której mowa w art. 16,
    - a. za każdy kwadrans trwania przerwy lub odroczenia w odniesieniu do osoby odpowiedzialnej za przeprowadzenie czynności; lub
    - b. za każdy kwadrans, który zajęłyby czynności, gdyby zostały one zrealizowane przez osobę odpowiedzialną za ich wykonanie.
  2. Oprócz opłaty, o której mowa w art. 16, płatnik jest zobowiązany do uiszczenia z tytułu czynności, o których mowa w tym artykule, opłaty w wysokości 13 EUR za każdy kwadrans, jaki pracownik pomocniczy, o którym mowa w tym artykule, poświęcił na te czynności po przekroczeniu o ponad kwadrans czasu trwania prac wskazanego we wniosku złożonym na podstawie art. 57.
  3. Oprócz opłaty, o której mowa w art. 16, z tytułu wskazanych w niniejszym artykule czynności, które są realizowane poza godzinami otwarcia, płatnik jest zobowiązany do uiszczenia opłaty:
    - a. 1,50 EUR za każdy kwadrans poświęcony na te czynności przez pracownika pomocniczego, o którym mowa w art. 16, w dni robocze między 18.00 a 22.00;
    - b. 3,01 EUR za każdy kwadrans poświęcony na te czynności przez pracownika pomocniczego, o którym mowa w art. 16, w dni robocze między 22.00 a 0.00;
    - c. 3,01 EUR za każdy kwadrans poświęcony na te czynności przez pracownika pomocniczego, o którym mowa w art. 16, w dni robocze między 0.00 a 6.00;
- [...]
8. Do celów zastosowania ust. 3 godziny otwarcia oznaczają okres od poniedziałku do piątku włącznie, z wyłączeniem dni ustawowo wolnych od pracy, od godziny 6.00 do godziny 18.00”.

- 19 Rozdział 11 wskazanego rozporządzenia, zatytułowany „Podstawowe wynagrodzenie ryczałtowe”, stanowi:

„Artykuł 54

1. Jeżeli zgodnie z niniejszym rozporządzeniem należna jest podstawowa stawka ryczałtowa, jest ona naliczana z tytułu prac wykonanych przez każdego przedstawiciela NVWA pozostającego w danym dniu na miejscu, w nieprzerwanym okresie, z uwzględnieniem przewidzianych prawem przerw, do dyspozycji płatnika.
  2. W drodze odstępstwa od ust. 1 w przypadku gdy podstawowa stawka ryczałtowa jest należna na mocy art. 16, jest ona naliczana z tytułu czynności wykonanych dla płatnika na miejscu w danym dniu, w nieprzerwanym okresie, z uwzględnieniem przewidzianych prawem przerw”.
- 20 Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken nr. WJZ/14033284, houdende vaststelling van tarieven voor werkzaamheden van de NVWA (Regeling NVWA-tarieven) [rozporządzenie sekretarza stanu ds. gospodarki nr WJZ/14033284 ustanawiające stawki za czynności NVWA (rozporządzenie w sprawie stawek opłat NVWA)] z dnia 20 lutego 2014 r., które weszło w życie z dniem 1 marca 2014 r., ma na celu ustalenie nowego, uproszczonego systemu stawek za prace z zakresu badań i kontroli przeprowadzanych przez urzędników NVWA w szczególności na podstawie przepisów dotyczących kwestii weterynaryjnych i sanitarnych. Rozporządzenie to powtarza w analogicznej formie przepisy rozporządzenia dotyczącego opłat w sprawach weterynaryjnych i sanitarnych I, przedstawione w pkt 17–19 niniejszego wyroku.

## **Postępowania przed sądami krajowymi i pytania prejudycjalne**

### ***Sprawa C-477/18***

- 21 Spółka Gosschalk prowadzi ubojnię, w której przetwarza i wprowadza do obrotu mięso wieprzowe. W związku z tym podlegała ona kontrolom urzędowym mającym na celu zapewnienie zgodności zarówno z rozporządzeniem 882/2004, jak i z rozporządzeniem w sprawie stawek opłat NVWA.
- 22 Kontrole te przeprowadzane są w szczególności podczas badań przedubojowych i poubojowych, z jednej strony przez urzędowych lekarzy weterynarii i pracowników pomocniczych zatrudnionych przez NVWA, będący właściwym wyznaczonym organem w rozumieniu art. 2 pkt 4 rozporządzenia 882/2004, a z drugiej strony przez pracowników pomocniczych zatrudnionych przez Kwaliteitskeuring Dierlijke Sector (KDS), która – jak twierdzi rząd niderlandzki – jest spółką prywatną niemającą celu zarobkowego.
- 23 W celu pokrycia kosztów związanych z powyższymi czynnościami w zakresie inspekcji minister pobiera od ubojni opłaty na podstawie art. 27 ust. 1 i art. 27 ust. 4 lit. a) oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004, a także na podstawie rozporządzenia w sprawie stawek opłat NVWA.
- 24 W praktyce ubojnia składa do NVWA wnioski z opisem planowanych czynności w zakresie inspekcji, z podaniem wymaganej liczby urzędowych lekarzy weterynarii i pracowników pomocniczych oraz niezbędnego do przeprowadzenia tych czynności czasu, wyrażonego w kwadransach.
- 25 Po wykonaniu czynności w zakresie inspekcji minister obciąża ubojnię kwotami należnymi z tego tytułu. Ubojnia jest zobowiązana do zapłacenia każdemu urzędowemu lekarzowi weterynarii i pracownikowi pomocniczemu przeprowadzającemu czynności w zakresie inspekcji ryczałtowej stawki podstawowej oraz kwoty za każdy kwadrans przeznaczony na wspomniane wyżej czynności. Jeżeli czynności w zakresie inspekcji trwają dłużej niż przewidziano, ubojnia zostaje obciążona dodatkową

kwotą za każdy nadwyżkowy kwadrans. Jeżeli natomiast trwają one krócej niż przewidziano, ubojnia jest mimo wszystko zobowiązana do zapłaty kwoty odpowiadającej kwadransom, które zostały zgłoszone, lecz nie zostały przepracowane.

- 26 W postępowaniu głównym spółka Gosschalk otrzymała różne faktury obciążające ją opłatami za czynności w zakresie inspekcji przeprowadzone przez NVWA i KDS w należących do niej zakładach w latach 2013–2016. Uznając, że zasady poboru tych opłat są sprzeczne z wyrokiem z dnia 17 marca 2016 r., *Kødbranchens Fællesråd* (C-112/15, EU:C:2016:185), Gosschalk wniosła środki zaskarżenia do ministra, a po ich oddaleniu – skargę do *College van Beroep voor het bedrijfsleven* (sądu apelacyjnego ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych, Niderlandy).
- 27 Wobec dostrzeżenia trudności związanych z wykładnią rozporządzenia nr 882/2004, w szczególności pkt 1 i 2 załącznika VI do tego aktu, a także w świetle braku porozumienia w tej kwestii między stronami postępowania głównego sąd krajowy uważa, że skierowanie sprawy do Trybunału w trybie prejudycjalnym leży w interesie prawidłowego administrowania wymiarem sprawiedliwości.
- 28 Źródłem rozbieżności jest, po pierwsze, określenie pojęcia „pracowników zaangażowanych w kontrole urzędowe”. Sąd odsyłający zauważa z jednej strony, że rozporządzenie nr 882/2004 nie precyzuje zakresu tego pojęcia, które znajduje się w pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia, a z drugiej strony, że wbrew temu, co twierdzi spółka Gosschalk, z wyroku z dnia 17 marca 2016 r., *Kødbranchens Fællesråd* (C-112/15, EU:C:2016:185) nie można wywnioskować, iż zakres tego pojęcia obejmuje jedynie urzędowych lekarzy weterynarii i pracowników pomocniczych, którzy rzeczywiście przeprowadzają kontrole. Jednakże sąd odsyłający ma jednocześnie wątpliwości co do szerszej interpretacji tego pojęcia dokonanej przez ministra, zgodnie z którą ubojnie mogą być obciążane wynagrodzeniami i kosztami związanymi z zatrudnieniem personelu administracyjnego i innych pracowników.
- 29 Sąd krajowy zwraca uwagę, że zarówno art. 5 ust. 1 dyrektywy Rady 85/73/EWG z dnia 29 stycznia 1985 r. w sprawie finansowania badania i kontroli sanitarnej świeżego mięsa, w tym drobiowego (Dz.U. 1985, L 32, s. 14), jak i art. 81 lit. a) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE oraz uchylającego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz.U. 2017, L 95, s. 1) zezwalają na pokrycie kosztów administracyjnych oraz kosztów związanych z zatrudnieniem i wynagrodzeń personelu pomocniczego i personelu administracyjnego. Dla porównania – ponieważ w załączniku VI do rozporządzenia nr 882/2004 wspomniano jedynie o kosztach związanych z zatrudnieniem pracowników zaangażowanych w kontrole urzędowe, można wywnioskować, że koszty związane z zatrudnieniem personelu administracyjnego i pomocniczego nie mogą zostać pokryte.
- 30 Niemniej jednak wyrażenie „pracownicy zaangażowani w kontrole urzędowe” wydaje się na tyle szerokie, aby mogło ono obejmować osoby inne niż urzędowy lekarz weterynarii i pracownik pomocniczy, ponieważ także one przyczyniają się do przeprowadzania kontroli urzędowych w ubojniach. Ponadto nic nie wskazuje na to, że prawodawca Unii zamierzał uczynić system przewidziany w rozporządzeniu nr 882/2004 surowszym od poprzedniego systemu ustanowionego w dyrektywie 85/73 ani że na mocy rozporządzenia 2017/625 zamierzał złagodzić rzekomo bardziej rygorystyczny system przewidziany w rozporządzeniu nr 882/2004.

- 31 Po drugie, strony w postępowaniu głównym różni również kwestia rozliczania kwadransów, które zostały zgłoszone przez ubojnie w związku z kontrolami urzędowymi, lecz nie zostały przepracowane. Podczas gdy Gosschalk stwierdza, że nie powinny one być uwzględniane w fakturach, minister uważa, że ubojnia jest odpowiedzialna za zgłoszenie dokładnej liczby kwadransów niezbędnych do przeprowadzenia czynności w zakresie inspekcji oraz że harmonogram inspekcji, jakie powinny zostać przeprowadzone przez pracowników NVWA, jest sztywny.
- 32 Po trzecie, strony postępowania głównego nie zgadzają się co do interpretacji stawek opłat dla „wynajętych” lekarzy weterynarii. Z jednej strony Gosschalk podnosi, że NVWA korzysta niekiedy z urzędowych lekarzy weterynarii udostępnianych przez agencje pracy tymczasowej w celu wykonania czynności w zakresie inspekcji i wypłaca im znacznie niższe wynagrodzenia niż te obciążające ubojnie, która to praktyka umożliwiła NVWA osiągnięcie blisko 8 500 000 EUR zysku. Z drugiej strony pracownicy pomocniczy „wynajęci” z KDS lub z agencji pracy tymczasowej otrzymują zapłatę jedynie za liczbę kwadransów rzeczywiście przepracowanych, mimo że na fakturze wystawianej dla ubojni również figuruje kwota za kwadransy zgłoszone, lecz nieprzepracowane. Według ministra taką praktykę uzasadnia jednak wymóg utrzymania równych stawek dla wszystkich zaangażowanych a wygenerowana nadwyżka służy pokryciu ogólnych kosztów NVWA.
- 33 Sąd odsyłający ma wątpliwości co do zgodności tej praktyki z prawem Unii, ponieważ w tym przypadku żaden personel zatrudniony przez NVWA nie powinien być opłacany.
- 34 Po czwarte, Gosschalk krytykuje okoliczność, że stawki opłat mające zastosowanie do „wynajętych” lekarzy weterynarii pozwalają KDS na utworzenie funduszu umożliwiającego pokrycie ewentualnych kosztów sytuacji kryzysowych. Fundusz ten nie ma zatem bezpośredniego związku z konkretnie wykonanymi czynnościami inspekcyjnymi, wobec czego kosztów poniesionych w tym celu nie można uznać za związane z pracownikami rzeczywiście zaangażowanymi w czynności w zakresie inspekcji. Według ministra chodzi o to, by w przypadku nieprzewidzianych okoliczności, takich jak choroby zwierzęce uzasadniające zawieszenie uboju zwierząt przez dłuższy czas, można było nadal wypłacać wynagrodzenia i pokrywać koszty związane z zatrudnieniem pracowników oraz koszty szkoleń bez konieczności zwalniania pracowników, mimo że KDS nie uzyskuje już dochodów. Dzięki istnieniu takiego funduszu możliwe jest zatem wznowienie inspekcji niezwłocznie po zakończeniu takiego kryzysu. Wynika stąd, że fundusz pozwala zgromadzić kwoty niezbędne do pokrycia faktycznie poniesionych kosztów. Uznana za niezbędną suma środków tego funduszu odpowiada połowie średniego obrotu osiągniętego przez KDS w ciągu dwóch lat poprzedzających utworzenie funduszu, powiększonej o kwotę 500 000 EUR.
- 35 Mimo uznania, w wyroku z dnia 14 października 2010 r., że fundusz ten jest zgodny z art. 27 rozporządzenia nr 882/2004, sąd odsyłający ma obecnie wątpliwości co do trafności tej oceny. Sąd ten zastanawia się nad kryteriami pozwalającymi określić pułap funduszu, jak również nad znaczeniem okoliczności, że wspomniany fundusz zostaje utworzony w prywatnej spółce, w tym wypadku KDS, do której NVWA zwraca się w celu pozyskania pracowników pomocniczych, podczas gdy utrata dochodów może sama w sobie stanowić element normalnego ryzyka, na jakie narażone jest przedsiębiorstwo. Ponadto nie jest jasne, kto stałby się beneficjentem już ustanowionego funduszu w przypadku likwidacji lub upadłości KDS.
- 36 W tych okolicznościach College van Beroep voor het bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy sformułowanie »pracowni[cy] zaangażowan[i] w kontrole urzędowe« zawarte w pkt 1 załącznika VI do rozporządzenia [nr 882/2004] oraz sformułowanie »pracowni[cy] zaangażowan[i] w kontrole urzędowe« zawarte w pkt 2 [tego załącznika] należy interpretować w ten sposób, że kosztami (wynagrodzeniem), które można uwzględnić przy obliczaniu wysokości opłat za kontrole urzędowe, mogą być wyłącznie koszty (wynagrodzenie) przeprowadzających inspekcje urzędowe

urzędowych lekarzy weterynarii i pracowników pomocniczych, czy też pod tym pojęciem można rozumieć również koszty (wynagrodzenie) innych pracowników zatrudnionych przez [NVWA] lub [KDS]?

- 2) Jeżeli w myśl odpowiedzi udzielonej na pytanie pierwsze zakres znaczeniowy sformułowania »pracowni[cy] zaangażowan[i] w kontrole urzędowe« zawartego w pkt 1 załącznika VI do rozporządzenia [nr 882/2004] oraz sformułowania »pracowni[cy] zaangażowan[i] w kontrole urzędowe« zawartego w pkt 2 [tego załącznika] może obejmować także koszty (wynagrodzenie) innych pracowników zatrudnionych przez NVWA lub KDS, to w jakich okolicznościach i w jakich granicach można mówić jeszcze o takim związku pomiędzy kosztami poniesionymi w związku z tymi innymi pracownikami a kontrolami urzędowymi, aby opłatę pobieraną z tytułu tych kosztów (wynagrodzenia) można było oprzeć na art. 27 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia?
- 3) a) Czy treść art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że art. 27 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do rzeczonoego rozporządzenia stoją na przeszkodzie obciążaniu ubojni opłatami z tytułu kontroli urzędowych za kwadranse, które ubojnie zgłosiły do właściwego organu, lecz które nie zostały faktycznie przepracowane na potrzeby kontroli urzędowych?  
b) Czy odpowiedź na pytanie trzecie lit. a) znajduje zastosowanie również w przypadku »wynajętych« przez właściwy organ urzędowych lekarzy weterynarii, którzy nie otrzymują wynagrodzenia za kwadranse, które ubojnia zgłosiła do właściwego organu, lecz w których faktycznie nie zostały przeprowadzone żadne czynności na potrzeby kontroli urzędowych, podczas gdy kwota, którą obciążono ubojnię z tytułu liczby kwadransów, które zgłosiła, lecz które nie zostały przepracowane, służy pokryciu ogólnych kosztów poniesionych przez właściwy organ?
- 4) Czy treść art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że rzeczony art. 27 ust. 4 stoi na przeszkodzie stosowaniu średniej stawki przy nakładaniu na ubojnie opłat za czynności dokonywane na potrzeby kontroli urzędowych przez lekarzy weterynarii pracujących dla NVWA oraz przez (otrzymujących niższe wynagrodzenie) »wynajętych« przez NVWA lekarzy weterynarii, w wyniku czego stawka nakładana na ubojnie jest wyższa niż kwota wypłacana »wynajętym« lekarzom weterynarii?
- 5) Czy treść art. 26 i art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 oraz pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że przy obliczaniu wysokości opłat za kontrole urzędowe można uwzględnić koszty utworzenia funduszu umożliwiającego zarządzenie ryzykiem na rzecz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (KDS), której pracowników właściwy organ »wynajmuje« jako pracowników pomocniczych, a który to fundusz może zostać wykorzystany w sytuacji kryzysowej do celów wypłaty wynagrodzenia i pokrycia kosztów szkolenia pracowników, którzy faktycznie przeprowadzają kontrole urzędowe, jak również pracowników, dzięki którym przeprowadzenie kontroli urzędowych jest możliwe?
- 6) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na [poprzednie] pytanie: na jaką maksymalną kwotę można zbudować tego rodzaju fundusz umożliwiający zarządzenie ryzykiem i jak długi może być okres pokrywany z takiego funduszu?''.

### *Sprawa C-478/18*

- 37 Na podstawie czterech faktur wystawionych w okresie od października 2016 r. do lutego 2017 r. minister obciążył Compaxo i in. kwotami od 15 422,35 do 49 628,22 EUR mającymi pokryć koszty związane z czynnościami w zakresie inspekcji przeprowadzonymi w każdej z ich ubojni.
- 38 Po oddaleniu środków zaskarżenia wniesionych w związku z tymi fakturami Compaxo i in. wnieśli sprawę do College van Beroep voor het bedrijfsleven (sądu apelacyjnego ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych, który jest sądem odsyłającym w niniejszej sprawie).
- 39 Argumentując, że z wyroku z dnia 17 marca 2016 r., Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185) wynika, iż pod uwagę można wziąć wyłącznie wynagrodzenia i koszty związane z zatrudnieniem osób, które rzeczywiście biorą udział w wykonywaniu kontroli, Compaxo i in. utrzymują przed sądem odsyłającym, że całego szeregu kosztów, w szczególności takich jak pozycje kosztów odnoszące się do zakwaterowania, ogólnych kosztów rzeczowych, kosztów amortyzacji, kosztów biurowych, kosztów szczególnych (ubrania robocze), kosztów dojazdu z miejsca zamieszkania do miejsca pracy czy kosztów podwykonawstwa, nie można uznać za koszty w rozumieniu pkt 1 i 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004. Ponadto z faktur nie wynika jasno, co jest objęte pozycją „czynności w zakresie inspekcji”. Minister wskazuje w tym względzie, że obliczenie stawki godzinowej uwzględnione w tej pozycji obejmuje koszty obsługi administracyjno-technicznej i sporządzania planów czynności w zakresie inspekcji, które należy kwalifikować jako „wynagrodzenia i inne koszty związane z zatrudnieniem pracowników zaangażowanych w kontrole”, ponieważ czynności w zakresie inspekcji nie mogą odbywać się bez pewnego wsparcia, takiego jak sporządzanie wskazanych planów.
- 40 W tym kontekście College van Beroep voor het bedrijfsleven (sąd apelacyjny ds. postępowania administracyjnego w sprawach gospodarczych) postanowił zawiesić postępowanie i skierować do Trybunału trzy pytania, identyczne z pytaniami pierwszym, drugim oraz trzecim lit. a), które ten sam sąd skierował do Trybunału w sprawie C-477/18.

### *W przedmiocie wniosku o otwarcie ustnego etapu postępowania na nowo*

- 41 Po przedstawieniu opinii rzecznika generalnego spółka Gosschalk, pismem złożonym w sekretariacie Trybunału w dniu 10 października 2019 r., wniosła o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania na podstawie art. 83 regulaminu postępowania przed Trybunałem.
- 42 Na poparcie swego wniosku spółka Gosschalk twierdzi zasadniczo, że rzecznik generalny zbadał genezę rozporządzenia nr 882/2004, podczas gdy kwestia ta nie została poruszona w ramach ustnego etapu postępowania przed Trybunałem. W związku z tym spółka ta uważa, że powinna mieć możliwość przedstawienia uwag w tym zakresie, zwłaszcza że w ramach tej analizy rzecznik generalny oparł się na niekompletnych informacjach, ponieważ nie wymienił ani nie uwzględnił poprawki Parlamentu Europejskiego zawartej w jego sprawozdaniu w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie urzędowych kontroli pasz i żywności [2003/0030(COD)], która powinna prowadzić do ścisłej wykładni załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004.
- 43 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 252 akapit drugi TFUE rzecznik generalny publicznie przedstawia, przy zachowaniu całkowitej bezstronności i niezależności, uzasadnione opinie w sprawach, które zgodnie ze statutem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wymagają jego zaangażowania. Trybunał nie jest związany ani tą opinią, ani uzasadnieniem, w oparciu o które rzecznik generalny dochodzi do zawartych w niej wniosków (wyrok z dnia 22 listopada 2018 r., MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, C-295/17, EU:C:2018:942, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 44 Należy również przypomnieć, że Statut Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i regulamin postępowania przed nim nie przewidują możliwości przedstawiania przez zainteresowane strony uwag w odpowiedzi na opinię rzecznika generalnego. W konsekwencji okoliczność, że jeden z zainteresowanych nie zgadza się z opinią rzecznika generalnego, bez względu na to, jakie kwestie poruszono w tej opinii, nie może sama w sobie stanowić uzasadnienia dla otwarcia na nowo ustnego etapu postępowania (zob. podobnie wyrok z dnia 22 listopada 2018 r., MEO – Serviços de Comunicações e Multimédia, C-295/17, EU:C:2018:942, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 45 W swoim wniosku o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania spółka Gosschalk kwestionuje analizę, jaką rzecznik generalny przeprowadził w opinii w odniesieniu do genezy rozporządzenia nr 882/2004, która to analiza nie była przedmiotem dyskusji w ramach ustnego etapu postępowania i która, co więcej, opierała się na niekompletnych informacjach.
- 46 Prawdą jest, że na podstawie art. 83 regulaminu postępowania Trybunał może, w każdej chwili, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, postanowić o otwarciu ustnego etapu postępowania na nowo, w szczególności jeśli uzna, że okoliczności zawisłej przed nim sprawy nie są wystarczająco wyjaśnione, lub jeśli po zamknięciu ustnego etapu postępowania strona przedstawiła nowy fakt mogący mieć decydujące znaczenie dla rozstrzygnięcia Trybunału, lub też jeśli sprawa ma zostać rozstrzygnięta na podstawie argumentu, który nie był przedmiotem dyskusji między stronami lub podmiotami określonymi w art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.
- 47 W niniejszej sprawie tak nie jest. Zainteresowani, którzy wzięli udział w niniejszym postępowaniu, a w szczególności spółka Gosschalk, byli w stanie przedstawić, zarówno na pisemnym, jak i ustnym etapie postępowania, argumenty prawne, które uznali za istotne dla umożliwienia Trybunałowi udzielenia odpowiedzi na pytania przedstawione przez sąd odsyłający, w szczególności te dotyczące wykładni załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004.
- 48 Trybunał stoi zatem na stanowisku, że dysponuje wszystkimi elementami niezbędnymi do wydania orzeczenia w przedmiocie wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i że żaden z argumentów powołanych przez spółkę Gosschalk na poparcie wniosku o otwarcie na nowo ustnego etapu postępowania nie uzasadnia takiego otwarcia na nowo, zgodnie z art. 83 regulaminu postępowania.
- 49 W tych okolicznościach Trybunał, po zapoznaniu się ze stanowiskiem rzecznika generalnego, uznaje, że nie należy zarządzać otwarciem ustnego etapu postępowania na nowo.

### ***W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego w sprawach C-477/18 i C-478/18***

- 50 Poprzez pytania pierwsze i drugie w sprawach C-477/18 i C-478/18, które należy przeanalizować łącznie, sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 27 ust. 1 i art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 w związku z pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie mogą uznać wynagrodzenia i wydatki personelu administracyjnego i pomocniczego za koszty poniesione w ramach kontroli urzędowych w rozumieniu tych przepisów i za nieprzekraczające kosztów poniesionych przez właściwe organy w rozumieniu art. 2 pkt 4 wskazanego rozporządzenia.
- 51 Tytułem wstępu należy przypomnieć, po pierwsze, że chociaż sąd odsyłający odnosi się konkretnie do niektórych kosztów związanych z kontrolami, takich jak koszty wskazane w pkt 39 niniejszego wyroku, to – jak wynika z utrwalonego orzecznictwa – procedura ustanowiona w art. 267 TFUE jest instrumentem współpracy pomiędzy Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są niezbędne dla rozstrzygnięcia przedstawionych im sporów. Zadaniem Trybunału jest bowiem udzielenie sądowi krajowemu wyjaśnień w przedmiocie zakresu stosowania przepisów prawa Unii w celu umożliwienia temu sądowi



prawidłowego zastosowania ich do badanych przezeń okoliczności faktycznych, a nie podejmowanie się zastosowania owych przepisów (zob. podobnie wyroki: z dnia 21 czerwca 2007 r., *Omni Metal Service*, C-259/05, EU:C:2007:363, pkt 15; z dnia 5 lipca 2016 r., *Ognyanov*, C-614/14, EU:C:2016:514, pkt 16).

- 52 Po drugie, należy zauważyć, jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 40 opinii, że w rozporządzeniu nr 882/2004 dokonano jedynie ograniczonej harmonizacji norm mających zastosowanie do kontroli urzędowych. Wynika stąd, że państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem uznania w odniesieniu do organizacji, za pośrednictwem „właściwego organu” w rozumieniu art. 2 pkt 4 tego rozporządzenia, kontroli urzędowych mających na celu sprawdzenie przestrzegania przepisów mających na celu, jak przewiduje to art. 1 ust. 1 tego rozporządzenia, z jednej strony zapobieganie bezpośrednim lub powstającym poprzez środowisko naturalne zagrożeniom dla ludzi i zwierząt, eliminowanie takich zagrożeń lub ograniczanie ich do akceptowalnego poziomu, a z drugiej strony gwarantowanie uczciwych praktyk w handlu paszami i żywnością oraz ochronę interesów konsumenta łącznie z etykietowaniem pasz i żywności oraz innymi formami przekazywania informacji konsumentom.
- 53 W tym kontekście i dopóki zapewniona jest skuteczność kontroli urzędowych, decyzja właściwego organu niderlandzkiego o zwróceniu się do spółki prywatnej niemającej celu zarobkowego, w niniejszym przypadku KDS, o przekazanie mu do dyspozycji asystentów ds. inspekcji jako pracowników pomocniczych, nie może być kwestionowana, ponieważ nie wydaje się, aby decyzja ta za mogła skutkować zakłóceniem konkurencji między podmiotami prywatnymi.
- 54 W związku z tym należy przypomnieć, że – jak zauważył Trybunał w wyroku z dnia 17 marca 2016 r., *Kødbranchens Fællesråd* (C-112/15, EU:C:2016:185, pkt 34) – wersje językowe rozporządzenia nr 882/2004 różnią się w zakresie użytych w załączniku VI sformułowań określających kategorie osób, w odniesieniu do których koszty związane z zatrudnieniem mogą być pokrywane opłatami. I tak rozporządzenie to w wersjach w języku niemieckim („des für die amtlichen Kontrollen eingesetzten Personals”) i francuskim („personnel chargé des contrôles officiels”) mówi o personelu, który prowadzi kontrole, podczas gdy w wersjach angielskiej („staff involved in the official controls”) i włoska („personale partecipante ai controlli ufficiali”) użyto sformułowania, które mogłoby dotyczyć szerszego kręgu osób. Co się tyczy wersji duńskiej tego rozporządzenia, pkt 1 wspomnianego załącznika wskazuje, że z opłat mogą być finansowane wynagrodzenia personelu, który prowadzi kontrole urzędowe („lønninger til personale, der udfører offentlig kontrol”), podczas gdy w pkt 2 tego załącznika wskazano, używając sformułowania o szerszym znaczeniu, że mogą być finansowane koszty związane z zatrudnieniem personelu z związku z kontrolami urzędowymi („personaleudgifter i forbindelse med offentlig kontrol”).
- 55 Z kolei w niderlandzkiej wersji załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004 dokonano rozróżnienia między pracownikami prowadzącymi kontrole urzędowe („het personeel dat betrokken is bij de officiële controles”), o których mowa w pkt 1 tego załącznika, a pracownikami odpowiedzialnymi za przeprowadzanie kontroli urzędowych („het personeel dat betrokken is bij de uitvoering van de officiële controles”), o których mowa w pkt 2 tego załącznika.
- 56 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w przypadku wystąpienia rozbieżności między wersjami językowymi aktu prawa Unii dany przepis należy interpretować z uwzględnieniem celu i ogólnej systematyki uregulowania, którego jest on częścią. Geneza przepisu prawa Unii również może mieć znaczenie dla jego wykładni (zob. podobnie wyroki: z dnia 3 października 2013 r., *Inuit Tapiriit Kanatami i in./Parlament i Rada*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, pkt 50; a także z dnia 17 marca 2016 r., *Kødbranchens Fællesråd*, C-112/15, EU:C:2016:185, pkt 36).
- 57 Na wstępie należy zauważyć, że wymóg skuteczności kontroli urzędowych, o którym wielokrotnie wspomina się w rozporządzeniu nr 882/2004, jest głównym przedmiotem troski prawodawcy Unii. Dlatego też właściwe organy muszą zapewnić, zgodnie z art. 4 ust. 2 lit. a) tego rozporządzenia, skuteczność oraz stosowność kontroli urzędowych żywych zwierząt, pasz i żywności na wszystkich

etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji oraz wykorzystania pasz. Artykuł 8 ust. 3 lit. a) tego rozporządzenia stanowi również, że właściwe organy ustanawiają procedury mające na celu sprawdzenie skuteczności kontroli urzędowych, jakie przeprowadzają. Ponadto motyw 11 rozporządzenia 882/2004 stanowi, że organy właściwe w zakresie przeprowadzania kontroli urzędowych powinny spełniać szereg kryteriów operacyjnych, tak aby zapewnić bezstronność oraz skuteczność takich kontroli. Organy te powinny dysponować dostateczną liczbą wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników oraz posiadać odpowiednie urządzenia i sprzęt, aby wykonywać swoje obowiązki prawidłowo. Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia 854/2004 stanowi nadto, że podmioty działające na rynku spożywczym są zobowiązane do udzielania wszelkiej pomocy niezbędnej w celu zagwarantowania skutecznego przeprowadzania urzędowych kontroli przez właściwy organ, w rozumieniu art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 882/2004.

- 58 Mając to na uwadze, zgodnie z art. 26 rozporządzenia 882/2004 w związku z motywem 32 tego rozporządzenia, państwa członkowskie zapewniają odpowiednie środki finansowe w szczególności w celu zagwarantowania personelu niezbędnego do organizacji kontroli urzędowych.
- 59 W związku z tym art. 27 ust. 1 i art. 27 ust. 4 lit. a) tego rozporządzenia stanowi, że państwa członkowskie mogą pobierać opłaty lub należności mające na celu pokrycie kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych, pod warunkiem że opłaty pobierane do celów kontroli urzędowych nie przekraczają kosztów poniesionych przez odpowiedzialne właściwe organy w odniesieniu do kwestii wymienionych w załączniku VI do tego rozporządzenia.
- 60 Chociaż oczywiste jest, że skuteczność kontroli urzędowych zależy przede wszystkim od jakości prac w zakresie inspekcji przeprowadzanych przez urzędowych lekarzy weterynarii i pracowników pomocniczych, to personel administracyjny i pomocniczy również się do tego przyczynia.
- 61 Jak stwierdził rzecznik generalny w pkt 49 opinii, zatrudnienie personelu administracyjnego i pomocniczego ma na celu zwolnienie urzędowych lekarzy weterynarii i pracowników pomocniczych z logistycznej organizacji czynności w zakresie inspekcji oraz przyczynienie się do monitorowania tych kontroli, przy czym owo monitorowanie zostało zdefiniowane w art. 2 pkt 8 rozporządzenia nr 882/2004.
- 62 Monitorowanie w pełni przyczynia się zatem do zapewnienia skuteczności kontroli urzędowych, w szczególności poprzez ułatwienie identyfikacji zagrożonych ubojni, a w konsekwencji do określenia częstotliwości kontroli urzędowych, która zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 882/2004 w związku z motywem 13 tego rozporządzenia, powinna być regularna i proporcjonalna do zagrożenia.
- 63 W ten sposób personel administracyjny i pomocniczy umożliwia urzędowym lekarzom weterynarii skoncentrowanie się na zadaniach inspekcji w ścisłym tego słowa znaczeniu.
- 64 Jak zasadniczo wskazał w pkt 51 opinii rzecznik generalny, precyzując, że system finansowania musi zostać ustanowiony przez państwa członkowskie w celu zapewnienia „organizacji”, a nie tylko „wykonywania” kontroli urzędowych, prawodawca Unii chciał, aby finansowanie to służyło umożliwieniu państwom członkowskim ustanowienia kompleksowego systemu kontroli urzędowych, który nie ogranicza się do samego konkretnego wykonywania kontroli.
- 65 W tych warunkach finansowanie to może również pokrywać wynagrodzenia i wydatki personelu administracyjnego i pomocniczego.
- 66 Niemniej jednak, aby uniknąć przekroczenia kosztów ponoszonych przez odpowiedzialne właściwe organy w odniesieniu do elementów wymienionych w załączniku VI do rozporządzenia nr 882/2004 oraz naruszenia art. 27 ust. 4 lit. a) tego rozporządzenia, a także zasady proporcjonalności, jedynie

czas pracy personelu administracyjnego i pomocniczego niezbędny do wykonania czynności nierozzerwalnie związanych z przeprowadzaniem kontroli urzędowych może być brany pod uwagę przy obliczaniu opłat.

- 67 Wynika stąd, że art. 27 ust. 1 i art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 w związku z pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie mogą uznać wynagrodzenia i wydatki personelu administracyjnego i pomocniczego za koszty poniesione w ramach kontroli urzędowych i za kwoty nieprzekraczające kosztów poniesionych przez właściwe organy, proporcjonalnie do czasu, jaki jest obiektywnie potrzebny od tego, aby personel ten mógł wykonać czynności nierozzerwalnie związane z przeprowadzaniem kontroli urzędowych.
- 68 W tym względzie należy zauważyć, że pojęcie „kosztów związanych”, zawarte w pkt 2 załącznika VI do rozporządzenia nr 882/2004, należy interpretować ściśle, gdyż w przeciwnym razie przedstawione w tym załączniku wyliczenie zostałoby całkowicie pozbawione skuteczności (effet utile). Z brzmienia art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 wyraźnie wynika bowiem, że ów załącznik wymienia w sposób wyczerpujący elementy, które mogą być brane pod uwagę przy obliczaniu kwoty opłat związanych z kontrolami urzędowymi prowadzonymi w ubojniach (wyrok z dnia 17 marca 2016 r., Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, pkt 33).
- 69 Wykładnię przyjętą w pkt 67 niniejszego wyroku potwierdza kontekst historyczny, w jaki wpisują się uregulowania Unii dotyczące kontroli urzędowych. Jak wskazał bowiem sąd odsyłający i jak podkreślono w pkt 30 niniejszego wyroku, ani z treści rozporządzenia 2017/625, ani z prac przygotowawczych do tego rozporządzenia nie wynika w żaden sposób, że zamiarem prawodawcy Unii było zerwanie z systemem obowiązującym na mocy rozporządzenia nr 882/2004. Podobnie ani treść rozporządzenia nr 882/2004, ani prace przygotowawcze do tego rozporządzenia nie wskazują na to, że prawodawcy przyświecał jakikolwiek zamiar odstąpienia od interpretacji kosztów podlegających zwrotowi, o których mowa w dyrektywie 85/73.
- 70 W świetle powyższego na pytania pierwsze i drugie w sprawach C-477/18 i C-478/18 należy odpowiedzieć, że art. 27 ust. 1 i art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 w związku z pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie mogą uznać wynagrodzenia i wydatki personelu administracyjnego i pomocniczego za koszty poniesione w ramach kontroli urzędowych w rozumieniu tych przepisów i za nieprzekraczające kosztów poniesionych przez właściwe organy w rozumieniu art. 2 ust. 4 wskazanego rozporządzenia, proporcjonalnie do czasu, jaki jest obiektywnie potrzebny do tego, aby personel ten mógł wykonać czynności nierozzerwalnie związane z przeprowadzaniem kontroli urzędowych.

***W przedmiocie pytania trzeciego lit. a) w sprawie C-477/18 i pytania trzeciego w sprawie C-478/18***

- 71 Poprzez te pytania sąd odsyłający zasadniczo dąży do ustalenia, czy art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 w związku z załącznikiem VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie obciążaniu ubojni opłatami za kwadrans kontroli urzędowych, które ubojnie zgłosiły właściwemu organowi w rozumieniu art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 882/2004, lecz które nie zostały faktycznie przepracowane.
- 72 Na wstępie należy zauważyć, że z postanowienia odsyłającego wynika, iż niderlandzkie przepisy, o których mowa w postępowaniu głównym, przewidują, że w przypadku gdy kontrola urzędowa zostanie zakończona wcześniej niż planowano, urzędowi lekarze weterynarii i pracownicy pomocniczy NVWA otrzymują wynagrodzenie za kwadrans, które zostały zgłoszone przez kontrolowaną ubojnię, lecz nie zostały przepracowane.

- 73 W tym kontekście z art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 wynika, że opłaty pobierane z tytułu kontroli urzędowych nie mogą przekraczać kosztów poniesionych przez odpowiedzialne właściwe organy w związku z elementami wymienionymi w załączniku VI do tego rozporządzenia.
- 74 Wskazany przepis, który konkretyzuje zasadę proporcjonalności, potwierdza zasadę ustanowioną w art. 27 ust. 1 tego rozporządzenia, zgodnie z którą państwa członkowskie mogą jedynie pobierać opłaty lub należności mające na celu pokrycie kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych.
- 75 Prawdą jest, jak stwierdziła Komisja w swoich uwagach na piśmie, że opłaty odpowiadające czasowi pracy, który został zgłoszony przez kontrolowaną ubojnię, ale który nie został ostatecznie przeprowadzony, wydają się na pierwszy rzut oka przewyższać koszty poniesione przez właściwy organ w rozumieniu art. 2 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004.
- 76 Niemniej jednak, jak podkreślono w pkt 57 niniejszego wyroku, wymóg skuteczności kontroli urzędowych był głównym przedmiotem troski prawodawcy unijnego podczas opracowywania rozporządzenia nr 882/2004.
- 77 W związku z tym rozporządzenie to nie stoi na przeszkodzie pobieraniu opłat w odniesieniu do zgłoszonego przez ubojnię, ale nieprzepracowanego czasu kontroli, jeżeli niepobranie takich opłat mogłoby wyrzucić wpływ na skuteczność systemu kontroli urzędowych.
- 78 Otóż w systemie, w którym niektóre czynności w zakresie inspekcji są przeprowadzane na wniosek samych ubojni, wymóg skuteczności kontroli urzędowych może prowadzić do obciążania ubojni opłatami za czas kontroli, który nie został przepracowany, jeżeli właściwy organ w rozumieniu art. 2 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004 nie był w stanie ponownie powierzyć urzędowym lekarzom weterynarii i pracownikom pomocniczym przeprowadzenia kontroli urzędowej w innej ubojni.
- 79 Jak wynika bowiem z pkt 62 niniejszego wyroku, monitorowanie, zdefiniowane w art. 2 pkt 8 tego rozporządzenia, przyczynia się do zapewnienia skuteczności kontroli urzędowych, jako że umożliwia planowane tych kontroli w sposób spójny, a tym samym zapewnia regularną i proporcjonalną do zagrożeń częstotliwość kontroli, zgodnie z art. 3 ust. 1 rozporządzenia nr 882/2004 w związku z motywem 13 tego rozporządzenia.
- 80 Ponadto owo planowanie kontroli pozwala właściwemu organowi w rozumieniu art. 2 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004 na zapewnienie, by dysponował on personelem niezbędnym do przeprowadzenia kontroli urzędowych, zgodnie z wymogiem określonym w art. 26 rozporządzenia nr 882/2004.
- 81 Jednakże zgodnie z zasadą proporcjonalności i bez uszczerbku dla poszanowania wymogu skuteczności kontroli urzędowych ubojnie powinny mieć możliwość poinformowania właściwego organu, z wystarczającym wyprzedzeniem przed przeprowadzeniem kontroli urzędowej, o swej woli skrócenia czasu trwania takiej kontroli w stosunku do pierwotnie przewidzianego czasu jej trwania.
- 82 W związku z tym wspomniany właściwy organ jest zobowiązany przewidzieć i podać do wiadomości ubojni rozsądny termin, w którym mogą one skorzystać z prawa do skrócenia kontroli urzędowej i po upływie którego pierwotnie przewidziany czas trwania kontroli zostanie ostatecznie wykazany na fakturze, bez względu na to, czy został on w całości przepracowany.
- 83 W tych okolicznościach na pytanie trzecie lit. a) w sprawie C-477/18 i na pytanie trzecie w sprawie C-478/18 należy odpowiedzieć, że art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 w związku z załącznikiem VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie obciążaniu ubojni opłatami za kwadrans kontroli urzędowych, które ubojnie zgłosiły właściwemu organowi w rozumieniu art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 882/2004, lecz które nie zostały

faktycznie przepracowane, w sytuacji gdy ubojnia poddana takiej kontroli nie poinformowała tego organu z wystarczającym wyprzedzeniem o swej woli skrócenia czasu trwania kontroli w stosunku do czasu pierwotnie przewidzianego.

***W przedmiocie pytania trzeciego lit. b) w sprawie C-477/18***

- 84 Poprzez pytanie trzecie lit. b) w sprawie C-477/18 sąd odsyłający zasadniczo dąży do ustalenia, czy odpowiedź udzielona na pytanie trzecie lit. a) w tej samej sprawie odnosi się także do sytuacji, w której z jednej strony kontrole urzędowe zostały przeprowadzone przez „wynajętych” urzędowych lekarzy weterynarii, którzy nie otrzymują wynagrodzenia za zgłoszone przez ubojnie, lecz nieprzepracowane kwadransy, a z drugiej strony część opłaty odpowiadająca takim zgłoszonym, lecz nieprzepracowanym kwadransom zostaje przeznaczona na pokrycie ogólnych kosztów poniesionych przez właściwy organ w rozumieniu art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 882/2004.
- 85 Jak wskazano w pkt 59 niniejszego wyroku, z art. 27 ust. 1 i art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 wynika, że opłaty mogą być pobierane jedynie w celu sfinansowania kosztów rzeczywiście poniesionych w ramach kontroli urzędowych przez właściwy organ w rozumieniu art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 882/2004.
- 86 Wynika stąd, że skoro „wynajęci” urzędowi lekarze weterynarii nie otrzymują wynagrodzenia za zgłoszone, lecz nieprzepracowane kwadransy, to ów właściwy organ nie może – nie naruszając przy tym art. 27 ust. 1 i art. 27 ust. 4 lit. a) tego rozporządzenia – pobierać tytułem przewidzianej w tym przepisie opłaty kwot odpowiadających wynagrodzeniu, jakie otrzymaliby ci lekarze weterynarii, gdyby zgłoszone kwadransy zostały przepracowane, jako że kwoty te nie odpowiadają kosztom rzeczywiście poniesionym w ramach kontroli urzędowych przez rzeczony właściwy organ.
- 87 Tak więc w odniesieniu do każdego zgłoszonego, lecz nieprzepracowanego kwadransa właściwy organ w rozumieniu art. 2 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004 mógłby co najwyżej obciążyć kontrolowaną ubojnię należnością odpowiadającą kwocie opłaty pomniejszonej o koszty wynagrodzenia „wynajętych” urzędowych lekarzy weterynarii, jeżeli zostanie wykazane, że uzyskane w ten sposób saldo rzeczywiście odpowiada kosztom ogólnym należącym do jednej lub kilku kategorii kosztów, o których mowa w załączniku VI do rozporządzenia nr 882/2004.
- 88 W świetle powyższych rozważań na pytanie trzecie lit. b) w sprawie C-477/18 należy odpowiedzieć w ten sposób, że odpowiedź udzielona na pytanie trzecie lit. a) w tej samej sprawie może odnosić się do sytuacji, gdy z jednej strony kontrole urzędowe zostały przeprowadzone przez „wynajętych” urzędowych lekarzy weterynarii, którzy nie otrzymują wynagrodzenia za zgłoszone przez ubojnie, lecz nieprzepracowane kwadransy, a z drugiej strony część opłaty odpowiadająca takim zgłoszonym, lecz nieprzepracowanym kwadransom zostaje przeznaczona na pokrycie ogólnych kosztów poniesionych przez właściwy organ w rozumieniu art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 882/2004, jeżeli zostanie wykazane, że część opłaty przypadająca na te kwadransy nie obejmuje kosztów wynagrodzeń „wynajętych” lekarzy weterynarii, którzy nie otrzymują z tego tytułu wynagrodzenia, oraz rzeczywiście odpowiada kosztom ogólnym należącym do jednej lub kilku kategorii kosztów, o których mowa w załączniku VI do tego rozporządzenia.

***W przedmiocie pytania czwartego w sprawie C-477/18***

- 89 Poprzez pytanie czwarte w sprawie C-477/18 sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 27 ust. 4 lit. a) i b) rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie stosowaniu wobec ubojni średniej stawki nie tylko w przypadku, gdy kontrole urzędowe

są przeprowadzane przez lekarzy weterynarii zatrudnionych przez właściwy organ w rozumieniu art. 2 ust. 4 wskazanego rozporządzenia, lecz również w przypadku, gdy kontrole te są przeprowadzane przez „wynajętych” lekarzy weterynarii, których wynagrodzenie jest niższe.

- 90 Z treści art. 27 ust. 4 lit. b) rozporządzenia 882/2004 wynika, że opłaty pobierane do celów kontroli urzędowych mogą być ustalane jako stawka ryczałtowa na podstawie kosztów poniesionych przez właściwe organy przez dany okres.
- 91 Przyznana w ten sposób właściwemu organowi w rozumieniu art. 2 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004 możliwość wyboru opłat obliczanych według stawek ryczałtowych jest oparta na założeniu, że wysokość opłat, którymi obciąża się ubojnie, może być, w zależności od przypadku, niższa lub wyższa niż koszty rzeczywiście poniesione przez ten organ podczas pojedynczej kontroli urzędowej.
- 92 Jak zauważył rząd duński w swych uwagach na piśmie, zastosowanie średniej stawki przyczynia się do zapewnienia równego traktowania ubojni i braku jakiejkolwiek dyskryminacji między nimi, dzięki wyeliminowaniu różnic w kosztach kontroli urzędowych, w szczególności w zależności od grupy zaszeregowania czy stażu pracy urzędowego lekarza weterynarii lub tego, czy dany lekarz weterynarii jest zatrudniony przez sam właściwy organ, czy też został on przez ów organ „wynajęty”.
- 93 Niemniej jednak, biorąc pod uwagę treść art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia 882/2004, opłaty pobierane do celów kontroli urzędowych nie mogą zasadniczo przekraczać kosztów poniesionych przez odpowiedzialne właściwe organy w odniesieniu do pozycji wymienionych w załączniku VI do tego rozporządzenia. Dlatego jeżeli właściwy organ w rozumieniu art. 2 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004 stwierdzi, że w danym okresie osiągnął zysk, to musi on obniżyć wysokość opłat za kolejny okres, gdyż w przeciwnym razie dopuści się naruszenia art. 27 ust. 4 lit. a) i b) rozporządzenia nr 882/2004.
- 94 W tych okolicznościach na pytanie czwarte w sprawie C-477/18 należy odpowiedzieć, że art. 27 ust. 4 lit. a) i b) rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, iż nie stoi on na przeszkodzie stosowaniu wobec ubojni średniej stawki nie tylko w przypadku, gdy kontrole urzędowe są przeprowadzane przez lekarzy weterynarii zatrudnionych przez właściwy organ w rozumieniu art. 2 ust. 4 wskazanego rozporządzenia, lecz również w przypadku, gdy kontrole te są przeprowadzane przez „wynajętych” lekarzy weterynarii, których wynagrodzenie jest niższe, pod warunkiem że opłaty pobierane do celów ogółu kontroli urzędowych nie przewyższają zasadniczo kosztów ponoszonych przez odpowiedzialne właściwe organy w odniesieniu do pozycji wymienionych w załączniku VI do tego rozporządzenia.

### ***W przedmiocie pytania piątego w sprawie C-477/18***

- 95 Poprzez pytanie piąte w sprawie C-477/18 sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by przy obliczaniu wysokości opłat za kontrole urzędowe uwzględnić koszty utworzenia funduszu na rzecz spółki prywatnej, z którego właściwy organ w rozumieniu art. 2 pkt 4 tego rozumienia czerpie środki na zatrudnianie urzędowych pracowników pomocniczych, w sytuacji gdy fundusz ten służy pokrywaniu wynagrodzeń i kosztów szkolenia pracowników, którzy faktycznie przeprowadzają kontrole urzędowe, jak również pracowników, dzięki którym jest możliwe przeprowadzenie kontroli urzędowych w wypadku wystąpienia kryzysu zdrowotnego.
- 96 Sąd krajowy wskazał, że KDS utworzyła fundusz, którego wysokość odpowiada połowie jej średniego obrotu uzyskanego w ciągu dwóch ostatnich lat poprzedzających utworzenie tego funduszu, powiększonej o kwotę 500 000 EUR, który to fundusz miał służyć pokrywaniu kosztów wynagrodzeń w przypadku nagłego braku pracy wywołanego sytuacją kryzysową wynikającą w szczególności z chorób zwierzęcych. W wypadku zaistnienia takiego kryzysu zwierzęta musiałyby być eliminowane, a ubojnie nie prowadziłyby uboju zwierząt przeznaczonych do spożycia przez ludzi. Tak więc gdyby

lekarzom weterynarii zostało w takiej sytuacji powierzone zadanie eliminowania zwierząt, asystenci ds. inspekcji nie mieliby już żadnej pracy i nie generowałiby żadnych dochodów. Niemniej jednak po przewyciężeniu kryzysu asystenci ds. inspekcji ponownie przystępowaliby do czynności w ubojniach, które nie musiałyby czekać na udostępnienie im wystarczającej liczby przeszkolonych asystentów ds. inspekcji.

- 97 Tworzenie takiego funduszu ma zatem na celu zabezpieczenie wskazanej spółki przed ewentualnym kryzysem.
- 98 Z brzmienia art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 wynika jednak, że z opłat pobieranych do celów kontroli urzędowych mogą być pokrywane jedynie koszty poniesione przez odpowiedzialne właściwe organy w odniesieniu do pozycji wymienionych w załączniku VI do tego rozporządzenia. Ponadto art. 27 ust. 10 wskazanego rozporządzenia stanowi, że państwa członkowskie nie pobierają żadnych innych opłat niż te, o których mowa w tym artykule, do celów wykonania tego rozporządzenia.
- 99 Z powyższego wynika, że opłaty za kontrole urzędowe mogą być przeznaczone wyłącznie na pokrycie obciążających państwa członkowskie kosztów wynikających rzeczywiście z prowadzenia kontroli w przedsiębiorstwach sektora spożywczego (wyrok z dnia 17 marca 2016 r., *Kødbranchens Fællesråd*, C-112/15, EU:C:2016:185, pkt 39). Ponadto, jak stwierdzono w pkt 68 niniejszego wyroku, załącznik VI do rozporządzenia nr 882/2004 zawiera wyczerpujący wykaz elementów, które można uwzględnić przy obliczaniu wysokości opłat związanych z kontrolami urzędowymi przeprowadzanymi w przedsiębiorstwach zajmujących się ubojem.
- 100 W tych okolicznościach fundusz taki jak ten, o którym mowa w postępowaniu głównym, nie może być finansowany z opłat pobieranych na podstawie art. 27 rozporządzenia nr 882/2004.
- 101 Na pytanie piąte w sprawie C-477/18 należy zatem odpowiedzieć, że art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by przy obliczaniu wysokości opłat za kontrole urzędowe uwzględniać koszty utworzenia funduszu na rzecz spółki prywatnej, z której to spółki właściwy organ w rozumieniu art. 2 pkt 4 tego rozporządzenia korzysta przy zatrudnianiu urzędowych pracowników pomocniczych, w sytuacji gdy fundusz ten służy do pokrywania wynagrodzeń i kosztów szkolenia pracowników, którzy faktycznie przeprowadzają kontrole urzędowe, jak również do opłacania pracowników, dzięki którym jest możliwe przeprowadzenie kontroli urzędowych w wypadku wystąpienia kryzysu zdrowotnego.

#### ***W przedmiocie pytania szóstego w sprawie C-477/18***

- 102 Ze względu na odpowiedź udzieloną na pytanie piąte w sprawie C-477/18 nie ma konieczności udzielenia odpowiedzi na pytanie szóste w tej sprawie.

#### **W przedmiocie kosztów**

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

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

- 1) Artykuł 27 ust. 1 i art. 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt w związku z pkt 1 i 2 załącznika VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że państwa członkowskie mogą uznać wynagrodzenia i wydatki personelu administracyjnego i pomocniczego za koszty poniesione w ramach kontroli urzędowych w rozumieniu tych przepisów i za nieprzekraczające kosztów poniesionych przez właściwe organy w rozumieniu art. 2 ust. 4 wskazanego rozporządzenia, proporcjonalnie do czasu, jaki jest obiektywnie potrzebny do tego, aby personel ten mógł wykonać czynności nierozzerwalnie związane z przeprowadzaniem kontroli urzędowych.
- 2) Artykuł 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 w związku z załącznikiem VI do tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie obciążaniu ubojni opłatami za kwadranse kontroli urzędowych, które ubojnie zgłosiły właściwemu organowi w rozumieniu art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 882/2004, lecz które nie zostały faktycznie przepracowane, w sytuacji gdy ubojnia poddana takiej kontroli nie poinformowała tego organu z wystarczającym wyprzedzeniem o swej woli skrócenia czasu trwania kontroli w stosunku do czasu pierwotnie przewidzianego.
- 3) Punkt 2 sentencji niniejszego wyroku może odnosić się do sytuacji, w której z jednej strony kontrole urzędowe zostały przeprowadzone przez „wynajętych” urzędowych lekarzy weterynarii, którzy nie otrzymują wynagrodzenia za zgłoszone przez ubojnie, lecz nieprzepracowane kwadranse, a z drugiej strony część opłaty odpowiadająca takim zgłoszonym, lecz nieprzepracowanym kwadransom zostaje przeznaczona na pokrycie ogólnych kosztów poniesionych przez właściwy organ w rozumieniu art. 2 pkt 4 rozporządzenia nr 882/2004, jeżeli zostanie wykazane, że część opłaty przypadająca na te kwadranse nie obejmuje kosztów wynagrodzeń „wynajętych” lekarzy weterynarii, którzy nie otrzymują z tego tytułu wynagrodzenia, oraz rzeczywiście odpowiada kosztom ogólnym należącym do jednej lub kilku kategorii kosztów, o których mowa w załączniku VI do tego rozporządzenia.
- 4) Artykuł 27 ust. 4 lit. a) i b) rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, iż nie stoi on na przeszkodzie stosowaniu wobec ubojni średniej stawki nie tylko w przypadku, gdy kontrole urzędowe są przeprowadzane przez lekarzy weterynarii zatrudnionych przez właściwy organ w rozumieniu art. 2 ust. 4 wskazanego rozporządzenia, lecz również w przypadku, gdy kontrole te są przeprowadzane przez „wynajętych” lekarzy weterynarii, których wynagrodzenie jest niższe, pod warunkiem że opłaty pobierane do celów ogółu kontroli urzędowych nie przewyższają zasadniczo kosztów ponoszonych przez odpowiedzialne właściwe organy w odniesieniu do pozycji wymienionych w załączniku VI do tego rozporządzenia.
- 5) Artykuł 27 ust. 4 lit. a) rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie temu, by przy obliczaniu wysokości opłat za kontrole urzędowe uwzględniać koszty utworzenia funduszu na rzecz spółki prywatnej, z której to spółki właściwy organ w rozumieniu art. 2 pkt 4 tego rozporządzenia korzysta przy zatrudnianiu urzędowych pracowników pomocniczych, w sytuacji gdy fundusz ten służy do pokrywania wynagrodzeń i kosztów szkolenia pracowników, którzy faktycznie przeprowadzają kontrole urzędowe, jak również do opłacania pracowników, dzięki którym jest możliwe przeprowadzenie kontroli urzędowych w wypadku wystąpienia kryzysu zdrowotnego.



Podpisy