



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 2 września 2021 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Ochrona zdrowia – Rozporządzenie (WE) nr 854/2004 – Artykuł 5 pkt 2 – Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 – Artykuł 54 ust. 3 – Przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego – Badanie poubojowe tusz i towarzyszących im podrobów – Urzędowy lekarz weterynarii – Znaki jakości zdrowotnej – Odmowa – Mięso określone jako niezdatne do spożycia przez ludzi – Prawo do wniesienia skargi na decyzję urzędowego lekarza weterynarii – Skuteczna ochrona sądowa – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

W sprawie C-579/19

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Supreme Court of the United Kingdom (sąd najwyższy Zjednoczonego Królestwa) postanowieniem z dnia 24 lipca 2019 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 30 lipca 2019 r., w postępowaniu:

The Queen, na wniosek:

Association of Independent Meat Suppliers,

Cleveland Meat Company Ltd,

przeciwko

Food Standards Agency,

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

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

rzecznik generalny: E. Tanchev,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

* Język postępowania: angielski

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu Association of Independent Meat Suppliers i Cleveland Meat Company Ltd – S. Hockman, QC, D. Hercock, barrister, oraz H. Leese, solicitor,
- w imieniu rządu Zjednoczonego Królestwa – S. Brandon, w charakterze pełnomocnika, którego wspierali A. Dashwood, QC, oraz A. Heppinstall, barrister,
- w imieniu Komisji Europejskiej – par A. Dawes, W. Farrell oraz B. Hofstätter, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 11 lutego 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 5 pkt 2 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. 2004, L 139, s. 206 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 45 s. 75; sprostowania: Dz.U. 2009, L 178, s. 22; Dz.U. 2013, L 160, s. 24; Dz.U. 2018, L 279, s. 65), zmienionego rozporządzeniem (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. (Dz.U. 2004, L 165, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 45, s. 200) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 854/2004”), oraz wykładni rozporządzenia nr 882/2004.
- 2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu między Association of Independent Meat Suppliers i Cleveland Meat Company Ltd (zwanym dalej „CMC”) a Food Standards Agency (agencją ds. norm żywności, Zjednoczone Królestwo) w przedmiocie procedury, którą należy stosować w następstwie decyzji podjętej przez urzędowego lekarza weterynarii o odmowie naniesienia znaku jakości zdrowotnej na tuszy będącą własnością CMC, o uznaniu tej tuszy za niezdatną do spożycia przez ludzi i doprowadzeniu do jej utylizacji.

Ramy prawne

Prawo Unii

Umowa o wystąpieniu

- 3 Decyzją (UE) 2020/135 z dnia 30 stycznia 2020 r. w sprawie zawarcia Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej (Dz.U. 2020, L 29, s. 1, zwanej dalej „umową o wystąpieniu”) Rada Unii Europejskiej zatwierdziła w imieniu Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej umowę o wystąpieniu, która została załączona do tej decyzji.

- 4 Artykuł 86 umowy o wystąpieniu, zatytułowany „Sprawy zawisłe przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej”, stanowi w ust. 2 i 3:

„2. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej pozostaje właściwy do wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym na wnioski sądów Zjednoczonego Królestwa złożone przed zakończeniem okresu przejściowego.

3. Na użytek niniejszego rozdziału uznaje się, że postępowania zostały wszczęte przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej, a wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zostały złożone w dniu wpisania do rejestru dokumentu wszczynającego postępowanie przez Sekretariat Trybunału Sprawiedliwości [...]”.

- 5 Zgodnie z art. 126 umowy o wystąpieniu okres przejściowy rozpoczyna się z dniem wejścia w życie tej umowy i kończy się w dniu 31 grudnia 2020 r.

Rozporządzenie (WE) nr 178/2002

- 6 Motywy 2 i 10 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiającego ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołującego Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiającego procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. 2002, L 31, s. 1), przewidują:

„(2) Zgodnie z polityką Wspólnoty powinien być zapewniony wysoki poziom ochrony życia i zdrowia ludzkiego.

[...]

(10) Doświadczenie wykazało, że konieczne jest przyjęcie środków, których celem jest zagwarantowanie, aby niebezpieczna żywność nie była wprowadzana do obrotu i zagwarantowanie istnienia systemów, które identyfikują i odpowiadają na problemy bezpieczeństwa żywności w celu zapewnienia właściwego funkcjonowania rynków wewnętrznych oraz, aby chronić zdrowie ludzkie. Podobne zagadnienia powinny zostać podniesione w stosunku do pasz”.

- 7 Artykuł 14 ust. 1, 2 i 5 tego rozporządzenia ma następujące brzmienie:

„1. Żaden niebezpieczny środek spożywczy nie może być wprowadzany na rynek.

2. Środek spożywczy jest uznawany za niebezpieczny, jeżeli uważa się, że:

a) jest szkodliwy dla zdrowia,

b) nie nadaje się do spożycia przez ludzi.

[...]

5. Podczas podejmowania decyzji, że środek spożywczy nie nadaje się do spożycia przez ludzi, należy mieć na względzie, czy środek spożywczy nie może być spożywany przez ludzi stosownie z jego przeznaczeniem z powodu zanieczyszczenia, zarówno przez czynniki obce, jak i w inny sposób, czy też z powodu gnicia, psucia się lub rozkładu”.

Rozporządzenie (WE) nr 853/2004

- 8 Artykuł 5 rozporządzenia (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. 2004, L 139 s. 55; sprostowanie Dz.U. 2004, L 226, s. 22), zatytułowany „Znaki jakości zdrowotnej i znaki identyfikacyjne”, stanowi w ust. 1:

„Podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze nie mogą wprowadzać do obrotu produktu pochodzenia zwierzęcego poddanego obróbce w zakładzie podlegającym zatwierdzeniu zgodnie z art. 4 ust. 2, chyba że:

- a) opatrzony jest on znakiem jakości zdrowotnej zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 854/2004;
- b) wspomniane rozporządzenie nie przewiduje stosowania znaku jakości zdrowotnej, a znak identyfikacyjny został naniesiony zgodnie z załącznikiem II, sekcją I, do niniejszego rozporządzenia”.

Rozporządzenie nr 854/2004

- 9 Rozporządzenie nr 854/2004 stanowi w motywach 1, 2, 4, 6 i 9:

„(1) Rozporządzenie (WE) nr 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady [z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.U. 2004, L 139, ust. 1)] ustanawia przepisy ogólne [dotyczące higieny] mające zastosowanie do wszystkich środków spożywczych, a rozporządzenie [nr 853/2004] ustanawia szczególne przepisy [dotyczące higieny] w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego.

(2) Szczególne przepisy w sprawie urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego są konieczne w celu uwzględnienia specjalnych aspektów związanych z tego rodzaju produktami.

[...]

(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. [...]

[...]

(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.

[...]

(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”.

10 Artykuł 1 ust. 1, 1a i 3 rozporządzenia nr 854/2004 wskazuje:

„1. Niniejsze rozporządzenie ustanawia szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego.

1a. Niniejsze rozporządzenie jest stosowane jako dodatkowe do rozporządzenia [nr 882/2004].

[...]

3. Wykonywanie urzędowych kontroli zgodnie z niniejszym rozporządzeniem pozostaje bez uszczerbku dla podstawowej odpowiedzialności prawnej podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze, z tytułu zapewnienia bezpieczeństwa żywności, jak ustanowiono w rozporządzeniu [nr 178/2002], ani dla odpowiedzialności cywilnej i karnej wynikającej z naruszenia przez nich obowiązków”.

11 Zgodnie z brzmieniem art. 2 ust. 1 lit. c), f) i g) rozporządzenia nr 854/2004:

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

c) »właściwy organ« oznacza urząd centralny państwa członkowskiego właściwy do przeprowadzania kontroli weterynaryjnych lub inny organ, któremu przekazane zostały te kompetencje;

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

g) »zatwierdzony lekarz weterynarii« oznacza lekarza weterynarii wyznaczonego przez właściwy organ, do przeprowadzania specjalnych urzędowych kontroli w odniesieniu do gospodarstw, w imieniu tego organu”.

12 Artykuł 4 tego rozporządzenia stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, [by] podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze udziela[ły 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.

2. Właściwy organ przeprowadza urzędowe kontrole w celu weryfikacji przestrzegania przez podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze wymogów określonych w:

a) rozporządzeniu (WE) nr 852/2004;

b) rozporządzeniu (WE) nr 853/2004;

oraz

c) rozporządzeniu (WE) nr 1774/2002 [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 3 października 2002 r. ustanawiającym przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi ([Dz.U. 2002, L 273, s. 1 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 3, t. 37, s. 92].

3. Urzędowe kontrole określone w ust. 1 obejmują:

a) audyty w zakresie dobrej praktyki higienicznej i procedur opartych na analizie zagrożeń i krytycznych punktów kontroli (HACCP);

b) urzędow[e] kontrol[e] wymienion[e] w art. 5–8;

oraz

c) wszelki[e] zada[nia] w zakresie audytu określone w załącznikach.

4. Audyty w zakresie dobrej praktyki higienicznej sprawdzają nieprzerwane i właściwe stosowanie przez podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze procedur dotyczących co najmniej:

a) kontroli informacji dotyczących łańcucha żywnościowego;

b) projektowania i utrzymania obiektów i wyposażenia;

c) higieny na etapie przygotowania czynności operacyjnych, wykonywania tych czynności oraz po ich zakończeniu;

d) higieny osobistej;

e) szkoleń w zakresie higieny i procedur roboczych;

f) zwalczania szkodników;

g) jakości wody;

h) kontroli temperatury;

oraz

i) kontroli żywności wprowadzanej do zakładu i opuszczającej zakład oraz towarzyszącej jej dokumentacji.

5. Audyty procedur opartych na zasadach HACCP sprawdzają nieprzerwane i właściwe stosowanie przez podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze tego rodzaju procedur, przy szczególnym upewnieniu się co do tego, że przedmiotowe procedury dają gwarancje określone w załączniku II sekcja II do rozporządzenia (WE) nr 853/2004. W szczególności audyty określają, czy omawiane procedury gwarantują, w możliwym zakresie, że produkty pochodzenia zwierzęcego:

- a) są zgodne z kryteriami mikrobiologicznymi ustanowionymi w prawodawstwie wspólnotowym;
- b) są zgodne z prawodawstwem wspólnotowym dotyczącym pozostałości, zanieczyszczeń i substancji zakazanych;
oraz
- c) nie zawierają zagrożeń fizycznych, takich jak ciała obce.

W przypadku gdy zgodnie z art. 5 rozporządzenia (WE) nr 852/2004, podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze stosuje procedury ustalone w przewodnikach na temat stosowania zasad HACCP zamiast ustalać swoje własne procedury, audyt obejmuje prawidłowe korzystanie z tych przewodników.

6. Weryfikacja zgodności z wymogami rozporządzenia (WE) nr 853/2004, dotyczącymi stosowania znaków identyfikacyjnych, następuje we wszystkich zakładach zatwierdzonych zgodnie z wymienionym rozporządzeniem, niezależnie od weryfikacji zgodności z innymi wymaganiami w zakresie możliwości monitorowania.

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

8. Wykonując zadania audytu, właściwy organ stara się zwłaszcza, aby:

- a) ustalić, czy personel i działania personelu w zakładzie na wszystkich etapach procesu produkcyjnego są zgodne z odpowiednimi wymogami rozporządzeń określonych w ust. 1 lit. a) i b). W celu wsparcia audytu, właściwy organ może przeprowadzać test wydajności w celu upewnienia się, że wydajność personelu spełnia wymienione parametry;
- b) sprawdzić odpowiednie rejestry prowadzone przez podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze;
- c) pobrać próbki do analizy laboratoryjnej, ilekroć jest to konieczne;
oraz
- d) udokumentować uwzględnione okoliczności i ustalenia audytu.

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 rzeźni, względy dobrostanu zwierząt;
 - c) rodzaj i wydajność stosowanej technologii;
- oraz
- d) historię przestrzegania prawa żywnościowego w przeszłości przez dany podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze”.

13 Artykuł 5 rozporządzenia nr 854/2004 ma następujące brzmienie:

„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 rzeźniach, w zakładach obróbki 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:
 - a) informacji dotyczących łańcucha żywnościowego;
 - b) badania przedubojowego;
 - c) dobrostanu zwierząt;
 - d) badania poubojowego;
 - e) materiału szczególnego ryzyka i innych produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego;

oraz

 - f) badań laboratoryjnych.
2. Znakowanie zdrowotne tuszy ze zwierząt gospodarskich kopytnych, zwierząt dzikich – ssaków utrzymywanych w warunkach fermowych innych niż zajęczaki oraz grubej zwierzyny łownej, jak również półtuszy, ćwierci i kawałków powstających w wyniku rozbioru półtuszy na trzy kawałki hurtowe, wykonuje się w rzeźniach oraz w zakładach obróbki dziczyzny zgodnie z załącznikiem I sekcja I rozdział III. Znak jakości zdrowotnej jest stosowany przez urzędowego lekarza weterynarii lub z jego upoważnienia, w przypadku gdy urzędowe kontrole nie stwierdziły żadnych uchybień powodujących nieprzydatność mięsa do spożycia przez ludzi.
3. Po przeprowadzeniu kontroli wymienionych w pkt 1 i 2, urzędowy lekarz weterynarii podejmuje odpowiednie działania, podane w załączniku I sekcja II, w szczególności co do:
 - a) powiadomienia o wynikach inspekcji;
 - b) decyzji w sprawie informacji dotyczących łańcucha żywnościowego;
 - c) decyzji dotyczących zwierząt żywych;
 - d) decyzji dotyczących dobrostanu zwierząt;

oraz

- e) decyzji dotyczących mięsa.
- 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 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 rzeźni, 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.
6. a) Państwa członkowskie mogą zezwolić na pomoc personelu rzeźni w czasie urzędowych kontroli, w sensie wykonywania niektórych konkretnych czynności, pod nadzorem urzędowego lekarza weterynarii, w zakresie produkcji mięsa drobiowego i zajęczaków zgodnie z załącznikiem I sekcja III rozdział III część A. Jeżeli ma to miejsce, państwa członkowskie zapewniają, [by] personel wykonujący tego rodzaju zadania:
- (i) posiada[ł] kwalifikacje i odbywa[ł] szkolenia zgodnie z tymi przepisami;
 - (ii) działa[ł] niezależnie od personelu produkcyjnego;
- oraz
- (iii) zgłasza[ł] wszelkie uchybienia urzędowemu lekarzowi weterynarii.
- b) Państwa członkowskie mogą również zezwolić na wykonywanie przez personel rzeźni konkretnych zadań związanych z pobieraniem próbek i z badaniami zgodnie z załącznikiem I sekcja III rozdział III część B.
7. Państwa członkowskie zapewniają, aby urzędowi lekarze weterynarii i pracownicy pomocniczy posiadali kwalifikacje i odbywali szkolenia zgodnie z załącznikiem I sekcja III rozdział IV”.
- 14 W sekcji I załącznika I do tego rozporządzenia rozdział III, zatytułowany „Znak jakości zdrowotnej”, stanowi w pkt 1 i 2:
- „1. Urzędowy lekarz weterynarii sprawuje nadzór nad znakowaniem zdrowotnym i stosowanymi znakami.
2. Urzędowy lekarz weterynarii upewnia się, w szczególności, że:
- a) znak jakości zdrowotnej jest stosowany tylko w odniesieniu do zwierząt [...] poddanych badaniu przed- i poubojowemu zgodnie z niniejszym rozporządzeniem oraz w przypadku gdy nie ma podstaw do uznania mięsa za niezdatne do spożycia przez ludzi. [...]
- [...]”.
- 15 W sekcji III załącznika I do rozporządzenia nr 854/2004 rozdział IV, zatytułowany „Kwalifikacje zawodowe”, stanowi w części A:
- „Urzędowi lekarze weterynarii
- 1. Właściwy organ może mianować jako urzędowych lekarzy weterynarii jedynie lekarzy weterynarii po zdaniu [przez nich] testu spełniającego wymogi pkt 2.
 - 2. Właściwy organ musi poczynić przygotowania do tego testu. Test ma potwierdzić znajomość poniższych zagadnień w niezbędnym zakresie zależnie od przygotowania zawodowego i kwalifikacji danego lekarza weterynarii:

- a) krajowe i wspólnotowe prawodawstwo weterynaryjne w zakresie zdrowia publicznego, bezpieczeństwa żywności, zdrowia zwierząt, dobrostanu zwierząt oraz substancji farmaceutycznych;
- b) zasady wspólnej polityki rolnej, instrumenty rynkowe, refundacje wywozowe i wykrywanie nadużyć [...];
- c) podstawy przetwórstwa spożywczego i technologii żywności;
- d) zasady, pojęcia i metody dobrej praktyki produkcyjnej oraz zarządzania jakością;

[...]

- g) zasady, pojęcia i metody analizy ryzyka;
- h) zasady, pojęcia i metody HACCP, stosowanie HACCP w całym łańcuchu żywnościowym w produkcji żywności;
- i) zapobieganie i zwalczanie zagrożeń żywnościowych dla zdrowia ludzi;

[...]

- o) technologia informacyjna i komunikacyjna w powiązaniu z działaniami weterynaryjnymi na rzecz zdrowia publicznego;

[...]

- u) zasada ostrożności oraz obawy konsumentów;

oraz

- v) zasady szkolenia personelu zatrudnionego w produkcji.

[...]

[...]

5. Urzędowy lekarz weterynarii aktualizuje swoją wiedzę i posiada aktualne informacje o nowych rozwiązaniach poprzez podejmowanie systematycznego szkolenia ustawicznego oraz śledzenie literatury fachowej. Urzędowy lekarz weterynarii podejmuje, tam, gdzie jest to możliwe, coroczne szkolenie ustawiczne.
6. Lekarze weterynarii mianowani uprzednio jako urzędowi lekarze weterynarii muszą posiadać należytą znajomość zagadnień wymienionych w pkt 2. W razie potrzeby, uzyskują tę wiedzę w drodze kształcenia ustawicznego. Właściwy organ zapewnia odpowiednie świadczenia w tym względzie.

[...]”.

Rozporządzenie nr 882/2004

- 16 Rozporządzenie nr 882/2004 stanowi w motywach 1, 41 i 43:

„(1) Pasze i żywność powinny być bezpieczne i zdrowe. Prawodawstwo wspólnotowe zawiera zestaw reguł mających na celu zapewnienie osiągnięcia tego celu. Reguły te obejmują produkcję i wprowadzanie do obrotu zarówno pasz jak i żywności.

[...]

(41) Naruszenia prawa paszowego i żywnościowego oraz reguł dotyczących zdrowia zwierząt i ich dobrostanu mogą stanowić zagrożenia dla zdrowia ludzkiego, zdrowia zwierząt i ich dobrostanu. [...]

[...]

(43) Podmioty gospodarcze powinny mieć prawo do odwołania się od decyzji podjętej przez właściwe organy w wyniku kontroli urzędowych oraz powinny być powiadomione o takim prawie”.

17 Zgodnie z art. 1 tego rozporządzenia:

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

a) zapobieganie, eliminowanie lub ograniczanie dopuszczalnych poziomów zagrożenia ludzi i zwierząt, bezpośrednio lub poprzez środowisko naturalne;

oraz

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

2. Niniejsze rozporządzenie nie ma zastosowania do kontroli urzędowych mających na celu sprawdzenie zgodności z regułami dotyczącymi wspólnych organizacji rynku produktów rolnych.

3. Niniejsze rozporządzenie pozostaje bez uszczerbku dla szczególnych przepisów wspólnotowych dotyczących kontroli urzędowych.

4. Wykonywanie kontroli urzędowych na podstawie niniejszego rozporządzenia pozostaje bez uszczerbku dla pierwotnej odpowiedzialności prawnej podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa paszowe i żywnościowe za zapewnienie bezpieczeństwa pasz i żywności, jak ustanowiono w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002, oraz dla jakiegokolwiek odpowiedzialności cywilnej lub karnej wynikającej z naruszenia ich obowiązków”.

18 Artykuł 2 rozporządzenia nr 882/2004 przewiduje:

„Do celów niniejszego rozporządzenia stosuje się definicje ustanowione w art. 2 i 3 rozporządzenia (WE) nr 178/2002.

Stosuje się również następujące definicje:

1) »kontrola urzędowa« oznacza każdą formę kontroli, którą właściwy organ lub Wspólnota 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 jakikolwiek inny organ któremu przyznano taką kompetencję; pojęcie to obejmuje również, tak gdzie jest to stosowne, odpowiedni organ państwa trzeciego;

5) »organ kontrolny« oznacza niezależną stronę trzecią, której właściwy organ delegował niektóre zadania kontrolne;

[...]

10) »niezgodność« oznacza niezgodność z prawem paszowym i żywnościowym, oraz z regułami dotyczącymi ochrony zdrowia zwierząt i ich dobrostanu;

[...]”.

19 Artykuł 4 ust. 1 rozporządzenia nr 882/2004 stanowi:

„Państwa członkowskie wyznaczają właściwe organy do celów oraz kontroli urzędowych określonych w niniejszym rozporządzeniu”.

20 Zgodnie z art. 5 ust. 1 tego rozporządzenia:

„Właściwy organ może delegować zadania szczególne związane z kontrolami urzędowymi na rzecz jednego lub więcej organu kontrolnego zgodnie z ust. 2–4.

[...]”.

21 Artykuł 54 rozporządzenia nr 882/2004, zatytułowany „Działanie w przypadku niezgodności”, wskazuje:

„1. W sytuacji, gdy właściwy organ wykryje niezgodności, podejmuje on działanie zapewniające, że podmiot gospodarczy zastosuje środki zaradcze. Podczas decydowania, jakie podjąć działanie, właściwy organ uwzględnia rodzaj niezgodności oraz poprzednie dane podmiotu gospodarczego w zakresie niezgodności.

2. Działanie takie zawiera, gdzie jest to stosowne, następujące środki:

a) nałożenie procedur sanitarnych lub podjęcie wszelkich innych działań uważanych za niezbędne do zapewnienia bezpieczeństwa paszy lub żywności lub zgodności z prawem paszowym i żywnościowym, zasadami dotyczącymi zdrowia zwierząt lub dobrostanem zwierząt;

b) ograniczenie lub zakaz wprowadzania do obrotu, przywozu lub wywozu paszy, żywności lub zwierząt;

c) monitorowanie oraz, w razie konieczności, nakazanie wycofania i/lub zniszczenia paszy lub żywności;

d) upoważnienie do wykorzystania paszy lub żywności do celów innych niż te, do których były początkowo przeznaczone;

- e) zawieszenie działania lub zamknięcie całego lub części danego przedsiębiorstwa na właściwy okres czasu;
 - f) zawieszenie lub wycofanie zatwierdzenia zakładu;
 - g) środki określone w art. 19 dotyczące przesyłek z państw trzecich;
 - h) wszelkie inne środki, jakie właściwy organ uznaje za właściwe.
3. Właściwy organ dostarcza danemu podmiotowi gospodarczemu lub przedstawicielowi:
- a) pisemne powiadomienie swojej decyzji dotyczącej podejmowanych działań zgodnie z ust. 1, wraz z uzasadnieniem decyzji;
oraz
 - b) informacje o prawie do odwoływania się od takich decyzji oraz o stosowanej procedurze i terminach.
4. Gdzie jest to stosowne, właściwy organ powiadamia również właściwy organ wysyłającego państwa członkowskiego o swojej decyzji.
5. Wszelkie wydatki poniesione na mocy niniejszego artykułu zostają poniesione przez odpowiedzialne przedsiębiorstwa paszowe i żywnościowe”.

Prawo Zjednoczonego Królestwa

- 22 Zgodnie z art. 8 ust. 2 Food Safety Act 1990 (ustawy o bezpieczeństwie żywności z 1990 r., zwanej dalej „ustawą z 1990 r.”) żywność nie spełnia wymogów w zakresie bezpieczeństwa żywności, jeżeli jest niebezpieczna w rozumieniu art. 14 rozporządzenia nr 178/2002.
- 23 Artykuł 9 ustawy z 1990 r., zatytułowany „Inspekcja i zajęcie podejrzanej żywności”, przewiduje procedurę, którą należy stosować w przypadku, gdy upoważniony urzędnik organu kontrolnego, takiego jak agencja ds. norm żywności, uzna po przeprowadzeniu inspekcji, że żywność przeznaczona do spożycia przez ludzi nie spełnia wymogów bezpieczeństwa żywności.
- 24 Artykuł 9 ust. 3 i 4 tej ustawy przewiduje:
- „3) Upoważniony urzędnik może:
- a) wystosować wobec osoby odpowiedzialnej za żywność zawiadomienie informujące ją, że do czasu wycofania takiego zawiadomienia żywność lub jej określona część:
 - i) nie może być stosowana do spożycia przez ludzi;
oraz
 - ii) nie może być usunięta lub może być usunięta wyłącznie do miejsca określonego w zawiadomieniu; lub
 - b) dokonać zajęcia przedmiotowej żywności i ją usunąć w celu przekazania jej sędziemu pokoju.

Każda osoba, która świadomie narusza wymogi zawiadomienia, o którym mowa w lit. a) powyżej, jest winna popełnienia wykroczenia.

4) Wykonując uprawnienia nadane mu na mocy ust. 3 lit. a) powyżej, upoważniony urzędnik weryfikuje, w najkrótszym możliwym terminie, a w każdym razie w ciągu 21 dni, czy dana żywność spełnia wymogi w zakresie bezpieczeństwa żywności, i:

- a) jeżeli żywność zostaje uznana za spełniającą takie wymogi, wycofuje zawiadomienie,
- b) jeżeli żywność nie zostaje uznana za spełniającą takie wymogi, dokonuje jej zajęcia i usunięcia w celu skierowania sprawy do sędziego pokoju”.

25 Zgodnie z brzmieniem art. 9 ust. 6 i 7 rzeczony ustawy:

„6) Jeżeli sędzia pokoju uzna, na podstawie dowodów, które uważa za właściwe w okolicznościach sprawy, że żywność, w stosunku do której ma wydać rozstrzygnięcie na podstawie niniejszego artykułu, nie spełnia wymogów bezpieczeństwa żywności, stwierdza on, że żywność nie jest zdatna do spożycia, i nakazuje:

- a) jej utylizację lub usunięcie w taki sposób, aby uniemożliwić jej wykorzystanie do spożycia przez ludzi; oraz
- b) aby właściciel żywności poniósł uzasadnione koszty jej utylizacji lub usunięcia.

7) Jeżeli zawiadomienie wydane na mocy ust. 3 lit. a) powyżej zostanie wycofane lub rozpatrujący je na mocy niniejszego artykułu sędzia pokoju odmówi uznania danej żywności za niezdatną do spożycia, organ ds. bezpieczeństwa żywności rekompensuje właścicielowi żywności utratę jej wartości wynikającą z działania podjętego przez upoważnionego urzędnika”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

26 W dniu 11 września 2014 r. CMC kupiło żywego byka za kwotę 1361,20 funtów szterlingów (GBP) (około 1700 EUR). Urzędowy lekarz weterynarii przy rzeźni CMC zakwalifikował byka jako nadającego się do uboju i nadał mu numer uboju. Po uboju byka inspektor ds. higieny mięsa przeprowadził badanie poubojowe zarówno tuszy, jak i podrobów i stwierdził występowanie trzech ropni w narządach wewnętrznych. Narządów wewnętrznych nie zachowano. Tego samego dnia urzędowy lekarz weterynarii zbadał przedmiotową tuszę i po rozmowie z inspektorem ds. higieny mięsa uznał, że mięso jest niezdatne do spożycia przez ludzi, ponieważ podejrzewano ropnicę, będącą formą zakażenia krwi. W związku z tym na tuszy tej nie naniesiono znaku jakości zdrowotnej, poświadczającego jej zdatność do spożycia przez ludzi. W konsekwencji CMC otrzymało zakaz sprzedaży wspomnianej tuszy na mocy art. 19 Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 [rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny żywności (Anglia) z 2013 r.].

27 CMC skonsultowało się z innym lekarzem weterynarii i zakwestionowało opinię urzędowego lekarza weterynarii. Podniosło ono, że w związku z zakwestionowaniem przez nie tej opinii i jego odmową dobrowolnego wydania przedmiotowej tuszy urzędowy lekarz weterynarii powinien był zająć tuszę i skierować sprawę do sędziego pokoju, zgodnie z art. 9 ustawy z 1990 r., w celu rozstrzygnięcia kwestii, czy tusza ta powinna być uznana za niezdatną do spożycia przez

ludzi. Agencja ds. norm żywności, która jest właściwym organem w zakresie bezpieczeństwa żywności, odpowiedzialnym za urzędowe kontrole w rzeźniach, stwierdziła, że nie ma potrzeby przeprowadzania takiej procedury oraz że przedmiotowa tusza, po uznaniu jej przez urzędowego lekarza weterynarii za niezdatną do spożycia przez ludzi, powinna zostać usunięta jako produkt uboczny pochodzenia zwierzęcego.

- 28 Następnie, w dniu 23 września 2014 r., urzędowy lekarz weterynarii, działający w imieniu agencji ds. norm żywności, doręczył CMC zawiadomienie, nakładając na CMC wymóg usunięcia przedmiotowej tuszy jako produktu ubocznego pochodzenia zwierzęcego zgodnie z art. 25 ust. 2 lit. a) Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013 [rozporządzenia w sprawie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego (środki wykonawcze) (Anglia) z 2013 r.] oraz zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określającym przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylającym rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzeniem o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego) (Dz.U. 2009, L 300, s. 1). W zawiadomieniu poinformowano CMC, że niezastosowanie się do zawiadomienia może skutkować usunięciem przedmiotowej tuszy przez upoważnioną osobę na koszt CMC oraz że utrudnianie upoważnionej osobie wykonywania obowiązków nałożonych w zawiadomieniu stanowi naruszenie. W tym samym zawiadomieniu stwierdzono również, że CMC ma prawo zaskarżenia decyzji urzędowego lekarza weterynarii do sądu oraz że taką skargę wnosi się w terminie trzech miesięcy.
- 29 Skarżące w postępowaniu głównym złożyły do High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division [sądu wyższej instancji (Anglia i Walia), wydziału ławy królewskiej (Zjednoczone Królestwo)], wniosek o kontrolę sądową w celu zakwestionowania, tytułem żądania głównego, zasadności stanowiska agencji ds. norm żywności, zgodnie z którym agencja ta nie była zobowiązana do zastosowania procedury przewidzianej w art. 9 ustawy z 1990 r., oraz, tytułem żądania ewentualnego, w celu ustalenia, że Zjednoczone Królestwo jest zobowiązane do zapewnienia środków zaskarżenia decyzji urzędowego lekarza weterynarii dotyczącej zdatności mięsa do spożycia przez ludzi. Skarga ta została oddalona zarówno przez ten sąd, jak i przez Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [sąd apelacyjny (Anglia i Walia) (wydział cywilny) (Zjednoczone Królestwo)]. W konsekwencji skarżące odwołały się do Supreme Court of the United Kingdom (sądu najwyższego Zjednoczonego Królestwa)].
- 30 Sąd odsyłający wskazuje, że w rozpatrywanej przez niego sprawie występują trzy zagadnienia.
- 31 Pierwsze z nich dotyczy kwestii prawa wewnętrznego, a mianowicie tego, czy w niniejszych okolicznościach znajduje zastosowanie procedura przewidziana w art. 9 ustawy z 1990 r. i czy w sytuacji, gdy właściciel tuszy, czyli zainteresowany podmiot prowadzący rzeźnię, odmawia jej dobrowolnego wydania, procedura ta powinna zostać wdrożona przez urzędowego lekarza weterynarii lub agencję ds. norm żywności, aby umożliwić temu podmiotowi zaskarżenie decyzji urzędowego lekarza weterynarii, z którymi się nie zgadza. Drugie zagadnienie dotyczy tego, czy stosowanie procedury przewidzianej w tym artykule jest zgodne z systemem ustanowionym rozporządzeniami nr nr 854/2004 i 882/2004 w prawie Unii w dziedzinie bezpieczeństwa żywności. Trzecie zagadnienie dotyczy tego, czy rozporządzenie nr 882/2004 wymaga ustanowienia procedury odwoławczej, a jeśli tak, to czy takie odwołanie musi umożliwiać zakwestionowanie w całości decyzji urzędowego lekarza weterynarii co do istoty sprawy, czy też bardziej ograniczony zakres zaskarżenia wynikający z kontroli sądowej takiej decyzji jest wystarczający dla spełnienia wymogów tego rozporządzenia.

- 32 Sąd odsyłający zaznacza między innymi, że procedura, o której mowa w art. 9 ustawy z 1990 r., nie została uregulowana z myślą o odwołaniu od decyzji urzędowego lekarza weterynarii w przedmiocie zdatności mięsa do spożycia przez ludzi. Procedura ta umożliwia bowiem upoważnionemu urzędnikowi organu kontrolnego, takiego jak agencja ds. norm żywności, jeżeli uzna on, że dana żywność przeznaczona do spożycia przez ludzi nie spełnia wymogów w zakresie bezpieczeństwa żywności, zajęcie tej żywności w celu przekazania sprawy do rozstrzygnięcia przez właściwego miejscowo sędziego pokoju, którym może być stale dyspozycyjny sędzia niezawodowy (lay magistrate) albo zawodowy sędzia rejonowy. Sędzia pokoju może stwierdzić, na podstawie dowodów, które uzna za stosowne, że przedmiotowa tusza nie spełnia wymogów zdatności do spożycia przez ludzi, i nakazać jej utylizację na koszt właściciela. Ponadto sędzia ten może również odmówić uznania tuszy za niezdatną do spożycia przez ludzi, w którym to przypadku dany organ kontroli ma obowiązek zrekompensować właścicielowi każdą utratę wartości tej tuszy spowodowaną działaniem tego urzędnika.
- 33 W tym kontekście sąd odsyłający wskazuje, że według skarżących w postępowaniu głównym procedura przewidziana w art. 9 ustawy z 1990 r. przewiduje jednocześnie możliwość podjęcia przez urzędowego lekarza weterynarii lub agencję ds. norm żywności środków wykonawczych wynikających z decyzji urzędowego lekarza weterynarii uznającej tuszę za niezdatną do spożycia przez ludzi, jak i poddania tej decyzji przez dany podmiot prowadzący rzeźnię kontroli sądowej i zwrócenia się do sędziego pokoju o rozstrzygnięcie, czy przedmiotowa tusza spełnia wymogi w zakresie bezpieczeństwa żywności.
- 34 Skarżące w postępowaniu głównym przyznają, że sędzia pokoju nie może zobowiązać urzędowego lekarza weterynarii do naniesienia znaku jakości zdrowotnej, ale twierdzą, że z jednej strony urzędowy lekarz weterynarii powinien poddać się decyzji sędziego pokoju i w konsekwencji nanieść znak jakości zdrowotnej, a z drugiej strony może zostać przyznane odszkodowanie. Skarżące w postępowaniu głównym podnoszą ponadto naruszenie prawa własności zagwarantowanego w art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą”), które ich zdaniem wymaga ustanowienia mechanizmu kontroli sądowej decyzji urzędowego lekarza weterynarii uznającej tuszę za niezdatną do spożycia przez ludzi. W tym względzie ich zdaniem przepis ten zostałby naruszony, gdyby bez odpowiedniego uzasadnienia lub odszkodowania dany podmiot gospodarczy został pozbawiony prawa własności do rzeczonyj tuszy lub zostałby zobowiązany do jej usunięcia w sposób pozbawiający ją jakiejkolwiek wartości.
- 35 Agencja ds. norm żywności uważa natomiast, że procedura przewidziana w art. 9 ustawy z 1990 r. nie umożliwia rozstrzygnięcia sporu dotyczącego zdatności tuszy do spożycia przez ludzi, ponieważ sędzia pokoju nie jest uprawniony do nakazania urzędowemu lekarzowi weterynarii naniesienia znaku jakości zdrowotnej, ani też nie posiada innych uprawnień poza stwierdzeniem, że tusza, która nie posiada takiego znaku, nie jest zdatna do spożycia przez ludzi. Agencja ds. norm żywności uważa, że tusza, o której mowa w postępowaniu głównym, winna w każdym wypadku zostać usunięta jako produkt uboczny pochodzenia zwierzęcego. W odniesieniu do zarzucanego naruszenia art. 17 karty agencja ds. norm żywności twierdzi, że z orzecznictwa Trybunału wynika, iż artykuł ten pozwala na skontrolowanie sposobu władania mieniem, jeżeli jest to środek proporcjonalny do osiągnięcia zgodnego z prawem celu (wyrok z dnia 10 lipca 2003 r., Booker Aquaculture i Hydro Seafood, C-20/00 i C-64/00, EU:C:2003:397). Tymczasem uważa ona, że cel, jakim jest zapewnienie, w odniesieniu do żywności, wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów, jest zgodny z prawem, a wybrany do jego osiągnięcia środek jest proporcjonalny.

- 36 Sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału o przyjęcie, że interpretacja art. 9 ustawy z 1990 r., za którą opowiadają się skarżące w postępowaniu głównym, jest poprawna oraz że do właściwości sędziego pokoju należy wydawanie orzeczeń, które mogą skutkować zasądzeniem odszkodowania, jeżeli sędzia ten uzna, że na tuszę należało nanieść znak jakości zdrowotnej.
- 37 Sąd odsyłający zauważa ponadto, że chociaż agencja ds. norm żywności nie wspomniała o tym w swej argumentacji, podmiot prowadzący rzeźnię ma prawo do wszczęcia przed High Court of Justice (England & Wales) [sądem wyższej instancji (Anglia i Walia) (Zjednoczone Królestwo)] postępowania w zakresie kontroli sądowej w celu podważenia decyzji urzędowego lekarza weterynarii uznającej tuszę za niezdatną do spożycia przez ludzi lub w celu uchylenia zawiadomienia o usunięciu tuszy, o którym mowa w pkt 28 niniejszego wyroku. W ramach tego postępowania sąd, do którego wniesiono taki wniosek, może stwierdzić nieważność takiej decyzji z każdego powodu, który czyni ją niezgodną z prawem, w tym w przypadku, gdy urzędowy lekarz weterynarii działał w celu innym niż ten, dla którego przyznano mu jego uprawnienia, gdy nie zastosował właściwego kryterium prawnego lub gdy jego decyzja jest bezpodstawna lub niepoparta wystarczającymi dowodami. Ponadto wspomniany sąd przeprowadza niekiedy ustny etap postępowania, może wydawać nakazy podjęcia obowiązkowych działań, a także dysponuje uprawnieniem do zasądzenia odszkodowania za naruszenie praw wynikających z Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC”).
- 38 Jednakże sąd odsyłający uściśla, że procedura kontroli sądowej nie stanowi odwołania co do istoty od decyzji urzędowego lekarza weterynarii uznającej tuszę za niezdatną do spożycia przez ludzi.
- 39 W tych okolicznościach Supreme Court of the United Kingdom (sąd najwyższy Zjednoczonego Królestwa) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1) Czy rozporządzenia nr nr 854/2004 i 882/2004 stoją na przeszkodzie procedurze, zgodnie z którą na podstawie art. 9 ustawy z 1990 r. sędzia pokoju rozstrzyga sprawę co do istoty i na podstawie dowodów w postaci opinii biegłych powołanych przez każdą ze stron orzeka, czy tusza nie spełnia wymogów bezpieczeństwa żywności?
- 2) Czy rozporządzenie nr 882/2004 przyznaje prawo do odwołania się od decyzji wydanej przez urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004, zgodnie z którą mięso z tuszy nie nadaje się do spożycia przez ludzi, a jeśli tak, to czym należy kierować się w takim przypadku przy ocenie zasadności decyzji wydanej przez urzędowego lekarza weterynarii w ramach postępowania odwoławczego?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie właściwości Trybunału

- 40 Na wstępie należy zauważyć, że z art. 86 ust. 2 umowy o wystąpieniu, która weszła w życie w dniu 1 lutego 2020 r., wynika, że Trybunał zachowuje właściwość do orzekania w trybie prejudycjalnym w przedmiocie odesłań prejudycjalnych złożonych przez sądy Zjednoczonego Królestwa przed upływem okresu przejściowego ustalonego na dzień 31 grudnia 2020 r., co ma miejsce w przypadku niniejszego wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

W przedmiocie pytania pierwszego

- 41 Jak wynika z pkt 33 i 36 niniejszego wyroku, sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o przyjęcie założenia, że wykładnia art. 9 ustawy z 1990 r., za którą opowiadają się skarżące w postępowaniu głównym, jest prawidłowa i że w związku z tym na podstawie tego przepisu w sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym, gdy urzędowy lekarz weterynarii odmówił naniesienia znaku jakości zdrowotnej na tuszy, a właściciel przedmiotowej tuszy nie zgadza się z tą odmową, urzędowy lekarz weterynarii jest zobowiązany przekazać sprawę właściwemu sędziemu pokoju w celu wydania orzeczenia w przedmiocie utylizacji przedmiotowej tuszy, tak aby dać właścicielowi tej tuszy możliwość zakwestionowania decyzji urzędowego lekarza weterynarii.
- 42 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że w pytaniu pierwszym sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy rozporządzenia nr nr 854/2004 i 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym w sytuacji, gdy urzędowy lekarz weterynarii odmawia naniesienia znaku jakości zdrowotnej na tuszy, a właściciel tej tuszy nie zgadza się z tą decyzją, urzędowy lekarz weterynarii jest zobowiązany wnieść sprawę do sądu, tak aby ów sąd orzekł co do istoty i na podstawie powołanych przez każdą ze stron dowodów w postaci opinii biegłych, czy rzeźzona tusza spełnia wymogi w zakresie bezpieczeństwa żywności, bez możliwości formalnego stwierdzenia nieważności decyzji urzędowego lekarza weterynarii lub nakazania uchylenia skutków tych decyzji.
- 43 W celu dokonania wykładni przepisów rozporządzeń nr nr 854/2004 i 882/2004 należy zaznaczyć, że rozporządzenia te stanowią część „unijnego pakietu dotyczącego higieny żywności”, jak stwierdził sąd odsyłający i jak wskazał rzecznik generalny w pkt 42 swojej opinii.
- 44 Jednakże celem omawianych rozporządzeń jest, zgodnie z motywami 4 i 6 rozporządzenia nr 854/2004 oraz motywami 1 i 41 rozporządzenia nr 882/2004, osiągnięcie wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego w odniesieniu do żywności. Aby osiągnąć taki poziom, rozporządzenia te wymagają od państw członkowskich przeprowadzania urzędowych kontroli w celu sprawdzenia, czy podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze przestrzegają prawa żywnościowego na wszystkich etapach procesu produkcji (zob. podobnie wyrok z dnia 12 września 2019 r., Pollo del Campo i in., C-199/18, C-200/18 i C-343/18, EU:C:2019:718, pkt 33).
- 45 W tym kontekście właściwy organ na mocy art. 2 ust. 1 lit. c) rozporządzenia nr 854/2004, a mianowicie urząd centralny państwa członkowskiego właściwy do przeprowadzania kontroli weterynaryjnych lub inny organ, któremu przekazane zostały te kompetencje, w tym wypadku agencja ds. norm żywności, wyznacza zgodnie z art. 2 ust. 1 lit. f) tego rozporządzenia urzędowego lekarza weterynarii spełniającego wymogi dotyczące kwalifikacji zawodowych przewidzianych w sekcji III, rozdział IV, część A załącznika I do rzeźzonego rozporządzenia jako weterynarza uprawnionego do działania w takim charakterze.
- 46 W tym względzie, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 44–46 opinii, z rozporządzenia nr 854/2004 i załączników do tego rozporządzenia wynika, że w ramach urzędowych kontroli produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi prawodawca unijny powierzył urzędowemu lekarzowi weterynarii odpowiedzialność za zapewnienie, aby mięso wprowadzane do obrotu nadawało się do spożycia przez ludzi, i powierzył mu, zgodnie z sekcją I załącznika I do tego rozporządzenia, zatytułowaną „Zadania urzędowego lekarza weterynarii”, szereg zadań w ramach pełnienia tej funkcji. Dlatego też urzędowego lekarza

weterynarii można racjonalnie uznać za osobę posiadającą najlepsze kwalifikacje do przeprowadzania kontroli w państwach członkowskich (zob. analogicznie wyrok z dnia 15 kwietnia 1997 r., *Bakers of Nailsea*, C-27/95, EU:C:1997:188, pkt 35).

- 47 Ponadto, ponieważ dziedzina bezpieczeństwa żywności charakteryzuje się złożonością i wysokim stopniem specjalizacji, urzędowy lekarz weterynarii posiada w kontekście tych kontroli znaczną swobodę uznania, które jest jednak ograniczone wymogami ustanowionymi w rozporządzeniach w tej dziedzinie (zob. podobnie wyrok z dnia 12 września 2019 r., *A i in.*, C-347/17, EU:C:2019:720, pkt 69).
- 48 Tymczasem ważnej funkcji, jaką pełni, zgodnie z rozporządzeniem nr 854/2004, urzędowy lekarz weterynarii jako organ administracyjny i jako wykwalifikowany, wyspecjalizowany ekspert ponoszący ostateczną odpowiedzialność za bezpieczeństwo żywności, nie można pogodzić z uregulowaniem krajowym takim jak to, o którym mowa w pytaniu pierwszym, zgodnie z którym, jeżeli urzędowy lekarz weterynarii uzna, że powinien odmówić naniesienia znaku jakości zdrowotnej na tuszy, a właściciel tej tuszy kwestionuje ten wniosek, urzędowy lekarz weterynarii jest zobowiązany do przekazania sprawy sądowi w celu wydania orzeczenia, czy przedmiotowa tusza spełnia wymogi w zakresie bezpieczeństwa żywności.
- 49 Takie uregulowanie prowadzi bowiem do zastąpienia urzędowego lekarza weterynarii, jako osoby ostatecznie odpowiedzialnej za bezpieczeństwo żywności, przez sąd orzekający co do istoty sprawy.
- 50 Zważywszy, że w ramach sporu w postępowaniu głównym twierdzi się, że takie uregulowanie krajowe przyznaje właścicielowi tuszy, na której urzędowy lekarz weterynarii odmówił naniesienia znaku jakości zdrowotnej, możliwość zaskarżenia tej decyzji urzędowego lekarza weterynarii, należy jednak ustalić, czy rozporządzenia nr nr 854/2004 i 882/2004 wymagają, aby zainteresowane państwo członkowskie przewidziało środek odwoławczy od takiej decyzji.
- 51 Po pierwsze, należy zauważyć, że rozporządzenie nr 854/2004, dotyczące na mocy swego art. 1 szczególnych przepisów dotyczących organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego, nie zawiera żadnych przepisów dotyczących prawa do odwołania się od decyzji urzędowego lekarza weterynarii. Natomiast rozporządzenie nr 882/2004, ustanawiające ogólne zasady przeprowadzania kontroli urzędowych w tej dziedzinie, w art. 54 ust. 3 wyraźnie stanowi, że w przypadku zaistnienia niezgodności po stronie danego podmiotu gospodarczego tenże podmiot ma prawo do odwoływania się od decyzji mających na celu usunięcie tych niezgodności.
- 52 Jak wynika z art. 1 ust. 1a rozporządzenia nr 854/2004, rozporządzenie to stosuje się jako dodatkowe do rozporządzenia nr 882/2004, które zgodnie z jego art. 1 ust. 3 pozostaje bez uszczerbku dla szczególnych przepisów unijnych dotyczących kontroli urzędowych. Wobec braku przepisów szczególnych w rozporządzeniu nr 854/2004 dotyczących prawa do odwoływania się od decyzji urzędowego lekarza weterynarii należy w konsekwencji odnieść się do przepisów ogólnych zawartych w rozporządzeniu nr 882/2004.
- 53 W tym względzie należy zbadać, czy art. 54 rozporządzenia nr 882/2004, w szczególności jego ust. 3, ma zastosowanie do decyzji urzędowego lekarza weterynarii podjętych w ramach przeprowadzanych przez niego kontroli urzędowych, w szczególności do decyzji o odmowie naniesienia znaku jakości zdrowotnej na żywności podjętych na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004.

- 54 Na mocy art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 właściwy organ musi dostarczyć danemu podmiotowi gospodarczemu pisemne powiadomienie o swojej decyzji dotyczącej podejmowanych działań zgodnie z ust. 1 tego artykułu, uzasadnienie tej decyzji oraz informacje o prawie do odwoływania się tego podmiotu gospodarczego od takiej decyzji oraz o stosowanej procedurze i terminach. Przepis ten należy odczytywać w świetle motywu 43 tego rozporządzenia, który stanowi, że „[p]odmioty gospodarcze powinny mieć prawo do odwołania się od decyzji podjętej przez właściwe organy w wyniku kontroli urzędowych oraz powinny być powiadomione o takim prawie”.
- 55 Zgodnie ze swoim brzmieniem art. 54 ust. 1 rozporządzenia nr 882/2004 odnosi się do działań, które właściwy organ musi podjąć, aby zapewnić, jeżeli wykryje niezgodności, że podmiot gospodarczy zastosuje środki zaradcze. W tych okolicznościach konieczne jest ustalenie, czy decyzja urzędowego lekarza weterynarii o nienaniesieniu znaku jakości zdrowotnej na żywności może wchodzić w zakres pojęcia „niezgodności” w rozumieniu art. 54 rozporządzenia nr 882/2004.
- 56 Należy podkreślić, że pojęcie „niezgodności” jest szeroko zdefiniowane w art. 2 ust. 10 rozporządzenia nr 882/2004 i obejmuje wszelką niezgodność z prawem paszowym i żywnościowym, a także z regułami dotyczącymi ochrony zdrowia zwierząt i ich dobrostanu.
- 57 Ponadto art. 54 ust. 2 lit. b) tego rozporządzenia przewiduje, że pośród środków, jakie są niezbędne dla podmiotu gospodarczego w celu usunięcia przez niego niezgodności stwierdzonej przez właściwy organ, figurują środki ograniczające lub zakazujące wprowadzania do obrotu żywności. Zgodnie zaś z art. 14 ust. 1 rozporządzenia nr 178/2002 żaden środek spożywczy, który jest uważany za nienadający się do spożycia przez ludzi, nie może być wprowadzany na rynek.
- 58 Wynika z tego, że decyzja urzędowego lekarza weterynarii wydana na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 w związku z przepisami, o których mowa w pkt 56 i 57 niniejszego wyroku, o nienaniesieniu znaku jakości zdrowotnej na żywności ze względu na to, że podczas urzędowej kontroli wykryto nieprawidłowość mogącą uczynić mięso niezdatnym do spożycia przez ludzi, wywołuje konkretny skutek w postaci uniemożliwienia wprowadzenia do obrotu tuszy niezdatnej do spożycia przez ludzi.
- 59 W związku z tym art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 ma zastosowanie do decyzji urzędowego lekarza weterynarii o nienaniesieniu znaku jakości zdrowotnej na żywności wydanej na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 i zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia środka prawnego, za pomocą którego dany podmiot prowadzący rzeźnię może zakwestionować taką decyzję.
- 60 Należy zatem zbadać, czy postępowanie takie jak to, o którym mowa w pytaniu pierwszym, gwarantuje danemu podmiotowi skuteczną ochronę sądową w rozumieniu rozporządzeń nr nr 854/2004 i 882/2004.
- 61 Z orzecznictwa Trybunału wynika, że istniejąca po stronie danego podmiotu prawa możliwość wszczęcia postępowania sądowego w celu doprowadzenia do stwierdzenia naruszenia praw zagwarantowanych mu w prawie Unii i uzyskania naprawienia szkody spowodowanej tym naruszeniem zapewnia temu podmiotowi prawa skuteczną ochronę sądową, w sytuacji gdy sąd rozstrzygający spór ma możliwość przeprowadzenia kontroli aktu lub środka, które są u podstaw

tego naruszenia i tej szkody [wyrok z dnia 6 października 2020 r., État luxembourgeois (ochrona prawna przed wnioskami o przekazanie informacji w prawie podatkowym), C-245/19 i C-246/19, EU:C:2020:795, pkt 101].

- 62 Jak wynika z postanowienia odsyłającego, procedura, o której mowa w art. 9 ustawy z 1990 r., nie została uregulowana z myślą o odwołaniu od decyzji urzędowego lekarza weterynarii w rozumieniu rozporządzeń nr 854/2004 i nr 882/2002. W razie uznania przez sąd rozpatrujący sprawę w oparciu o odpowiedni – w jego ocenie – materiał dowodowy, że przedmiotowa żywność nie spełnia wymogów bezpieczeństwa żywności, sąd ów uznaje żywność za niezdatną do spożycia przez ludzi i zarządza jej utylizację na koszt właściciela. Ponadto sąd rozpatrujący sprawę może również odmówić uznania przedmiotowej żywności za niezdatną do spożycia przez ludzi, w którym to przypadku organ kontrolny ma obowiązek zrekompensować właścicielowi każdą utratę wartości wynikającą z działania danego urzędnika. Sąd odsyłający zwraca uwagę na twierdzenia skarżących w postępowaniu głównym, zgodnie z którymi w tym ostatnim przypadku urzędowy lekarz weterynarii powinien przychylić się do tej decyzji sądu i w konsekwencji nanieść znak jakości zdrowotnej na daną tuszę.
- 63 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, podobnie jak uczynił to rzecznik generalny w pkt 88 opinii, że wspomniana procedura nie pozwala danemu podmiotowi gospodarczemu, na którego prawa i interesy miała bezpośrednio wpływ decyzja urzędowego lekarza weterynarii, na wystąpienie z własnej inicjatywy do właściwego sądu.
- 64 Po drugie, należy wskazać, że w ramach takiej procedury sąd nie jest w stanie narzucić urzędowemu lekarzowi weterynarii swojej własnej decyzji dotyczącej ocen stanu faktycznego, na których oparta jest zakwestionowana decyzja urzędowego lekarza weterynarii.
- 65 O ile bowiem wydaje się, że sąd ten może ustalić stan faktyczny w kwestii spełniania lub niespełniania przez daną żywność wymogów bezpieczeństwa żywności w oparciu o odpowiedni – w jego ocenie – materiał dowodowy i może w tym zakresie uwzględnić również opinię innego lekarza weterynarii, którego zaangażował do zbadania przedmiotowej tuszy, o tyle nie jest on upoważniony do stwierdzenia nieważności decyzji urzędowego lekarza weterynarii uznającej tę tuszę za niezdatną do spożycia przez ludzi i nakazującej usunięcie przedmiotowej tuszy jako produktu ubocznego pochodzenia zwierzęcego.
- 66 W konsekwencji postępowanie, którego dotyczy pytanie pierwsze, nie zmierza ani do stwierdzenia nieważności decyzji urzędowego lekarza weterynarii uznającej przedmiotową tuszę za niezdatną do spożycia przez ludzi, ani do uchylenia skutków tej decyzji, a zatem nie prowadzi do wydania orzeczenia sądowego o skutku prawnie wiążącym dla danego organu administracji.
- 67 Co się tyczy twierdzeń skarżących podniesionych w postępowaniu głównym, zgodnie z którymi urzędowy lekarz weterynarii powinien przychylić się do decyzji odmawiającej uznania przedmiotowej żywności za niezdatną do spożycia przez ludzi i nanieść na niej znak jakości zdrowotnej, należy zauważyć, że nie zmienia to jednak faktu, że sąd, do którego wniesiono sprawę, nie jest uprawniony do ostatecznego i wiążącego rozstrzygnięcia w przedmiocie zaskarżenia przedstawionych mu decyzji urzędowego lekarza weterynarii.

- 68 Podobnie okoliczność, że odszkodowanie może być należne, gdy w ramach procedury takiej jak ta, o której mowa w pytaniu pierwszym, sąd, do którego wniesiono sprawę, odmawia uznania przedmiotowej tuszy za niezdatną do spożycia przez ludzi, nie może prowadzić do odmiennego wniosku, ponieważ przyznanie takiego odszkodowania nie należy jako takie do przedmiotu sporu przed tym sądem.
- 69 Należy zatem stwierdzić, że procedura taka jak ta, o której mowa w pytaniu pierwszym, nie może zapewnić podmiotowi prowadzącemu rzeźnię wystarczających gwarancji przeciwko decyzjom urzędowego lekarza weterynarii i w konsekwencji procedura ta nie spełnia wymogów skutecznego środka prawnego w rozumieniu rozporządzeń nr nr 854/2004 i 882/2004.
- 70 Z całości powyższych rozważań wynika, że rozporządzenia nr nr 854/2004 i 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym w sytuacji, gdy urzędowy lekarz weterynarii odmawia naniesienia znaku jakości zdrowotnej na tuszy, a właściciel tej tuszy nie zgadza się z tą decyzją, urzędowy lekarz weterynarii jest zobowiązany wnieść sprawę do sądu, tak aby ów sąd orzekł co do istoty i na podstawie powołanych przez każdą ze stron dowodów w postaci opinii biegłych, czy rzeczona tusza spełnia wymogi w zakresie bezpieczeństwa żywności, bez możliwości formalnego stwierdzenia nieważności decyzji urzędowego lekarza weterynarii lub nakazania uchylenia skutków tych decyzji.

W przedmiocie pytania drugiego

- 71 W pytaniu drugim sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy art. 54 rozporządzenia nr 882/2004 w związku z motywem 43 tego rozporządzenia i w świetle art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym decyzja urzędowego lekarza weterynarii wydana na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 o nienaniesieniu znaku jakości zdrowotnej na tuszy podlega jedynie ograniczonej kontroli sądowej, w ramach której sąd, do którego wniesiono sprawę, może stwierdzić nieważność takiej decyzji z każdego powodu, który czyni ją niezgodną z prawem, w tym w przypadku, gdy urzędowy lekarz weterynarii działał w celu innym niż ten, dla którego przyznano mu jego uprawnienia, gdy nie zastosował właściwych kryteriów prawnych lub gdy jego decyzja jest bezpodstawna lub niepoparta wystarczającymi dowodami.
- 72 Jak wynika z pkt 54 i 59 niniejszego wyroku, rozporządzenia nr nr 854/2004 i 882/2004 zobowiązują państwa członkowskie do zapewnienia środka prawnego, za pomocą którego dany podmiot prowadzący rzeźnię może zakwestionować decyzje urzędowego lekarza weterynarii, a ten ostatni, jako właściwy organ, powinien udzielić temu podmiotowi informacji o jego prawie do odwoływania się oraz o stosowanej procedurze i terminach.
- 73 W tym względzie należy zauważyć, że w rozporządzeniach tych pozostawiono państwu członkowskim zadanie ustanowienia przepisów niezbędnych do zapewnienia danym podmiotom prowadzącym rzeźnię możliwości skorzystania z prawa do skutecznego środka prawnego.
- 74 Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE nakłada na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków prawnych niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii (wyrok z dnia 26 czerwca 2019 r., Craeynest i in., C-723/17, EU:C:2019:533, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo). Ponadto przy określaniu szczegółowych zasad proceduralnych dotyczących środków odwoławczych państwa członkowskie muszą zapewnić przestrzeganie tego prawa. Tak

więc pomimo braku przepisów prawa Unii dotyczących środków odwoławczych przed sądami krajowymi, aby ustalić stopień kontroli sądowej decyzji krajowych wydanych na podstawie aktu prawa Unii, należy uwzględnić jego cel oraz zapewnić jego skuteczność (wyrok z dnia 26 czerwca 2019 r., Craeynest i in., C-723/17, EU:C:2019:533, pkt 46, 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 75 Ten nałożony na państwa członkowskie obowiązek odpowiada prawu ustanowionemu w art. 47 karty, zatytułowanym „Prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu”, zgodnie z którym każdy, czyje prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem (zob. wyrok z dnia 27 września 2017 r., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 76 Wynika z tego, że przy określaniu szczegółowych zasad proceduralnych dotyczących środków odwoławczych, mających na celu ochronę praw przyznanych w rozporządzeniach nr nr 854/2004 i 882/2004 podmiotom prowadzącym rzeźnię poszkodowanym wskutek decyzji urzędowego lekarza weterynarii o nienaniesieniu znaku jakości zdrowotnej na danej tuszy, państwa członkowskie muszą zapewnić poszanowanie prawa do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu, zapisanego w art. 47 karty, który stanowi potwierdzenie zasady skutecznej ochrony sądowej (zob. analogicznie wyrok z dnia 27 września 2017 r., Puškár, C-73/16, EU:C:2017:725, pkt 59 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 77 W tym względzie należy przypomnieć, że art. 52 ust. 3 karty ma na celu zapewnienie niezbędnej spójności między prawami zawartymi w karcie a odpowiadającymi im prawami zagwarantowanymi w EKPC, bez naruszania autonomii prawa Unii i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Do celów wykładni karty należy zatem uwzględnić odpowiednie prawa EKPC jako próg minimalnej ochrony (wyrok z dnia 6 października 2020 r., La Quadrature du Net i in., C-511/18, C-512/18 i C-520/18, EU:C:2020:791, pkt 124 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 78 Należy w tym kontekście przypomnieć, że przestrzeganie prawa do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowanego w art. 47 karty należy oceniać, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności każdego przypadku, w szczególności charakteru rozpatrywanego aktu, okoliczności jego przyjęcia oraz przepisów prawa regulujących daną dziedzinę (zob. podobnie wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Sacko, C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 41 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 79 Są to kryteria, które w istocie są porównywalne do tych stosowanych przez Europejski Trybunał Praw Człowieka. Ten ostatni bowiem konsekwentnie orzeka, że aby ocenić, czy w danym przypadku sądy krajowe dokonały kontroli o wystarczającym zakresie, należy wziąć pod uwagę kompetencje przyznane danemu sądowi oraz takie elementy jak, po pierwsze, przedmiot zaskarżonej decyzji, a w szczególności to, czy dotyczy ona kwestii specjalistycznej wymagającej wiedzy lub doświadczenia zawodowego lub czy i w jakim zakresie wiąże się ona z korzystaniem z uprawnień dyskrecyjnych administracji, po drugie, sposób, w jaki decyzja ta została wydana, a w szczególności gwarancje proceduralne istniejące w postępowaniu przed organem administracji, i po trzecie, treść sporu, w tym środki odwoławcze, zarówno požądane, jak i rzeczywiście wypracowane (wyrok ETPC z dnia 6 listopada 2018 r. w sprawie Ramos Nunes de Carvalho e Sá przeciwko Portugalii, EC:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 179 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 80 Wynika z tego, że Trybunał i Europejski Trybunał Praw Człowieka przyjmują tę samą zasadę, zgodnie z którą – jak zauważył rzecznik generalny w pkt 68 opinii – prawo do skutecznej ochrony sądowej zagwarantowane w art. 47 karty przewiduje, że aby taki sąd mógł rozstrzygnąć

spór dotyczący praw i obowiązków wynikających z prawa Unii, musi być uprawniony do zbadania wszystkich kwestii prawnych i faktycznych istotnych dla toczonego przed nim sporu (wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., *Otis i in.*, C-199/11, EU:C:2012:684, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 81 W niniejszej sprawie, jak stwierdza sąd odsyłający, nie ma to miejsca w postępowaniu głównym.
- 82 Z postanowienia odsyłającego wynika bowiem, że podmiot prowadzący rzeźnię ma możliwość wszczęcia postępowania w sprawie kontroli sądowej przed High Court of Justice (England & Wales) [sądem wyższej instancji (Anglia i Walia)] w celu zaskarżenia decyzji wydanej przez urzędowego lekarza weterynarii stwierdzającej niezdatność tuszy do spożycia przez ludzi, a zatem obejmującej odmowę naniesienia znaku jakości zdrowotnej, lub w celu uchylenia zawiadomienia o usunięciu tej tuszy. Sąd ten może stwierdzić nieważność decyzji urzędowego lekarza weterynarii z każdego powodu, który czyni ją niezgodną z prawem, w tym w przypadku, gdy tenże lekarz weterynarii działał w celu innym niż ten, dla którego przyznano mu jego uprawnienia, gdy nie zastosował właściwych kryteriów prawnych lub gdy jego decyzja jest bezpodstawna lub nieoparta wystarczającymi dowodami. Przeprowadza on niekiedy ustny etap postępowania, wydaje nakazy podjęcia obowiązkowych działań, a także dysponuje uprawnieniem do zasądzenia odszkodowania za naruszenie praw wynikających z EKPC. Sąd odsyłający uściśla jednak, że procedura kontroli sądowej nie jest środkiem zaskarżenia co do istoty skierowanym przeciwko wydanej decyzji.
- 83 Należy zatem ustalić, czy zakres kontroli sądowej decyzji wydanej przez urzędowego lekarza weterynarii, zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004, o nienaniesieniu znaku jakości zdrowotnej na danej tuszy, takiej jak dokonywana przez High Court of Justice (England & Wales) [sąd wyższej instancji (Anglia i Walia)], spełnia wymogi art. 54 rozporządzenia nr 882/2004 w świetle art. 47 karty, a także orzecznictwa przytoczonego w pkt 74–79 niniejszego wyroku.
- 84 W tym względzie należy zauważyć w pierwszej kolejności, że żaden z przepisów zawartych w rozporządzeniach nr nr 854/2004 i 882/2004 nie przewiduje pełnej kontroli sądowej co do istoty decyzji urzędowego lekarza weterynarii o nienaniesieniu znaku jakości zdrowotnej na tuszy.
- 85 W drugiej kolejności, jak przypomniano w pkt 47 niniejszego wyroku, ponieważ dziedzina bezpieczeństwa żywności charakteryzuje się złożonością i wysokim stopniem specjalizacji, urzędowy lekarz weterynarii posiada w kontekście kontroli urzędowych, za które odpowiada, znaczną swobodę uznania. Z art. 5 pkt 2 zdanie ostatnie rozporządzenia nr 854/2004 wynika bowiem, że znaki jakości zdrowotnej są nanoszone przez urzędowego lekarza weterynarii lub z jego upoważnienia, w przypadku gdy urzędowe kontrole nie stwierdziły żadnych uchybień powodujących niezdatność mięsa do spożycia przez ludzi.
- 86 Jak przewidziano w załączniku I do tego rozporządzenia, w sekcji I rozdział II na temat zadań w zakresie inspekcji, w ramach kontroli urzędowych urzędowy lekarz weterynarii sprawdza i przeprowadza analizę istotnej informacji występującej w rejestrach gospodarstwa pochodzenia zwierząt przeznaczonych do uboju, a następnie uwzględnia udokumentowane wyniki tej kontroli i analizy przy wykonywaniu badania przed- i poubojowego.
- 87 Ponadto z sekcji I rozdział III tego załącznika wynika, że urzędowy lekarz weterynarii musi zapewnić w szczególności, by znak jakości zdrowotnej był nanoszony tylko w odniesieniu do zwierząt poddanych badaniu przed- i poubojowemu zgodnie z niniejszym rozporządzeniem oraz w przypadku gdy nie ma podstaw do uznania przedmiotowej tuszy za niezdatną do spożycia przez ludzi.

- 88 Wynika z tego, że w celu podjęcia decyzji o naniesieniu lub nienaniesieniu znaku jakości zdrowotnej na tuszy urzędowy lekarz weterynarii musi dokonać złożonej oceny technicznej, która wymaga odpowiednich kwalifikacji zawodowych i wiedzy fachowej w tej dziedzinie. Jest zatem w pełni odpowiedzialny za zapobieganie wprowadzaniu do obrotu mięsa niezdatnego do spożycia przez ludzi, zapewniając w ten sposób realizację celu rozporządzeń nr nr 854/2004 i 882/2004.
- 89 Ponadto jego decyzja musi, zgodnie z art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004, spełniać pewne wymogi dotyczące zwłaszcza pisemnego o niej powiadomienia i jej uzasadnienia, jak również informacji o prawie do odwołania się od takiej decyzji. Wśród tych wymagań, jak wynika z utrwalonego orzecznictwa Trybunału, szczególną wagę ma obowiązek uzasadnienia decyzji organów krajowych, gdyż stwarza adresatom tych decyzji możliwość obrony ich praw i podjęcia z pełną znajomością rzeczy decyzji, czy celowe jest zaskarżenie tych decyzji do sądu. Obowiązek ten jest również konieczny, aby umożliwić sądom kontrolę zgodności z prawem takich decyzji, i stanowi w związku z tym jeden z warunków skuteczności kontroli sądowej gwarantowanej w art. 47 karty (zob. podobnie wyroki: z dnia 9 listopada 2017 r., *LS Customs Services*, C-46/16, EU:C:2017:839, pkt 40; z dnia 15 lipca 2021 r., *Komisja/Landesbank Baden-Württemberg i SRB*, C-584/20 P i C-621/20 P, EU:C:2021:601, pkt 103).
- 90 W tym kontekście należy zauważyć, że w zależności od szczególnych okoliczności sprawy, zwłaszcza przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności, właściwy sąd krajowy w przypadku wniesienia do niego skargi na decyzje urzędowego lekarza weterynarii, takie jak będące przedmiotem postępowania głównego, powinien zapewnić, aby całe postępowanie sądowe było zgodne zarówno z prawem do skutecznego środka prawnego w rozumieniu art. 47 karty, jak i z celem polegającym na osiągnięciu wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego, do realizacji którego zmierzają rozporządzenia nr nr 854/2004 i 882/2004, na podstawie art. 168 ust. 4 lit. b) TFUE.
- 91 Jednakże odpowiedzialność urzędowego lekarza weterynarii w sytuacji, gdy stwierdza on, że dana tusza jest zdatna do spożycia przez ludzi i w związku z tym może być wprowadzona do obrotu, nie wymaga, z uwagi na cel ochrony zdrowia publicznego, aby art. 47 karty interpretować w ramach procedury sądowej kontroli decyzji organów administracji jako zobowiązujący państwa członkowskie do wprowadzenia sądowej kontroli wszystkich ocen dokonywanych przez urzędowego lekarza weterynarii w odniesieniu do bardzo konkretnych okoliczności faktycznych stwierdzonych podczas inspekcji i dotyczących znaków jakości zdrowotnej.
- 92 W tym przypadku z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wynika, że High Court of Justice (England & Wales) [sąd wyższej instancji (Anglia i Walia)], rozpatrując odwołanie od decyzji urzędowego lekarza weterynarii, takiej jak ta będąca przedmiotem postępowania głównego, jest właściwy do przeprowadzenia kontroli tej decyzji zgodnie z procedurą określoną w pkt 82 niniejszego wyroku, w szczególności, aby zapewnić, że urzędowy lekarz weterynarii nie działał w celu innym niż ten, dla którego zostały mu przyznane uprawnienia, oraz, w stosownym wypadku, aby przewidzieć karę za to, że nie zastosował właściwych kryteriów prawnych, lub za to, że jego decyzja jest bezpodstawna lub nieoparta wystarczającymi dowodami.
- 93 W zakresie, w jakim taka kontrola sądowa przed właściwym sądem krajowym jest wykonywana w odniesieniu do wymaganego uzasadnienia decyzji urzędowego lekarza weterynarii, jej ograniczony w ten sposób zakres nie sięga tak daleko, by naruszać istotę gwarancji chroniących prawa przedsiębiorcy prowadzącego rzeźnię, w sytuacji gdy kwestionuje on, zgodnie z rozporządzeniami nr nr 854/2004 i 882/2004, odczytywanymi w świetle art. 47 karty, decyzję

urzędowego lekarza weterynarii odmawiającą naniesienia znaku jakości zdrowotnej po uznaniu rozpatrywanego mięsa za niezdatne do spożycia przez ludzi. W związku z tym taka kontrola może być zgodna z prawem podmiotu prowadzącego rzeźnię do skutecznej ochrony sądowej, zagwarantowanym w art. 47 karty.

- 94 Wniosku tego nie może podważyć opierający się na prawie własności argument wysunięty przed sądem odsyłającym przez podmiot gospodarczy prowadzący rzeźnię, którego dotyczy sprawa w postępowaniu głównym.
- 95 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że z pewnością, w następstwie decyzji urzędowego lekarza weterynarii o nienaniesieniu znaku jakości zdrowotnej, obróbka danej tuszy może skutkować obowiązkiem jej utylizacji. Taka utylizacja wchodzi jednak w zakres obróbki, zgodnie z rozporządzeniem nr 1069/2009, które – między innymi w celu kontroli zagrożenia dla zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt – ustanawia klasyfikację produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego i produktów pochodnych na trzy kategorie w zależności od stopnia zagrożenia, jakie stwarzają dla zdrowia publicznego i zdrowia zwierząt, w oparciu o ocenę ryzyka. Należy przypomnieć, jak wskazał Trybunał w wyroku z dnia dzisiejszego, *Toropet* (C-836/19, pkt 45), że ten stopień zagrożenia, od którego zależy zaklasyfikowanie do trzech kategorii, jest również istotnym kryterium ostatecznego wykorzystania produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego. W rozporządzeniu nr 1069/2009 ustanowiono bowiem wykazy zastosowań i sposobów usuwania możliwych dla każdej kategorii materiału, a także zasady mające zastosowanie do każdej z nich w celu ograniczenia poziomu tego zagrożenia do minimum.
- 96 Po drugie, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału prawo własności, które zostało gwarantowane w art. 17 karty, nie jest wartością bezwzględną, lecz należy je rozpatrywać w kontekście jego funkcji społecznej (zob. podobnie wyrok z dnia 10 lipca 2003 r., *Booker Aquaculture i Hydro Seafood*, C-20/00 i C-64/00, EU:C:2003:397, pkt 68). W kontekście sprawy w postępowaniu głównym prawo własności należy pogodzić z art. 38 karty, który, podobnie jak art. 168 ust. 4 lit. b) TFUE, ma na celu zapewnienie, w ramach polityk Unii, wysokiego poziomu ochrony konsumentów, w tym ochrony zdrowia publicznego.
- 97 Otóż znaczenie, jakie ma cel ochrony konsumentów, może uzasadniać negatywne skutki gospodarcze, nawet poważne, dla określonych podmiotów gospodarczych (zob. analogicznie wyrok z dnia 23 marca 2021 r., *Airhelp*, C-28/20, EU:C:2021:226, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo). Tak jest również w tym przypadku, ponieważ art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 854/2004 przewiduje, że podmioty działające na rynku spożywczym ponoszą podstawową odpowiedzialność prawną za samodzielne zapewnienie bezpieczeństwa żywności, zgodnie z rozporządzeniem nr 178/2002, bez względu na konsekwencje gospodarcze, jakie ten obowiązek może dla nich powodować.
- 98 Mając na względzie całość powyższych rozważań, na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że art. 54 rozporządzenia nr 882/2004 w związku z motywem 43 tego rozporządzenia i w świetle art. 47 karty należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym decyzja urzędowego lekarza weterynarii wydana na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004, zmienionego rozporządzeniem nr 882/2004, o nienaniesieniu znaku jakości zdrowotnej na tuszy podlega jedynie ograniczonej kontroli sądowej, w ramach której sąd, do którego wniesiono sprawę, może stwierdzić nieważność takiej decyzji z każdego powodu, który czyni ją niezgodną z prawem, w tym w przypadku, gdy

urzędowy lekarz weterynarii działał w celu innym niż ten, dla którego przyznano mu jego uprawnienia, gdy nie zastosował właściwych kryteriów prawnych lub gdy jego decyzja jest bezpodstawna lub nieoparta wystarczającymi dowodami.

W przedmiocie kosztów

- 99 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 (czwarta izba) orzeka, co następuje:

- 1) **Rozporządzenie (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi, zmienione rozporządzeniem (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r., i rozporządzenie nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym w sytuacji, gdy urzędowy lekarz weterynarii odmawia naniesienia znaku jakości zdrowotnej na tuszy, a właściciel tej tuszy nie zgadza się z tą decyzją, urzędowy lekarz weterynarii jest zobowiązany wnieść sprawę do sądu, tak aby ów sąd orzekł co do istoty i na podstawie powołanych przez każdą ze stron dowodów w postaci opinii biegłych, czy rzeczona tusza spełnia wymogi w zakresie bezpieczeństwa żywności, bez możliwości formalnego stwierdzenia nieważności decyzji urzędowego lekarza weterynarii lub nakazania uchylenia skutków tych decyzji.**
- 2) **Artykuł 54 rozporządzenia nr 882/2004 w związku z motywem 43 tego rozporządzenia i w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, zgodnie z którym decyzja urzędowego lekarza weterynarii wydana na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004, zmienionego rozporządzeniem nr 882/2004, o nianiesieniu znaku jakości zdrowotnej na tuszy podlega jedynie ograniczonej kontroli sądowej, w ramach której sąd, do którego wniesiono sprawę, może stwierdzić nieważność takiej decyzji z każdego powodu, który czyni ją niezgodną z prawem, w tym w przypadku, gdy urzędowy lekarz weterynarii działał w celu innym niż ten, dla którego przyznano mu jego uprawnienia, gdy nie zastosował właściwych kryteriów prawnych lub gdy jego decyzja jest bezpodstawna lub nieoparta wystarczającymi dowodami.**

Podpisy