



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (siódma izba)

z dnia 21 marca 2024 r. *

Odesłanie prejudycjalne – Bezpieczeństwo żywnościowe – Przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego – Rozporządzenie (WE) nr 853/2004 – Zakres stosowania – Wyłączenia – Dostawa żywności pochodzenia zwierzęcego pomiędzy zakładami sprzedaży detalicznej stanowiąca działalność marginalną, lokalną i ograniczoną – Pojęcie „działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej” – Uregulowanie krajowe odbiegające od definicji tego pojęcia przewidzianej w tym rozporządzeniu

W sprawie C-10/23

mającej za przedmiot wnioszek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny, Rumunia) postanowieniem z dnia 19 października 2022 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 11 stycznia 2023 r., w postępowaniu:

Remia Com Impex SRL

przeciwko

Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (ANSVSA),

Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj,

TRYBUNAŁ (siódma izba),

w składzie: F. Biltgen, prezes izby, N. Wahl i M.L. Arastey Sahún (sprawozdawczynie), sędziowie,

rzecznik generalny: N. Emiliou,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

- w imieniu rządu rumuńskiego – E. Gane, L. Ghiță oraz A. Wellman, w charakterze pełnomocników,
- w imieniu Komisji Europejskiej – F. Le Bot i L. Radu Bouyon, w charakterze pełnomocników,

* Język postępowania: rumuński.

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

Wyrok

- 1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni 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), w szczególności art. 1 ust. 3–5 tego rozporządzenia, w związku z jego motywem 13, a także zasady równoważności.
- 2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy Remia Com Impex SRL (zwaną dalej „Remią”) a Autoritatea Națională Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor (ANSVSA) (krajowym organem ds. sanitarno-weterynaryjnych oraz bezpieczeństwa żywnościowego, Rumunia) i Direcția Sanitară Veterinară și pentru Siguranța Alimentelor Dolj (dyрекcją ds. sanitarno-weterynaryjnych oraz bezpieczeństwa żywnościowego w Dolj, Rumunia), w przedmiocie zgodności z prawem przyjętego przez ANSVSA zarządzenia ustanawiającego procedurę rejestracji sanitarno-weterynaryjnej i bezpieczeństwa żywnościowego dla działalności prowadzonej w zakładach sprzedaży bezpośredniej surowców lub sprzedaży detalicznej.

Ramy prawne

Prawo Unii

- 3 Zgodnie z motywami 2–4 i 13 rozporządzenia nr 853/2004:
 - „(2) Niektóre środki spożywcze mogą stanowić szczególne zagrożenie dla zdrowia ludzi, w związku z czym konieczne jest ustanowienie szczególnych przepisów dotyczących higieny. Dotyczy to zwłaszcza żywności pochodzenia zwierzęcego, w przypadku której zgłaszano często przypadki zagrożeń mikrobiologicznych i chemicznych.
 - (3) W kontekście wspólnej polityki rolnej przyjęto wiele dyrektyw w celu ustanowienia szczególnych przepisów sanitarnych w odniesieniu do produkcji i wprowadzania do obrotu produktów wymienionych w załączniku I do Traktatu. Przedmiotowe przepisy sanitarne ograniczyły bariery celne dla danych produktów, przyczyniając się do tworzenia rynku wewnętrznego, przy jednoczesnym zapewnieniu wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego.
 - (4) W zakresie dotyczącym zdrowia publicznego przedmiotowe przepisy i procedury zawierają wspólne zasady, w szczególności w odniesieniu do obowiązków producentów oraz właściwych władz, wymogów strukturalnych, operacyjnych i tych dotyczących higieny w zakładach, procedur zatwierdzania zakładów, wymogów dotyczących składowania i transportu oraz znaków jakości zdrowotnej.

[...]

(13) Państwa członkowskie powinny mieć swobodę w zakresie rozszerzania lub ograniczania zastosowania wymogów niniejszego rozporządzenia do handlu detalicznego na mocy ich prawa krajowego. Niemniej jednak mogą ograniczyć ich stosowanie wyłącznie w przypadku, gdy uznają, że wymogi rozporządzenia (WE) nr 852/2004 [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.U. 2004, L 139, s. 1)] są wystarczające dla osiągnięcia celów w zakresie higieny żywności [bezpieczeństwa żywnościowego] oraz gdy dostawa żywności pochodzenia zwierzęcego przez zakład detaliczny do innego zakładu stanowi działalność marginalną, lokalną i ograniczoną. Dostawa taka powinna zatem stanowić małą część całej działalności zakładu; zakłady zaopatrywane powinny znajdować się w jego bezpośrednim sąsiedztwie, a dostawa powinna dotyczyć jedynie niektórych rodzajów produktów lub zakładów”.

4 Artykuł 1 rozporządzenia nr 853/2004, zatytułowany „Zakres”, brzmi:

„1. Niniejsze rozporządzenie ustanawia szczególne przepisy dla podmiotów prowadzących przedsiębiorstwo spożywcze w zakresie higieny żywności pochodzenia zwierzęcego. Przepisy te stanowią uzupełnienie przepisów ustanowionych w rozporządzeniu (WE) nr 852/2004. Stosuje się je w odniesieniu do nieprzetworzonych i przetworzonych produktów pochodzenia zwierzęcego.

[...]

3. Niniejsze rozporządzenie nie ma zastosowania do:

- a) produkcji podstawowej na własny domowy użytek;
- b) domowego przygotowywania, przetwarzania lub przechowywania żywności na własny domowy użytek;
- c) bezpośrednich dostaw, dokonywanych przez producenta, małych ilości surowców do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu [handlu] detalicznego bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego;
- d) bezpośrednich dostaw, dokonywanych przez producenta, małych ilości mięsa z drobiu lub zajęczaków poddanych ubojowi w gospodarstwie rolnym, do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu [handlu] detalicznego bezpośrednio dostarczającego przedmiotowe mięso w formie mięsa świeżego konsumentowi końcowemu;
- e) myśliwych, którzy dostarczają małe ilości zwierzyny łownej lub mięsa zwierząt łownych bezpośrednio do konsumenta końcowego lub lokalnego zakładu [handlu] detalicznego bezpośrednio zaopatrującego konsumenta końcowego.

4. Państwa członkowskie ustanawiają, zgodnie z ich prawem krajowym, przepisy regulujące kwestie działalności oraz osób określonych w ust. 3 lit. c), d) i e). Przedmiotowe przepisy krajowe mają zapewniać osiągnięcie celów niniejszego rozporządzenia.

5. a) W przypadku braku sprzecznych wskazań [przeciwnego wskazania] niniejsze rozporządzenie nie ma zastosowania do handlu detalicznego.

- b) Niemniej jednak niniejsze rozporządzenie ma zastosowanie do handlu detalicznego, jeżeli wykonywane czynności mają na celu dostawę żywności pochodzenia zwierzęcego do innego zakładu, chyba że:
- i) przedmiotowe czynności polegają wyłącznie na przechowywaniu i transporcie, w którym przypadku mają jednak zastosowanie szczególne wymogi dotyczące temperatury ustanowione w załączniku III;
- albo
- ii) dostawa żywności pochodzenia zwierzęcego z zakładu detalicznego realizowana jest wyłącznie do innych zakładów detalicznych oraz, zgodnie z prawem krajowym, stanowi działalność marginalną, lokalną i ograniczoną.
- c) Państwa członkowskie mogą przyjąć środki krajowe w celu stosowania wymogów niniejszego rozporządzenia w odniesieniu do zakładów detalicznych [sprzedaży detalicznej] znajdujących się na ich terytoriach, do których nie miałyby one zastosowania na mocy lit. a) lub b).

[...]”.

- 5 Artykuł 4 rozporządzenia nr 853/2004, zatytułowany „Rejestracja i zatwierdzanie zakładów”, stanowi w ust. 2:

„Bez uszczerbku dla art. 6 ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 852/2004 zakłady poddające obróbkę produkty pochodzenia zwierzęcego, dla których wymogi ustanawia załącznik III do niniejszego rozporządzenia, nie mogą podejmować działalności do czasu uzyskania zatwierdzenia właściwego organu zgodnie z ust. 3 niniejszego artykułu, z wyjątkiem zakładów zajmujących się wyłącznie:

- a) produkcją podstawową;
 - b) transportem;
 - c) przechowywaniem produktów, które nie muszą być przechowywane w pomieszczeniach o kontrolowanej temperaturze;
- albo
- d) działalnością związaną z handlem detalicznym inną niż ta podlegająca zakresowi niniejszego rozporządzenia na mocy art. 1 ust. 5 lit. b)”.

Prawo rumuńskie

- 6 Ordinul nr. 111/2008 privind aprobarea Normei sanitare veterinare și pentru siguranța alimentelor privind procedura de înregistrare sanitară veterinară și pentru siguranța alimentelor a activităților de obținere și de vânzare directă și/sau cu amănuntul a produselor alimentare de origine animală sau nonanimală, precum și a activităților de producție, procesare, depozitare, transport și comercializare a produselor alimentare de origine nonanimală (zarządzenie nr 111/2008 zatwierdzające przepisy sanitarno-weterynaryjne i w sprawie bezpieczeństwa żywnościowego dotyczące procedury rejestracji sanitarno-weterynaryjnej i do celów bezpieczeństwa żywnościowego dla działalności w zakresie uzyskiwania i sprzedaży bezpośredniej lub detalicznej żywności pochodzenia zwierzęcego lub niezwierzęcego oraz

działalności w zakresie produkcji, obróbki, składowania, transportu i wprowadzania do obrotu środków spożywczych nie pochodzących od zwierząt) z dnia 16 grudnia 2008 r. (*Monitorul Oficial al României*, część I, nr 895, z dnia 30 grudnia 2008 r.) zostało przyjęte przez ANSVSA.

7 Artykuł 2 zarządzenia nr 111/2008 stanowi:

„Przepisy sanitarno-weterynaryjne oraz w sprawie bezpieczeństwa żywnościowego, o których mowa w art. 1, zostały opracowane w celu ustanowienia procedury rejestracji sanitarno-weterynaryjnej i do celów bezpieczeństwa żywności dla działalności zakładów sprzedaży bezpośredniej surowców lub sprzedaży detalicznej zgodnie [...] z art. 1 ust. 4 [rozporządzenia nr 853/2004]”.

8 Te przepisy sanitarno-weterynaryjne i w sprawie bezpieczeństwa żywnościowego (zwane dalej „przepisami sanitarno-weterynaryjnymi”) zawarte są w załączniku nr 1 do zarządzenia nr 111/2008.

9 Artykuł 16 przepisów sanitarno-weterynaryjnych stanowi:

„Niniejszy rozdział ustanawia procedurę rejestracji sanitarno-weterynaryjnej i do celów bezpieczeństwa żywnościowego w odniesieniu do działalności w zakresie sprzedaży detalicznej żywności pochodzenia zwierzęcego i niezwierzęcego”.

10 Artykuł 17 tych przepisów przewiduje:

„Do celów niniejszego tytułu stosuje się następujące definicje:

a) sprzedaż detaliczna [...] oznacza dostawę żywności pochodzenia zwierzęcego i niezwierzęcego uzyskanej w zakładach zarejestrowanych do celów sanitarno-weterynaryjnych i bezpieczeństwa żywnościowego/zatwierdzonych do celów sanitarno-weterynaryjnych lub marginalną, lokalną i ograniczoną dostawę dostarczania środków spożywczych żywności pochodzenia zwierzęcego i niezwierzęcego uzyskanej w małych ilościach w zakładach sprzedaży detalicznej i sprzedawanej

1. konsumentowi końcowemu w miejscu produkcji;
2. innym zakładom sprzedaży detalicznej zarejestrowanym do celów sanitarno-weterynaryjnych i bezpieczeństwa żywnościowego, na całym terytorium krajowym;
3. zakładom gastronomicznym zarejestrowanym do celów sanitarno-weterynaryjnych i bezpieczeństwem żywnościowego;
4. konsumentom końcowym, na rynkach rolno-spożywczych i na targach, wystawach lub podczas imprez organizowanych w związku ze świętami religijnymi lub innymi tego rodzaju wydarzeniami publicznymi, organizowanych okresowo przez władze lokalne lub okręgowe na całym terytorium krajowym, z wyjątkiem świeżego mięsa wieprzowego;

[...]

d) dostawa ograniczona oznacza zbycie na rzecz konsumentów końcowych, przez inne zakłady sprzedaży detalicznej, niewielkich ilości żywności pochodzenia zwierzęcego i niezwierzęcego;

e) dostawa lokalna oznacza zbycie żywności pochodzenia zwierzęcego na całym terytorium krajowym, zgodnie z warunkami dotyczącymi transportu, łańcucha chłodniczego i identyfikowalności;

f) dostawa ograniczona oznacza uzyskiwanie w miejscu sprzedaży ograniczonych kategorii żywności pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do zbycia na rzecz konsumenta końcowego przez inne zakłady sprzedaży detalicznej;

[...]”.

11 Artykuł 18 ust. 1 wspomnianych przepisów stanowi:

„Zakłady sprzedaży detalicznej, o których mowa w załączniku nr 1, prowadzą działalność na podstawie zaświadczenia lub, w stosownych przypadkach, świadectwa rejestracji wydanego przez biuro rejestru handlowego przy trybunale [(sądzie okręgowym, Rumunia)], w którego obszarze właściwości prowadzona jest działalność, oraz na podstawie dokumentu rejestracji sanitarno-weterynaryjnej i do celów bezpieczeństwa żywnościowego, wydanego przez dyrekcję ds. sanitarno-weterynaryjnych i bezpieczeństwa żywnościowego na szczeblu okręgowym lub miasta Bukareszt, zgodnie ze wzorem określonym w załączniku nr 3”.

12 Zgodnie z brzmieniem art. 19 ust. 1 tych samych przepisów:

„W celu uzyskania dokumentu rejestracji sanitarno-weterynaryjnej i bezpieczeństwa żywnościowego w odniesieniu do działalności prowadzonej przez sklepy detaliczne, o których mowa w załączniku nr 1, podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze lub ich przedstawiciele prawni przedkładają dyrekcji ds. zdrowia weterynaryjnego i bezpieczeństwa żywnościowego na szczeblu okręgowym lub miasta Bukareszt dokumentację zawierającą następujące dokumenty: [...]”.

13 Artykuł 20 ust. 1 przepisów sanitarno-weterynaryjnych ma następujące brzmienie:

„Dyrekcja ds. zdrowia weterynaryjnego i bezpieczeństwa żywnościowego na szczeblu okręgowym lub miasta Bukareszt wydaje dokument rejestracji sanitarno-weterynaryjnej i bezpieczeństwa żywnościowego, zgodnie ze wzorem zawartym w załączniku nr 3, podmiotom prowadzącym sprzedaż detaliczną, które spełniają wymogi sanitarno-weterynaryjne i bezpieczeństwa żywnościowego określone w przepisach szczególnych”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

14 W dniu 9 marca 2018 r. Remia wniosła do Curtea de Apel București (sądu apelacyjnego w Bukareszcie, Rumunia) skargę mającą na celu, po pierwsze, stwierdzenie nieważności art. 2 zarządzenia nr 111/2008, art. 16 i 17, art. 18 ust. 1, art. 19 ust. 1 przepisów sanitarno-weterynaryjnych oraz wyrażenia „zgodnie ze wzorem zawartym w załączniku nr 3”, które jest zawarte w art. 20, ust. 1 tych przepisów, a także tego załącznika nr 3 w całości, po drugie, ponowne zbadanie sytuacji zakładów zarejestrowanych w okręgu Dolj w celu uznania ich za zakłady podlegające rejestracji lub zatwierdzeniu w rozumieniu rozporządzeń nr 852/2004 i 853/2004, a po trzecie, wypłatę odszkodowania za szkodę spowodowaną naruszeniem prawa Unii, w szczególności ze względu na błędne dokonanie czynności administracyjnych niezbędnych do ochrony uzasadnionego interesu Remii, a mianowicie wydania dokumentów rejestracji sanitarno-weterynaryjnej i bezpieczeństwa żywnościowego zakładom, które podlegają obowiązkowi uzyskania zatwierdzenia.

15 Wyrokiem z dnia 4 grudnia 2019 r. Curtea de Apel București (sąd apelacyjny w Bukareszcie) oddalił skargę jako bezzasadną.

- 16 Remia wniosła odwołanie od tego wyroku do Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższego sądu kasacyjnego, Rumunia), będącego sądem odsyłającym, podnosząc w istocie niezgodność z prawem zarządzenia nr 111/2008 ze względu na to, że nie uwzględnia ono definicji pojęcia „działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej” zawartej w motywie 13 rozporządzenia nr 853/2004.
- 17 Zdaniem ANSVSA definicje tego wyrażenia zawarte w art. 17 lit. d), e) i f) przepisów sanitarno-weterynaryjnych nie są sprzeczne z owym motywem 13.
- 18 Na rozprawie, która odbyła się przed sądem odsyłającym, Remia wniosła o skierowanie do Trybunału wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, podnosząc w istocie, że przepisy krajowe rozpatrywane w postępowaniu głównym pozwalają na ograniczenie zakresu stosowania rozporządzenia nr 853/2004 z naruszeniem prawa Unii. Według niej zarządzenie nr 111/2008 skutkuje tym, że zatwierdzenia nie wymaga działalność, która – mimo iż stanowi sprzedaż detaliczną – posiada cechy wymagające zatwierdzenia, ponieważ nie jest objęta wyjątkami przewidzianymi w art. 1 ust. 5 lit. b) tego rozporządzenia. Termin „lokalna” w rozumieniu tego przepisu oznacza bowiem, zgodnie z motywem 13 tego rozporządzenia, zakłady znajdujące się w bezpośrednim sąsiedztwie zakładu dostarczającego żywność pochodzenia zwierzęcego, natomiast art. 17 lit. e) przepisów sanitarno-weterynaryjnych dotyczy dostaw takiej żywności na całym terytorium krajowym.
- 19 W tym względzie sąd odsyłający wyjaśnia, że jest zobowiązany zwrócić się do Trybunału zgodnie z art. 267 akapit trzeci TFUE, ponieważ jest sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego. Spór w postępowaniu głównym dotyczy kwestii zgodności przepisów prawa krajowego z rozporządzeniem nr 853/2004. W świetle brzmienia motywu 13 tego rozporządzenia definicja pojęcia „działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej” przewidziana w tym prawie krajowym stwarza zdaniem tego sądu trudność w wykładni prawa Unii.
- 20 W tych okolicznościach Înalta Curte de Casație și Justiție (najwyższy sąd kasacyjny) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:
- „1. Czy [rozporządzenie nr 853/2004] w całości, a w szczególności przepisy art. 1 ust. 3–5 tego rozporządzenia, należy interpretować w ten sposób, że chłodnie, które prowadzą działalność w zakresie sprzedaży detalicznej na rzecz innych zakładów sprzedaży detalicznej, ale nie na rzecz konsumenta końcowego, muszą zostać zatwierdzone zgodnie z tym rozporządzeniem, w przypadku gdy dana działalność nie jest objęta zakresem wyjątków przewidzianych w art. 1 ust. 5 lit. b) [tego rozporządzenia]?
 2. Czy [rozporządzenie nr 853/2004] i prawo Unii w ogólności należy interpretować w ten sposób, że organy krajowe właściwe do zapewnienia realizacji polityki stanowiącej cel, który ma zostać osiągnięty w drodze przepisów, oraz do zapewnienia przestrzegania związanych z nim obowiązków przez dane podmioty gospodarcze są zobowiązane do interpretowania zawartej w art. 1 ust. 5 lit. b) ppkt (ii) przesłanki dotyczącej działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej w świetle motywu 13 tego rozporządzenia, czy też mogą one odstąpić od tej interpretacji poprzez własne definicje pojęć?
 3. W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie drugie: czy odpowiednie definicje zawarte w krajowym akcie transponującym rzeczzone rozporządzenie muszą być zgodne z istotą pojęć opisaną w motywie 13 owego rozporządzenia?

4. Czy w świetle okoliczności, że postanowienia art. 17 [przepisów sanitarno-weterynaryjnych] załączonych do zarządzenia nr 111/2008 stanowią, iż działalność polegająca na sprzedaży detalicznej produktów pochodzenia zwierzęcego może obejmować również dostawy i sprzedaż produktów innym zakładom detalicznym na całym terytorium Rumunii bez obowiązku uzyskania zezwolenia sanitarno-weterynaryjnego, prawo Unii, a w szczególności rozporządzenie nr 853/2004, stoi na przeszkodzie takiemu przepisowi lub takiej praktyce administracyjnej?
5. Czy zasada równoważności wymaga, aby w sytuacji, gdy można stwierdzić nieważność zarządzenia organu administracji z powodu jego niezgodności z ustawą krajową, można było stwierdzić nieważność takiego aktu administracyjnego również z powodu niezgodności z rozporządzeniem Unii istotnym w danej sprawie, takim jak rozporządzenie nr 853/2004?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie dopuszczalności

- 21 Rząd rumuński twierdzi, że postanowienie odsyłające nie przedstawia ram faktycznych sporu w postępowaniu głównym, mimo że są one istotne dla kwalifikacji okoliczności faktycznych, dla określenia mających zastosowanie przepisów prawa krajowego i dla określenia przepisów prawa Unii, których wykładnia jest użyteczna dla rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym.
- 22 Jego zdaniem w szczególności brak opisu stanu faktycznego nie pozwala na poznanie rodzaju działalności prowadzonej przez Remię ani na zrozumienie, czy Remia może korzystać z procedury zatwierdzania swojej działalności, czy też działalność ta jest objęta zakresem stosowania rozporządzenia nr 853/2004. Niemniej jednak rząd ten wskazuje, że zgodnie z informacjami, którymi dysponuje ANSVSA, lecz które nie są zawarte w postanowieniu odsyłającym, głównym przedmiotem działalności Remii jest handel hurtowy produktami pochodzenia zwierzęcego i wynajem magazynów.
- 23 Sąd odsyłający nie uzasadnił zatem w postanowieniu odsyłającym, po pierwsze, powodów, dla których odniósł się do przepisów prawa Unii przywołanych w pytaniach prejudycjalnych, a po drugie, związku między przedmiotem sporu w postępowaniu głównym a tymi pytaniami. Rozpatrywany wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym jest zatem zdaniem państwa rumuńskiego niedopuszczalny.
- 24 Komisja Europejska, nie podnosząc takiej niedopuszczalności, podkreśla jednak istnienie luk w postanowieniu odsyłającym w odniesieniu do pytań pierwszego i piątego.
- 25 Co się tyczy pytania pierwszego instytucja ta twierdzi, że lektura postanowienia odsyłającego nie pozwala jasno określić charakteru działalności Remii. Niemniej jednak uważa, że z postanowienia tego wynika, iż spółka ta prowadzi działalność w zakresie sprzedaży detalicznej w innych zakładach sprzedaży detalicznej.
- 26 Co się tyczy pytania piątego, dotyczącego zasady równoważności, Komisja podnosi, że postanowienie odsyłające nie wymienia przepisów prawa krajowego, na mocy których można stwierdzić nieważność decyzji wydanej przez organ administracyjny z powodu nieprzestrzegania prawa krajowego, ani jakiegokolwiek środka, jaki sądy krajowe mogłyby zastosować w przypadku stwierdzenia niezgodności krajowego aktu administracyjnego z prawem Unii.

- 27 W tym względy należy przypomnieć, że w świetle utrwalonego orzecznictwa procedura ustanowiona w art. 267 TFUE stanowi instrument współpracy między Trybunałem i sądami krajowymi, dzięki któremu Trybunał dostarcza sądom krajowym elementów wykładni prawa Unii, które są im niezbędne dla rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów (wyrok z dnia 26 marca 2020 r., Miasto Łowicz i Prokurator Generalny, C-558/18 i C-563/18, EU:C:2020:234, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 28 Zgodnie z również utrwalonym orzecznictwem w ramach współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi konieczność dokonania wykładni prawa Unii, która będzie użyteczna dla sądu krajowego, wymaga, aby sąd krajowy skrupulatnie przestrzegał wymogów dotyczących treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, które są wyraźnie określone w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem (wyrok z dnia 28 listopada 2023 r., Commune d’Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, pkt 44 i przytoczone tam orzecznictwo). Wymogi te przypomniano ponadto w pkt 13, 15 i 16 zaleceń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dla sądów krajowych dotyczących składania wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym (Dz.U. 2019, C 380, s. 1).
- 29 I tak, przede wszystkim, zgodnie z art. 94 lit. a) regulaminu postępowania niezbędne jest, aby sąd odsyłający określił ramy faktyczne i prawne stawianych przez siebie pytań lub przynajmniej wyjaśnił okoliczności faktyczne, na których opierają się te pytania. W ramach procedury ustanowionej w art. 267 TFUE Trybunał może bowiem jedynie orzekać o wykładni aktu prawa Unii w oparciu o fakty przedstawione mu przez sąd krajowy (wyrok z dnia 28 listopada 2023 r., Commune d’Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 30 Następnie art. 94 lit. b) regulaminu postępowania przewiduje, że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera treść przepisów krajowych mogących mieć zastosowanie w sprawie rozpatrywanej w postępowaniu głównym oraz, w stosownym przypadku, wskazanie istotnego dla tej sprawy orzecznictwa sądów krajowych.
- 31 Wreszcie, jak stanowi art. 94 lit. c) regulaminu postępowania, niezbędne jest, by postanowienie odsyłające zawierało omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni określonych przepisów prawa Unii, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które mają zastosowanie w postępowaniu głównym (wyrok z dnia 28 listopada 2023 r., Commune d’Ans, C-148/22, EU:C:2023:924, pkt 46 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 32 W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że postanowienie odsyłające przedstawia jedynie niezwykle zwięzłe omówienie przedmiotu sporu w postępowaniu głównym, bez przedstawienia kontekstu faktycznego tego sporu. Ponadto postanowienie to jedynie w sposób zwięzły uzasadnia powody, dla których sąd odsyłający uznał za konieczne zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.
- 33 Dokładniej rzecz ujmując, pytanie pierwsze ma na celu ustalenie, czy chłodnie, które prowadzą działalność w zakresie sprzedaży detalicznej na rzecz innych zakładów sprzedaży detalicznej, muszą zostać zatwierdzone zgodnie z rozporządzeniem nr 853/2004, w przypadku gdy działalność ta nie jest objęta wyjątkami przewidzianymi w art. 1 ust. 5 lit. b) tego rozporządzenia.
- 34 Jednakże wobec braku szczegółowych wyjaśnień dotyczących okoliczności faktycznych sporu w postępowaniu głównym, w szczególności co do charakteru działalności Remii, Trybunał nie jest w stanie zrozumieć, czy poprzez to pytanie sąd odsyłający zastanawia się nad sytuacją innych

- zakładów położonych w okręgu Dolj, które zdaniem Remii powinny podlegać obowiązkowi uzyskania zezwolenia, czy też sytuacją tej spółki. W tym względzie należy zauważyć, że podczas gdy rząd rumuński twierdzi, iż głównym przedmiotem działalności Remii jest handel hurtowy, Komisja uważa, że z postanowienia odsyłającego wynika, iż spółka ta prowadzi działalność w zakresie sprzedaży detalicznej, chociaż przyznaje, że postanowienie to nie pozwala jasno określić charakteru działalności tej spółki.
- 35 Podobnie odniesienie do „chłodni” w owym pytaniu pierwszym, które to wyrażenie nie pojawia się nigdzie indziej w postanowieniu odsyłającym, nie wystarcza, w braku jakiegokolwiek wyjaśnienia jego wpływu na rozstrzygnięcie sporu w postępowaniu głównym, aby Trybunał mógł uznać, że jest w stanie udzielić użytecznej odpowiedzi sądowi krajowemu.
- 36 Z powyższego wynika, że pytanie pierwsze jest niedopuszczalne.
- 37 Ponadto w pytaniu piątym sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy zasada równoważności wymaga, aby w sytuacji, gdy można stwierdzić nieważność zarządzenia organu administracji z powodu jego niezgodności z ustawą krajową, można było stwierdzić nieważność takiego aktu administracyjnego również z powodu niezgodności z rozporządzeniem Unii, takim jak rozporządzenie nr 853/2004.
- 38 W tym względzie należy przypomnieć, że zasada równoważności zakazuje państwu członkowskiemu ustanawiania zasad proceduralnych dotyczących środków prawnych mających zapewnić ochronę uprawnień, jakie podmioty prawa wywodzą z prawa Unii, mniej korzystnych niż w przypadku podobnych środków prawnych o charakterze wewnętrznym (wyrok z dnia 24 października 2018 r., XC i in., C-234/17, EU:C:2018:853, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 39 Jak z tego wynika, aby Trybunał mógł udzielić użytecznej odpowiedzi sądowi odsyłającemu, sąd ów powinien dostarczyć przynajmniej minimum informacji co do zasad proceduralnych przewidzianych w przepisach krajowych oraz co do powodów, dla których ma on wątpliwości dotyczące zgodności tych przepisów z zasadą równoważności. Postanowienie odsyłające nie zawiera zaś żadnej wskazówki co do treści właściwych przepisów krajowych ani co do powodów, dla których sąd ten zastanawia się w niniejszym przypadku nad wykładnią tej zasady, z naruszeniem wymogów zawartych w art. 94 lit. b) i c) regulaminu postępowania.
- 40 Wobec tego pytanie piąte również jest niedopuszczalne.
- 41 Należy jednak przypomnieć, że ze względu na ducha współpracy sądowej, który charakteryzuje stosunki między sądami krajowymi i Trybunałem w ramach postępowania prejudycjalnego, okoliczność, że sąd odsyłający nie poczynił pewnych wstępnych ustaleń, nie musi prowadzić do niedopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym lub jednego z zawartych w nim pytań, jeżeli Trybunał uzna, że w świetle informacji wynikających z posiadanych przezeń akt sprawy jest w stanie udzielić sądowi odsyłającemu użytecznej odpowiedzi (wyrok z dnia 22 września 2022 r., Admiral Gaming Network i in., od C-475/20 do C-482/20, EU:C:2022:714, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 42 Ponadto, co się tyczy w szczególności wymogu dotyczącego treści wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym przewidzianego w art. 94 lit. a) regulaminu postępowania, Trybunał orzekł, iż wystarcza, że z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wynikać będzie przedmiot sporu w postępowaniu głównym oraz związane z nim główne kwestie porządku

prawnego Unii, aby umożliwić państwom członkowskim i pozostałym zainteresowanym przedstawienie uwag zgodnie z art. 23 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz skuteczne uczestnictwo w postępowaniu przed tym Trybunałem (wyrok z dnia 7 lutego 2018 r., *American Express*, C-643/16, EU:C:2018:67, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 43 W tym względzie, co się tyczy pytań od drugiego do czwartego, z opisu przedmiotu sporu w postępowaniu głównym, jak również z rozumowania zawartego w postanowieniu odsyłającym, wynika – wprawdzie zwięźle, lecz w sposób wystarczająco jasny – że sąd odsyłający, rozpatrujący żądanie stwierdzenia częściowej nieważności zarządzenia nr 111/2008, ma w istocie wątpliwości co do zgodności pojęcia „dostawy lokalnej” w rozumieniu tego dekretu z pojęciem „działalności [...] lokalnej” w rozumieniu rozporządzenia nr 853/2004.
- 44 Otóż w postanowieniu odsyłającym przedstawiono w sposób wystarczający pod względem prawnym źródło oraz charakter sporu w postępowaniu głównym, co do którego uznano, że jego rozstrzygnięcie zależy od wykładni tego rozporządzenia. Jak z tego wynika, sąd odsyłający przedstawił informacje wystarczające, aby umożliwić Trybunałowi udzielenie użytecznej odpowiedzi na pytania od drugiego do czwartego.

Co do istoty

- 45 Poprzez pytania od drugiego do czwartego, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 1 ust. 5 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia nr 853/2004 w związku z motywem 13 tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które odbiega od definicji „działalności [...] lokalnej” w rozumieniu tych przepisów i ogranicza w ten sposób zakres tego rozporządzenia.
- 46 W tym względzie, po pierwsze, należy zauważyć, że z art. 1 ust. 5 lit. a) rozporządzenia nr 853/2004 wynika, iż handel detaliczny jest co do zasady wyłączony z zakresu stosowania tego rozporządzenia.
- 47 Jednakże zgodnie z początkową częścią art. 1 ust. 5 lit. b) tego rozporządzenia handel detaliczny jest objęty tym zakresem stosowania, jeżeli wykonywane czynności mają na celu dostawę żywności pochodzenia zwierzęcego do innego zakładu.
- 48 W takim przypadku handel detaliczny jest jednak wyłączony z tego zakresu stosowania w dwóch sytuacjach przewidzianych w ppkt (i) i (ii) tego przepisu.
- 49 W związku z tym, na mocy art. 1 ust. 5 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia nr 853/2004, rozporządzenie to nie ma zastosowania do handlu detalicznego, jeżeli dostawa żywności pochodzenia zwierzęcego odbywa się między zakładami sprzedaży detalicznej i jeżeli, zgodnie z prawem krajowym, stanowi działalność marginalną, lokalną i ograniczoną.
- 50 Po drugie, z motywu 13 rozporządzenia nr 853/2004 wynika, że państwa członkowskie mogą ograniczyć stosowanie wymogów przewidzianych w tym rozporządzeniu do działalności detalicznej wyłącznie w przypadku, w szczególności, gdy dostawa żywności pochodzenia zwierzęcego przez zakład sprzedaży detalicznej do innego zakładu stanowi działalność marginalną, lokalną i ograniczoną. Dostawa taka powinna zatem stanowić małą część całej działalności zakładu, zakłady zaopatrywane powinny znajdować się w jego bezpośrednim sąsiedztwie, a dostawa powinna dotyczyć jedynie niektórych rodzajów produktów lub zakładów.

- 51 Należy przypomnieć że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem preambuła aktu prawnego Unii może uściślić treść przepisów tego aktu i że motyw takiego aktu stanowią istotne elementy wykładni, które mogą rzucić światło na wolę autora tego aktu (wyrok z dnia 13 lipca 2023 r., Komisja/CK Telecoms UK Investments, C-376/20 P, EU:C:2023:561, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 52 Z utrwalonego orzecznictwa wynika również, że chociaż przepisy rozporządzeń mają z reguły, ze względu na sam swój charakter i swoją funkcję w systemie źródeł prawa Unii, bezpośredni skutek w krajowych porządkach prawnych, bez konieczności przyjmowania środków wykonawczych przez władze krajowe, wprowadzenie w życie niektórych ich przepisów może jednakże wymagać przyjęcia przez państwa członkowskie środków wykonawczych. I tak państwa członkowskie mogą przyjmować środki w celu wykonania rozporządzenia, jeżeli środki te nie stanowią przeszkody dla bezpośredniego stosowania owego rozporządzenia, nie ukrywają jego charakteru jako aktu prawa Unii oraz określają korzystanie z zakresu uznania przyznanego im na mocy tego rozporządzenia, przy zachowaniu granic wyznaczonych jego przepisami (wyrok z dnia 12 kwietnia 2018 r., Komisja/Dania, C-541/16, EU:C:2018:251, pkt 27, 28 i przytoczone tam orzecznictwo).
- 53 Trybunał uściślił również, że bezpośrednio stosowanie rozporządzeń wyklucza, w braku odmiennego postanowienia, możliwość przyjmowania przez państwa członkowskie przepisów mających wpływ na zakres samego rozporządzenia (wyrok z dnia 15 listopada 2012 r., Al-Aqsa/Rada i Niderlandy/Al-Aqsa, C-539/10 P i C-550/10 P, EU:C:2012:711, pkt 86 i przytoczone tam orzecznictwo). Wobec tego państwa członkowskie nie mogą, w braku odmiennego przepisu, zawężyć zakresu stosowania rozporządzenia i w ten sposób ograniczać zakresu przewidzianych w nim obowiązków.
- 54 W niniejszym przypadku należy stwierdzić, że art. 1 ust. 5 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia nr 853/2004 wyraźnie odsyła do ustawodawstwa państw członkowskich w odniesieniu do definicji pojęcia „działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej” w rozumieniu tego przepisu. Jednakże zakres uznania przyznany w ten sposób państwom członkowskim jest wyznaczony w motywie 13 tego rozporządzenia, który zawiera uściślenia co do zakresu tego pojęcia.
- 55 Jak z tego wynika, aby pozostać w granicach przepisów rozporządzenia nr 853/2004, państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania definicji „działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej” zawartej w owym motywie 13, w przypadku gdy przewidują w swoim ustawodawstwie krajowym warunki stosowania art. 1 ust. 5 lit. b) ppkt (ii) tego rozporządzenia.
- 56 Jest tak tym bardziej, że w przeciwieństwie do pierwszego członu zdania drugiego wspomnianego motywu 13, który przewiduje, że państwa członkowskie mogą ograniczyć stosowanie wymogów określonych w tym rozporządzeniu do działalności detalicznej, „w przypadku gdy uznają, że wymogi rozporządzenia (WE) nr 852/2004 są wystarczające dla osiągnięcia celów w zakresie higieny żywności [bezpieczeństwa żywnościowego]”, człon drugi tego zdania i zdanie trzecie owego motywu 13, dotyczące pojęcia „działalności marginalnej, lokalnej i ograniczonej”, są sformułowane w sposób bezwzględnie wiążący, w związku z czym państwa członkowskie nie mogą od nich odstąpić.
- 57 Co się tyczy pojęcia „działalności [...] lokalnej”, z motywu 13 rozporządzenia nr 853/2004 wynika, że musi tu chodzić o dokonywaną przez zakład sprzedaży detalicznej dostawę do innego zakładu mieszczącego się „w bezpośrednim sąsiedztwie”.

- 58 Tymczasem z postanowienia odsyłającego wynika, że pojęcie „dostawy lokalnej” w rozumieniu art. 17 lit. e) przepisów sanitarno-weterynaryjnych jest zdefiniowane jako dostawa „na całym terytorium krajowym”, co w sposób oczywisty wykracza poza dostawę w bezpośrednim sąsiedztwie. Pojęcie „terytorium krajowego” jest bowiem znacznie szersze niż pojęcie „bezpośredniego sąsiedztwa”, zwłaszcza w przypadku państwa – takiego jak Rumunia – którego terytorium krajowe ma znaczne rozmiary.
- 59 W ten sposób takie uregulowanie krajowe skutkuje w praktyce wyłączeniem z zakresu stosowania rozporządzenia nr 853/2004 działalności w zakresie sprzedaży detalicznej, która nie stanowi działalności lokalnej w rozumieniu tego rozporządzenia, zawężając w ten sposób zakres tego rozporządzenia i przewidziany w jego art. 4 obowiązek uzyskania zatwierdzenia.
- 60 Jak zaś wynika z motywów 3 i 4 rozporządzenia nr 853/2004, procedury zatwierdzania mają na celu zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego. Bardziej ogólnie, przyjmując to rozporządzenie, ustawodawca Unii zamierzał wyraźnie upewnić się – zgodnie z intencją wyrażoną w jego motywie 2 – że wszystkie produkty żywnościowe pochodzenia zwierzęcego będą produkowane i wprowadzane do obrotu zgodnie z rygorystycznymi normami pozwalającymi na zapewnienie higieny i bezpieczeństwa żywnościowego oraz na uniknięcie zagrożeń dla zdrowia ludzi (zob. podobnie wyrok z dnia 29 maja 2018 r., Liga van Moskeeën en Islamitische Organisaties Provincie Antwerpen i in., C-426/16, EU:C:2018:335. pkt 67).
- 61 Cele te potwierdzają wykładnię, zgodnie z którą państwa członkowskie nie mogą przyjmować przepisów ograniczających zakres rozporządzenia nr 853/2004.
- 62 W świetle całości powyższych rozważań na pytania od drugiego do czwartego należy odpowiedzieć, iż art. 1 ust. 5 lit. b) ppkt (ii) rozporządzenia nr 853/2004 w związku z motywem 13 tego rozporządzenia należy interpretować w ten sposób, że ponieważ przepisy te definiują pojęcie „działalności [...] lokalnej” jako obejmujące dostawy do zakładów znajdujących się „w bezpośrednim sąsiedztwie”, artykuł ten stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które obejmuje tym pojęciem dostawy wykraczające poza takie dostawy, takie jak dostawy do zakładów położonych na całym terytorium krajowym, i w ten sposób ogranicza zakres tego rozporządzenia.

W przedmiocie kosztów

- 63 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 (siódma izba) orzeka, co następuje:

Artykuł 1 ust. 5 lit. b) ppkt (ii) 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, w związku z motywem 13 tego rozporządzenia,

należy interpretować w ten sposób, że:

ponieważ przepisy te definiują pojęcie „działalności [...] lokalnej” jako obejmujące dostawy do zakładów znajdujących się „w bezpośrednim sąsiedztwie”, artykuł ten stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które obejmuje tym pojęciem dostawy wykraczające poza takie dostawy, takie jak dostawy do zakładów położonych na całym terytorium krajowym, i w ten sposób ogranicza zakres tego rozporządzenia.

Podpisy