Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziewiąta izba)

z dnia 26 lipca 2017 r.*

[Tekst sprostowany postanowieniem z dnia 14 września 2017 r.]

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 – Urzędowe kontrole pasz i żywności – Finansowanie kontroli urzędowych – Artykuły 26 i 27 – Ogólne opodatkowanie – Opłaty lub należności – Opłata od sklepów spożywczych

W sprawie C-519/16

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra (sąd administracyjny i podatkowy w Coimbrze, Portugalia) postanowieniem z dnia 5 września 2016 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 5 października 2016 r., w postępowaniu:

Superfoz – Supermercados Lda

przeciwko

Fazenda Pública,

TRYBUNAŁ (dziewiąta izba),

w składzie: E. Juhász, prezes izby, C. Vajda i K. Jürimäe (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: M. Bobek,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu Superfoz – Supermercados Lda przez R. Chinę Carvalheirę, advogado,

– [jak sprostowano postanowieniem z dnia 14 września 2017 r.] w imieniu rządu portugalskiego przez L. Ineza Fernandesa, M. Figueireda oraz A. Gameiro, działających w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez P. Němečkovą, M. Afonso oraz K. Skelly, działające w charakterze pełnomocników,

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

* Język postępowania: portugalski.

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 26 i 27 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt (Dz.U. 2004, L 165, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2004, L 191, s. 1), zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 652/2014 z dnia 15 maja 2014 r. (Dz.U. 2014, L 189, s. 1) (zwanego dalej „rozporządzeniem nr 882/2004"), jak również art. 107 TFUE i 108 TFUE oraz zasad równego traktowania, niedyskryminacji, wolnej konkurencji i wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu między Superfoz – Supermercados Lda (zwanym dalej „Superfozem") a Fazenda Pública (skarbem państwa, Portugalia) w przedmiocie zapłaty opłaty przeznaczonej na finansowanie kosztów związanych z wykonywaniem kontroli urzędowych w zakresie bezpieczeństwa żywności, ochrony i zdrowia zwierząt oraz roślin.

Ramy prawne

Prawo Unii

Rozporządzenie (WE) nr 178/2002

3 Rozporządzenie (WE) nr 178/2002 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 28 stycznia 2002 r. ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego, powołujące Europejski Urząd ds. Bezpieczeństwa Żywności oraz ustanawiające procedury w zakresie bezpieczeństwa żywności (Dz.U. 2002, L 31, s. 1), zmienione rozporządzeniem nr 652/2014 (zwane dalej „rozporządzeniem nr 178/2002") tworzy podstawy do zapewnienia wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów związanych z żywnością, ze szczególnym uwzględnieniem zróżnicowania podaży żywności.

4 Jak wynika z jego art. 1 ust. 1, celem tego rozporządzenia jest określenie wspólnych zasad i obowiązków, środków umożliwiających stworzenie solidnej bazy naukowej, skutecznych struktur i procedur organizacyjnych wspierających podejmowanie decyzji w sprawach bezpieczeństwa żywności i pasz.

Rozporządzenie nr 882/2004

5 Motywy 11 i 32 rozporządzenia nr 882/2004 przewidują:

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

[…]

(32) Należy zapewnić dostępność odpowiednich środków finansowych przeznaczonych na organizowanie kontroli urzędowych. Dlatego właściwe organy państw członkowskich powinny mieć możliwość nakładania opłat [lub] należności w celu pokrycia kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych. W ramach tego procesu właściwe organy państw członkowskich będą miały swobodę w ustalaniu opłat i należności jako kwoty ryczałtowe w oparciu o poniesione koszty oraz biorąc pod uwagę szczególną sytuację przedsiębiorstw […]”.

6 Artykuł 1 owej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot i zakres”, przewiduje w ust. 1 i 4:

„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 [zapobieganie zagrożeniom dla ludzi i zwierząt, mogącym wystąpić bezpośrednio bądź za pośrednictwem środowiska naturalnego, usuwanie takich zagrożeń lub ich ograniczanie do akceptowalnego poziomu],

oraz

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

[…]

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 nr 178/2002], oraz dla jakiejkolwiek odpowiedzialności cywilnej lub karnej wynikającej z naruszenia ich obowiązków”.

7 Artykuł 2 pkt 1 rozporządzenia nr 882/2004 definiuje „kontrolę urzędową” jako „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”.

8 Artykuł 3 tego samego rozporządzenia jest zatytułowany „Zobowiązania ogólne w odniesieniu do organizacji kontroli urzędowych”. Ustęp 3 tego artykułu stanowi:

„Kontrole urzędowe przeprowadza się na każdym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji pasz lub żywności oraz zwierząt i produktów zwierzęcych. Obejmują one kontrole przedsiębiorstw paszowych i żywnościowych, wykorzystania pasz i żywności, magazynowania pasz i żywności, wszelkich procesów, materiałów, substancji, działań lub czynności, łącznie z transportem stosowanym w odniesieniu do pasz lub żywności, oraz żywych zwierząt, wymagane do osiągnięcia celów niniejszego rozporządzenia”.

9 Rozporządzenie nr 882/2004 zawiera rozdział VI, zatytułowany „Finansowanie kontroli urzędowych”, w którym znajdują się między innymi art. 26 i 27 tego rozporządzenia. Artykuł 26 wskazanego rozporządzenia, zatytułowany „Zasada ogólna”, stanowi:

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

10 Artykuł 27 tego samego rozporządzenia, zatytułowany „Opłaty lub należności”, stanowi w ust. 1–4 oraz 10:

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

2. Jednakże w odniesieniu do działań określonych w załączniku IV sekcja A oraz załączniku V sekcja A państwa członkowskie zapewniają pobieranie opłat.

3. Bez uszczerbku dla ust. 4 i 6 opłaty pobrane w odniesieniu do szczególnych działań wymienionych w załączniku IV sekcja A oraz załączniku V sekcja A nie są niższe niż minimalne stawki określone w załączniku IV sekcja B oraz [w] załączniku V sekcja B […].

[…]

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

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

oraz

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

[…]

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

Prawo portugalskie

11 Opłata za bezpieczeństwo żywności plus (Taxa de Segurança Alimentar Mais, zwana dalej „TSAM”) została ustanowiona w drodze dekretu z mocą ustawy nr 119/2012 z dnia 15 czerwca 2012 r.

12 W preambule tego dekretu z mocą ustawy wskazano, że uregulowania Unii przewidują „obowiązek finansowania kosztów związanych z wykonywaniem kontroli urzędowych przez państwa członkowskie i przyznają im możliwość uzyskania odpowiednich środków finansowych w drodze ogólnego opodatkowania lub wprowadzenia specjalnych opłat lub należności obciążających podmioty gospodarcze” oraz że „[n]a podstawie tych przepisów zostały już ustanowione różne opłaty służące finansowaniu czynności weryfikacyjnych i kontrolnych, mające za punkt odniesienia koszty i wydatki dotyczące personelu, czyli wynagrodzenia, urządzenia, narzędzia, sprzęt, szkolenia, delegacje i związane z tym wydatki, w tym wydatki związane z pobieraniem i wysyłaniem próbek oraz z analizami w laboratorium”.

13 Artykuł 9 wspomnianego dekretu z mocą ustawy przewiduje:

„1 – Tytułem świadczenia wzajemnego za zapewnienie bezpieczeństwa i jakości żywności sklepy spożywcze, w których sprzedawane są towary pochodzenia zwierzęcego i roślinnego, świeże lub mrożone, przetworzone lub surowe, luzem lub opakowane wstępnie, są zobowiązane do zapłaty rocznej opłaty, której wysokość jest ustalana na kwotę od 5 do 8 EUR za metr kwadratowy powierzchni sprzedażnej sklepu w drodze rozporządzenia członków rządu odpowiedzialnych za finanse i rolnictwo.

2 – Z zapłaty opłaty przewidzianej w poprzednim ustępie są zwolnione sklepy o powierzchni sprzedażnej poniżej 2000 m^2 lub należące do mikroprzedsiębiorstw, pod warunkiem że: a) nie należą one do przedsiębiorstwa, które używa jednego lub więcej znaków firmowych i które dysponuje na szczeblu krajowym łączną powierzchnią sprzedażną wynoszącą co najmniej 6000 m^2; b) nie należą one do grupy, która dysponuje na szczeblu krajowym łączną powierzchnią sprzedażną wynoszącą co najmniej 6000 m^2.

3 – Do celów niniejszego uregulowania »sklep« oznacza miejsce, w którym jest prowadzony detaliczny handel żywnością, w tym sklepy mieszane, które są zdefiniowane w art. 4 ust. 1 dekretu z mocą ustawy nr 21/2009 z dnia 19 stycznia [2009 r.]”.

14 Rozporządzenie nr 215/2012 z dnia 17 lipca 2012 r. reguluje TSAM. Artykuł 3 ust. 3 lit. b) tego rozporządzenia przewiduje, że przewidziane w prawie krajowym zwolnienia z zapłaty tej opłaty nie mają zastosowania do sklepów, które „należą do grupy, która dysponuje na szczeblu krajowym łączną powierzchnią sprzedażną wynoszącą co najmniej à 6000 m^2”. Artykuł 3 ust. 5 owego rozporządzenia precyzuje, że „do celów stosowania ust. 3 lit. b) »grupa« jest zbiorem przedsiębiorstw, które, mimo że są odrębne prawnie, utrzymują między sobą relacje współzależności lub podporządkowania wynikające z używania tego samego znaku firmowego bądź praw lub uprawnień zgodnie z art. 4 lit. o) dekretu z mocą ustawy nr 21/2009 z dnia 19 stycznia [2009 r.]”.

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

15 Superfoz jest spółką, której działalność polega na komercyjnym prowadzeniu supermarketów i na dystrybucji żywności oraz towarów nieprzeznaczonych do spożycia, jak również na prowadzeniu stacji benzynowych i na zarządzaniu centrami handlowymi.

16 Superfoz używa znaku firmowego „Intermarché”. W postanowieniu odsyłającym uściślono jednak, że spółka ta jest osobą prawną odrębną zarówno od franchisingodawcy ITMI Portugal – Sociedade de Desenvolvimento e Investimento SA, jak i od innych przedsiębiorstw, które zawarły umowę franchisingu z tą ostatnią spółką i które używają tego samego znaku firmowego. Wspomniano również, że franchisingodawca ten nie ma udziału w kapitale zakładowym Superfozu, który by jej przyznawał uprawnienie do zarządzania lub administrowania tą spółką.

17 Pismem z dnia 1 lipca 2014 r. Direção Geral de Alimentação e Veterinária (dyrekcja generalna ds. żywienia i weterynarii, Portugalia) poinformowała Superfoz, że jest zobowiązany do zapłaty TSAM za rok 2014 w wysokości 10 274,25 EUR. Dyrekcja ta wyjaśniła, że zgodnie z przepisami prawa krajowego kwota ta wynika z zastosowania opłaty, której kwota została ustalona na 7 EUR za metr kwadratowy, do powierzchni sprzedażnej sklepu należącego do Superfozu, to jest 1467,75 metrów kwadratowych.

18 Superfoz kwestionuje przed sądem odsyłającym zgodność z prawem opinii, które doprowadziły do nałożenia na niego TSAM.

19 W odniesieniu do TSAM sąd odsyłający zauważył, że wspomniana opłata wpisuje się w ramy polityki ochrony łańcucha żywnościowego i zdrowia konsumentów, opartej na zasadzie odpowiedzialności podmiotów gospodarczych działających w dziedzinie bezpieczeństwa i jakości żywności. Owa opłata

służy finansowaniu funduszu zdrowia i bezpieczeństwa żywności plus (Fundo Sanitário e de Segurança Alimentar Mais), utworzonego w drodze dekretu z mocą ustawy nr 119/2012. Zdaniem sądu fundusz ten ma kompetencje do przeprowadzania jedynie kontroli przewidzianych w rozporządzeniu nr 882/2004.

20 Wskazuje on ponadto, że TSAM jest roczną opłatą, która stanowi świadczenie wzajemne za zapewnienie bezpieczeństwa i jakości żywności. Posiadacze sklepów, w których są sprzedawane towary pochodzenia zwierzęcego i roślinnego, są zobowiązani do zapłaty tej opłaty, zaś opłata ta jest obliczana poprzez zastosowanie kwoty jednostkowej ustalonej na 5–8 EUR za metr kwadratowy powierzchni sprzedażnej sklepu.

21 Sąd odsyłający podkreśla, że prawo krajowe przewiduje jednak odstępstwo od zapłaty wspomnianej opłaty w przypadku sklepów o powierzchni poniżej 2000 metrów kwadratowych lub należących do mikroprzedsiębiorstw, pod warunkiem że sklepy te nie należą do przedsiębiorstwa, które używa jednego lub więcej znaków firmowych i które dysponuje na szczeblu krajowym łączną powierzchnią sprzedaży wynoszącą co najmniej 6000 metrów kwadratowych, oraz że nie należą one do grupy, która dysponuje na szczeblu krajowym łączną powierzchnią sprzedażną wynoszącą co najmniej 6000 metrów kwadratowych. Według sądu odsyłającego Tribunal Constitucional (trybunał konstytucyjny, Portugalia) orzekł w tym względzie, że wspomniane odstępstwo nie jest sprzeczne z konstytucyjnym pojęciem równości.

22 Sąd odsyłający zastanawia się nad zgodnością TSAM z przepisami rozporządzenia nr 882/2004 oraz z zasadami prawa Unii, a w szczególności z zasadami równego traktowania, niedyskryminacji i wolnej konkurencji.

23 W pierwszej kolejności sąd ten zadaje sobie pytanie, czy owa opłata jest zgodna z art. 27 ust. 10 rozporządzenia nr 882/2004, jako że po pierwsze, wydatki związane z kontrolami przewidzianymi w tym rozporządzeniu są pokrywane z innych opłat, oraz po drugie, TSAM dotyczy jedynie sklepów spożywczych, na których ciążą obowiązki i zadania przewidziane w przepisach rozporządzenia nr 178/2002 i rozporządzenia nr 882/2004.

24 W drugiej kolejności ów sąd ma wątpliwości co do zgodności TSAM z zasadą równego traktowania, jako że opłata ta ciąży tylko na niektórych sklepach spożywczych.

25 W trzeciej kolejności sąd ten uważa, że zasada równoważności przewidziana w rozporządzeniu nr 882/2004 wymaga, by opłata taka jak TSAM była przeznaczana na finansowanie świadczenia administracyjnego, które zostaje bezpośrednio wywołane przez zobowiązanego do zapłaty lub które jest bezpośrednio spełniane na jego rzecz, co nie ma miejsca w przypadku TSAM. Zdarzeniem powodującym powstanie obowiązku zapłaty tej opłaty jest bowiem fakt posiadania sklepów spożywczych niepodlegających zwolnieniu z tejże opłaty.

26 W czwartej kolejności sąd odsyłający ma wątpliwości co do kwestii, czy TSAM narusza wolność prowadzenia działalności gospodarczej i odpowiadający jej obowiązek neutralności gospodarczej państw członkowskich, w związku z tym że opłata ta może spowodować zakłócenia konkurencji w dziedzinie handlu żywnością, między innymi poprzez podatkowe uprzywilejowanie przedsiębiorstw, które nie uiszczają tej opłaty.

27 W takich okolicznościach Tribunal Administrativo e Fiscal de Coimbra (sąd administracyjny i podatkowy w Coimbrze, Portugalia) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 27 ust. 10 rozporządzenia nr 882/2004 lub jakikolwiek inny przepis względnie ogólną zasadę prawa Unii Europejskiej podlegające zdaniem Trybunału zastosowaniu należy interpretować w ten sposób, że nie jest z nimi zgodny przepis prawa krajowego, na mocy którego wprowadzono

opłatę do celów finansowania urzędowych kontroli w dziedzinie bezpieczeństwa żywności podlegającą zapłacie jedynie przez posiadaczy detalicznych sklepów spożywczych lub mieszanych, przy czym owa opłata nie jest związana z konkretnymi urzędowymi kontrolami wywołanymi przez zobowiązanych do zapłaty lub wykonywanymi z korzyścią dla nich?

2) Czy na pytanie to należałoby odpowiedzieć odmiennie, gdyby w miejsce opłaty wprowadzono wkład finansowy na rzecz organu administracji, świadczony przez tych samych zobowiązanych do zapłaty, służący pokryciu kosztów w związku z kontrolami jakości artykułów spożywczych, jednak z jedynym celem polegającym na rozszerzeniu odpowiedzialności za finansowanie owych kontroli na wszystkie podmioty gospodarcze uczestniczące w łańcuchu obrotu żywnością?

3) Czy zwolnienie określonych podmiotów gospodarczych z [TSAM], ciążącej jedynie na określonych detalicznych sklepach spożywczych lub mieszanych (w szczególności na dużych detalicznych sklepach spożywczych), służącej do celów finansowania kosztów urzędowych kontroli w dziedzinie bezpieczeństwa żywności, ochrony i zdrowia zwierząt oraz ochrony i zdrowia roślin stanowi pomoc państwa niezgodną z rynkiem wewnętrznym na podstawie art. 107 ust. 1 TFUE, jako że poprzez korzystne traktowanie niektórych przedsiębiorstw lub gałęzi produkcji zakłóca konkurencję lub zagraża jej zakłóceniu, lub czy owo zwolnienie z opłaty stanowi co najmniej element pomocy państwa podlegającej zgłoszeniu Komisji Europejskiej na podstawie art. 108 ust. 3 TFUE?

4) Czy zasady Unii Europejskiej, w szczególności zasady równości, niedyskryminacji, konkurencji (włącznie z zakazem odwrotnej dyskryminacji) oraz wolność prowadzenia działalności gospodarczej stoją na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który:
   a) zobowiązuje do zapłaty opłaty jedynie duże detaliczne sklepy spożywcze?
   b) wyłącza z obowiązku zapłaty opłaty sklepy lub mikroprzedsiębiorstwa o powierzchni sprzedażnej poniżej 2000 m^2, które nie należą do grupy względnie do przedsiębiorstwa używającego jednego lub więcej znaków firmowych i posiadającego na szczeblu krajowym łączną powierzchnię sprzedaży wynoszącą co najmniej 6000 m^2?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytań pierwszego i drugiego

28 Na podstawie utrwalonego orzecznictwa Trybunału okoliczność, że sąd odsyłający zadał pytanie, powołując się jedynie na określone przepisy prawa Unii, nie stoi na przeszkodzie temu, by Trybunał przekazał temu sądowi wszelkie wskazówki dotyczące wykładni, które mogą być pomocne w rozstrzygnięciu rozpatrywanej przez niego sprawy, niezależnie od tego, czy sąd ten powołał się na nie w treści pytań. W tym względzie do Trybunału należy wyprowadzenie z całości informacji przedstawionych przez sąd krajowy, a w szczególności z uzasadnienia postanowienia odsyłającego, elementów prawa Unii, które wymagają wykładni w świetle przedmiotu sporu (zob. w szczególności wyrok z dnia 7 marca 2017 r., X i Y, C-638/16 PPU, EU:C:2017:173, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo).

29 W takich okolicznościach należy zrozumieć, że w drodze pytań pierwszego i drugiego, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający pragnie zasadniczo dowiedzieć się, czy art. 26 i 27 rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie nałożeniu opłaty takiej jak ta będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym jedynie na detaliczne sklepy spożywcze, w sytuacji gdy przychody z tej opłaty nie służą konkretnie finansowaniu kontroli urzędowych, które zostały wywołane przez zobowiązanych do zapłaty tej opłaty lub są wykonywane z korzyścią dla nich.

30 Zgodnie z art. 3 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 te kontrole urzędowe są przeprowadzane na dowolnym etapie produkcji, przetwarzania i dystrybucji danych środków spożywczych. Obejmują one zatem między innymi kontrole przedsiębiorstw sektora spożywczego wymagane w celu osiągnięcia celów przyświecających temu rozporządzeniu.

31 Z motywów 11 i 32 wspomnianego rozporządzenia wynika, że właściwe organy państw członkowskich, aby prawidłowo wypełnić swoje zobowiązania, powinny dysponować dostateczną liczbą wykwalifikowanych i doświadczonych pracowników oraz posiadać odpowiednie urządzenia i sprzęt. W tym celu państwa członkowskie powinny być w stanie dysponować odpowiednimi środkami finansowymi w celu organizowania kontroli.

32 Zgodnie z art. 26 rozporządzenia nr 882/2004 państwa członkowskie zapewniają odpowiednie środki finansowe w celu zagwarantowania niezbędnego personelu oraz innych środków na kontrole urzędowe, osiągnięte wszelkimi sposobami uznanymi za właściwe, w tym poprzez ogólne opodatkowanie lub poprzez ustanowienie opłat lub należności.

33 Artykuł 27 owego rozporządzenia odnosi się konkretnie do opłat i należności. Zgodnie z jego ust. 1 państwa członkowskie mogą pobierać takie opłaty lub należności wyłącznie w celu „pokryci[a] kosztów poniesionych w ramach kontroli urzędowych". A zatem opłaty lub należności przewidziane w tym artykule mogą być przeznaczone tylko na pokrycie kosztów obciążających państwa członkowskie, wynikających rzeczywiście z prowadzenia kontroli w przedsiębiorstwach sektora spożywczego (zob. podobnie wyrok z dnia 17 marca 2016 r., Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, pkt 39).

34 Zgodnie z brzmieniem art. 26 rozporządzenia nr 882/2004, interpretowanego w świetle motywu 32 tego rozporządzenia, państwa członkowskie dysponują szerokim zakresem uznania w celu udostępnienia, w szczególności w ramach ich ogólnego opodatkowania, odpowiednich środków finansowych, aby mieć do dyspozycji pracowników i inne zasoby na potrzeby kontroli urzędowych. Natomiast zakres tego uznania podlega zharmonizowanym normom przewidzianym w art. 27 rozporządzenia nr 882/2004, gdy państwa członkowskie decydują się nałożyć na podmioty gospodarcze opłaty lub należności, o których mowa w tym artykule (zob. podobnie wyrok z dnia 17 marca 2016 r., Kødbranchens Fællesråd, C-112/15, EU:C:2016:185, pkt 31, 32).

35 Jeśli chodzi o kwalifikację TSAM, w świetle art. 26 i 27 rozporządzenia nr 882/2004 z informacji przedstawionych Trybunałowi wynika, że – z zastrzeżeniem zweryfikowania tej informacji przez sąd odsyłający – opłata ta nie została ustanowiona jako należność lub opłata w ramach stosowania art. 27 tego rozporządzenia, lecz wchodzi w zakres innych środków finansowych, które państwo członkowskie może udostępnić na podstawie art. 26 owego rozporządzenia.

36 Jak bowiem Komisja podkreśliła w swoich uwagach, zdarzeniem powodującym powstanie obowiązku zapłaty tej opłaty jest fakt posiadania sklepu o określonej powierzchni, a nie – jak ma to miejsce w przypadku zdarzenia powodującego powstanie obowiązku zapłaty należności lub opłaty w rozumieniu art. 27 rozporządzenia nr 882/2204 – wykonanie kontroli urzędowych, które byłyby konkretnie przeprowadzane w sklepach spożywczych zobowiązanych do zapłaty tej opłaty.

37 W powyższym względzie zgodnie z art. 9 dekretu z mocą ustawy nr 119/2012 TSAM stanowi „świadczenie wzajemne za zapewnienie bezpieczeństwa i jakości żywności". Ponadto z informacji przedstawionych przez sąd odsyłający wynika, że celem tej opłaty jest obciążenie sklepów spożywczych ogólnymi kosztami związanymi z organizowaniem kontroli urzędowych, jako że sklepy te korzystają z kontroli przeprowadzonych na wcześniejszym etapie łańcucha produkcji żywności.

38 Co więcej, wpływy z TSAM służą do finansowania funduszu zdrowia i bezpieczeństwa żywności plus, w którym są gromadzone wszystkie przychody przeznaczone na finansowanie kosztów związanych z wykonywaniem kontroli urzędowych w dziedzinie bezpieczeństwa żywności. Nie istnieje zatem żaden bezpośredni związek między tą opłatą a wydatkami, których pokryciu ona służy.

39 W świetle powyższych rozważań rozporządzenie nr 882/2004 nie stoi na przeszkodzie temu, by zgodnie z art. 26 tego rozporządzenia państwo członkowskie ustanowiło opłatę taką jak TSAM, z której wpływy służą pokryciu kosztów ogólnych związanych z organizowaniem kontroli urzędowych, a nie kosztów rzeczywiście spowodowanych kontrolami urzędowymi, których przedmiotem lub beneficjentem są sklepy spożywcze zobowiązane do zapłaty tej opłaty.

40 Takiego wniosku nie podważa argument, zgodnie z którym podmioty prowadzące przedsiębiorstwa spożywcze miałyby podlegać obowiązkom autokontroli na podstawie rozporządzenia nr 178/2002.

41 Artykuł 1 ust. 4 rozporządzenia nr 882/2004 przewiduje bowiem, że wykonywanie kontroli urzędowych na podstawie tego rozporządzenia pozostaje bez uszczerbku dla pierwotnej odpowiedzialności prawnej podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa paszowe i żywnościowe za zapewnienie bezpieczeństwa pasz i żywności, jak ustanowiono w rozporządzeniu nr 178/2002, oraz dla jakiejkolwiek odpowiedzialności cywilnej lub karnej wynikającej z naruszenia ich obowiązków.

42 Z powyższego wynika, że prawodawca Unii uznał, że obok kontroli wynikających z odpowiedzialności podmiotów prowadzących przedsiębiorstwa, o których mowa, kontrole urzędowe są niezbędne do osiągnięcia celów przyświecających rozporządzeniu nr 882/2004.

43 W świetle całości powyższych rozważań na pytania pierwsze i drugie należy odpowiedzieć, że art. 26 i 27 rozporządzenia nr 882/2004 należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie nałożeniu opłaty takiej jak ta będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym jedynie na detaliczne sklepy spożywcze, w sytuacji gdy przychody z tej opłaty nie służą konkretnie finansowaniu kontroli urzędowych, które zostały wywołane przez zobowiązanych do zapłaty tej opłaty lub są wykonywane z korzyścią dla nich.

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego

44 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE współpracy między Trybunałem a sądami krajowymi konieczność dokonania użytecznej dla sądu krajowego wykładni prawa Unii wymaga, aby dokładnie określił on ramy faktyczne i prawne stawianych pytań lub przynajmniej aby wyjaśnił założenia faktyczne, na których pytania te są oparte. Trybunał jest bowiem jedynie uprawniony do orzekania w przedmiocie wykładni aktu prawa Unii na podstawie okoliczności faktycznych, które zostały mu wskazane przez sąd krajowy (postanowienie z dnia 4 maja 2017 r., Svobodová, C-653/16, niepublikowane, EU:C:2017:371, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).

45 Owe wymogi dotyczące zawartości wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym są wyraźnie zawarte w art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, zgodnie z którym każdy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zawiera między innymi „zwięzłe omówienie przedmiotu sporu oraz istotnych okoliczności faktycznych sprawy, jakie ustalił sąd odsyłający, lub co najmniej wskazanie okoliczności faktycznych, na jakich oparte są pytania" oraz „omówienie powodów, dla których sąd odsyłający rozpatruje kwestię wykładni lub ważności określonych przepisów prawa Unii Europejskiej, jak również związku, jaki dostrzega on między tymi przepisami a uregulowaniami krajowymi, które znajdują zastosowanie w postępowaniu głównym".

46 W pierwszej kolejności w drodze pytania trzeciego sąd odsyłający chciałby się zasadniczo dowiedzieć, czy art. 107 ust. 1 TFUE i art. 108 ust. 3 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie pobieraniu opłaty takiej jak TSAM, z której zwolnione są detaliczne sklepy spożywcze o małej powierzchni.

47 Nawet przy założeniu, że zwolnienie podatkowe na rzecz określonych przedsiębiorstw stanowi środek pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, ewentualna niezgodność z prawem pomocy nie może mieć wpływu na zgodność z prawem opłaty, z której przedsiębiorstwa te są zwolnione. W tym

względzie Trybunał orzekł już, że podmioty zobowiązane do zapłaty opłaty nie mogą, w celu uniknięcia zapłaty tej opłaty, powoływać się na okoliczność, iż zwolnienie z tej opłaty, z którego korzystają inne przedsiębiorstwa, stanowi pomoc państwa (zob. podobnie wyrok z dnia 27 października 2005 r., Distribution Casino France i in., od C-266/04 do C-270/04, C-276/04 i od C-321/04 do C-325/04, EU:C:2005:657, pkt 42, 43, a także przytoczone tam orzecznictwo).

48 Ponadto postanowienie odsyłające nie zawiera żadnej wskazówki, z której można by wywnioskować, że jakkolwiek Superfoz nie może odnieść korzyści z ewentualnego naruszenia art. 107 TFUE i art. 108 ust. 3 TFUE, to odpowiedź na trzecie pytanie prejudycjalne jest jednak niezbędna, by sąd odsyłający mógł rozstrzygnąć zawisły przed nim spór.

49 W takich okolicznościach nie wydaje się, by pytanie trzecie miało związek z przedmiotem sporu w postępowaniu głównym.

50 W drugiej kolejności – pytanie czwarte dotyczy zasad równego traktowania, niedyskryminacji, wolnej konkurencji i wolności prowadzenia działalności gospodarczej.

51 Sąd odsyłający ogranicza się do stwierdzenia, że można mieć wątpliwości co do zgodności TSAM z tymi zasadami, nie podając jednak powodów leżących u podstaw swych wątpliwości. W szczególności postanowienie odsyłające nie dostarcza żadnych informacji, które pozwoliłyby ocenić porównywalność sytuacji podmiotów gospodarczych, które są zobowiązane do zapłaty TSAM, z sytuacją podmiotów gospodarczych, które są zwolnione z tej opłaty. Ponadto ewentualna różnica w traktowaniu może zostać uzasadniona odpowiednimi powodami dopuszczonymi w orzecznictwie Trybunału, lecz również w tym względzie postanowienie odsyłające nie zawiera żadnych informacji. Należy zatem stwierdzić, że postanowienie odsyłające w oczywisty sposób nie czyni zadość wymogom przypomnianym w pkt 45 niniejszego wyroku.

52 W związku z powyższym pytania trzecie i czwarte są niedopuszczalne.

W przedmiocie kosztów

53 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 (dziewiąta izba) orzeka, co następuje:

Artykuły 26 i 27 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, zmienionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 652/2014 z dnia 15 maja 2014 r., należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie nałożeniu opłaty takiej jak ta będąca przedmiotem sporu w postępowaniu głównym jedynie na detaliczne sklepy spożywcze, w sytuacji gdy przychody z tej opłaty nie służą konkretnie finansowaniu kontroli urzędowych, które zostały wywołane przez zobowiązanych do zapłaty tej opłaty lub są wykonywane z korzyścią dla nich.

Podpisy