Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
EVGENIEGO TANCHEVA
przedstawiona w dniu 11 lutego 2021 r.[1]

Sprawa C-579/19

R (na wniosek Association of Independent Meat Suppliers i in.)
przeciwko
Food Standards Agency

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Supreme Court of the United Kingdom (sąd najwyższy Zjednoczonego Królestwa)]

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (WE) nr 854/2004 – Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 – Urzędowe kontrole w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego – Prawo do kontroli sądowej decyzji urzędowego lekarza weterynarii – Zasady równoważności i skuteczności – Artykuł 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

I. Wprowadzenie

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Supreme Court of the United Kingdom (sąd najwyższy Zjednoczonego Królestwa) zasadniczo odnosi się do wykładni art. 5 ust. 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[2] oraz art. 54 ust. 3 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[3]. Artykuł 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 dotyczy stosowania przez urzędowych lekarzy weterynarii znaków jakości zdrowotnej w przypadku uznania mięsa za zdatne do spożycia przez ludzi, natomiast art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 dotyczy informacji o prawie do odwoływania się od decyzji podejmowanych przez właściwe organy państw członkowskich w wyniku takich urzędowych kontroli.

[1] Język oryginału: angielski.
[2] Dz.U. 2004, L 139, s. 206.
[3] Dz.U. 2004, L 165, s. 1.

2. Rozporządzenia nr 854/2004 i nr 882/2004 tworzą część ram prawnych regulujących bezpieczeństwo żywności w Unii Europejskiej [4]. W ujęciu ogólnym w rozporządzeniach tych określono zharmonizowane zasady dotyczące urzędowych kontroli przeprowadzanych przez właściwe organy państw członkowskich w celu zapewnienia, aby podmioty prowadzące przedsiębiorstwo spożywcze wypełniały swoje obowiązki wynikające z prawa Unii. W tym kontekście urzędowi lekarze weterynarii to osoby o szczególnych kwalifikacjach, które z pomocą pracowników pomocniczych wykonują w imieniu tych organów zadania w ramach systemu urzędowych kontroli dotyczących mięsa.

3. W niniejszej sprawie zwrócono się do Trybunału o rozstrzygnięcie, co wynika z „prawa do odwołania się od decyzji podjętej przez właściwe organy w wyniku kontroli urzędowych" określonego w motywie 43 rozporządzenia nr 882/2004 i szczegółowo omówionego w art. 54 ust. 3 tego rozporządzenia.

4. Po pierwsze, sąd odsyłający zwraca się z pytaniem o zgodność z rozporządzeniami nr 854/2004 i nr 882/2004 systemu prawnego istniejącego w Zjednoczonym Królestwie przed wejściem w życie owych rozporządzeń, mianowicie art. 9 Food Safety Act 1990 [brytyjskiej ustawy o bezpieczeństwie żywności z 1990 r. (zwanej dalej „ustawą z 1990 r.")] [5]. Sąd odsyłający podniósł tę kwestię w kontekście sporu między skarżącymi w postępowaniu głównym, Cleveland Meat Company (zwaną dalej „CMC") i Association of Independent Meat Suppliers, a stroną przeciwną, Food Standards Agency (zwaną dalej „FSA"), dotyczącego ustalenia, która dostępna w prawie krajowym ścieżka sądowej oceny decyzji podjętej przez urzędowego lekarza weterynarii o odmowie zastosowania znaku jakości zdrowotnej w odniesieniu do mięsa uznanego za niezdatne do spożycia przez ludzi jest zgodna z prawem Unii. Czy art. 9 ustawy z 1990 r., przewidujący procedurę przed sędzią pokoju rozstrzygającym co do istoty sprawy, jest jedyną ścieżką spełniającą wymogi opisanego wyżej prawa do odwołania się przewidzianego w prawie Unii, jak twierdzą skarżący, czy też jest to wniosek o kontrolę sądową na mocy prawa Zjednoczonego Królestwa (zwany dalej „wnioskiem o kontrolę sądową"), stanowiący postępowanie przed sądem, które nie obejmuje kontroli co do istoty sprawy, stanowi skuteczny i odpowiedni środek służący egzekwowaniu wymogów bezpieczeństwa żywności wynikających z rozporządzeń nr 854/2004 i nr 882/2004, w szczególności odmowy zastosowania znaku jakości zdrowotnej przez urzędowego lekarza weterynarii, jak twierdzi FSA? Pytanie to nieuchronnie wiąże się z uwzględnieniem orzecznictwa Trybunału dotyczącego autonomii proceduralnej państw członkowskich w zakresie ustanawiania przepisów regulujących działania służące ochronie praw Unii, z zastrzeżeniem zasad równoważności i skuteczności oraz prawa do skutecznego środka prawnego zagwarantowanego w art. 47 akapit pierwszy Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej „kartą").

5. Po drugie, sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy w celu spełnienia wymogów przewidzianych w tych rozporządzeniach i bardziej ogólnie w prawie Unii rozporządzenie nr 882/2004 przewiduje prawo do odwołania się od decyzji urzędowego lekarza weterynarii w sprawie odmowy zastosowania znaku jakości zdrowotnej na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004,

[4] Ramy te obejmują także: 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); 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, s. 1); rozporządzenie (WE) nr 853/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego (Dz.U. 2004, L 139, s. 55); oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z dnia 21 października 2009 r. określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (Dz.U. 2009, L 300, s. 1). Zobacz także pkt 39-43 niniejszej opinii.

[5] UK Public General Acts 1990 rozdz. 16.

obejmujące kontrolę sądową co do istoty sprawy. Także odpowiedź na to pytanie możliwa jest jedynie w świetle właściwego orzecznictwa Trybunału dotyczącego art. 47 akapit pierwszy karty, ponieważ odnosi się ono do zakresu kontroli sądowej.

6. Niniejsza sprawa porusza zatem nowe kwestie dotyczące skutecznej ochrony sądowej podmiotów prywatnych w unijnym prawie żywnościowym oraz związku między rozporządzeniami nr 854/2004 i nr 882/2004 w tym względzie. Ma ona również potencjalnie szersze konsekwencje dla rozwoju orzecznictwa Trybunału w zakresie sądowej kontroli decyzji administracyjnych wydawanych przez sądy krajowe na podstawie art. 47 karty.

II. Ramy prawne

7. Artykuł 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 stanowi:

„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".

8. Zgodnie z motywem 43 rozporządzenia nr 882/2004:

„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".

9. Artykuł 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 stanowi:

„Właściwy organ dostarcza danemu podmiotowi gospodarczemu lub przedstawicielowi:

a) pisemne powiadomienie [o] 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".

III. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

10. W dniu 11 września 2014 r. CMC kupiła żywego byka za kwotę około 1400 GBP (około 1700 EUR). Byk został zakwalifikowany jako nadający się do uboju przez urzędowego lekarza weterynarii przy rzeźni CMC. Badanie poubojowe zarówno tuszy, jak i podrobów, zostało przeprowadzone przez pracownika pomocniczego zwanego inspektorem ds. higieny mięsa, który stwierdził występowanie trzech ropni w narządach wewnętrznych[6]. Później tego samego dnia urzędowy lekarz weterynarii zbadał tuszę i po rozmowie z inspektorem ds. higieny mięsa uznał,

[6] Jak wynika z postanowienia odsyłającego, pojęcie tuszy (carcass) stosuje się zgodnie z definicją tuszy (carcase) w pkt 1.9 załącznika I do rozporządzenia nr 853/2004 oznaczającą „cały korpus ubitego zwierzęcia po wypatroszeniu", natomiast przez „podroby", zgodnie z pkt 1.11 tego rozporządzenia, rozumie się „świeże mięso inne niż mięso tuszy, w tym wnętrzności i krew".

że mięso nie nadaje się do spożycia przez ludzi, ponieważ w związku wystąpieniem ropni istniało podejrzenie ropnicy, będącej formą zakażenia krwi [7]. Wobec tego urzędowy lekarz weterynarii nie zastosował znaku jakości zdrowotnej w odniesieniu do tuszy, który potwierdzałby jej zdatność do spożycia przez ludzi. W konsekwencji CMC nie była uprawniona do sprzedaży tuszy na mocy art. 19 Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 [rozporządzenia w sprawie bezpieczeństwa i higieny żywności (Anglia) z 2013 r.] [8].

11. CMC skonsultowała się z innym lekarzem weterynarii i zakwestionowała opinię urzędowego lekarza weterynarii. Podniosła ona, że w przypadku sporu i jej odmowy dobrowolnego wydania tuszy urzędowy lekarz weterynarii będzie zmuszony dokonać zajęcia tuszy na podstawie art. 9 ustawy z 1990 r. i skierować sprawę do sądu pokoju w celu ustalenia, czy tusza jest niezdatna do spożycia. FSA, która jest właściwym organem do celów przepisów prawa Unii i krajowych przepisów dotyczących bezpieczeństwa żywności, odpowiedzialnym za urzędowe kontrole w rzeźniach, stwierdziła, że nie ma potrzeby przeprowadzania takiej procedury oraz że w związku z uznaniem przez urzędowego lekarza weterynarii, iż tusza nie nadaje się do spożycia przez ludzi, powinna ona zostać usunięta jako produkt uboczny pochodzenia zwierzęcego.

12. W dniu 23 września 2014 r. urzędowy lekarz weterynarii, działając w imieniu FSA, doręczył CMC zawiadomienie, nakładając na CMC wymóg usunięcia 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.] [9] i rozporządzeniem nr 1069/2009. W owym zawiadomieniu wskazano: „Niniejsza decyzja podlega zaskarżeniu do sądu. Skargę wnosi się niezwłocznie, co do zasady w terminie trzech miesięcy od dnia, w którym po raz pierwszy wystąpiły przesłanki do jej wniesienia”.

13. CMC i Association of Independent Meat Suppliers (zwane dalej łącznie „skarżącymi”) 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 stanowiska FSA w przedmiocie braku konieczności zastosowania procedury określonej 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 w sprawie zdatności mięsa do spożycia. Postępowanie nie doprowadziło do uwzględnienia żądania przed tym sądem [10] ani przed Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [sądem apelacyjnym (Anglia i Walia) (wydziałem cywilnym) (Zjednoczone Królestwo)] [11], wobec czego skarżący odwołali się Supreme Court of the United Kingdom (sądu najwyższego Zjednoczonego Królestwa).

14. Sąd odsyłający wskazał między innymi, że procedura określona w art. 9 ustawy z 1990 r. nie jest uregulowana jako odwołanie od decyzji urzędowego lekarza weterynarii w sprawie zdatności mięsa do spożycia przez ludzi W ramach tej procedury, jeżeli upoważniony urzędnik organu ds. bezpieczeństwa żywności lub organu wykonawczego takiego jak FSA uzna, że żywność przeznaczona do spożycia przez ludzi nie spełnia wymogów bezpieczeństwa żywności, może on

[7] Ropnica to zakażenie krwi (posocznica) spowodowane rozprzestrzenianiem się w krwiobiegu bakterii ropotwórczych uwalnianych z ropnia.

[8] UK Statutory Instruments 2013/2996. Jak wynika z informacji przedłożonych Trybunałowi, przepisy te przewidują wykonanie i egzekwowanie w Anglii rozporządzeń nr 178/2002, nr 852/2004, nr 853/2004 i nr 854/2004.

[9] UK Statutory Instruments 2013/2952.

[10] R (na wniosek Association of Independent Meat Suppliers, Cleveland Meat Company Ltd) przeciwko Food Standards Agency [2015] EWHC 1896 (Admin).

[11] R (na wniosek Association of Independent Meat Suppliers & Anor) przeciwko Food Standards Agency [2017] EWCA Civ 431.

dokonać zajęcia żywności i usunąć ją w celu przekazania sprawy do rozstrzygnięcia przez sędziego pokoju, którym może być sędzia niezawodowy (lay magistrate) albo zawodowy sędzia rejonowy, który będzie właściwy miejscowo ze względu na położenie rzeźni i stale dyspozycyjny. W razie uznania przez sędziego pokoju w oparciu o odpowiedni – w jego ocenie - materiał dowodowy, że żywność nie spełnia wymogów bezpieczeństwa żywności, sędzia pokoju uznaje żywność za niezdatną do spożycia i zarządza jej utylizację na koszt właściciela, jeżeli natomiast w ocenie sędziego pokoju brak jest przesłanek do uznania żywności za niezdatną do spożycia, właściwy organ ma obowiązek zrekompensować właścicielowi ewentualną utratę wartości żywności wynikającą z działania urzędnika.

15. W tym względzie sąd odsyłający wskazał, że zdaniem skarżących procedura określona w art. 9 ustawy z 1990 r., która jest częścią prawa Zjednoczonego Królestwa od XIX w. i nadal funkcjonuje w ramach unijnego systemu bezpieczeństwa żywności, przewiduje zarówno tryb wykonania decyzji urzędowego lekarza weterynarii w sprawie zdatności mięsa do spożycia przez ludzi, jak i środki, za pomocą których podmioty gospodarcze mogą poddać taką decyzję kontroli sądowej i zwrócić się do sądu pokoju o rozstrzygnięcie, czy tusza rzeczywiście spełnia wymogi bezpieczeństwa żywności. Skarżący przyjmują, że sąd pokoju nie może zobowiązać urzędowego lekarza weterynarii do stosowania znaku jakości zdrowotnej, ale twierdzi, że od urzędowego lekarza weterynarii można oczekiwać respektowania rozstrzygnięcia i odpowiednio zastosowania znaku jakości zdrowotnej, jak również, że możliwe jest przyznanie odszkodowania. Z drugiej strony FSA nie zgadza się z tym, by omawiana procedura była odpowiednia, a tym bardziej obowiązkowa, w celu rozstrzygnięcia sporu w przedmiocie tego, czy tusza nadaje się do spożycia przez ludzi, ponieważ sąd pokoju nie jest właściwy do zobowiązania urzędowego lekarza weterynarii do opatrzenia znakiem jakości zdrowotnej, a do jego właściwości należy wyłącznie nakazanie usunięcia tuszy, której nie opatrzono takim znakiem. Sąd odsyłający zwrócił się do Trybunału o przyjęcie, że interpretacja skarżących jest poprawna oraz że do właściwości sądu pokoju należy wydawanie orzeczeń, które mogą skutkować zasądzeniem odszkodowania, jeżeli sąd ten uzna, że tuszę należało opatrzyć znakiem jakości zdrowotnej.

16. Sąd odsyłający zauważył ponadto, że podmiot prowadzący rzeźnię, taki jak CMS, mógłby wnieść o kontrolę sądową, by zaskarżyć decyzję urzędowego lekarza weterynarii stwierdzającą, że mięso jest niezdatne do spożycia przez ludzi, a tym samym odmawiającą przyznania znaku jakości zdrowotnej lub uchylającą nakaz usunięcia, taki jak doręczony CMC w dniu 23 września 2014 r., o którym mowa w pkt 12 niniejszej opinii. W ramach tego postępowania sąd może uchylić taką decyzję na każdej podstawie, która czyni tę decyzję niezgodną z prawem, w tym jeżeli urzędowy lekarz weterynarii działał w niewłaściwym celu, nie przeprowadził właściwej analizy prawnej lub jeżeli wyda decyzję, która jest nieracjonalna lub nie ma wystarczających podstaw dowodowych. Ponadto sąd niekiedy przeprowadza dowody z zeznań i wydaje nakazy podjęcia działania przez organ, a także może zasądzać odszkodowanie z tytułu naruszenia praw chronionych europejską konwencją praw człowieka (zwaną dalej „EKPC"). Jednakże sąd odsyłający zauważył, że wniosek o kontrolę sądową nie jest środkiem zaskarżenia co do istoty tej decyzji.

17. W tych okolicznościach Supreme Court of the United Kingdom (sąd najwyższy Zjednoczonego Królestwa) postanowił zawiesić postępowanie główne i skierować do Trybunału Sprawiedliwości następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy rozporządzenia nr 854/2004 i nr 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 (WE) 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?".

IV. Postępowanie przed Trybunałem

18. Skarżący, Zjednoczone Królestwo i Komisja Europejska przedstawili Trybunałowi swoje uwagi na piśmie. Strony te odpowiedziały również na pytania pisemne skierowane do nich przez Trybunał.

19. W czasie, gdy sprawa ta zawisła przed Trybunałem, Zjednoczone Królestwo opuściło Unię Europejską w dniu 31 stycznia 2020 r. Zgodnie z art. 86 ust. 2 Umowy o wystąpieniu Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej z Unii Europejskiej i Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej[12] Trybunał pozostaje właściwy do wydawania orzeczeń w trybie prejudycjalnym na wnioski sądów Zjednoczonego Królestwa złożone przed zakończeniem okresu przejściowego, który, jak określono w art. 126 tej umowy, zasadniczo przypada na dzień 31 grudnia 2020 r. Ponadto zgodnie z art. 89 ust. 1 tej umowy wyrok Trybunału, wydany przed zakończeniem okresu przejściowego, jak również w późniejszym terminie, będzie miał w całości moc wiążącą w odniesieniu do Zjednoczonego Królestwa i w Zjednoczonym Królestwie.

20. W związku z tym, biorąc pod uwagę, że niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożono w dniu 31 lipca 2019 r., Trybunał zachowuje właściwość do orzekania w przedmiocie tego wniosku, a Supreme Court of the United Kingdom (sąd najwyższy Zjednoczonego Królestwa) jest związany wyrokiem, który zostanie wydany przez Trybunał w niniejszym postępowaniu.

V. Streszczenie uwag stron

21. Skarżący podnoszą, że na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi przeczącej, ponieważ rozporządzenia nr 854/2004 i nr 882/2004 nie stoją na przeszkodzie procedurze takiej jak ta przewidziana w art. 9 ustawy z 1990 r. Twierdzą oni, że okoliczność, iż zgodnie z art. 5 rozporządzenia nr 854/2004 w związku z załącznikiem I do tego rozporządzenia urzędowy lekarz weterynarii podejmuje decyzje dotyczące znakowania zdrowotnego mięsa w oparciu o swoje wykształcenie i kwalifikacje, nie stoi na przeszkodzie skutecznej kontroli sądowej tych decyzji co do istoty. Brzmienie tego przepisu w żadnym wypadku nie wyklucza bowiem prawa do zaskarżenia tych decyzji w ramach procedur krajowych.

22. Skarżący twierdzą, że na pytanie drugie należy udzielić odpowiedzi tego rodzaju, że rozporządzenie nr 882/2004 przyznaje prawo do odwołania się od decyzji 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, oraz że w ramach kontroli tej decyzji co do istoty sąd rozpatrujący skargę powinien przeprowadzić pełny przegląd wszystkich istotnych kwestii faktycznych i prawnych związanych z tą decyzją oraz rozstrzygnąć sprawę co do istoty i na

[12] Dz.U. 2020, L 29, s. 7. Zgodnie z art. 86 ust. 3 tej umowy wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym uznaje się za złożone w dniu wpisania do rejestru dokumentu wszczynającego postępowanie przez Sekretariat Trybunału. W niniejszej sprawie wniosek został wpisany do rejestru przez Sekretariat Trybunału w dniu 31 lipca 2019 r.

podstawie dowodów, w tym powołanych przez każdą ze stron dowodów w postaci opinii biegłych, czy mięso z tuszy nie spełnia wymogów bezpieczeństwa żywności. Ich zdaniem rozporządzenie nr 854/2004 znajduje zastosowanie w kontekście rozporządzenia nr 882/2004, a art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 w związku z jego motywem 43 ustanawia ogólne prawo do odwołania mające zastosowanie do tej decyzji. Skarżący kwestionują pogląd, jakoby art. 54 rozporządzenia nr 882/2004 miał zastosowanie jedynie do zadań urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 4 rozporządzenia nr 854/2004, a nie art. 5 tego rozporządzenia, w szczególności ze względu na to, że jest to sprzeczne z definicją niezgodności zawartą w art. 2 rozporządzenia nr 882/2004 i rodzajami środków zaradczych przewidzianych w art. 54 ust. 2 rozporządzenia nr 882/2004.

23. Skarżący twierdzą, że wniosek o kontrolę sądową nie przewiduje tego rodzaju kontroli co do istoty, i powołuje się na art. 47 akapit pierwszy karty oraz na stosowne orzecznictwo Trybunału dotyczące prawa do skutecznego środka prawnego[13]. Ich zdaniem prawo podmiotu prowadzącego rzeźnię do zaskarżenia zasadności decyzji urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 jest wymagane przez art. 17 w związku z art. 47 karty. Skarżący twierdzą, że utylizacja tuszy jako produktu ubocznego pochodzenia zwierzęcego stanowi nieuzasadnioną ingerencję w prawo własności podmiotu gospodarczego na mocy art. 17 karty, który w świetle orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (zwanego dalej „ETPC") dotyczącego art. 1 protokołu nr 1 do EKPC[14] nakłada na państwa członkowskie obowiązki proceduralne w celu zapewnienia rzeczonemu podmiotowi możliwości skutecznego zaskarżenia danego środka. Skarżący podkreślają, że biorąc pod uwagę, iż spór dotyczy zdatności mięsa do spożycia przez ludzi, procedura powinna być szybka i dostępna, tak jak w przypadku art. 9 ustawy z 1990 r., oraz że wniosek o kontrolę sądową jest nadmiernie kosztowny. Dodaje, że ewentualne rozwiązanie administracyjne, o którym mowa w uwagach Zjednoczonego Królestwa, jest nieistotne, ponieważ opóźnia ono spór w postępowaniu głównym, a w każdym razie nie stanowi skutecznego środka prawnego, w szczególności z uwagi na to, iż nie ma mocy wiążącej i nie obejmuje postępowania kontradyktoryjnego.

24. Zjednoczone Królestwo twierdzi, że na pytanie pierwsze należy udzielić odpowiedzi twierdzącej, ponieważ rozporządzenie nr 854/2004 stoi na przeszkodzie procedurze, takiej jak przewidziana w art. 9 ustawy z 1990 r., zaskarżenia zasadności decyzji urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 5 ust. 2 tej ustawy. Zdaniem tego państwa system ustanowiony w art. 5 rozporządzenia nr 854/2004, który w przeciwieństwie do art. 4 tego rozporządzenia nie dotyczy usuwania przypadków niezgodności, wraz z załącznikiem I do tego rozporządzenia, powierza decyzję w sprawie zdatności mięsa urzędowemu lekarzowi weterynarii, w oparciu o jego doświadczenie zawodowe i wyszkolony osąd, i wymaga, aby decyzja ta była ostateczna. Odwołanie się do art. 9 ustawy z 1990 r. jest sprzeczne z tym rozporządzeniem, ponieważ decyzja ta nie byłaby ostateczna, a uprawnienia decyzyjne nadane urzędowemu lekarzowi weterynarii zostałyby przekazane sądowi pokoju, który nie posiada specjalnych kwalifikacji i który polegałby na opiniach biegłych. Zjednoczone Królestwo twierdzi, że rozporządzenie nr 882/2004 nie może upoważniać do zastosowania procedury odwoławczej niezgodnej z rozporządzeniem nr 854/2004, ponieważ rozporządzenie to stanowi lex specialis, od którego rozporządzenie nr 882/2004 nie może wprowadzać odstępstwa.

[13] Skarżący przywołują między innymi wyroki: z dnia 6 listopada 2012 r., Otis i in. (C-199/11, EU:C:2012:684); z dnia 16 maja 2017 r., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373).

[14] Skarżący przywołują wyroki: z dnia 1 kwietnia 2010 r., Denisova i Moiseyeva przeciwko Rosji (CE:ECHR:2010:0401JUD001690303); z dnia 28 czerwca 2018 r., G.I.E.M. i in. przeciwko Włochom (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806).

25. Zjednoczone Królestwo twierdzi, że na pytanie drugie należy udzielić odpowiedzi przeczącej, ponieważ rozporządzenie nr 882/2004 nie upoważnia do skorzystania z prawa do odwołania się od decyzji urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 i żadne podejście umożliwiające zaskarżenie tej decyzji co do istoty nie jest zgodne z rozporządzeniem nr 854/2004. Zdaniem tego państwa art. 54 rozporządzenia nr 882/2004 nie znajduje zastosowania do decyzji urzędowego lekarza weterynarii o zastosowaniu znaku jakości zdrowotnej, ponieważ nie wiąże się ona z podjęciem działań egzekwujących przestrzeganie przepisów przeciwko podmiotom gospodarczym uznanym za niespełniające przepisów prawa żywnościowego, a art. 54 ust. 3 tego rozporządzenia wymaga jedynie udzielenia zainteresowanemu podmiotowi informacji na temat prawa do odwołania. Zjednoczone Królestwo podnosi, że wniosek o kontrolę sądową zapewnia podmiotowi prowadzącemu rzeźnię odpowiedni środek odwoławczy zgodny z rozporządzeniem nr 854/2004 i prawami podstawowymi. Wyjaśnia, że taki wniosek pozwala niektórym sądom krajowym uznać każdą decyzję organu publicznego za niezgodną z prawem, uchylić tę decyzję i zdecydować, jakie działanie należy podjąć w jej miejsce, a jeżeli urzędowy lekarz weterynarii naruszył prawo, podjął nieracjonalną decyzję lub zignorował istotne dowody, sąd może uchylić tę decyzję i nakazać jej ponowne podjęcie.

26. Zjednoczone Królestwo twierdzi, że interpretacja rozporządzeń nr 854/2004 i nr 882/2004, zgodnie z którą decyzja urzędowego lekarza weterynarii w sprawie odmowy zastosowania znaku jakości zdrowotnej nie podlega zaskarżeniu co do istoty, jest zgodna z prawem własności podmiotu prowadzącego rzeźnię na podstawie art. 17 karty i jego analogii w art. 1 protokołu nr 1 do EKPC. Zjednoczone Królestwo jest zdania, że jakakolwiek tego rodzaju ingerencja w to prawo jest proporcjonalna i uzasadniona interesem publicznym ochrony zdrowia publicznego oraz że w świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego art. 1 protokołu nr 1 do EKPC [15] nie wymaga żadnego prawa do odwołania wykraczającego poza wniosek o kontrolę sądową.

27. Zjednoczone Królestwo dodaje, że od stycznia 2018 r. FSA przyjęła możliwe rozwiązanie administracyjne [16], zgodnie z którym w przypadkach, w których podmiot gospodarczy nie zgadza się z początkowym ustaleniem urzędowego lekarza weterynarii, że mięso nie nadaje się do spożycia przez ludzi, może on zwrócić się o opinię do innego właściwego lekarza weterynarii, a urzędowy lekarz weterynarii może również zwrócić się o opinię do starszych stażem lekarzy weterynarii. Urzędowy lekarz weterynarii może wówczas uwzględnić te opinie przed podjęciem decyzji w sprawie znakowania zdrowotnego. Zdaniem Zjednoczonego Królestwa proces ten wzmacnia wniosek o kontrolę sądową, ponieważ pozwala podmiotowi gospodarczemu na żądanie, aby urzędowy lekarz weterynarii wziął pod uwagę zastrzeżenia do swojej pierwotnej opinii, tworząc w ten sposób ewentualne dodatkowe podstawy wniosku o kontrolę sądową ostatecznej decyzji w sprawie odmowy zastosowania znaku jakości zdrowotnej.

28. Komisja, rozpatrując pytania w odwrotnej kolejności, podnosi, że na pytanie drugie należy odpowiedzieć w ten sposób, iż art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 w związku z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 i w świetle art. 47 karty zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia procedury odwoławczej od decyzji urzędowego lekarza weterynarii o niestosowaniu znaku jakości zdrowotnej, której zasady proceduralne i zakres stosowania należą do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego zgodnie z zasadami równoważności i skuteczności. Komisja utrzymuje, że w braku przepisów szczególnych w rozporządzeniu

[15] Zjednoczone Królestwo powołuje się między innymi na wyroki: z dnia 24 października 1986 r., AGOSI przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:1986:1024JUD000911880); z dnia 4 marca 2014 r., Microintelect OOD przeciwko Bułgarii (CE:ECHR:2014:0304JUD003412903).

[16] FSA, „Process for red meat carcases rejected at post mortem inspection - Approach to considering rejection of red meat carcases at post mortem inspection", dostępne na stronie internetowej agencji, https://www.food.gov.uk/business-guidance/process-for-red-meat-carcases-rejected-at-post-mortem-inspection.

nr 854/2004 zastosowanie znajdują przepisy ogólne rozporządzenia nr 882/2004 oraz że decyzja urzędowego lekarza weterynarii wydana na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 mieści się w zakresie stosowania art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004, ponieważ decyzja ta dotyczy sytuacji niezgodności i urzędowy lekarz weterynarii działa w imieniu właściwego organu. Jej zdaniem art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004, interpretowany w świetle motywu 43 tego rozporządzenia, zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia prawa do odwołania się od tej decyzji.

29. Komisja twierdzi, że w niniejszej sprawie państwa członkowskie nie są zobowiązane do ustanowienia procedury odwoławczej pociągającej za sobą pełną kontrolę co do istoty, biorąc pod uwagę brzmienie art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 854/2004 oraz cel ochrony zdrowia publicznego realizowany przez rozporządzenia nr 854/2004 i nr 882/2004. Jej zdaniem istotne jest również uwzględnienie roli urzędowego lekarza weterynarii w zapewnianiu realizacji tego celu w ramach wykonywania jego funkcji na mocy rozporządzenia nr 854/2004, które obejmują szereg bardzo szczegółowych ustaleń faktycznych w odniesieniu do inspekcji i znaków jakości zdrowotnej.

30. Komisja twierdzi, że na pierwsze pytanie należy odpowiedzieć w ten sposób, że rozporządzenia nr 854/2004 i nr 882/2004 nie stoją na przeszkodzie procedurze takiej jak ta przewidziana w art. 9 ustawy z 1990 r., obejmującej rozstrzygnięcie sprawy co do istoty, czy dana tusza nie spełnia wymogów bezpieczeństwa żywności. Do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest właściwy do dokonywania wykładni swojego prawa krajowego, należy ustalenie, czy i w jakim zakresie procedura ta spełnia wymogi określone w odpowiedzi na pytanie drugie, w szczególności zasady równoważności i skuteczności.

VI. Analiza

31. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zwraca się zasadniczo do Trybunału o przedstawienie wskazówek odnośnie do tego, czy rozporządzenia nr 854/2004 i nr 882/2004 stoją na przeszkodzie procedurze krajowej, takiej jak ta przewidziana w art. 9 ustawy z 1990 r., służącej zakwestionowaniu decyzji urzędowego lekarza weterynarii w sprawie odmowy zastosowania znaku jakości zdrowotnej w odniesieniu do mięsa uznanego za niezdatne do spożycia przez ludzi. Kwestia ta wiąże się z orzecznictwem Trybunału dotyczącym autonomii proceduralnej państw członkowskich w zakresie wyznaczania sądów właściwych do rozpoznawania skarg opartych na prawie Unii, z zastrzeżeniem zasad równoważności i skuteczności. Obejmuje ona również prawo dostępu do sądu, które stanowi jeden z elementów prawa do skutecznego środka prawnego na mocy art. 47 akapit pierwszy karty.

32. Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający zasadniczo zmierza do ustalenia, czy art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 w związku z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia prawa do zaskarżenia co do istoty decyzji urzędowego lekarza weterynarii w sprawie odmowy zastosowania znaku jakości zdrowotnej w odniesieniu do mięsa uznanego za niezdatne do spożycia przez ludzi, czy też bardziej ograniczony zakres zaskarżenia tej decyzji w drodze wniosku o kontrolę sądową jest wystarczający, by zapewnić zgodność z przepisami tych rozporządzeń. Kwestia ta dotyczy zakresu kontroli sądowej wymaganej na podstawie art. 47 akapit pierwszy karty i wiąże się także z prawem dostępu do sądu. Należy również zwrócić uwagę na odpowiednie orzecznictwo Trybunału dotyczące zasad równoważności i skuteczności.

33. Należy zauważyć, że Trybunał nie miał jeszcze okazji rozpatrywać pytań zadanych w niniejszej sprawie. Udzielenie odpowiedzi na te pytania wymaga w pierwszej kolejności przedstawienia pewnych wstępnych uwag w przedmiocie związku między art. 47 karty a postępowaniem głównym, a także unijnego systemu bezpieczeństwa żywności i roli urzędowego lekarza weterynarii w tym kontekście (sekcja A). Ze względów logicznych i prawnych zbadam następnie, w odwrotnej kolejności, pytania drugie (sekcja B) i pierwsze (sekcja C), ponieważ interpretacja ram prawnych ustanowionych rozporządzeniami nr 854/2004 i nr 882/2004 dla celów pytania drugiego jest istotna w odniesieniu do pytania pierwszego.

34. Analiza ta pozwoliła mi wysnuć wniosek w odniesieniu do pytania pierwszego, że – z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający – rozporządzenia nr 854/2004 i nr 882/2004, w związku z zasadą skuteczności i art. 47 karty, stoją na przeszkodzie procedurze krajowej, takiej jak ta przewidziana w art. 9 ustawy z 1990 r. Co się tyczy pytania drugiego, doszedłem do wniosku, że art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia prawa do odwołania się od decyzji urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 i że przepisy te, w świetle art. 47 karty, nie stoją na przeszkodzie procedurze ustanowionej w prawie krajowym, takiej jak wniosek o kontrolę sądową, zgodnie z którą sąd krajowy przeprowadzający kontrolę sądową takiej decyzji nie jest uprawniony do rozpatrzenia jej co do istoty.

A. Uwagi wstępne

1. Artykuł 47 karty i postępowanie główne

35. Należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Unia Europejska jest unią prawa, w której jednostki mają prawo zakwestionować przed sądem zgodność z prawem każdej decyzji lub każdego innego aktu krajowego dotyczącego zastosowania wobec nich aktu Unii [17]. Sądy państw członkowskich, zgodnie z wyrażoną w art. 4 ust. 3 TUE zasadą lojalnej współpracy, mają obowiązek zapewnić ochronę sądową uprawnień podmiotów prawa wynikających z prawa Unii, przy czym art. 19 ust. 1 TUE nakłada ponadto na państwa członkowskie obowiązek ustanowienia środków prawnych niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii. Ów obowiązek państw członkowskich odpowiada prawu do skutecznego środka prawnego, ustanowionemu w art. 47 karty, który potwierdza zasadę skutecznej ochrony sądowej [18]. Zgodnie z art. 47 akapit pierwszy karty każdy, kogo prawa i wolności zagwarantowane przez prawo Unii zostały naruszone, ma prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tym artykule [19].

36. Jak wynika z art. 51 ust. 1 karty jej postanowienia mają zastosowanie do państw członkowskich wyłączenie w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii [20]. Prawa podstawowe zagwarantowane w karcie znajdują zastosowanie we wszystkich sytuacjach podlegających prawu Unii, a zatem muszą być przestrzegane w szczególności wtedy, gdy dane uregulowanie krajowe wchodzi w zakres stosowania tego prawa [21].

[17] Zobacz wyrok z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses, (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 31).

[18] Zobacz wyrok z dnia 29 stycznia 2020 r., GAEC Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46, pkt 32, 33).

[19] Zobacz wyrok z dnia 6 października 2020 r., Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793, pkt 36).

[20] Zobacz wyrok z dnia 6 października 2020 r., Komisja/Węgry (szkolnictwo wyższe) (C-66/18, EU:C:2020:792, pkt 212).

[21] Zobacz wyrok z dnia 24 września 2020 r., NK (emerytury zakładowe personelu kierowniczego) (C-223/19, EU:C:2020:753, pkt 78).

37. Ponadto, jak stwierdził Trybunał[22], na prawo do skutecznego środka prawnego można powołać się wyłącznie na podstawie art. 47 karty i nie jest przy tym konieczne, by jego treść była uszczegółowiana przez inne przepisy prawa Unii lub prawa krajowego państw członkowskich. Przyznanie tego prawa w określonym przypadku zakłada, że osoba, która powołuje się na nie, opiera się na prawach i wolnościach zagwarantowanych prawem Unii. W tym względzie ochrona przed arbitralnymi lub nieproporcjonalnymi ingerencjami władzy publicznej w sferę prywatnej działalności osób fizycznych i prawnych stanowi ogólną zasadę prawa Unii, a osoby te mogą powołać się na tę ochronę – jako na prawo zagwarantowane prawem Unii w rozumieniu art. 47 karty – w celu zakwestionowania przed sądem aktu wywołującego niekorzystne dla nich skutki.

38. W postępowaniu głównym podmiot prowadzący rzeźnię wnosi skargę na decyzję urzędowego lekarza weterynarii w sprawie odmowy zastosowania znaku jakości zdrowotnej w odniesieniu do mięsa uznanego za niezdatne do spożycia przez ludzi zgodnie z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004. Nie ulega wątpliwości, że urzędowy lekarz weterynarii podjął tę decyzję w imieniu odpowiedniego właściwego organu, w tym przypadku FSA, na podstawie przepisów prawa Unii. Moim zdaniem jasne jest, że karta ma zastosowanie w tych okolicznościach. Ponadto osoba, na którą decyzja ta ma niekorzystny wpływ, na przykład podmiot prowadzący rzeźnię, którego mięso nie zostało opatrzone znakiem jakości zdrowotnej, gdyż uznano je za niezdatne do spożycia przez ludzi, ma prawo powołać się przed sądem na art. 47 karty w ramach stosowania rozporządzenia nr 854/2004.

2. Unijny system bezpieczeństwa żywności

39. Jak wspomniałem w uwagach wstępnych, rozporządzenia nr 854/2004 i nr 882/2004 są kluczowymi instrumentami prawnymi dotyczącymi kontroli urzędowych w ramach unijnego systemu bezpieczeństwa żywności, który obejmuje pewne ogólne zasady mające zastosowanie do wszystkich rodzajów żywności, wraz ze szczegółowymi przepisami dotyczącymi higieny żywności[23].

40. Rozporządzenie nr 178/2002 ustanawia podstawowe zasady dotyczące prawa żywnościowego i paszowego, w szczególności bezpieczeństwa żywności, na poziomie państw członkowskich i Unii[24], zapewniając wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego i interesów konsumentów związanych z produktami spożywczymi[25]. Wymogi w zakresie bezpieczeństwa żywności określono w art. 14 rozporządzenia nr 178/2002, który między innymi zakazuje wprowadzania na rynek środków spożywczych, które są niebezpieczne, w tym nienadające się do spożycia przez ludzi[26]. Ponadto zgodnie z art. 17 tego rozporządzenia główną odpowiedzialność za zapewnienie bezpieczeństwa żywności ponoszą podmioty działające na rynku spożywczym[27]. Państwa członkowskie mają obowiązek monitorowania i kontrolowania przestrzegania przez te podmioty wymogów unijnego prawa w zakresie bezpieczeństwa żywności i pasz oraz utrzymania w tym celu systemu urzędowych kontroli[28].

22 Zobacz 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 54–59).

23 W ujęciu ogólnym zob. B. M., The Structure of European Food Law, *Laws*, vol. 2, 2013, s. 69–98.

24 Zobacz rozporządzenie nr 178/2002, art. 1 ust. 2; motywy 3–5, 10–12. Zobacz ponadto dokument roboczy służb Komisji „The REFIT evaluation of the General Food Law (Regulation (EC) No 178/2002)" [Ocena REFIT ogólnego prawa żywnościowego (rozporządzenie (WE) nr 178/2002)], SWD(2018) 38 final, 15 stycznia 2018 r., w szczególności pkt 1.2 i 2.

25 Zobacz rozporządzenie nr 178/2002, art. 1 ust. 1, art. 5 ust. 1, art. 6 ust. 1, art. 7 ust. 1, art. 8; motywy 2, 8.

26 Zobacz rozporządzenie nr 178/2002, art. 14 ust. 1 i 2. Zobacz także wyrok z dnia 11 kwietnia 2013 r., Berger (C-636/11, EU:C:2013:227, pkt 34).

27 Zobacz rozporządzenie nr 178/2002, art. 17 ust. 1; motyw 30.

28 Zobacz rozporządzenie nr 178/2002, art. 17 ust. 2.

41. Rozporządzenie nr 882/2004 ustanawia ogólne zasady wykonywania kontroli urzędowych w odniesieniu do wszystkich rodzajów żywności i pasz [29]. Celem tego rozporządzenia, wynikającym z jego art. 1, jest w szczególności zapobieganie, eliminowanie lub ograniczanie dopuszczalnych poziomów zagrożenia ludzi i zwierząt poprzez prowadzenie kontroli urzędowych [30]. W tym celu zgodnie z art. 2 pkt 1 i art. 3 rozporządzenia nr 882/2004 w związku z motywami 4 i 6 tego rozporządzenia na państwach członkowskich ciąży obowiązek przeprowadzenia kontroli urzędowych mających na celu sprawdzenie, czy podmioty na wszystkich etapach produkcji, przetwarzania i dystrybucji przestrzegają prawa paszowego i żywnościowego [31]. Jak stwierdził Trybunał, wymóg skuteczności kontroli urzędowych, o którym wielokrotnie wspomina się w rozporządzeniu nr 882/2004, jest głównym przedmiotem troski prawodawcy Unii i zależy przede wszystkim od jakości prac w zakresie inspekcji i kontroli przeprowadzanych przez urzędowych lekarzy weterynarii i pracowników pomocniczych [32].

42. Oprócz rozporządzenia nr 882/2004 zasady dotyczące kontroli urzędowych określono w rozporządzeniu nr 854/2004, które jest częścią „unijnego pakietu dotyczącego higieny żywności" – obejmującego także rozporządzenia nr 852/2004 i nr 853/2004 – w celu skonsolidowania, uproszczenia i aktualizacji unijnych przepisów dotyczących wymogów w zakresie higieny żywności [33]. Rozporządzenie nr 852/2004 dotyczy ogólnych przepisów w sprawie higieny środków spożywczych [34], natomiast rozporządzenie nr 853/2004 ustanawia szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego [35], a ich głównym celem jest zapewnienie wysokiego poziomu ochrony konsumenta w odniesieniu do bezpieczeństwa żywności [36]. Artykuł 5 rozporządzenia nr 853/2004 ma tu szczególne znaczenie, ponieważ zasadniczo zakazuje on przedsiębiorstwom wprowadzania do obrotu produktu pochodzenia zwierzęcego, takiego jak mięso, jeżeli nie opatrzono go znakiem jakości zdrowotnej zgodnie z rozporządzeniem nr 854/2004 [37]. Rozporządzenie to ustanawia szczególne przepisy dotyczące urzędowych kontroli w odniesieniu do mięsa i innych produktów pochodzenia zwierzęcego [38]. Jak wskazano w motywie 4 rozporządzenia nr 854/2004, jednym z jego głównych celów jest ochrona zdrowia publicznego, natomiast zgodnie z motywami 8 i 9 tego rozporządzenia urzędowe kontrole w odniesieniu do mięsa są konieczne w celu sprawdzenia, że podmioty stosują się do przepisów w zakresie higieny, a urzędowym lekarzom weterynarii powierza się przeprowadzanie inspekcji i innych zadań w rzeźniach ze względu na ich szczególną wiedzę fachową [39].

[29] Zobacz rozporządzenie nr 882/2004, art. 1 ust. 1; motywy 6, 7, 45. Definicja „kontroli urzędowej", zob. art. 2 pkt 1 tego rozporządzenia. Zobacz ponadto sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące ogólnego funkcjonowania w państwach członkowskich kontroli urzędowych w zakresie bezpieczeństwa żywności, zdrowia i dobrostanu zwierząt oraz zdrowia roślin, COM(2012) 122 final, 23 marca 2012 r.

[30] Zobacz wyrok z dnia 17 marca 2016 r., Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, pkt 37).

[31] Zobacz 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).

[32] Zobacz wyrok z dnia 19 grudnia 2019 r., Exportslachterij J. Gosschalk i in. (C-477/18 i C-478/18, EU:C:2019:1126, pkt 57, 60).

[33] Zobacz sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie doświadczeń uzyskanych wskutek stosowania rozporządzeń dotyczących higieny (WE) nr 852/2004, (WE) nr 853/2004 oraz (WE) nr 854/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r., COM(2009) 403 wersja ostateczna, 28 lipca 2009 r., w szczególności pkt 2.

[34] Zobacz rozporządzenie nr 852/2004, art. 1 ust. 1; motyw 8.

[35] Zobacz rozporządzenie nr 853/2004, art. 1 ust. 1; motyw 2.

[36] Zobacz rozporządzenia: nr 852/2004, motyw 7; nr 853/2004, motywy 9, 10. Zobacz także wyroki: z dnia 2 maja 2019 r., T. Boer & Zonen (C-98/18, EU:C:2019:355, pkt 44); z dnia 12 września 2019 r., A i in. (C-347/17, EU:C:2019:720, pkt 43).

[37] Lub, w odpowiednich przypadkach, znakiem identyfikacyjnym. Zobacz rozporządzenie nr 853/2004, art. 5 ust. 1; motyw 15. Definicje „produktów pochodzenia zwierzęcego" oraz pojęć związanych z mięsem zawarto w załączniku I do tego rozporządzenia, pkt 1, 8.

[38] Zobacz rozporządzenie nr 854/2004, art. 1 ust.1; motyw 2.

[39] Zobacz wyrok z dnia 5 listopada 2014 r., Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, pkt 17).

43. W szczególności, co się tyczy zmian w prawie Unii, jakie nastąpiły po wydarzeniach będących przedmiotem postępowania głównego, ale istotnych w kontekście niniejszej sprawy, rozporządzenie 2017/625[40] konsoliduje unijne przepisy dotyczące urzędowych kontroli w jedne ramy prawne[41], zastępując tym samym między innymi rozporządzenia nr 854/2004 i nr 882/2004. Ponadto rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2019/627[42] zawiera przepisy o podobnym brzmieniu do spornego w niniejszej sprawie rozporządzenia nr 854/2004.

3. Rola urzędowego lekarza weterynarii

44. Należy również wskazać, że, jak już wspomniano, urzędowy lekarz weterynarii odgrywa kluczową rolę w systemie urzędowych kontroli dotyczących mięsa[43], jak określono w rozporządzeniu nr 854/2004 i załącznikach do niego. Zgodnie z definicją zawartą w rozporządzeniu nr 854/2004 urzędowy lekarz weterynarii oznacza lekarza weterynarii uprawnionego zgodnie z tym rozporządzeniem do działania w takim charakterze i wyznaczonego przez właściwy organ[44]. W rozdziale IV sekcji III załącznika I do rozporządzenia nr 854/2004 określono kwalifikacje zawodowe urzędowego lekarza weterynarii pod względem wiedzy fachowej i przeszkolenia, które w tym względzie musi on posiadać. Z uwagi na status i doświadczenie zawodowe urzędowego lekarza weterynarii można go uznać za osobę o najlepszych kwalifikacjach do przeprowadzania inspekcji w państwach członkowskich, a więc zapewniającą odpowiednie gwarancje w zakresie kompetencji oraz jednolitych wymagań zdrowotnych w odniesieniu do mięsa[45].

45. W tym względzie art. 4 i 5 rozporządzenia 854/2004 w związku z sekcją I załącznika I do tego rozporządzenia określają zadania odnoszące się ogólnie do audytu, badania przed- i poubojowego oraz znakowania zdrowotnego, wykonywane przez urzędowego lekarza weterynarii, któremu mogą pomagać inne osoby, na przykład pracownicy pomocniczy, również odpowiednio przeszkoleni[46]. Artykuł 5 ust. 2 tego rozporządzenia stanowi, że urzędowy lekarz weterynarii musi zapewnić, by znak jakości zdrowotnej był stosowany w odniesieniu do mięsa, „w przypadku gdy urzędowe kontrole nie stwierdziły żadnych uchybień powodujących nieprzydatność mięsa do

[40] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie kontroli urzędowych i innych czynności urzędowych przeprowadzanych w celu zapewnienia stosowania prawa żywnościowego i paszowego oraz zasad dotyczących zdrowia i dobrostanu zwierząt, zdrowia roślin i środków ochrony roślin, zmieniające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 999/2001, (WE) nr 396/2005, (WE) nr 1069/2009, (WE) nr 1107/2009, (UE) nr 1151/2012, (UE) nr 652/2014, (UE) 2016/429 i (UE) 2016/2031, rozporządzenia Rady (WE) nr 1/2005 i (WE) nr 1099/2009 oraz dyrektywy Rady 98/58/WE, 1999/74/WE, 2007/43/WE, 2008/119/WE i 2008/120/WE, oraz uchylające rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 854/2004 i (WE) nr 882/2004, dyrektywy Rady 89/608/EWG, 89/662/EWG, 90/425/EWG, 91/496/EWG, 96/23/WE, 96/93/WE i 97/78/WE oraz decyzję Rady 92/438/EWG (rozporządzenie w sprawie kontroli urzędowych) (Dz.U. 2017, L 95, s. 1).

[41] Zobacz rozporządzenie 2017/625, art. 1; motywy 19, 20, 43, 92. Zgodnie z art. 167 tego rozporządzenia stosuje się je od dnia 14 grudnia 2019 r., z zastrzeżeniem określonych wyjątków.

[42] Rozporządzenie wykonawcze Komisji z dnia 15 marca 2019 r. ustanawiające jednolite praktyczne rozwiązania dotyczące przeprowadzania kontroli urzędowych produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/625 oraz zmieniające rozporządzenie Komisji (WE) nr 2074/2005 w odniesieniu do kontroli urzędowych (Dz.U. 2019, L 131, s. 51). Zgodnie z art. 75 tego rozporządzenia stosuje się je od dnia 14 grudnia 2019 r.

[43] Zobacz wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi, COM(2002) 377 wersja ostateczna, 11 lipca 2002 r. (zwany dalej „wnioskiem”), uzasadnienie, pkt 5, 8. Zobacz też pkt 41 i 42 niniejszej opinii.

[44] Zobacz rozporządzenie nr 854/2004, art. 2 ust. 1 lit. f). Definicja „właściwego organu”, zob. art. 2 ust. 1 lit. c) tego rozporządzenia; rozporządzenie nr 882/2004, art. 2 pkt 4.

[45] Zobacz analogicznie wyrok z dnia 15 kwietnia 1997 r., Bakers of Nailsea (C-27/95, EU:C:1997:188, pkt 35, 36).

[46] Zobacz rozporządzenie nr 854/2004, art. 5 ust. 4–7; załącznik I, sekcja III. Zobacz także wyroki: z dnia 5 listopada 2014 r., Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, pkt 19); z dnia 17 marca 2016 r., Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, pkt 29).

spożycia przez ludzi”[47]. Ponadto w rozdziale V sekcji II załącznika I do rozporządzenia nr 854/2004 określono decyzje w sprawie mięsa podejmowane przez urzędowego lekarza weterynarii w następstwie urzędowych kontroli, które obejmują wykaz dwudziestu jeden przesłanek uznania mięsa za niezdatne do spożycia przez ludzi, w tym, tak jak w niniejszej sprawie, sytuację, gdy mięso pochodzi ze zwierząt zaatakowanych przez chorobę ogólnoustrojową, taką jak ropnica, lub gdy zdaniem urzędowego lekarza weterynarii po zbadaniu wszelkich istotnych informacji może stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego lub dla zdrowia zwierząt lub z innych względów nie nadaje się do spożycia przez ludzi[48].

46. W konsekwencji z przepisów rozporządzenia nr 854/2004 wynika, że prawodawca Unii powierzył urzędowemu lekarzowi weterynarii odpowiedzialność za zapewnienie, aby mięso wprowadzone do obrotu nadawało się do spożycia przez ludzi, a tym samym za zapewnienie realizacji celu ochrony zdrowia publicznego, któremu służy to rozporządzenie[49], podobnie jak ogólnie unijny system bezpieczeństwa żywności[50]. Ponadto zgodnie z rozporządzeniem nr 854/2004 urzędowy lekarz weterynarii dysponuje zakresem uznania[51], opartym na jego szczególnej wiedzy fachowej, przy podejmowaniu decyzji dotyczących przydatności mięsa do spożycia przez ludzi. W tym właśnie kontekście należy rozpatrywać kwestie podniesione w niniejszej sprawie.

B. W przedmiocie pytania drugiego

47. Jak wspomniano w pkt 32 niniejszej opinii, drugie pytanie skierowane do Trybunału dotyczy ustalenia, czy art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 w związku z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 wymaga, aby państwa członkowskie przewidziały prawo do odwołania się co do istoty od decyzji urzędowego lekarza weterynarii w sprawie odmowy zastosowania znaku jakości zdrowotnej w odniesieniu do mięsa uznanego za niezdatne do spożycia przez ludzi. W związku z tym w pierwszej kolejności zbadam, czy art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 ma zastosowanie do decyzji urzędowego lekarza weterynarii wydanej na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 (sekcja 1). Następnie rozważę zakres kontroli sądowej dotyczącej tej decyzji (sekcja 2).

1. Możliwość zastosowania art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004

48. Zgodnie z argumentami przedstawionymi przez Zjednoczone Królestwo art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 nie ma zastosowania do decyzji urzędowego lekarza weterynarii wydanej na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004, ani też przepis ten nie wymaga od państw członkowskich ustanowienia prawa do odwołania się od decyzji właściwych organów wydanych na podstawie art. 54 rozporządzenia nr 882/2004, lecz jedynie zobowiązuje te organy do udzielenia informacji o takim prawie, o ile takowe istnieje. Skarżący i Komisja są odmiennego zdania.

47 Zobacz także rozporządzenie nr 854/2004, załącznik I, sekcja I, rozdział III, pkt 2 lit. a).

48 Zobacz rozporządzenie nr 854/2004, załącznik I, sekcja II, rozdział V, pkt 1 lit. f), u).

49 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 15 kwietnia 1997 r., Daut (C-105/95, EU:C:1997:189, pkt 20).

50 Zobacz przypis 25 niniejszej opinii; zob. także rozporządzenie nr 852/2004, motyw 1; wyrok z dnia 13 listopada 2014 r., Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, pkt 28).

51 Zobacz analogicznie wyrok z dnia 12 września 2019 r., A i in. (C-347/17, EU:C:2019:720, pkt 65–69); opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie A i in. (C-347/17, EU:C:2018:974, pkt 82, 83 i przypis 25).

49. Na wstępie należy stwierdzić, że przychylam się do stanowiska skarżących i Komisji, zgodnie z którym art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 przewiduje prawo do odwołania się od decyzji urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004. Powody, które skłoniły mnie do wysunięcia tego wniosku, są następujące.

50. Należy zauważyć, że rozporządzenie nr 854/2004 nie zawiera żadnych przepisów dotyczących prawa do odwołania się od decyzji urzędowych lekarzy weterynarii. Z art. 1 ust. 1a tego rozporządzenia jasno wynika, że stosuje się je jako dodatkowe do rozporządzenia nr 882/2004, a zgodnie z art. 1 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 rozporządzenie to pozostaje bez uszczerbku dla szczególnych przepisów unijnych dotyczących kontroli urzędowych. W związku z tym, wobec braku przepisów szczególnych w rozporządzeniu nr 854/2004 dotyczących prawa do odwołania się od decyzji urzędowych lekarzy weterynarii, należy odnieść się do przepisów ogólnych rozporządzenia nr 882/2004.

51. Artykuł 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 odnosi się do działań, które właściwy organ musi podjąć zgodnie z art. 54 ust. 1 tego rozporządzenia w celu zaradzenia sytuacji w przypadku zaistnienia niezgodności. Zgodnie z tym przepisem właściwy organ musi dostarczyć danemu podmiotowi gospodarczemu pisemne powiadomienie o swojej decyzji dotyczącej podejmowanych działań wraz z uzasadnieniem oraz „informacje o prawie do odwoływania się od takich decyzji oraz o stosowanej procedurze i terminach”.

52. Moim zdaniem decyzja urzędowego lekarza weterynarii w sprawie odmowy zastosowania znaku jakości zdrowotnej w odniesieniu do mięsa uznanego za nieprzydatne do spożycia przez ludzi na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 może być uznana za dotyczącą sytuacji niezgodności w rozumieniu art. 54 rozporządzenia nr 882/2004.

53. W tym względzie należy przypomnieć, że pojęcie „niezgodności” jest szeroko zdefiniowane w art. 2 pkt 10 rozporządzenia nr 882/2004 jako „niezgodność z prawem paszowym i żywnościowym oraz z regułami dotyczącymi ochrony zdrowia zwierząt i ich dobrostanu”. Ponadto w art. 54 ust. 2 lit. b) tego rozporządzenia wymienia się w szczególności środki ograniczające lub zakazujące wprowadzania żywności do obrotu, przy czym przepis ten również ma szeroki zakres, ponieważ lit. h) odnosi się do „wszelki[ch] inny[ch] środk[ów] jakie właściwy organ uznaje za właściwe”. Zgodnie z art. 14 rozporządzenia nr 178/2002 (zob. pkt 40 niniejszej opinii) żaden środek spożywczy nie może być wprowadzany na rynek, jeżeli uważa się, że nie nadaje się do spożycia przez ludzi. Z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 wynika, że odmowa zastosowania znaku jakości zdrowotnej przez urzędowego lekarza weterynarii rodzi właśnie skutek tego rodzaju, że mięso uznaje się za niezdatne do spożycia przez ludzi i nie może być wprowadzone do obrotu. Jak wskazała Komisja, nie ulega również wątpliwości, że decyzja urzędowego lekarza weterynarii w przedmiocie oznakowania zdrowotnego została wydana w imieniu właściwego organu, jakim w niniejszej sprawie jest FSA.

54. Wbrew argumentom przedstawionym przez Zjednoczone Królestwo wydaje mi się, że jest to sytuacja, której należy zaradzić poprzez środki wykonawcze. W niniejszej sprawie jest to równoznaczne z usunięciem mięsa, które stanowi zagrożenie dla zdrowia publicznego, poprzez podjęcie decyzji o niezastosowaniu znaku jakości zdrowotnej. Jak wskazują skarżący, nie ma rozróżnienia między art. 4 i 5 rozporządzenia nr 854/2004 w odniesieniu do decyzji podejmowanych przez właściwe organy, które podlegają art. 54 rozporządzenia nr 882/2004, w szczególności z uwagi na fakt, że byłoby to sprzeczne z szerokim pojęciem niezgodności zawartym w art. 2 rozporządzenia nr 882/2004 i środkami przewidzianymi w art. 54 ust. 2 tego

rozporządzenia. Artykuł 4 ust. 3 rozporządzenia nr 854/2004 stanowi ponadto, że urzędowe kontrole w rozumieniu art. 4 ust. 1 tego rozporządzenia obejmują kontrole wymienione w art. 5 tego rozporządzenia.

55. Artykuł 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 niewątpliwie odnosi się do wymogu, by właściwy organ dostarczał informacji na temat prawa do odwołania. Niemniej jednak w motywie 43 tego rozporządzenia stwierdzono: „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”[52]. Na podstawie interpretacji art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 w świetle jego motywu 43 należy zatem uznać, że przepis ten zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia prawa do odwołania się od decyzji podjętych przez właściwy organ, do których zalicza się decyzję urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004.

56. Analiza ta wydaje się spójna z genezą rozporządzeń nr 854/2004 i nr 882/2004. W szczególności należy zauważyć, że choć wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia nr 854/2004 nie zawierał żadnych przepisów dotyczących prawa do odwołania[53], w pierwszym czytaniu Parlament Europejski zaproponował wprowadzenie przepisu o następującym brzmieniu: „Państwa członkowskie zapewniają, by podmioty działające na rynku spożywczym miały dostęp do odpowiednich procedur odwoławczych. Odwołanie nie może powodować opóźnienia lub odroczenia wdrożenia środków ustanowionych w niniejszym rozporządzeniu”[54]. Uzasadnienie brzmiało: „Producenci muszą mieć możliwość odwołania się od każdej decyzji, którą uznają za nieuzasadnioną”[55]. Podobnie Rada dodała do proponowanego tekstu przepis, który był praktycznie tożsamy z art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004[56]. W odpowiedzi Komisja uznała, że prawo do odwołania powinno zostać uregulowane w proponowanym rozporządzeniu w sprawie kontroli urzędowych pasz i żywności[57], prowadzącym do przyjęcia rozporządzenia nr 882/2004. W związku z tym proponowane przepisy dotyczące prawa do odwołania nie znalazły się w ostatecznym tekście przyjętego rozporządzenia nr 854/2004.

57. W rezultacie z uzgodnień w sprawie wyłączenia proponowanych przepisów dotyczących prawa do odwołania zawartych w rozporządzeniu nr 854/2004 na rzecz przepisów zawartych w rozporządzeniu nr 882/2004 można wywnioskować, że art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 miałby zastosowanie do decyzji właściwego organu w kontekście rozporządzenia nr 854/2004. Z wniosku Parlamentu wynika również, że przepis taki nie odnosił się jedynie do prawa do otrzymania informacji, lecz miał na celu zapewnienie podmiotom prawa do odwołania się od niekorzystnych dla nich decyzji właściwego organu.

[52] Należy zauważyć, że – jak wskazano w postanowieniu odsyłającym – niemiecka wersja językowa motywu 43 („Unternehmer sollten […] Rechtsmittel einlegen können”), a w szczególności art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 („sein Widerspruchsrecht”) wydaje się różnić od zdecydowanej większości innych wersji językowych tych przepisów, których brzmienie jest podobne do brzmienia angielskiej wersji językowej; zob. na przykład francuska wersja językowa motywu 43 („Les exploitants devraient avoir un droit de recours”) i art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 („des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables”).

[53] Zobacz wniosek wymieniony w przypisie 43 niniejszej opinii.

[54] Zobacz stanowisko Parlamentu Europejskiego przyjęte w pierwszym czytaniu wniosku, 5 czerwca 2003 r., załącznik I, rozdział 1, sekcja II.A, projekt pkt 5.

[55] Zobacz sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie wniosku, A5-0156/2003, 7 maja 2003 r., proponowana poprawka 70.

[56] Zobacz na przykład Doc 11104/03 ADD 3, 11 lipca 2003 r., s. 15; wspólne stanowisko (WE) nr 3/2004 w sprawie wniosku, 27 października 2003 r. (Dz.U. 2004, C 48 E, s. 82), projekt art. 9 ust. 3 i uzasadnienie Rady, część III.B.

[57] Zobacz w tym względzie Komisja, zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi, COM(2003) 577 wersja ostateczna, 21 października 2003 r., uzasadnienie, pkt 11.

58. Należy dodać, że analiza ta wydaje się spójna z rozporządzeniem 2017/625 i rozporządzeniem wykonawczym Komisji 2019/627, które zastąpiły rozporządzenia nr 854/2004 i nr 882/2004 (zob. pkt 43 niniejszej opinii). Oprócz przepisów odpowiadających art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004[58], jak również art. 54 ust. 3 i motywowi 43 rozporządzenia nr 882/2004[59], rozporządzenie 2017/625 zawiera przepis szczególny, art. 7, zatytułowany „Prawo odwołania", który stanowi, że decyzje podejmowane przez właściwe organy, o których mowa w owym rozporządzeniu, dotyczące osób fizycznych i prawnych mogą być przedmiotem odwołania wnoszonego przez takie osoby zgodnie z prawem krajowym oraz że takie prawo nie ma wpływu na obowiązek podjęcia przez te organy natychmiastowych działań zgodnie z tym rozporządzeniem. Artykuł 45 rozporządzenia wykonawczego Komisji 2019/627 także wyraźnie wskazuje, że „środki w przypadkach *niezgodności* z wymogami w zakresie świeżego mięsa" oznaczają środki odnoszące się do różnych przyczyn, na podstawie których urzędowy lekarz weterynarii uznaje mięso za niezdatne do spożycia przez ludzi, na przykład gdy mięso pochodzi od zwierząt dotkniętych ropnicą[60].

59. Uważam zatem, że art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 ma zastosowanie do decyzji urzędowego lekarza weterynarii wydanej na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004. W każdym razie, gdyby Trybunał uznał, że art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 nie ma zastosowania do takiej decyzji, nie podważałoby to w żaden sposób prawa podmiotu prowadzącego rzeźnię do odwołania się od tej decyzji na podstawie art. 47 karty w tych okolicznościach (zob. pkt 38 niniejszej opinii).

2. Zakres kontroli sądowej

60. Jak wynika z uwag skarżących i Zjednoczonego Królestwa, nie zgadzają się oni co do zakresu kontroli sądowej decyzji urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004. Zasadniczo skarżący podnoszą, że aby ich prawo do skutecznego środka prawnego było przestrzegane, taka kontrola musi odnosić się do istoty tej decyzji, jak przewidziano w art. 9 ustawy z 1990 r., podczas gdy Zjednoczone Królestwo twierdzi, że taka forma kontroli nie jest dopuszczona na podstawie rozporządzenia nr 854/2004 i że wniosek o kontrolę sądową jest wystarczający. Ze swej strony Komisja twierdzi zasadniczo, że kontrola sądowa co do istoty nie jest wymagana na mocy art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 w związku z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 i w świetle art. 47 karty, jak również że jest to kwestia należąca do kompetencji państw członkowskich, z zastrzeżeniem zasad równoważności i skuteczności.

61. Wobec tego należy zauważyć, że kwestia, którą ma rozstrzygnąć Trybunał, nie dotyczy braku jakiegokolwiek prawa do odwołania przysługującego w tych okolicznościach podmiotowi prowadzącemu rzeźnię, lecz raczej skuteczności środka prawnego przysługującego temu podmiotowi na podstawie prawa krajowego w celu zakwestionowania decyzji urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 przed sądem krajowym, a więc ustalenia, czy środek ten musi pociągać za sobą kontrolę sądową tej decyzji co do istoty, aby był on zgodny z wymogami prawa Unii.

[58] Zobacz rozporządzenie 2017/625, art. 18 ust. 4; zob. także art. 3 ust. 51 i art. 18 ust. 5 tego rozporządzenia; rozporządzenie wykonawcze 2019/627, art. 1 lit. d) i art. 48 ust. 2 lit. a); motyw 17.

[59] Zobacz rozporządzenie 2017/625, art. 138 ust. 3; motyw 30.

[60] Zobacz rozporządzenie wykonawcze 2019/627, art. 45 lit. f). Wyróżnienie moje.

62. Doszedłem do wniosku, że bardziej ograniczony zakres dokonywanej przez sąd krajowy kontroli decyzji urzędowego lekarza weterynarii w sprawie odmowy zastosowania znaku jakości zdrowotnej w odniesieniu do mięsa uznanego za niezdatne do spożycia przez ludzi, taki jak ten, którego dotyczy wniosek o kontrolę sądową, jest zgodny z art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 w związku z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 i w świetle art. 47 karty, oraz że nie jest wymagana kontrola sądowa co do istoty tej decyzji. Wysuwam ten wniosek z następujących powodów.

63. Należy zauważyć, że jak wskazano w pkt 9 niniejszej opinii, art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 nie zawiera żadnych zasad dotyczących wykonywania wspomnianego w nim prawa do odwołania.

64. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w razie braku uregulowań Unii do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, należy wskazanie właściwych sądów i ustanowienie szczegółowych przepisów proceduralnych dotyczących sądowych środków odwoławczych służących zapewnieniu ochrony uprawnień, które jednostki wywodzą z prawa Unii. Te przepisy nie mogą być jednak mniej korzystne od tych dotyczących podobnych środków zaskarżenia o charakterze krajowym (zasada równoważności) ani nadmiernie utrudniać lub praktycznie uniemożliwiać wykonywania uprawnień przyznanych przez prawo Unii (zasada skuteczności)[61]. Ponadto, jak uznał Trybunał, pomimo braku przepisów prawa Unii dotyczących procedur wniesienia 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[62].

65. W tym względzie Trybunał zajmował się kwestiami dotyczącymi zakresu kontroli sądowej decyzji administracyjnych przez sądy krajowe w kontekście swojego orzecznictwa dotyczącego zasad równoważności i skuteczności. Przykładowo wyrok z dnia 6 października 2015 r., East Sussex County Council[63], dotyczył złożonego przez sąd Zjednoczonego Królestwa wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w przedmiocie tego, czy niezgodna z dyrektywą w sprawie publicznego dostępu do informacji dotyczących środowiska jest sytuacja, w której uzasadniony charakter opłaty za udostępnienie tych informacji podlega jedynie ograniczonej kontroli administracyjnej i sądowej, takiej jak przewidziana prawem Zjednoczonego Królestwa.

66. W swoim wyroku[64] Trybunał udzielił na to pytanie odpowiedzi przeczącej. W szczególności wskazał, że dyrektywa Unii nie określa zakresu wymaganej kontroli administracyjnej i sądowej, a zatem ustalenie tego zakresu jest kwestią prawa krajowego, z zastrzeżeniem zasad równoważności i skuteczności[65]. Co się tyczy zasady skuteczności, Trybunał zauważył ponadto, że zgodnie z prawem krajowym kontrola ogranicza się do kwestii, czy decyzja wydana przez dany organ władzy publicznej była nieracjonalna, niezgodna z prawem lub niesłuszna, z ograniczoną możliwością kontroli istotnych dla sprawy ustaleń faktycznych poczynionych przez ten organ[66]. Opierając się na wcześniejszym orzecznictwie, Trybunał orzekł, że procedura kontroli sądowej decyzji organów administracyjnych ograniczona do oceny tylko niektórych kwestii faktycznych nie stoi w sprzeczności z zasadą skuteczności, pod warunkiem że pozwala ona sądowi, przed

[61] Zobacz wyroki: z dnia 9 lipca 2020 r., Vueling Airlines (C-86/19, EU:C:2020:538, pkt 39); 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 223).

[62] Zobacz wyrok z dnia 26 czerwca 2019 r., Craeynest i in. (C-723/17, EU:C:2019:533, pkt 46).

[63] C-71/14, EU:C:2015:656, pkt 17–26, 46.

[64] Zobacz wyrok z dnia 6 października 2015 r., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, pkt 61).

[65] Zobacz wyrok z dnia 6 października 2015 r., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, pkt 50, 51, 53).

[66] Zobacz wyrok z dnia 6 października 2015 r., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, pkt 57).

którym toczy się postępowanie w sprawie stwierdzenia nieważności takiej decyzji, na rzeczywiste zastosowanie – w ramach kontroli zgodności tej decyzji z prawem – odpowiednich zasad i norm prawa Unii [67].

67. W swoim orzecznictwie Trybunał badał również krajowe przepisy proceduralne dotyczące zakresu kontroli sądowej decyzji administracyjnych na podstawie prawa do skutecznej ochrony sądowej gwarantowanego w art. 47 karty w różnych kontekstach [68]. Sprawy takie jak niniejsza, dotyczące środków prawnych przyznanych osobom ubiegającym się o skuteczną ochronę sądową swoich praw w oparciu o prawo Unii, bezpośrednio bowiem związane są z art. 47 karty, ponieważ koordynacja z orzecznictwem ETPC dotyczącym art. 6 ust. 1 i art. 13 EKPC ma ogromne znaczenie [69].

68. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału na prawo do skutecznej ochrony sądowej ustanowione w art. 47 karty składają się różne elementy, obejmujące prawo do obrony, zasadę równości broni, prawo dostępu do sądu oraz prawo do uzyskania porady prawnej, skorzystania z pomocy obrońcy i przedstawiciela [70]. Jeśli chodzi w szczególności o prawo dostępu do sądu na podstawie art. 47 akapit pierwszy karty, Trybunał orzekł, 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 [71]. Ponadto Trybunał orzekł, że wymóg bezstronności ustanowiony w art. 47 akapit drugi karty oznacza, że decyzja organu administracji, który sam nie spełnia wymogu niezawisłości i bezstronności, zostaje poddana późniejszej kontroli przez organ sądowy, który powinien w szczególności być właściwy w zakresie rozstrzygania każdej istotnej kwestii [72].

69. Niemniej jednak z orzecznictwa Trybunału wynika, że przestrzeganie prawa do skutecznej ochrony sądowej na podstawie art. 47 karty należy oceniać przy uwzględnieniu szczególnych okoliczności danej sprawy, w szczególności charakteru rozpatrywanego aktu, okoliczności jego przyjęcia oraz przepisów prawa regulujących daną dziedzinę [73]. W związku z tym, jak zauważają przedstawiciele doktryny, nie istnieje jeden jednolity standard kontroli sądowej decyzji administracyjnych przez sądy krajowe w sprawach implikujących art. 47 karty [74].

[67] Zobacz wyrok z dnia 6 października 2015 r., East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, pkt 58) [odniesienie do wyroków: z dnia 21 stycznia 1999 r., Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, pkt 30, 35, 36); z dnia 9 czerwca 2005 r., HLH Warenvertrieb i Orthica (C-211/03, C-299/03 i od C-316/03 do C-318/03, EU:C:2005:370, pkt 75–77, 79)].

[68] Zobacz między innymi wyroki: z dnia 16 maja 2017 r., Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, w szczególności pkt 75–89); z dnia 12 lipca 2018 r., Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, pkt 42–52); z dnia 24 listopada 2020 r., Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 i C-226/19, EU:C:2020:951, pkt 40–56). Szersza dyskusja na temat zależności pomiędzy zasadą skuteczności a skuteczną ochroną sądową na gruncie art. 47 karty, zob. na przykład opinie: rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, pkt 99–103); rzecznika generalnego H. Saugmandsgaarda Øe w sprawie Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2020:374, pkt 66–69).

[69] Zobacz w tym względzie S. Prechal, R. Widdershoven, Redefining the Relationship between „Rewe-effectiveness" and Effective Judicial Protection, *Review of European Administrative Law*, vol. 4, 2011, s. 31–50, s. 47–48; R. Widdershoven, National Procedural Autonomy and General EU Law Limits, *Review of European Administrative Law*, vol. 12, 2019, s. 5–34, s. 21–27.

[70] Zobacz wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 32).

[71] Zobacz wyrok z dnia 6 listopada 2012 r., Otis i in. (C-199/11, EU:C:2012:684, pkt 49). Jak orzekł Trybunał, jest to zasadniczo aspekt art. 47 karty do celów jej art. 52 ust. 1: zob. 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 66).

[72] Zobacz wyrok z dnia 13 grudnia 2017 r., El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, pkt 39). W tym względzie Trybunał orzekł, że oświadczenia i ustalenia organów administracyjnych nie mogą wiązać sądów: zob. wyrok z dnia 16 października 2019 r., Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, pkt 65–69).

[73] Zobacz wyrok z dnia 26 lipca 2017 r., Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, pkt 41); zob. także opinia rzecznika generalnego M. Bobeka w sprawie Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, pkt 104–107).

[74] Zobacz w tym względzie R. Widdershoven, The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review, w: J. de Poorter i in. (eds.), *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*, Asser Press, 2019, s. 39–62, s. 49-53, 58.

70. Dalsze wskazówki można zaczerpnąć z orzecznictwa ETPC dotyczącego art. 6 ust. 1 i art. 13 EKPC, w świetle których należy interpretować art. 47 karty [75]. ETPC orzekł w szczególności w odniesieniu do art. 6 ust. 1 EKPC, że wymóg posiadania przez sąd „pełnej właściwości" jest spełniony, gdy sąd ten miał „wystarczającą właściwość" lub zapewnił „wystarczającą kontrolę" w toczącym się przed nim postępowaniu. Odzwierciedla to fakt, że w odniesieniu do odwołań w zakresie prawa administracyjnego w państwach członkowskich Rady Europy często zdarza się, że zakres kontroli sądowej w przedmiocie okoliczności faktycznych sprawy jest ograniczony i że charakterystyczne dla postępowań odwoławczych jest to, że właściwe organy dokonują przeglądu poprzedniego postępowania, a nie podejmują decyzji co do okoliczności faktycznych. W związku z tym rolą art. 6 EKPC nie jest co do zasady zagwarantowanie dostępu do sądu, który może zastąpić ocenę lub opinię wydaną przez organy administracyjne własną, a ETPC położył szczególny nacisk na poszanowanie, jakie należy przyznać decyzjom podejmowanym przez organy administracyjne ze względów praktycznych, które często dotyczą specjalistycznych dziedzin prawa [76].

71. Przy ocenie, czy zakres kontroli dokonywanej przez sąd jest wystarczający, ETPC bierze pod uwagę uprawnienia danego organu sądowego wraz z takimi czynnikami jak: 1) przedmiot zaskarżonej decyzji, w szczególności, czy dotyczyła ona specjalistycznej kwestii wymagającej wiedzy fachowej lub doświadczenia zawodowego oraz czy wiązała się ze skorzystaniem z uznania administracyjnego, a jeśli tak, to w jakim zakresie; 2) sposób, w jaki decyzja ta została wydana, w szczególności gwarancje proceduralne dostępne w postępowaniu przed organem rozstrzegającym; oraz 3) treść sporu, w tym pożądane i rzeczywiste podstawy odwołania [77]. To, czy przeprowadzona kontrola jest wystarczająca, zależy zatem od okoliczności danej sprawy [78]. Zasada „pełnej właściwości" była interpretowana w sposób elastyczny, w szczególności w sprawach z zakresu prawa administracyjnego, gdzie właściwość sądu była ograniczona ze względu na techniczny charakter przedmiotu sporu [79].

72. Na przykład, stosując te czynniki, ETPC nie stwierdził naruszenia art. 6 ust. 1 EKPC w okolicznościach, w których sąd nie mógł zastąpić własną decyzją decyzji organu administracyjnego, a jego właściwość w odniesieniu do okoliczności faktycznych była ograniczona, ale mógł stwierdzić nieważność decyzji z wielu powodów, a przedmiotem zaskarżonej decyzji było „klasyczne skorzystanie z uznania administracyjnego w wyspecjalizowanej dziedzinie prawa", które miało miejsce w kontekście zapewnienia ustalania standardów i zgodności z odpowiednimi przepisami ustawowymi i wykonawczymi w świetle celów interesu publicznego [80]. Ponadto ETPC przy różnych okazjach stwierdził, że środek prawny w postaci kontroli sądowej na podstawie prawa Zjednoczonego Królestwa stanowi wystarczającą kontrolę na podstawie art. 6 ust. 1 EKPC [81].

[75] Zobacz wyrok z dnia 30 czerwca 2016 r., Toma i Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, pkt 40, 41). Zgodnie z wyjaśnieniami odnoszącymi się do art. 47 karty ochrona wynikająca z pierwszego akapitu tego postanowienia jest szersza niż ochrona wynikająca z art. 13 EKPC, ponieważ gwarantuje ona prawo do skutecznego środka prawnego przed sądem, a drugi akapit tego postanowienia nie jest ograniczony do sporów dotyczących praw i obowiązków o charakterze cywilnym, jak w art. 6 EKPC.

[76] Zobacz wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Ramos Nunes De Carvalho e Sá przeciwko Portugalii (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, §§ 176–178).

[77] Zobacz wyrok z dnia 20 października 2015 r., Fazia Ali przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, § 78).

[78] Zobacz wyrok z dnia 6 listopada 2018 r., Ramos Nunes De Carvalho e Sá przeciwko Portugalii (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, § 181).

[79] Zobacz wyrok z dnia 21 czerwca 2016 r., Al-Dulimi i Montana Management Inc. przeciwko Szwajcarii (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, § 130).

[80] Zobacz wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Sigma Radio Television Ltd przeciwko Cyprowi (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, §§ 158–169, w szczególności §§ 159, 161).

[81] Zobacz wyrok z dnia 27 października 2009 r., Crompton przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, §§ 72, 79, 80). Co się tyczy art. 13 EKPC, zob. wyrok z dnia 30 października 1991 r., Vilvarajah i in. przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, §§ 122–127).

73. Z kolei ETPC stwierdzał naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC, gdy sąd uznał, że wiążą go wcześniejsze ustalenia organu administracyjnego, które były decydujące dla wyniku sprawy, i nie zbadał kwestii w sposób niezależny [82], lub gdy był pozbawiony możliwości określenia centralnej kwestii spornej, obejmującej prostą kwestię natury faktycznej niewymagającą wiedzy fachowej lub doświadczenia zawodowego ani wykonywania uznania administracyjnego w świetle szerszych celów politycznych, a zatem możliwej do rozstrzygnięcia przez sąd niespecjalistyczny [83].

74. Na tej podstawie należy zauważyć w szczególności, że orzecznictwo ETPC dotyczące art. 6 ust. 1 EKPC zezwala na ograniczoną kontrolę decyzji administracyjnych co do istoty przez sądy krajowe zgodnie z procedurami w zakresie odwołań administracyjnych w państwach członkowskich. Ponadto orzecznictwo to uwzględnia szczególną wiedzę fachową i zakres uznania danego organu administracyjnego. Uważam, że kwestie te powinny być uwzględnione przy wykładni art. 47 karty i jego zastosowaniu w okolicznościach niniejszej sprawy.

75. Uwzględniając brzmienie art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004, nie wymaga on od państw członkowskich ustanowienia sądowej kontroli decyzji właściwego organu co do istoty. Wobec tego jest to kwestia leżąca w gestii państw członkowskich, pod warunkiem że wypełniają one swoje zobowiązania wynikające z prawa Unii, w szczególności wymogi wynikające z zasad równoważności i skuteczności oraz prawa do skutecznej ochrony sądowej na podstawie art. 47 karty. W związku z tym wydaje mi się, że rozporządzenia nr 854/2004 i nr 882/2004 zasadniczo nie stoją na przeszkodzie ustanowieniu przez państwo członkowskie przepisów proceduralnych przewidujących dokonywaną przez sąd krajowy kontrolę decyzji urzędowego lekarza weterynarii co do istoty na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004, tak jak w art. 9 ustawy z 1990 r., lub przewidywujących bardziej ograniczony zakres zaskarżenia tej decyzji, taki jak w przypadku wniosku o kontrolę sądową.

76. Co się tyczy zasady skuteczności, kontrola sądowa tej decyzji co do istoty nie wydaje się konieczna, w świetle orzecznictwa Trybunału przywołanego w pkt 64–66 niniejszej opinii, do zagwarantowania celów i skuteczności rozporządzeń nr 854/2004 i nr 882/2004. Przeciwnie, wydaje mi się, że bardziej ograniczony zakres zaskarżenia tej decyzji, taki jak w przypadku wniosku o kontrolę sądową, pozwoliłby zachować znaczenie szczególnej wiedzy fachowej urzędowego lekarza weterynarii przy podejmowaniu decyzji w sprawie przydatności mięsa do spożycia przez ludzi na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 w celu zapewnienia, by niezdatne mięso nie było wprowadzane do obrotu, i przyczynienia się w ten sposób do wysokiego poziomu ochrony zdrowia publicznego, który jest celem realizowanym przez to rozporządzenie (zob. pkt 42 niniejszej opinii). Trybunał nie dysponuje żadnymi informacjami, które wskazywałyby, że wniosek o kontrolę sądową uniemożliwiłby sądowi krajowemu zastosowanie odpowiednich zasad i przepisów prawa Unii przy kontroli tej decyzji.

77. Jeśli chodzi o prawo do skutecznej ochrony sądowej na podstawie art. 47 karty, wydaje się, że w sytuacji takiej jak ta będąca przedmiotem postępowania głównego decyzja urzędowego lekarza weterynarii wydana na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 nie może podlegać kontroli co do istoty ani przed organem administracyjnym, ani przed sądem. W świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego art. 6 ust. 1 EKPC (zob. pkt 70–73 niniejszej opinii) można uznać, że odzwierciedla to systemy prawne państw członkowskich w zakresie, w jakim może istnieć ograniczona kontrola decyzji administracyjnych co do istoty przez sąd krajowy, natomiast nie istnieje prawo do poziomu jurysdykcji, który pozwalałby na zastąpienie opinią takiego sądu

[82] Zobacz wyrok z dnia 21 lipca 2011 r., Sigma Radio Television Ltd przeciwko Cyprowi (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, § 157).

[83] Zobacz wyrok z dnia 14 listopada 2006 r., Tsfayo przeciwko Zjednoczonemu Królestwu (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, §§ 46–49, w szczególności § 46).

opinii właściwego organu, w szczególności w sytuacjach wymagających specjalistycznej wiedzy i korzystania z uprawnień dyskrecjonalnych przez ten organ. Moim zdaniem taka sytuacja ma miejsce w niniejszej sprawie dotyczącej decyzji w sprawie oznakowania zdrowotnego mięsa uznanego za niezdatne do spożycia przez ludzi, podejmowanej na podstawie szczegółowego badania mięsa oraz w oparciu o rozległą wiedzę fachową i przeszkolenie urzędowego lekarza weterynarii, zgodnie z rozporządzeniem nr 854/2004 (zob. pkt 44–46 niniejszej opinii).

78. Należy również zaznaczyć, że jak wskazano w postanowieniu odsyłającym (zob. pkt 16 niniejszej opinii), w ramach wniosku o kontrolę sądową sąd może zbadać, czy ustalenia dokonane przez urzędowego lekarza weterynarii są poparte dowodami, i może uchylić wydaną decyzję. Wydaje się zatem, że sąd może dokonać niezależnej oceny, nie będąc związanym wcześniejszymi ustaleniami urzędowego lekarza weterynarii, i jest uprawniony do stwierdzenia nieważności decyzji podjętej przez urzędowego lekarza weterynarii z wielu powodów.

79. Co się tyczy ewentualnego rozwiązania administracyjnego, o którym mowa w uwagach Zjednoczonego Królestwa (zob. pkt 27 niniejszej opinii), rozwiązanie to zostało przedstawione w tekście wydanym przez FSA i wydaje się stanowić praktykę administracyjną. Nie ulega wątpliwości, że nie zostało ono zastosowane w sporze w postępowaniu głównym, ponieważ zostało przyjęte przez FSA po powstaniu tego sporu. Niemniej jednak należy zauważyć, że procedura ta pozwala urzędowemu lekarzowi weterynarii na ponowne rozważenie, w świetle drugich opinii innych kompetentnych lekarzy weterynarii, swojej oceny mięsa jako niezdatnego do spożycia przez ludzi przed wydaniem decyzji na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004. Na tej podstawie wydaje mi się, że o ile taka procedura może mieć znaczenie dla wniesienia skargi na tę decyzję w przypadkach, w których z niej skorzystano, o tyle nie stanowi ona środka kontroli sądowej tej decyzji, a zatem nie jest sama w sobie wystarczający do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej na podstawie art. 47 karty.

80. Należy dodać, że argumenty przedstawione przez skarżących dotyczące obowiązków proceduralnych państw członkowskich w kontekście prawa własności chronionego na mocy art. 17 karty nie podważają ważności tej analizy. W świetle orzecznictwa ETPC dotyczącego art. 1 protokołu nr 1 do EKPC[84], które należy uwzględnić przy dokonywaniu wykładni art. 17 karty[85], bardziej ograniczony zakres zaskarżenia decyzji urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004, taki jak w przypadku wniosku o kontrolę sądową, można moim zdaniem uznać za dający podmiotowi prowadzącemu rzeźnię rozsądną możliwość przedstawienia swojej sprawy przed sądem w celu skutecznego zakwestionowania tej decyzji w zakresie, w jakim sprawa dotyczy jego prawa własności przewidzianego w tym artykule.

81. Stwierdzam zatem, że art. 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 w związku z art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 i w świetle art. 47 karty nie stoi na przeszkodzie procedurze przewidzianej w prawie krajowym, takiej jak wniosek o kontrolę sądową, która przewiduje kontrolę sądową decyzji urzędowego lekarza weterynarii w sprawie odmowy przyznania znaku jakości zdrowotnej w odniesieniu do mięsa uznanego za niezdatne do spożycia przez ludzi, zgodnie z którą sąd krajowy przeprowadzający tę kontrolę nie jest uprawniony do rozpatrzenia tej decyzji co do istoty.

[84] Zobacz wyroki: z dnia 3 kwietnia 2012 r., Kotov przeciwko Rosji (CE:ECHR:2012:0403JUD005452200, § 114); z dnia 12 lipca 2016 r., Vrzić przeciwko Chorwacji (CE:ECHR:2016:0712JUD004377713, § 110).

[85] Zobacz wyrok z dnia 21 maja 2019 r., Komisja/Węgry (użytkowanie gruntów rolnych) (C-235/17, EU:C:2019:432, pkt 72).

C. W przedmiocie pytania pierwszego

82. Jak wspomniano w pkt 31 niniejszej opinii, pierwsze pytanie skierowane do Trybunału dotyczy ustalenia, czy rozporządzenia nr 854/2004 i nr 882/2004 stoją na przeszkodzie procedurze krajowej, takiej jak określona w art. 9 ustawy z 1990 r.

83. Jak wynika z postanowienia odsyłającego, pytanie to zostało zadane w kontekście sporu w postępowaniu głównym pomiędzy skarżącymi a FSA odnośnie do prawidłowej procedury prawa krajowego dla sądowej oceny decyzji urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 oraz w przedmiocie przestrzegania przez FSA przepisów określonych w prawie krajowym.

84. Doszedłem do wniosku, że z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający procedura krajowa, taka jak określona w art. 9 ustawy z 1990 r., jest niezgodna z rozporządzeniami nr 854/2004 i nr 882/2004 w związku z zasadą skuteczności i art. 47 karty. Powody, dla których wysunąłem taki wniosek, są następujące.

85. Należy przypomnieć z pkt 64 niniejszej opinii, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału w razie braku uregulowań Unii do porządku prawnego każdego państwa członkowskiego, zgodnie z zasadą autonomii proceduralnej, należy wskazanie sądów właściwych w zakresie środków odwoławczych służących zapewnieniu ochrony uprawnień, które jednostki wywodzą z prawa Unii, z zastrzeżeniem zasad równoważności i skuteczności. Co się tyczy zasady skuteczności, należy również przypomnieć, że kwestia, czy krajowy przepis procesowy powoduje, że wykonywanie praw przyznanych jednostkom w prawie Unii staje się praktycznie niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, musi być oceniana z uwzględnieniem w konkretnym przypadku zasad, które stanowią podstawę danego krajowego systemu sądowniczego, w tym zasady pewności prawa [86]. Ponadto, określając przepisy proceduralne regulujące takie działania, państwa członkowskie muszą zapewnić zgodność z art. 47 karty [87].

86. Z powyższego wynika, że krajowe akty prawne wyznaczające sądy właściwe do rozpoznawania skarg kwestionujących decyzję urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 mieszczą się w zakresie autonomii proceduralnej państw członkowskich, pod warunkiem że są zgodne z ich zobowiązaniami wynikającymi z prawa Unii, w tym z zasadami równoważności i skuteczności oraz z prawem do skutecznej ochrony sądowej na podstawie art. 47 karty. Jak wspomniano w pkt 75 niniejszej opinii, rozporządzenia nr 854/2004 i nr 882/2004 zasadniczo nie stoją na przeszkodzie ustanowieniu przez państwo członkowskie przepisów proceduralnych, które przewidują dokonywaną przez sąd krajowy kontrolę decyzji urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 co do istoty, jak przewidziano w art. 9 ustawy z 1990 r., lub które przewidują bardziej ograniczony zakres zaskarżenia tej decyzji, taki jak w przypadku wniosku o kontrolę sądową.

87. Niemniej jednak wydaje mi się, że następujące aspekty sytuacji w postępowaniu głównym są szczególnie istotne.

[86] Zobacz wyrok z dnia 8 marca 2017 r., Euro Park Service (C-14/16, EU:C:2017:177, pkt 37).

[87] Zobacz wyrok z dnia 8 listopada 2016 r., Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, pkt 65), z dnia 14 maja 2020 r., *Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság* (C-924/19 PPU i C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, pkt 142).

88. Jak wskazał sąd odsyłający (zob. pkt 14 niniejszej opinii), procedura określona w art. 9 ustawy z 1990 r. przewiduje poddanie decyzji urzędowego lekarza weterynarii kontroli sądu pokoju, który może uznać na podstawie odpowiednich dowodów, że mięso nie spełnia wymogów bezpieczeństwa żywności. Jednakże to urzędnik FSA, a nie podmiot prowadzący rzeźnię, na którego interesy decyzja ta wywiera negatywny wpływ, może przekazać sprawę do sądu pokoju. Moim zdaniem okoliczność, że podmiot prowadzący rzeźnię nie może powołać się na tę procedurę w celu wyegzekwowania swoich praw opartych na prawie Unii, lecz jest uzależniony od działań podejmowanych przez organy krajowe, takie jak FSA, wydaje się, z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający, czynić wykonywanie przepisów prawa Unii niemożliwym w praktyce lub nadmiernie utrudnionym.

89. Podobnie w tych okolicznościach wydaje mi się, że procedura przewidziana w art. 9 ustawy z 1990 r. nie gwarantuje podmiotowi prowadzącemu rzeźnię prawa dostępu do sądu zgodnie z art. 47 akapit pierwszy karty, ponieważ podmiot ten nie ma rzeczywistej możliwości wniesienia sprawy do sądu w celu zakwestionowania tej decyzji [88].

90. Ponadto system kontroli sądowej w prawie Zjednoczonego Królestwa wydaje się problematyczny z punktu widzenia pewności prawa. Jak uznał Trybunał, na państwach członkowskich ciąży obowiązek wprowadzenia regulacji, która jest wystarczająco precyzyjna, jasna i przewidywalna, aby jednostki mogły poznać swe prawa i obowiązki [89]. Z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający przepisy proceduralne rozpatrywane w postępowaniu głównym nie wydają się spełniać wymogu pewności prawa, a zatem nie są zgodne z zasadą skuteczności z uwagi na brak jasności co do tego, czy właściwym sposobem zakwestionowania decyzji urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004 jest zastosowanie procedury przewidzianej w art. 9 ustawy z 1990 r. czy też wniesienie wniosku o kontrolę sądową.

91. Stwierdzam zatem, że – z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający – rozporządzenia nr 854/2004 i nr 882/2004 w związku z zasadą skuteczności i art. 47 karty stoją na przeszkodzie procedurze krajowej, takiej jak przewidziana w art. 9 ustawy z 1990 r.

VII. Wnioski

92. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby na pytania skierowane przez Supreme Court of the United Kingdom (sąd najwyższy Zjednoczonego Królestwa) Trybunał Sprawiedliwości odpowiedział w sposób następujący:

1) Z zastrzeżeniem weryfikacji przez sąd odsyłający 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 oraz rozporządzenie (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

[88] Zobacz wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., Aktiva Finants (C-433/18, EU:C:2019:1074, pkt 36). Warto zauważyć, że w swoim orzecznictwie dotyczącym art. 6 ust. 1 EKPC Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekł, że prawo dostępu do sądu musi być „praktyczne i skuteczne", a nie „teoretyczne lub iluzoryczne": zob. wyrok z dnia 5 kwietnia 2018 r., Zubac przeciwko Chorwacji (CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, § 77). Zobacz także w tym względzie opinia rzecznika generalnego Cruza Villalóno w sprawie Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, pkt 43) i opinia rzecznika generalnego Hogana w sprawie B. M. M. i B. S. (łączenie rodzin – małoletnie dziecko) (C-133/19, EU:C:2020:222, pkt 44).

[89] Zobacz wyrok z dnia 28 stycznia 2010 r., Komisja/Irlandia (C-456/08, EU:C:2010:46, pkt 61).

regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt w związku z zasadą skuteczności i art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie procedurze krajowej, takiej jak przewidziana w art. 9 ustawy z 1990 r.

2) Artykuł 54 ust. 3 rozporządzenia nr 882/2004 wymaga od państw członkowskich ustanowienia prawa do odwołania się od decyzji urzędowego lekarza weterynarii w sprawie odmowy zastosowania znaku jakości zdrowotnej w odniesieniu do mięsa uznanego za niezdatne do spożycia przez ludzi na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004. Przepisy te należy interpretować w świetle art. 47 karty w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie procedurze przewidzianej w prawie krajowym, takiej jak wniosek o kontrolę sądową, zgodnie z którą sąd krajowy przeprowadzający tę kontrolę nie jest uprawniony do rozpatrzenia tej decyzji co do istoty.