Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
EVGENIJE TANČEVA
přednesené dne 11. února 2021 [1]

Věc C-579/19

R (na návrh Association of Independent Meat Suppliers a dalšího subjektu)
proti
Food Standards Agency

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Nařízení (ES) č. 854/2004 – Nařízení (ES) č. 882/2004 – Úřední kontroly potravin živočišného původu – Právo na soudní přezkum rozhodnutí úředního veterinárního lékaře – Zásady rovnocennosti a efektivity – Článek 47 Listiny základních práv Evropské unie“

I. Úvod

1. Podstatou této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království) je výklad čl. 5 odst. 2 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě [2], jakož i čl. 54 odst. 3 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat [3]. Článek 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 se týká umísťování označení zdravotní nezávadnosti úředními veterinárními lékaři v případě, že považují maso za vhodné k lidské spotřebě, zatímco čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 se týká informací o právu odvolat se proti rozhodnutím přijatým příslušnými orgány členského státu na základě takových úředních kontrol.

[1] – Původní jazyk: angličtina.

[2] – Úř. věst. 2004, L 139, s. 206; Zvl. vyd. 03/45, s. 75.

[3] – Úř. věst. 2004, L 165, s. 1; Zvl. vyd. 03/45, s. 75.

2. Nařízení č. 854/2004 a č. 882/2004 jsou součástí právního rámce upravujícího bezpečnost potravin v Evropské unii[4]. Tato nařízení obecně stanoví harmonizovaná pravidla pro úřední kontroly prováděné příslušnými orgány členského státu za účelem ověření, že provozovatelé potravinářských podniků dodržují povinnosti, které pro ně vyplývají z unijního práva. V tomto smyslu jsou úřední veterinární lékaři zvláště kvalifikovanými osobami, které za pomoci úředních pomocných veterinárních pracovníků vykonávají úkoly jménem uvedených orgánů v systému úředních kontrol masa.

3. V projednávané věci je Soudní dvůr žádán, aby se vyjádřil k tomu, co vyplývá z „práva odvolat se proti rozhodnutím, která příslušný orgán přijal na základě úředních kontrol“ uvedeného v bodě 43 odůvodnění nařízení č. 882/2004 a dále upřesněného v čl. 54 odst. 3 uvedeného nařízení.

4. Podstatou první předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda je s nařízeními č. 854/2004 a č. 882/2004 v souladu právní režim, který existoval v právu Spojeného království před vstupem uvedených nařízení v platnost, a sice článek 9 Food Safety Act 1990 (zákon o bezpečnosti potravin z roku 1990; dále jen „zákon z roku 1990“)[5]. Předkládající soud položil výše uvedenou otázku v rámci sporu mezi navrhovateli v původním řízení, tedy společností Cleveland Meat Company (dále jen „CMC“) a Association of Independent Meat Suppliers, a dalším účastníkem řízení, Food Standards Agency (Úřad pro bezpečnost potravin, dále jen „FSA“), který se týkal toho, jaký prostředek dostupný ve vnitrostátním právu pro soudní přezkum rozhodnutí o neumístění označení zdravotní nezávadnosti na maso považované za nevhodné k lidské spotřebě, jež přijal úřední veterinární lékař, je v souladu s unijním právem. Představuje článek 9 zákona z roku 1990, který upravuje řízení před smírčím soudcem zahrnující přezkum věci samé, jediný postup, který uspokojí výše uvedené právo podat odvolání předepsané unijním právem, jak tvrdí žalobci, nebo poskytuje návrh na soudní přezkum podle práva Spojeného království (dále jen „návrh na soudní přezkum“), tedy řízení vedené před soudem, které nezahrnuje přezkum věci samé, účinný a vhodný prostředek pro zajištění dodržování požadavků na bezpečnost potravin stanovených v nařízeních č. 854/2004 a č. 882/2004, a konkrétněji odmítnutí úředního veterinárního lékaře umístit označení zdravotní nezávadnosti, jak to tvrdí FSA? Tato otázka nutně vyžaduje zohlednění judikatury Soudního dvora týkající se procesní autonomie členských států stanovit podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany unijních práv, která podléhá zásadám rovnocennosti a efektivity a právu na účinný prostředek nápravy, jak je zaručen v prvním pododstavci článku 47 Listiny základních práv Evropské unie (dále jen „Listina“).

5. Podstatou druhé předběžné otázky předkládajícího soudu je, zda nařízení č. 882/2004 zakotvuje za účelem dodržování uvedených nařízení a unijního práva obecně odvolání proti rozhodnutí úředního veterinárního lékaře, kterým tento odmítl umístit označení zdravotní nezávadnosti ve smyslu čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004, jež zahrnuje soudní přezkum věci samé. Tato otázka by rovněž měla být zodpovězena s přihlédnutím k relevantní judikatuře Soudního dvora k prvnímu pododstavci článku 47 Listiny, jelikož se týká rozsahu soudního přezkumu.

[4] – Patří sem rovněž: nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 ze dne 28. ledna 2002, kterým se stanoví obecné zásady a požadavky potravinového práva, zřizuje se Evropský úřad pro bezpečnost potravin a stanoví postupy týkající se bezpečnosti potravin (Úř. věst. 2002, L 31, s. 1; Zvl. vyd. 15/06, s. 463); nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 ze dne 29. dubna 2004 o hygieně potravin (Úř. věst. 2004, L 139, s. 1; Zvl. vyd. 13/34, s. 319); nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní hygienická pravidla pro potraviny živočišného původu (Úř. věst. 2004, L 139, s. 55; Zvl. vyd. 03/45, s. 14); a nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1069/2009 ze dne 21. října 2009 o hygienických pravidlech pro vedlejší produkty živočišného původu a získané produkty, které nejsou určeny k lidské spotřebě, a o zrušení nařízení (ES) č. 1774/2002 (nařízení o vedlejších produktech živočišného původu) (Úř. věst. 2009, L 300, s. 1). Viz dále body 39 až 43 tohoto stanoviska.

[5] – UK Public General Acts 1990 c. 16.

6. Projednávaná věc tudíž nastoluje nové otázky týkající se účinné soudní ochrany jednotlivců v unijním potravinovém právu a v tomto ohledu i vztahu mezi nařízeními č. 854/2004 a č. 882/2004. Má rovněž potenciálně širší dopad na vývoj judikatury Soudního dvora týkající se soudního přezkumu správních rozhodnutí ze strany vnitrostátních soudů na základě článku 47 Listiny.

II. Právní rámec

7. Článek 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 stanoví:

„Označení zdravotní nezávadnosti na jatečně upravená těla domácích kopytníků, velké volně žijící zvěře a farmových savců kromě zajícovců a rovněž u jatečných půlí, čtvrtí a porcí připravených porcováním jatečných půlí na tři velkoobchodní porce se provádí na jatkách a v zařízeních zpracovávajících zvěřinu v souladu s oddílem I kapitolou III přílohy I. Označení zdravotní nezávadnosti umísťuje úřední veterinární lékař, nebo je umísťována na jeho odpovědnost, jestliže úřední kontroly nezjistily žádné nedostatky, které by mohly maso učinit nevhodným k lidské spotřebě.“

8. Bod 43 odůvodnění nařízení č. 882/2004 zní takto:

„Provozovatelé by měli mít právo odvolat se proti rozhodnutím, která příslušný orgán přijal na základě úředních kontrol, a měli by být o tomto právu informováni.“

9. Článek 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 stanoví:

„Příslušný orgán poskytne dotyčnému provozovateli nebo zástupci:

a) písemné oznámení o svém rozhodnutí týkajícím se opatřeních, která mají být v souladu s odstavcem 1 přijata, a uvede důvody tohoto rozhodnutí; a

b) informace o právu odvolat se proti takovým rozhodnutím a o použitelném postupu a lhůtách.“

III. Skutkový stav, původní řízení a předběžné otázky

10. Dne 11. září 2014 zakoupila společnost CMC živého býka za přibližně 1 400 liber šterlinků (GBP) (přibližně 1 700 eur). Úřední veterinární lékař působící na jatkách společnosti CMC rozhodl, že býk je způsobilý k porážce. Prohlídka jatečně upraveného těla zvířete i drobů po porážce byla provedena úředním pomocným veterinárním pracovníkem, označovaným jako inspektor hygieny masa, který odhalil v drobech tři vředy[6]. Později téhož dne úřední veterinární lékař jatečně upravené tělo býka prohlédl a po projednání s uvedeným inspektorem prohlásil maso zvířete za nevhodné k lidské spotřebě z důvodu, že vředy vedly k podezření, že býk trpěl pyémií, tedy formou otravy krve[7]. Úřední veterinární lékař tudíž neumístil na jatečně upravené tělo označení zdravotní nezávadnosti, které by osvědčovalo, že je toto jatečně upravené tělo vhodné k lidské

[6] – Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, pojem „jatečně upravené tělo“ je používán ve smyslu pojmu „jatečně upravené tělo“ definovaného v bodě 1.9 přílohy k nařízení č. 853/2004 jako „tělo zvířete po porážce a následném opracování“, zatímco pojem „droby“ znamená podle bodu 1.11 uvedené přílohy „čerstvé maso jiné než z jatečně upraveného těla, včetně vnitřností a krve“.

[7] – Pyémie je otrava krve (septikémie) způsobená rozšířením bakterií tvořících hnis uvolněných z vředu v krevním řečišti.

spotřebě. V důsledku této skutečnosti nesměla společnost CMC podle pravidla 19 Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 [nařízení z roku 2013 o bezpečnosti a hygieně potravin (Anglie)] [8] jatečně upravené tělo býka prodat.

11. Společnost CMC se poradila s jiným veterinárním lékařem a stanovisko úředního veterinárního lékaře napadla. Tvrdila, že v případě sporu a jejím odmítnutí vydat jatečně upravené tělo dobrovolně by úřední veterinární lékař musel podle článku 9 zákona z roku 1990 toto jatečně upravené tělo zabavit a předložit jej smírčímu soudci k rozhodnutí, zda je třeba toto jatečně upravené tělo určit k likvidaci či nikoli. FSA, který je příslušným orgánem pro účely unijních a vnitrostátních právních předpisů v oblasti bezpečnosti potravin a je odpovědný za úřední kontroly na jatkách, měl za to, že takový postup není zapotřebí a vzhledem k tomu, že předmětné jatečně upravené tělo bylo úředním veterinárním lékařem prohlášeno za nevhodné k lidské spotřebě, mělo být podle něj zlikvidováno jako vedlejší produkt živočišného původu.

12. Dne 23. září 2014 doručil úřední veterinární lékař jednající v zastoupení FSA společnosti CMC podle pravidla 25 odst. 2 písm. a) Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013 [nařízení z roku 2013 o vedlejších produktech živočišného původu (vymáhání) (Anglie)] [9] a nařízení č. 1069/2009 výzvu k likvidaci jatečně upraveného těla jako vedlejšího produktu živočišného původu. V této výzvě bylo uvedeno následující: „Proti mému rozhodnutí lze podat opravný prostředek cestou soudního přezkumu. Návrh na podání tohoto opravného prostředku je potřeba učinit neprodleně a v každém případě obecně nejpozději do tří měsíců ode dne, kdy poprvé vznikl důvod k podání tohoto návrhu“.

13. Návrh na zahájení soudního přezkumného řízení byl skutečně podán k High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (United Kingdom) (vrchní soud pro Anglii a Wales, oddělení Queen's Bench, Spojené království) společností CMC a Association of Independent Meat Suppliers (dále společně jen „žalobci“), a to za účelem napadení tvrzení FSA, že nebylo nutné využít postup stanovený v článku 9 zákona z roku 1990, přičemž žalobci podpůrně uvedli, že je povinností Spojeného království, aby poskytovalo nějaké prostředky k napadení rozhodnutí úředního veterinárního lékaře týkajícího se toho, zda je maso vhodné k lidské spotřebě. Toto řízení vedené před zmíněným soudem [10] a před Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (United Kingdom) (odvolací soud pro Anglii a Wales, oddělení pro občanskoprávní spory, Spojené království) [11] nebylo úspěšné, a tak žalobci podali opravný prostředek k Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království).

14. Předkládající soud mimo jiné uvedl, že postup upravený v článku 9 zákona z roku 1990 není koncipován jako odvolání proti rozhodnutí úředního veterinárního lékaře o tom, zda je maso vhodné k lidské spotřebě. Podle tohoto postupu platí, že pokud je pověřený úředník orgánu pro bezpečnost potravin nebo donucovacího orgánu, jako je FSA, toho názoru, že potravina určená k lidské spotřebě nesplňuje požadavky na bezpečnost potravin, je oprávněn tuto potravinu zabavit, aby se jí mohl zabývat místně příslušný smírčí soudce, kterým může být laický smírčí soudce nebo právně kvalifikovaný soudce okresního soudu, který bude vždy snadno k dispozici. Jestliže smírčí soudce na základě takových důkazů, které bude považovat za odpovídající, zjistí, že

[8] – UK Statutory Instruments 2013/2996. Jak vyplývá z informací, které má Soudní dvůr k dispozici, uvedená nařízení upravují uplatňování a prosazování nařízení č. 178/2002, č. 852/2004, č. 853/2004 a č. 854/2004 v Anglii.

[9] – UK Statutory Instruments 2013/2952.

[10] – *R (on the application of Association of Independent Meat Suppliers, Cleveland Meat Company Ltd) v Food Standards Agency* [2015] EWHC 1896 (Admin).

[11] – *R (on the application of Association of Independent Meat Suppliers & Anor) v Food Standards Agency* [2017] EWCA Civ 431.

potravina nesplňuje požadavky na bezpečnost potravin, určí ji k likvidaci a nařídí, aby byla zlikvidována na náklady vlastníka, zatímco v případě, že smírčí soudce odmítne tuto potravinu určit k likvidaci, příslušný orgán musí vlastníka odškodnit za jakékoli znehodnocení, k němuž došlo v důsledku jednání daného úředníka.

15. V tomto ohledu předkládající soud poznamenal, že podle žalobců poskytuje postup stanovený v článku 9 zákona z roku 1990, který je součástí právního řádu Spojeného království již od 19. století a funguje i nadále v režimu EU pro zajišťování bezpečnosti potravin, prostředek k výkonu rozhodnutí úředního veterinárního lékaře o tom, zda je maso vhodné k lidské spotřebě, i prostředek pro provozovatele, aby mohli dosáhnout soudního přezkumu uvedeného rozhodnutí a obrátit se na smírčího soudce za účelem vydání rozhodnutí, zda jatečně upravené tělo skutečně splňovalo požadavky na bezpečnost potravin. Žalobci připouštějí, že smírčí soudce nemůže nařídit úřednímu veterinárnímu lékaři, aby umístil na jatečně upravené tělo označení zdravotní nezávadnosti, tvrdí ale, že lze očekávat, že úřední veterinární lékař bude respektovat jeho rozhodnutí a označení zdravotní nezávadnosti umístí, a že tedy může být přiznána náhrada. FSA naproti tomu nesouhlasí s tím, že je uvedený postup vhodný, nebo snad dokonce povinný pro řešení sporu o tom, zda je jatečně upravené tělo vhodné k lidské spotřebě, neboť smírčí soudce nemá pravomoc nařídit úřednímu veterinárnímu lékaři, aby umístil označení zdravotní nezávadnosti, ani učinit jiný úkon než určit jatečně upravené tělo, na které toto označení umístěno nebylo, k likvidaci. Předkládající soud požádal Soudní dvůr, aby vycházel z předpokladu, že výklad žalobců je správný a že smírčí soudce má pravomoc vydat rozhodnutí, na jehož základě může být přiznáno odškodnění, pokud má za to, že na jatečně upravené tělo mělo být umístěno označení zdravotní nezávadnosti.

16. Předkládající soud dále uvedl, že provozovatel jatek, jako je společnost CMC, by mohl podat návrh na zahájení soudního řízení, v němž by napadl rozhodnutí úředního veterinárního lékaře, že je maso nevhodné k lidské spotřebě, a že tudíž odmítá umístit označení zdravotní nezávadnosti, nebo se domáhat zrušení takové výzvy k likvidaci, jako byla výzva doručená společnosti CMC dne 23. září 2014, jak je uvedeno v bodě 12 tohoto stanoviska. V rámci tohoto řízení může soud zrušit uvedené rozhodnutí z jakéhokoli důvodu, který činí toto rozhodnutí protiprávním, tedy i z toho důvodu, že jednání úředního veterinárního lékaře sleduje protiprávní účel, že úřední veterinární lékař nepoužil správné právní kritérium nebo že přijal rozhodnutí, které je iracionální nebo není dostatečně důkazně podloženo. Kromě toho soud někdy provádí důkazy výslechem osob a vydává závazná usnesení a má i pravomoc přiznat náhradu za porušení práv vyplývajících z Evropské úmluvy o lidských právech (dále jen „EÚLP“). Předkládající soud nicméně uvedl, že návrh na soudní přezkum nepředstavuje odvolání do merita uvedeného rozhodnutí.

17. Za těchto podmínek se Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání nařízení [č. 854/2004 a č. 882/2004] takovému postupu, kdy v souladu s článkem 9 zákona z roku 1990 rozhoduje Justice of the Peace (smírčí soudce) ve věci samé a na základě důkazů podaných znalci navrženými oběma stranami, zda jatečně upravené tělo nesplňuje požadavky na bezpečnost potravin?

2) Požaduje nařízení [č. 882/2004] existenci práva podat odvolání proti rozhodnutí [official veterinarian] (úřední veterinární lékař) podle čl. 5 odst. 2 nařízení [č. 854/2004] o tom, že maso jatečně upraveného těla je nevhodné k lidské spotřebě, a pokud ano, jaký přístup by měl být použit při přezkumu merita rozhodnutí přijatého tímto [úředním veterinárním lékařem] v rámci řízení o odvolání v takovém případě?“

IV. K řízení před Soudním dvorem

18. Písemná vyjádření předložili Soudnímu dvoru žalobci, Spojené království a Evropská komise. Tito účastníci řízení rovněž odpověděli na písemné otázky Soudního dvora.

19. V době, kdy byla tato věc projednávána před Soudním dvorem, opustilo Spojené království Unii ke dni 31. ledna 2020. Podle čl. 86 odst. 2 Dohody o vystoupení Spojeného království Velké Británie a Severního Irska z Evropské unie a Evropského společenství pro atomovou energii [12] má Soudní dvůr i nadále pravomoc rozhodovat o předběžných otázkách týkajících se žádostí, které byly předloženy soudy Spojeného království před koncem přechodného období, které končí, jak je definováno v článku 126 této dohody, v zásadě dnem 31. prosince 2020. Podle čl. 89 odst. 1 uvedené dohody je nadto rozsudek Soudního dvora vydaný před koncem uvedeného přechodného období nebo v budoucnu pro Spojené království a ve Spojeném království závazný v celém svém rozsahu.

20. Vzhledem k tomu, že projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce byla podána dne 31. července 2019, si tedy Soudní dvůr ponechává pravomoc rozhodnout o této žádosti a Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království) bude rozsudkem, který má Soudní dvůr vydat v tomto řízení, vázán.

V. Shrnutí vyjádření účastníků řízení

21. Navrhovatelé tvrdí, že na první předběžnou otázku je třeba odpovědět záporně, jelikož nařízení č. 854/2004 a č. 882/2004 nebrání takovému postupu, jako postup uvedený v článku 9 zákona z roku 1990. Tvrdí, že skutečnost, že podle článku 5 nařízení č. 854/2004, jakož i přílohy I tohoto nařízení vydává úřední veterinární lékař rozhodnutí vztahující se k označování zdravotní nezávadnosti masa na základě svého vzdělání a kvalifikace, nebrání účinnému soudnímu dohledu nad opodstatněností těchto rozhodnutí. Nikde totiž v uvedených právních předpisech není vyloučeno právo napadnout tato rozhodnutí v rámci vnitrostátního řízení.

22. Navrhovatelé tvrdí, že na druhou otázku je třeba odpovědět v tom smyslu, že nařízení č. 882/2004 zakládá právo podat odvolání proti rozhodnutí úředního veterinárního lékaře podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 o tom, že maso jatečně upraveného těla je nevhodné k lidské spotřebě, a že při přezkumu merita uvedeného rozhodnutí by měl odvolací soud provést úplný přezkum všech relevantních skutkových a právních otázek vztahujících se k uvedenému rozhodnutí a rozhodnout ve věci samé na základě důkazů včetně důkazů podaných znalci navrženými oběma stranami, zda maso jatečně upraveného těla nesplňuje požadavky na bezpečnost potravin. Podle jejich názoru se nařízení č. 854/2004 použije v kontextu nařízení č. 882/2004 a čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 vykládaný ve spojení s bodem 43 odůvodnění

[12] – Úř. věst. 2020, L 29, s. 7. V souladu s čl. 86 odst. 3 uvedené dohody platí, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se považují za předložené v okamžiku, kdy byl dokument zahajující řízení zaevidován soudní kanceláří Soudního dvora. V projednávané věci byla žádost zaevidována kanceláří Soudního dvora dne 31. července 2019.

uvedeného nařízení stanoví obecné právo podat odvolání, které lze uplatnit na uvedené rozhodnutí. Zpochybňují, že se článek 54 nařízení č. 882/2004 použije pouze na úkoly úředního veterinárního lékaře vyplývající z článku 4 nařízení č. 854/2004, ale nikoliv z článku 5 uvedeného nařízení, zvláště proto, že to není v souladu s definicí pojmu „nedodržení“ v článku 2 nařízení č. 882/2004 a s druhy nápravných opatření předvídaných v čl. 54 odst. 2 nařízení č. 882/2004.

23. Navrhovatelé tvrdí, že nárok na soudní přezkum s sebou takový meritorní přezkum nenese a dovolávají se článku 47 Listiny a související judikatury Soudního dvora pro účely práva na účinný opravný prostředek [13]. Podle jejich názoru je právo provozovatele jatek napadnout meritum rozhodnutí úředního veterinárního lékaře podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 stanoveno článkem 17 vykládaným společně s článkem 47 Listiny. Tvrdí, že likvidace jatečně upraveného těla jako vedlejšího produktu živočišného původu je neoprávněným zásahem do práva provozovatele na vlastnictví podle článku 17 Listiny, který ve světle judikatury Evropského soudu pro lidská práva (dále jen „ESLP“) k článku 1 protokolu č. 1 k EÚLP [14] ukládá členským státům procesní povinnosti, aby bylo zajištěno, že provozovatel může účinně napadnout dotčené opatření. Zdůrazňují, že vzhledem ke skutečnosti, že se spor týká toho, zda je maso vhodné k lidské spotřebě, musí být postup rychlý a dostupný, stejně jako je tomu u postupu podle článku 9 zákona z roku 1990, a že podání návrhu na soudní přezkum je nepřiměřeně nákladné. Dodávají, že případné správní řešení zmíněné ve vyjádřeních Spojeného království je irelevantní, jelikož následovalo až po vzniku sporu v původním řízení, a v každém případě nepředstavuje účinný procesní prostředek zejména proto, že není právně závazné a nezahrnuje sporné řízení.

24. Spojené království tvrdí, že na první otázku je třeba odpovědět kladně, neboť nařízení č. 854/2004 brání postupu, jako je postup stanovený v článku 9 zákona z roku 1990, pro napadení opodstatněnosti rozhodnutí úředního veterinárního lékaře podle čl. 5 odst. 2 uvedeného nařízení. Podle jeho názoru svěřuje režim zavedený článkem 5 nařízení č. 854/2004, který se nezabývá na rozdíl od článku 4 uvedeného nařízení nápravou případů nedodržení, jakož i jeho příloha I rozhodnutí o tom, zda je maso vhodné k lidské spotřebě, úřednímu veterinárnímu lékaři na základě jeho profesní zkušenosti a odborného úsudku a vyžaduje, aby toto rozhodnutí bylo konečné. Použití článku 9 zákona z roku 1990 je v rozporu s tímto nařízením, neboť takové rozhodnutí by nebylo konečné a rozhodovací pravomoc svěřená úřednímu veterinárnímu lékaři by byla přenesena na smírčího soudce, který nemá zvláštní kvalifikaci, a byl by tak odkázaný na znalecké posudky. Spojené království tvrdí, že nařízení č. 882/2004 nemůže stanovit řízení o odvolání, které je neslučitelné s nařízením č. 854/2004, neboť uvedené nařízení je *lex specialis*, od něhož se nařízení č. 882/2004 nemůže odchýlit.

25. Spojené království tvrdí, že na druhou otázku je třeba odpovědět záporně, neboť nařízení č. 882/2004 nezakládá právo podat odvolání proti rozhodnutí úředního veterinárního lékaře podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 a žádný přístup umožňující podání odvolání do merita uvedeného rozhodnutí není slučitelný s nařízením č. 854/2004. Podle jeho názoru se článek 54 nařízení č. 882/2004 nepoužije na rozhodnutí úředního veterinárního lékaře o tom, zda umístit označení zdravotní nezávadnosti, neboť součástí tohoto rozhodnutí nejsou donucovací opatření vůči provozovatelům, u nichž bylo zjištěno, že nedodrželi potravinové právní předpisy, a čl. 54 odst. 3 uvedeného nařízení vyžaduje pouze to, aby byly dotčenému provozovateli poskytnuty informace o právu odvolat se. Tvrdí, že podání návrhu na soudní přezkum dává provozovateli jatek odpovídající prostředek nápravy slučitelný s nařízením č. 854/2004 a základními právy.

[13] – Navrhovatelé odkazují mimo jiné na rozsudky ze dne 6. listopadu 2012, Otis a další (C-199/11, EU:C:2012:684), a ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373).

[14] – Navrhovatelé odkazují na rozsudky ze dne 1. dubna 2010, Denisova a Moiseyeva v. Rusko (CE:ECHR:2010:0401JUD001690303), a ze dne 28. června 2018, G. I. E. M. a další v. Itálie (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806).

Vysvětluje, že takový návrh umožňuje určitým vnitrostátním soudům prohlásit jakékoliv rozhodnutí veřejného subjektu za protiprávní, zrušit takové rozhodnutí a rozhodnout, jaké opatření by mělo být přijato namísto něj, a pokud se úřední veterinární lékař dopustil nesprávného právního posouzení, dospěl k iracionálnímu rozhodnutí nebo nevzal v úvahu podstatný důkaz, může soud toto rozhodnutí zrušit a nařídit, aby bylo rozhodnuto znovu.

26. Spojené království tvrdí, že výklad nařízení č. 854/2004 a č. 882/2004 v tom smyslu, že rozhodnutí úředního veterinárního lékaře o odmítnutí umístění označení zdravotní nezávadnosti nelze napadnout odvoláním do věci samé, je slučitelný s právem provozovatele jatek na vlastnictví na základě článku 17 Listiny a jeho obdobou v článku 1 protokolu č. 1 k EÚLP. Má za to, že jakýkoliv takový zásah do uvedeného práva je přiměřený a odůvodněný veřejným zájmem spočívajícím v ochraně veřejného zdraví a s ohledem na judikaturu ESLP k článku 1 protokolu č. 1 k EÚLP [15] nevyžaduje existenci práva podat odvolání, jež překračuje rámec návrhu na soudní přezkum.

27. Spojené království dodává, že FSA od ledna roku 2018 přijal možné správní řešení [16], podle něhož v případech, kdy provozovatel nesouhlasí s původním posouzením úředního veterinárního lékaře, že maso není vhodné k lidské spotřebě, může požádat o stanovisko jiného příslušného veterinárního lékaře a úřední veterinární lékař si může rovněž vyžádat stanovisko zkušenějších kolegů. Úřední veterinární lékař může poté tato stanoviska zohlednit před tím, než rozhodne o umístění označení zdravotní nezávadnosti. Podle jeho názoru tento postup posiluje návrh na soudní přezkum, neboť umožňuje provozovateli, aby požadoval na úředním veterinárním lékaři zohlednění námitek podaných proti jeho původnímu stanovisku, a tím dává vzniknout dalším možným důvodům pro podání návrhu na soudní přezkum případného rozhodnutí o odmítnutí umístění označení zdravotní nezávadnosti.

28. Komise, která na otázky odpověděla v opačném pořadí, tvrdí, že na druhou otázku je třeba odpovědět v tom smyslu, že čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 ve spojení s čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 a s ohledem na článek 47 Listiny ukládá členským státům povinnost upravit řízení o odvolání proti rozhodnutí úředního veterinárního lékaře o neumístění označení zdravotní nezávadnosti, přičemž procesní podmínky a rozsah tohoto řízení se řídí právním řádem každého členského státu při dodržení zásad rovnocennosti a efektivity. Tvrdí, že se při neexistenci zvláštních ustanovení v nařízení č. 854/2004 použijí obecná ustanovení nařízení č. 882/2004 a že rozhodnutí úředního veterinárního lékaře podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 spadá do působnosti čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004, neboť uvedené rozhodnutí se týká případu nedodržení právních předpisů a úřední veterinární lékař jedná jménem příslušného orgánu. Podle jejího názoru čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 vykládaný s ohledem na bod 43 odůvodnění tohoto nařízení ukládá členským státům povinnost, aby stanovily právo na odvolání proti tomuto rozhodnutí.

29. Komise tvrdí, že v projednávané věci nejsou členské státy povinny upravit řízení o odvolání, které by zahrnovalo úplný přezkum věci samé, a to s ohledem na znění čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 a cíl ochrany veřejného zdraví sledovaný nařízeními č. 854/2004 a č. 882/2004. Podle

[15] – Spojené království odkazuje mimo jiné na rozsudky ze dne 24. října 1986, AGOSI v. Spojené království (CE:ECHR:1986:1024JUD000911880), a ze dne 4. března 2014, Microintelect OOD v. Bulharsko (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 a post mortem inspection“, dostupné na jejích internetových stránkách https://www.food.gov.uk/business-guidance/process-for-red-meat-carcases-rejected-at-post-mortem-inspection.

jejího názoru je rovněž nezbytné zohlednit úlohu úředního veterinárního lékaře při zajišťování tohoto cíle v rámci výkonu jeho funkcí podle nařízení č. 854/2004, které zahrnují řadu vysoce specifických skutkových zjištění v oblasti kontroly a označení zdravotní nezávadnosti.

30. Komise tvrdí, že na první otázku je třeba odpovědět v tom smyslu, že nařízení č. 854/2004 a č. 882/2004 nebrání takovému postupu, jako je postup v článku 9 zákona z roku 1990, který zahrnuje meritorní rozhodnutí o tom, zda jatečně upravené tělo nesplňuje požadavky na bezpečnost potravin. Je na předkládajícím soudu, který má jako jediný pravomoc vykládat své vnitrostátní právo, aby určil, zda a v jakém rozsahu uvedený postup splňuje požadavky uvedené v odpovědi na druhou otázku, zejména zásady rovnocennosti a efektivity.

VI. Analýza

31. Podstatou první otázky předkládajícího soudu položené Soudnímu dvoru je, zda nařízení č. 854/2004 a č. 882/2004 brání takovému vnitrostátnímu postupu, jako je postup v článku 9 zákona z roku 1990, pro napadení rozhodnutí úředního veterinárního lékaře, kterým tento odmítl umístit označení zdravotní nezávadnosti na maso považované za nevhodné k lidské spotřebě. Tato otázka se týká judikatury Soudního dvora k procesní autonomii členských států v otázce určení soudů příslušných pro rozhodnutí o žalobách založených na unijním právu, jež podléhá zásadám rovnocennosti a efektivity. Zahrnuje rovněž právo na přístup k soudu, které je jedním z prvků práva na účinný prostředek nápravy podle prvního pododstavce článku 47 Listiny.

32. Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 ve spojení s čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 ukládá členským státům povinnost stanovit právo na meritorní odvolání proti rozhodnutí úředního veterinárního lékaře, kterým tento odmítl umístit označení zdravotní nezávadnosti na maso považované za nevhodné k lidské spotřebě, nebo zda pro dodržení uvedených nařízení postačuje omezenější rozsah napadnutelnosti uvedeného rozhodnutí prostřednictvím návrhu na soudní přezkum. Tato otázka se týká rozsahu soudního přezkumu požadovaného v prvním pododstavci článku 47 Listiny a vztahuje se rovněž k právu na přístup k soudu. Stejně tak je třeba posoudit relevantní judikaturu Soudního dvora týkající se zásad rovnocennosti a efektivity.

33. Podotýkám, že otázky vznesené v projednávané věci nebyly dosud Soudním dvorem posuzovány. Za účelem zodpovězení těchto otázek je třeba nejprve uvést několik úvodních poznámek ke vztahu mezi článkem 47 Listiny a věcí v původním řízení, jakož i k unijnímu režimu bezpečnosti potravin a úloze úředního veterinárního lékaře v této souvislosti (oddíl A). Z logických a právních důvodů poté v opačném pořadí posoudím druhou (oddíl B) a první (oddíl C) předběžnou otázku, neboť výklad právního rámce stanoveného nařízeními č. 854/2004 a č. 882/2004 pro účely druhé otázky je relevantní i pro první otázku.

34. Na základě této analýzy jsem ohledně první předběžné otázky s výhradou ověření předkládajícím soudem dospěl k závěru, že nařízení č. 854/2004 a č. 882/2004 vykládané ve spojení se zásadou efektivity a článkem 47 Listiny brání takovému vnitrostátnímu postupu, jako je postup v článku 9 zákona z roku 1990. Pokud jde o druhou předběžnou otázku, dospěl jsem k závěru, že čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 ukládá členským státům povinnost stanovit právo podat odvolání proti rozhodnutí úředního veterinárního lékaře podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 a že tato ustanovení vykládaná ve světle článku 47 Listiny nebrání postupu

stanovenému ve vnitrostátní právní úpravě, jako je návrh na soudní přezkum, podle něhož vnitrostátní soud provádějící soudní přezkum uvedeného rozhodnutí nesmí přezkoumávat meritum tohoto rozhodnutí.

A. Úvodní poznámky

1. K článku 47 Listiny a původnímu řízení

35. Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je Evropská unie unií práva, ve které mají jednotlivci právo soudní cestou napadnout legalitu každého rozhodnutí nebo jakéhokoliv jiného vnitrostátního aktu týkajícího se použití unijního aktu vůči nim [17]. Na základě zásady loajální spolupráce uvedené v čl. 4 odst. 3 SEU přísluší soudům členských států zajistit soudní ochranu práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, přičemž čl. 19 odst. 1 SEU kromě toho členským státům ukládá povinnost zajistit prostředky nezbytné k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých právem Unie. Tato povinnost uložená členským státům odpovídá právu na účinnou právní ochranu zakotvenou v článku 47 Listiny, která je potvrzením zásady účinné soudní ochrany [18]. Podle prvního pododstavce článku 47 Listiny by každý, jehož práva a svobody zaručené právem Unie byly porušeny, měl mít za podmínek stanovených tímto článkem právo na účinné prostředky nápravy před soudem [19].

36. Jak vyplývá z čl. 51 odst. 1 Listiny, ustanovení této Listiny jsou určena členským státům, výhradně pokud uplatňují právo Unie [20]. Základní práva zaručená Listinou se uplatní ve všech situacích, které se řídí unijním právem, a musí proto být respektována zejména v případě, kdy vnitrostátní právní úprava spadá do působnosti tohoto práva [21].

37. Jak dále konstatoval Soudní dvůr [22], právo na účinnou právní ochranu je uplatnitelné již na základě samotného článku 47 Listiny, aniž by jeho obsah musel být upřesněn dalšími ustanoveními unijního práva nebo ustanoveními vnitrostátního práva členských států. Přiznání tohoto práva v určitém konkrétním případě však předpokládá, že se osoba, která je uplatňuje, dovolává práv nebo svobod zaručených unijním právem. V tomto ohledu je ochrana fyzických a právnických osob před svévolnými nebo nepřiměřenými zásahy veřejné moci do jejich soukromé sféry činnosti obecnou zásadou unijního práva, které se mohou dotčené osoby dovolávat coby práva zaručeného unijním právem ve smyslu článku 47 Listiny v případě, hodlají-li před soudem napadnout takový akt zasahující do jejich právního postavení.

38. Ve věci v původním řízení chce provozovatel jatek napadnout rozhodnutí úředního veterinárního lékaře, kterým tento odmítl umístit označení zdravotní nezávadnosti ve smyslu čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 na maso považované za nevhodné k lidské spotřebě. Je nesporné, že úřední veterinární lékař přijal toto rozhodnutí jménem příslušného oprávněného orgánu, v tomto případě FSA, na základě ustanovení unijního práva. Podle mého názoru je zřejmé, že Listina je za těchto okolností použitelná. Kromě toho je osoba nepříznivě zasažená uvedeným

[17] – Viz rozsudek ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 31).

[18] – Viz rozsudek ze dne 29. ledna 2020, GAEC Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46, body 32 a 33).

[19] – Viz rozsudek ze dne 6. října 2020, Bank Refah Kargaran v. Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793, bod 36).

[20] – Viz rozsudek ze dne 6. října 2020, Komise v. Maďarsko (Vysokoškolské vzdělávání) (C-66/18, EU:C:2020:792, bod 212).

[21] – Viz rozsudek ze dne 24. září 2020, NK (Podnikové důchody řídících pracovníků) (C-223/19, EU:C:2020:753, bod 78).

[22] – Viz rozsudek ze dne 6. října 2020, État luxembourgeois (Soudní ochrana proti žádostem o informace v daňovém právu) (C-245/19 a C-246/19, EU:C:2020:795, body 54 až 59).

rozhodnutím, jako je provozovatel jatek, jehož maso nezískalo označení zdravotní nezávadnosti, protože bylo shledáno za nevhodné k lidské spotřebě, oprávněna dovolávat se článku 47 Listiny před soudem v rámci použití nařízení č. 854/2004.

2. K unijnímu režimu bezpečnosti potravin

39. Jak již bylo zmíněno v mých úvodních poznámkách, nařízení č. 854/2004 a č. 882/2004 jsou klíčovými právními nástroji v oblasti úředních kontrol v rámci unijního režimu bezpečnosti potravin, který zahrnuje určitá obecná pravidla, která se použijí na všechny potraviny, jakož i zvláštní pravidla v oblasti hygieny potravin [23].

40. Nařízení č. 178/2002 stanoví základní zásady týkající se potravinového a krmivového práva, a to zejména bezpečnosti potravin v členských státech a na unijní úrovni [24], přičemž zaručuje vysokou úroveň ochrany lidského zdraví a zájmů spotřebitelů, pokud jde o potravinářské výrobky [25]. Požadavky na bezpečnost potravin jsou stanoveny v článku 14 nařízení č. 178/2002, který mimo jiné zakazuje uvedení potraviny, která není bezpečná, na trh, což se týká i potraviny, která je nevhodná k lidské spotřebě [26]. Podle článku 17 uvedeného nařízení dále leží hlavní odpovědnost za zajištění toho, že je potravina bezpečná, na provozovatelích potravinářských podniků [27]. Členské státy jsou povinny sledovat a ověřovat, zda uvedení provozovatelé plní požadavky unijního práva v oblasti bezpečnosti potravin a krmiv, a využívat za tímto účelem systém úředních kontrol [28].

41. Nařízení č. 882/2004 stanoví obecná pravidla pro úřední kontroly všech druhů potravin a krmiv [29]. Cílem uvedeného nařízení, jak vyplývá z článku 1, je zejména předcházet rizikům, která hrozí člověku a zvířatům, tato rizika odstraňovat nebo snižovat na přijatelnou úroveň prostřednictvím úředních kontrol [30]. Za tímto účelem přísluší členským státům podle čl. 2 bodu 1 a článku 3 nařízení č. 882/2004 ve spojení s body 4 a 6 odůvodnění uvedeného nařízení provádět úřední kontroly za účelem ověření, že provozovatelé dodržují právní úpravu týkající se krmiv a potravin ve všech fázích výroby, zpracování a distribuce [31]. Jak Soudní dvůr uznal, hlavním zájmem unijního normotvůrce je požadavek na účinnost úředních kontrol, který je v ustanoveních nařízení č. 882/2004 opakovaně zmíněn a který závisí především na kvalitě kontrolní činnosti prováděné úředními veterinárními lékaři a úředními pomocnými veterinárními pracovníky [32].

[23] – Pro obecnou diskuzi viz van der Meulen, B. M., „The Structure of European Food Law“, *Laws*, sv. 2, 2013, s. 69-98.

[24] – Viz nařízení č. 178/2002, čl. 1 odst. 2; body 3 až 5, 10 až 12 odůvodnění. Viz dále Pracovní dokument útvarů Komise, REFIT, Hodnocení obecného potravinového práva (nařízení č. 178/2002), (SWD (2018) 38 final, část 1) ze dne 15. ledna 2018, zejména body 1.2 a 2.

[25] – Viz nařízení č. 178/2002, čl. 1 odst. 1, čl. 5 odst. 1, čl. 6 odst. 1, čl. 7 odst. 1 a článek 8; body 2 a 8 odůvodnění.

[26] – Viz nařízení č. 178/2002, článek 14 odst. 1 a odst. 2. Viz také rozsudek ze dne 11. dubna 2013, Berger (C-636/11, EU:C:2013:227, bod 34).

[27] – Viz nařízení č. 178/2002, čl. 17 odst. 1; bod 30 odůvodnění.

[28] – Viz nařízení č. 178/2002, čl. 17 odst. 2.

[29] – Viz nařízení č. 882/2004, čl. 1 odst. 1; body 6, 7 a 45 odvodnění. Pro definici pojmu „úřední kontrola“ viz čl. 2 bod 1 uvedeného nařízení. Viz dále Zpráva Komise o celkovém fungování úředních kontrol bezpečnosti potravin, zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat a zdraví rostlin v členských státech [COM(2012) 122 final], ze dne 23. března 2012.

[30] – Viz rozsudek ze dne 17. března 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, bod 37).

[31] – Viz rozsudek ze dne 12. září 2019, Pollo del Campo a další (C-199/18, C-200/18 a C-343/18, EU:C:2019:718, bod 33).

[32] – Viz rozsudek ze dne 19. prosince 2019, Exportslachterij J. Gosschalk a další (C-477/18 a C-478/18, EU:C:2019:1126, bod 57 a 60).

42. Vedle nařízení č. 882/2004 se pravidla o úředních kontrolách nalézají v nařízení č. 854/2004, které je součástí tzv. „unijního balíčku předpisů o hygieně“ – jenž zahrnuje také nařízení č. 852/2004 a č. 853/2004 – jejichž cílem je konsolidovat, zjednodušit a aktualizovat unijní právní předpisy o požadavcích na hygienu potravin [33]. Nařízení č. 852/2004 se týká obecných pravidel pro hygienu potravin [34], zatímco nařízení č. 853/2004 stanoví zvláštní pravidla pro hygienu potravin živočišného původu [35], přičemž jejich hlavním cílem je zajistit vysokou úroveň ochrany spotřebitelů v oblasti bezpečnosti potravin [36]. Článek 5 nařízení č. 853/2004 má zde zvláštní význam, neboť obecně zakazuje provozovatelům uvádět na trh produkt živočišného původu, jako je maso, pokud není opatřen označením zdravotní nezávadnosti umístěným v souladu s nařízením č. 854/2004 [37]. Uvedené nařízení stanoví zvláštní pravidla pro úřední kontroly týkající se masa a jiných produktů živočišného původu [38]. Jak je uvedeno v bodě 4 odůvodnění nařízení č. 854/2004, jedním z jeho hlavních cílů je zajistit ochranu veřejného zdraví, a podle bodů 8 a 9 odůvodnění tohoto nařízení jsou úřední kontroly masa nezbytné pro ověření, zda provozovatelé splňují hygienická pravidla, a úřední veterinární lékaři jsou s ohledem na svou odbornost pověřeni prováděním inspekcí a dalších úkolů na jatkách [39].

43. Pokud jde zejména o změny unijního práva, ke kterým došlo poté, co nastaly skutečnosti rozhodné ve věci v původním řízení, ale které jsou pro projednávanou věc relevantní, nařízení (EU) 2017/625 [40] integruje unijní pravidla o úředních kontrolách do jediného právního rámce [41], čímž nahrazuje mimo jiné nařízení č. 854/2004 a č. 882/2004. Podobná ustanovení, jako jsou ustanovení v nařízení č. 854/2004, o která se jedná v projednávané věci, obsahuje navíc prováděcí nařízení Komise (EU) 2019/627 [42].

33 – Viz Zpráva Komise Radě a Evropskému parlamentu o zkušenostech získaných při uplatňování nařízení Evropského Parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, (ES) č. 853/2004 a (ES) č. 854/2004 o hygieně ze dne 29. dubna 2004 [COM(2009) 403 final], ze dne 28. července 2009, zejména bod 2.

34 – Viz nařízení č. 852/2004, článek 1 odst. 1; bod 8 odůvodnění.

35 – Viz nařízení č. 853/2004, čl. 1 odst. 1; bod 2 odůvodnění.

36 – Viz nařízení č. 852/2004, bod 7 odůvodnění; nařízení č. 853/2004, body 9 a 10 odůvodnění. Viz také rozsudky ze dne 2. května 2019, T. Boer & Zonen (C 98/18, EU:C:2019:355, bod 44), a ze dne 12. září 2019, A a další (C-347/17, EU:C:2019:720, bod 43).

37 – Nebo v relevantních případech identifikačním označením. Viz nařízení č. 853/2004, čl. 5 odst. 1; bod 15 odůvodnění. Definice pojmu „produkt živočišného původu“ a pojmy vztahující se k masu se nalézají v příloze I k uvedenému nařízení, body 1 a 8.

38 – Viz nařízení č. 854/2004, článek 1 odst. 1; bod 2 odůvodnění.

39 – Viz rozsudek ze dne 5. listopadu 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, bod 17).

40 – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 15. března 2017 o úředních kontrolách a jiných úředních činnostech prováděných s cílem zajistit uplatňování potravinového a krmivového práva a pravidel týkajících se zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat, zdraví rostlin a přípravků na ochranu rostlin, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 1069/2009, (ES) č. 1107/2009, (EU) č. 1151/2012, (EU) č. 652/2014, (EU) 2016/429 a (EU) 2016/2031, nařízení Rady (ES) č. 1/2005 a (ES) č. 1099/2009 a směrnic Rady 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES a 2008/120/ES a o zrušení nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 a (ES) č. 882/2004, směrnic Rady 89/608/EHS, 89/662/EHS, 90/425/EHS, 91/496/EHS, 96/23/ES, 96/93/ES a 97/78/ES a rozhodnutí Rady 92/438/EHS (nařízení o úředních kontrolách) (Úř. věst. 2017, L 95, s. 1).

41 – Viz nařízení 2017/625, článek 1; body 19, 20, 43 a 92 odůvodnění. Podle svého článku 167 se uvedené nařízení použije s výhradou určitých výjimek ode dne 14. prosince 2019.

42 – Prováděcí nařízení Komise ze dne 15. března 2019, kterým se stanoví jednotná praktická opatření pro provádění úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě v souladu s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) 2017/625 a kterým se mění nařízení Komise (ES) č. 2074/2005, pokud jde o úřední kontroly (Úř. věst. 2019, L 131, s. 51). Podle svého článku 75 se použije ode dne 14. prosince 2019.

3. K roli úředního veterinárního lékaře

44. Je třeba rovněž poukázat na skutečnost, jak již bylo nastíněno, že úřední veterinární lékař hraje ústřední úlohu v systému úředních kontrol masa [43], jak je stanoveno v nařízení č. 854/2004 a jeho doprovodných přílohách. Úřední veterinární lékař je definován v nařízení č. 854/2004 jako veterinární lékař, který je v souladu s tímto nařízením kvalifikován jednat v této funkci a je jmenován příslušným orgánem [44]. Příloha I oddíl III kapitola IV nařízení č. 854/2004 stanoví kvalifikační předpoklady pro úřední veterinární lékaře, pokud jde o odborné znalosti a vzdělání, které musí být v tomto ohledu splněny. Z důvodu svého postavení a odborné praxe lze považovat úředního veterinárního lékaře za osobu nejlépe kvalifikovanou pro provádění kontrol v členských státech, která tudíž poskytuje přiměřené záruky odborné způsobilosti a jednotnosti zdravotních požadavků na maso [45].

45. V této souvislosti vymezují články 4 a 5 nařízení č. 854/2004 ve spojení s přílohou I oddílem I tohoto nařízení úkoly obecně související s audity, prohlídkami před porážkou a prohlídkami po porážce a umísťováním označení zdravotní nezávadnosti, které provádí úřední veterinární lékař, jemuž mohou pomáhat jiné osoby, jako jsou úřední pomocní veterinární pracovníci, které mají rovněž odborné vzdělání [46]. Článek 5 odst. 2 uvedeného nařízení stanoví, že úřední veterinární lékař musí zajistit, aby bylo označení zdravotní nezávadnosti umístěno na maso, „jestliže úřední kontroly nezjistily žádné nedostatky, které by mohly maso učinit nevhodným k lidské spotřebě“ [47]. Příloha I oddíl II kapitola V nařízení č. 854/2004 dále upravuje rozhodnutí týkající se masa přijímaná úředním veterinárním lékařem na základě úředních kontrol, přičemž uvádí výčet 21 důvodů, na jejichž základě se maso prohlásí za nevhodné k lidské spotřebě, včetně případu, jako je tomu v projednávané věci, kdy maso pochází ze zvířat postižených generalizovanou nákazou, např. pyémií, nebo případu, kdy podle názoru úředního veterinárního lékaře založeného na prozkoumání všech příslušných informací může maso představovat riziko pro veřejné zdraví nebo zdraví zvířat nebo je z jiného důvodu nevhodné k lidské spotřebě [48].

46. Z ustanovení nařízení č. 854/2004 tedy vyplývá, že unijní normotvůrce svěřil úřednímu veterinárnímu lékaři odpovědnost za zajištění toho, aby maso uváděné na trh bylo vhodné k lidské spotřebě, a tudíž zajištění cíle ochrany veřejného zdraví sledovaného uvedeným nařízením [49], jakož i obecně za zajištění unijního režimu bezpečnosti potravin [50]. Úřední veterinární lékař má navíc podle nařízení č. 854/2004 prostor pro uvážení [51], který je založen na jeho zvláštním odborném posouzení, a to pro účely vydávání rozhodnutí o tom, zda je maso vhodné k lidské spotřebě. Otázky vznesené v projednávané věci je tedy třeba zkoumat právě v tomto kontextu.

[43] – Viz návrh Komise na nařízení Evropského Parlamentu a Rady, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě [COM(2002) 377 final], ze dne 11. července 2002 (dále jen „návrh“), vysvětlující memorandum, body 5 a 8. Viz také body 41 a 42 tohoto stanoviska.

[44] – Viz nařízení č. 854/2004, čl. 2 odst. 1 písm. f). Pro definici pojmu „příslušný orgán“ viz čl. 2 odst. 1 písm. c) tohoto nařízení; nařízení č. 882/2004, čl. 2 bod 4.

[45] – Obdobně viz rozsudek ze dne 15. dubna 1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, EU:C:1997:188, body 35 a 36).

[46] – Viz nařízení č. 854/2004, čl. 5 odst. 4 až 7; příloha I, oddíl III. Viz také rozsudky ze dne 5. listopadu 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, bod 19), a ze dne 17. března 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, bod 29).

[47] – Viz také nařízení č. 854/2004, příloha I oddíl I kapitola III bod 2 písm. a).

[48] – Viz nařízení č. 854/2004, příloha I oddíl II kapitola V bod 1 písm. f) a písm. u).

[49] – Obdobně viz rozsudek ze dne 15. dubna 1997, Daut (C-105/95, EU:C:1997:189, bod 20).

[50] – Viz poznámku pod čarou č. 25 tohoto stanoviska; viz také například nařízení č. 852/2004, bod 1 odůvodnění; rozsudek ze dne 13. listopadu 2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, bod 28).

[51] – Obdobně viz rozsudek ze dne 12. září 2019, A a další (C-347/17, EU:C:2019:720, body 65 až 69), a stanovisko generálního advokáta M. Bobka ve věci A a další (EU:C:2018:974, body 82 a 83 a poznámka pod čarou č. 25).

B. Ke druhé předběžné otázce

47. Jak bylo uvedeno v bodě 32 tohoto stanoviska, druhá předběžná otázka položená Soudnímu dvoru se týká toho, zda čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 ve spojení s čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 ukládá členským státům povinnost stanovit právo na podání meritorního odvolání proti rozhodnutí úředního veterinárního lékaře, kterým tento odmítl umístit označení zdravotní nezávadnosti na maso považované za nevhodné k lidské spotřebě. Nejprve tedy posoudím, zda se čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 použije na rozhodnutí úředního veterinárního lékaře ve smyslu čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 (oddíl 1). Následně posoudím rozsah soudního přezkumu uvedeného rozhodnutí (oddíl 2).

1. K použitelnosti čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004

48. Podle argumentů přednesených Spojeným královstvím se čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 nepoužije na rozhodnutí úředního veterinárního lékaře ve smyslu čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 a toto ustanovení ani neukládá členským státům povinnost, aby stanovily právo podat odvolání proti rozhodnutím příslušných orgánů přijatých podle článku 54 nařízení č. 882/2004, ale pouze těmto orgánům ukládá povinnost poskytnout informace o takovém právu v rozsahu, v němž existuje. Navrhovatelé a Komise jsou jiného názoru.

49. Úvodem konstatuji, že souhlasím s navrhovateli a Komisí, že čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 zakládá právo odvolat se proti rozhodnutí úředního veterinárního lékaře ve smyslu čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004. Důvody, pro které jsem dospěl k tomuto závěru, jsou následující.

50. Je třeba uvést, že nařízení č. 854/2004 neobsahuje žádná pravidla týkající se práva odvolat se, pokud jde o rozhodnutí úředních veterinárních lékařů. Z článku 1 odst. 1a) tohoto nařízení vyplývá, že se toto nařízení použije jako doplnění nařízení č. 882/2004, a podle čl. 1 odst. 3 nařízení č. 882/2004 tímto nařízením nejsou dotčena zvláštní unijní ustanovení týkající se úředních kontrol. Při neexistenci zvláštních ustanovení v nařízení č. 854/2004 týkajících se práva odvolat se proti rozhodnutím úředních veterinárních lékařů je tedy třeba vycházet z obecných ustanovení nařízení č. 882/2004.

51. Článek 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 se týká opatření, které musí příslušný orgán přijmout v souladu s čl. 54 odst. 1 tohoto nařízení k nápravě situace v případě nedodržení právních předpisů. Podle tohoto ustanovení musí příslušný orgán poskytnout dotčenému provozovateli písemné oznámení o svém rozhodnutí týkajícím se opatření, která mají být přijata, a o důvodech tohoto rozhodnutí, jakož i „informace o právu odvolat se proti takovým rozhodnutím a o použitelném postupu a lhůtách“.

52. Podle mého názoru lze rozhodnutí úředního veterinárního lékaře, kterým tento odmítl umístit označení zdravotní nezávadnosti podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 na maso považované za nevhodné k lidské spotřebě, charakterizovat jako rozhodnutí týkající se případu nedodržení pro účely článku 54 nařízení č. 882/2004.

53. V tomto ohledu je třeba poznamenat, že pojem „nedodržení“ je v čl. 2 bodě 10 nařízení č. 882/2004 definován široce jako „nedodržení právních předpisů týkajících se krmiv nebo potravin a pravidel týkajících se ochrany zdraví zvířat a dobrých životních podmínek zvířat“. Článek 54 odst. 2 písm. b) uvedeného nařízení dále zmiňuje zejména opatření, která omezují nebo zakazují uvádění potravin na trh, a toto ustanovení má rovněž široký rozsah, neboť písmeno h) tohoto ustanovení odkazuje na „jakákoli jiná opatření, která příslušný orgán považuje

za vhodné“. Podle článku 14 nařízení č. 178/2002 (viz bod 40 tohoto stanoviska) nesmí být na trh uvedena potravina, je-li považována za nevhodnou k lidské spotřebě. Z článku 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 vyplývá, že odmítnutí úředního veterinárního lékaře umístit označení zdravotní nezávadnosti má právě za následek prohlášení masa za nevhodné k lidské spotřebě a zabránění jeho uvedení na trh. Jak zdůraznila Komise, není rovněž pochyb o tom, že rozhodnutí úředního veterinárního lékaře o označení zdravotní nezávadnosti bylo přijato jménem příslušného orgánu, a sice v projednávané věci FSA.

54. Na rozdíl od toho, co tvrdí Spojené království, mám za to, že se jedná o situaci, kterou je třeba napravit donucovacím opatřením. V tomto případě se jedná o odstranění masa, které představuje nebezpečí pro veřejné zdraví, prostřednictvím rozhodnutí o neumístění označení zdravotní nezávadnosti. Jak uvádějí navrhovatelé, mezi články 4 a 5 nařízení č. 854/2004 neexistuje žádný rozdíl, pokud jde o rozhodnutí přijatá příslušnými orgány, na která se vztahuje článek 54 nařízení č. 882/2004, a to zejména proto, že by to bylo v rozporu s širokým pojetím pojmu „nedodržení“ v článku 2 nařízení č. 882/2004 a opatřeními předvídanými v čl. 54 odst. 2 uvedeného nařízení. Článek 4 odst. 3 nařízení č. 854/2004 rovněž uvádí, že úřední kontroly pro účely čl. 4 odst. 1 uvedeného nařízení zahrnují kontroly uvedené v článku 5 tohoto nařízení.

55. Uznávám, že čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 poukazuje na povinnost příslušného orgánu poskytovat informace o právu odvolat se. Bod 43 odůvodnění uvedeného nařízení nicméně uvádí, že: „Provozovatelé by měli mít právo odvolat se proti rozhodnutím, která příslušný orgán přijal na základě úředních kontrol, a měli by být o tomto právu informováni“ [52]. Na základě výkladu čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 s přihlédnutím k bodu 43 odůvodnění tohoto nařízení je tudíž třeba konstatovat, že uvedené ustanovení ukládá členským státům povinnost, aby stanovily právo odvolat se proti rozhodnutím přijatým příslušným orgánem, k nimž patří rozhodnutí úředního veterinárního lékaře podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004.

56. Tato analýza se jeví být v souladu s historií vzniku nařízení č. 854/2004 a č. 882/2004. Zejména je třeba podotknout, že ačkoliv návrh Komise na nařízení č. 854/2004 neobsahoval žádné ustanovení o právu na odvolání [53], Evropský parlament v prvním čtení navrhl, aby bylo vloženo ustanovení, které uvádělo, že: „Členské státy zajistí, aby měli provozovatelé potravinářských podniků k dispozici vhodná odvolací řízení. Uplatnění odvolání nesmí vést k žádnému prodlení v provádění opatření stanovených v tomto nařízení nebo k jejich odkladu“ [54]. Odůvodnění znělo následovně: „Producenti musí mít možnost odvolat se proti jakémukoliv rozhodnutí, které považují za neodůvodněné.“ [55]. Obdobně i Rada doplnila k navrhovanému textu ustanovení, které bylo prakticky shodné s čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 [56]. V odpovědi na výše uvedené měla Komise za to, že právem na odvolání by se mělo zabývat navrhované nařízení o úředních

[52] – Je třeba poznamenat, jak je uvedeno v předkládacím rozhodnutí, že německé jazykové znění bodu 43 odůvodnění („Unternehmer sollten […] Rechtsmittel einlegen können“) a zvláště čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 („sein Widerspruchsrecht“) se podle všeho liší od velké většiny jiných jazykových znění, která používají výrazy podobné výrazům v anglickém jazykovém znění uvedených ustanovení; viz například francouzské jazykové znění bodu 43 odůvodnění („Les exploitants devraient avoir un droit de recours“) a čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 („des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables“).

[53] – Viz návrh citovaný v poznámce pod čarou č. 43 tohoto stanoviska.

[54] – Viz Postoj Evropského parlamentu přijatý v prvním čtení návrhu dne 5. června 2003, příloha I kapitola 1 oddíl II.A návrh odstavce 5.

[55] – Viz Zprávu Evropského parlamentu k návrhu, A5-0156/2003, ze dne 7. května 2003, navrhovaná změna č. 70.

[56] – Viz například Doc 11104/03 ADD 3, 11. července 2003, s. 15; Společný postoj (ES) č. 3/2004 k návrhu, ze dne 27. října 2003 (Úř. věst. 2004, C 48 E, s. 82), návrh čl. 9 odst. 3 a Odůvodnění Rady, část III bod B.

kontrolách krmiv a potravin[57], které vedlo k přijetí nařízení č. 882/2004. Navržená ustanovení týkající se práva na odvolání tudíž nebyla v konečném znění nařízení č. 854/2004, tak jak bylo přijato, obsažena.

57. Z dohody o vyloučení navrhovaných ustanovení o právu na odvolání z nařízení č. 854/2004 ve prospěch ustanovení obsažených v nařízení č. 882/2004 lze tedy dovodit, že se čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 použije na rozhodnutí příslušného orgánu v rámci nařízení č. 854/2004. Z návrhu Parlamentu je rovněž patrné, že takové ustanovení se nezabývalo pouze právem na informace, ale že jeho cílem bylo i zaručit, aby měli provozovatelé právo odvolat se proti rozhodnutím příslušného orgánu, která nepříznivě zasahovala do jejich právního postavení.

58. Je třeba dodat, že tato analýza se jeví být v souladu s nařízením 2017/625 a prováděcím nařízením Rady 2019/627, která nahradila nařízení č. 854/2004 a č. 882/2004 (viz bod 43 tohoto stanoviska). Kromě ustanovení odpovídajících čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004[58], jakož i čl. 54 odst. 3 a bodu 43 odůvodnění nařízení č. 882/2004[59], obsahuje nařízení 2017/625 zvláštní ustanovení, a to článek 7, nadepsaný „Právo na opravný prostředek“, který uvádí, že proti rozhodnutím přijatým příslušnými orgány, jež jsou v něm uvedeny, týkajícím se fyzických nebo právnických osob mají tyto osoby právo podat opravný prostředek v souladu s vnitrostátním právem a že takovým právem není dotčena povinnost příslušných orgánů přijmout urychleně opatření podle uvedeného nařízení. Článek 45 prováděcího nařízení 2019/627 rovněž výslovně uvádí, že „opatření v případech *nesouladu* s požadavky na čerstvé maso“ znamenají opatření týkající se různých důvodů, na jejichž základě úřední veterinární lékař prohlásí maso za nevhodné k lidské spotřebě, jako v případě, kdy maso pochází ze zvířat postižených pyémií[60].

59. Domnívám se tedy, že se čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 použije na rozhodnutí úředního veterinárního lékaře ve smyslu čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004. V každém případě, pokud by Soudní dvůr rozhodl, že se čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 na uvedené rozhodnutí nepoužije, nijak by to za těchto okolností nezpochybnilo právo provozovatele jatek odvolat se proti uvedenému rozhodnutí na základě článku 47 Listiny (viz bod 38 tohoto stanoviska).

2. K rozsahu soudního přezkumu

60. Jak vyplývá z jejich vyjádření, navrhovatelé a Spojené království jsou ve sporu ohledně rozsahu soudního přezkumu rozhodnutí úředního veterinárního lékaře podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004. Navrhovatelé v podstatě tvrdí, že aby bylo dodrženo jejich právo na účinný prostředek nápravy, musí se tento přezkum týkat merita uvedeného rozhodnutí, jak je stanoveno v článku 9 zákona z roku 1990, zatímco Spojené království tvrdí, že tento druh přezkumu není povolen nařízením č. 854/2004 a že návrh na soudní přezkum je dostačující. Komise v podstatě tvrdí, že soudní přezkum ve věci samé není článkem 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 vykládaným ve spojení s čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 a s ohledem na článek 47 Listiny vyžadován a že se jedná o záležitost členských států, jež podléhá zásadám efektivity a rovnocennosti.

[57] – V tomto ohledu viz Pozměněný návrh Komise na nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě [COM(2003) 577 final], 21. října 2003, vysvětlující memorandum, bod 11.

[58] – Viz nařízení 2017/625, čl. 18 odst. 4; viz také čl. 3 bod 51 a čl. 18 odst. 5 tamtéž; prováděcí nařízení 2019/627, čl. 1 písm. d) a čl. 48 odst. 2 písm. a); bod 17 odůvodnění.

[59] – Viz nařízení 2017/625, čl. 138 odst. 3; bod 30 odůvodnění.

[60] – Viz prováděcí nařízení 2019/627, článek 45 písm. f). Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

61. Podotýkám tudíž, že otázka, kterou se zabývá Soudní dvůr, nezní, zda existuje nějaké právo na odvolání, které má provozovatel jatek za těchto okolností k dispozici, ale spíše se týká účinnosti prostředku nápravy, který má tento provozovatel podle vnitrostátního práva k dispozici pro napadení rozhodnutí úředního veterinárního lékaře podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 před vnitrostátním soudem, tj. zda musí tento prostředek nápravy zahrnovat soudní přezkum merita uvedeného rozhodnutí, aby byl v souladu s požadavky unijního práva.

62. Dospěl jsem k závěru, že omezenější rozsah přezkumu rozhodnutí úředního veterinárního lékaře, kterým tento odmítl umístit označení zdravotní nezávadnosti na maso považované za nevhodné k lidské spotřebě, vnitrostátním soudem, jako je přezkum v případě návrhu na soudní přezkum, je v souladu s čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 vykládaným ve spojení s čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 a s ohledem na článek 47 Listiny, a že není vyžadován soudní přezkum merita tohoto rozhodnutí. Mé důvody pro tento závěr jsou následující.

63. Je třeba poznamenat, jak je uvedeno v bodě 9 tohoto stanoviska, že čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 neobsahuje žádná pravidla týkající se uplatnění práva odvolat se, které je v něm zmíněno.

64. Podle ustálené judikatury přísluší v případě neexistence unijní právní úpravy vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby na základě zásady procesní autonomie určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva. Tyto podmínky však nesmí být méně příznivé než ty, které se týkají obdobných řízení na základě vnitrostátního práva (zásada rovnocennosti), ani upravené takovým způsobem, aby v praxi znemožňovaly nebo nadměrně ztěžovaly výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity)[61]. Jak navíc uznal Soudní dvůr, ačkoliv neexistují ustanovení unijního práva týkající se podmínek řízení před vnitrostátními soudy, za účelem vymezení rozsahu soudního přezkumu vnitrostátních rozhodnutí přijatých na základě opatření unijního práva je třeba vzít do úvahy cíl tohoto opatření a zajistit, aby nebyla ohrožena jeho účinnost[62].

65. V tomto ohledu se Soudní dvůr v rámci své judikatury k zásadám rovnocennosti a efektivity zabýval otázkami týkajícími se rozsahu soudního přezkumu správních rozhodnutí ze strany vnitrostátních soudů. Rozsudek ze dne 6. října 2015 ve věci East Sussex County Council[63] se například týkal žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané soudem Spojeného království, která se týkala otázky, zda bylo v souladu s unijní směrnicí o právu na přístup k informacím o životním prostředí, jestliže byla přiměřenost poplatku ukládaného za poskytnutí této informace předmětem omezeného správního a soudního přezkumu, jak je stanoven v právu Spojeného království.

66. Soudní dvůr ve svém rozsudku[64] odpověděl na uvedenou otázku záporně. Poukázal konkrétně na skutečnost, že unijní směrnice nestanovila rozsah vyžadovaného správního a soudního přezkumu, a tudíž bylo určení tohoto rozsahu věcí vnitrostátního práva, které musí respektovat zásadu rovnocennosti a zásadu efektivity[65]. Pokud jde o zásadu efektivity, Soudní dvůr dále uvedl, že podle vnitrostátního práva byl přezkum omezen na otázku, zda bylo rozhodnutí orgánu veřejné

[61] – Viz rozsudky ze dne 9. července 2020, Vueling Airlines (C-86/19, EU:C:2020:538, bod 39), a ze dne 6. října 2020, La Quadrature du Net a další (C-511/18, C-512/18 a C-520/18, EU:C:2020:791, bod 223).

[62] – Viz rozsudek ze dne 26. června 2019, Craeynest a další (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 46).

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

[64] – Viz rozsudek ze dne 6. října 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, bod 61).

[65] – Viz rozsudek ze dne 6. října 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, body 50, 51 a 53).

správy nelogické, nezákonné nebo nespravedlivé, s velmi omezenou možností přezkumu relevantních skutkových zjištění tohoto orgánu [66]. Soudní dvůr s odkazem na dřívější judikaturu konstatoval, že soudní přezkumné řízení vedené o rozhodnutích správních orgánů, které je omezeno, co se týče posouzení otázek týkajících se skutkových okolností, není v rozporu se zásadou efektivity, a to za podmínky, že vnitrostátnímu soudu rozhodujícímu o žalobě na neplatnost takového rozhodnutí umožňuje použít efektivně v rámci přezkumu legality uvedeného rozhodnutí relevantní zásady a pravidla unijního práva [67].

67. Soudní dvůr ve své judikatuře rovněž zkoumal vnitrostátní procesní podmínky vztahující se k rozsahu soudního přezkumu správních rozhodnutí na základě práva na účinnou soudní ochranu zaručeného článkem 47 Listiny, a to v různých souvislostech [68]. Věci, jako je právě projednávaná věc, které se týkají prostředků nápravy přiznávaných osobám domáhajícím se účinné soudní ochrany jejich práv založených na unijním právu, se totiž přímo vztahují k článku 47 Listiny, neboť koordinace s judikaturou ESLP k čl. 6 odst. 1 a článku 13 EÚLP má prvořadý význam [69].

68. Podle judikatury Soudního dvora je právo na účinnou soudní ochranu stanovené v článku 47 Listiny tvořeno různými prvky, mezi něž patří právo na obhajobu, zásada rovnosti zbraní, právo na přístup k soudům a právo poradit se, být obhajován a být zastupován [70]. Pokud jde konkrétně o právo na přístup k soudu podle prvního pododstavce článku 47 Listiny, Soudní dvůr konstatoval, že k tomu, aby takový soud mohl rozhodovat o sporech týkajících se práv a povinností vyplývajících z unijního práva, je nutné, aby měl pravomoc zkoumat všechny skutkové a právní otázky relevantní pro spor, o němž rozhoduje [71]. Soudní dvůr kromě toho uvedl, že k dosažení souladu s druhým pododstavcem článku 47 Listiny je nutné, aby rozhodnutí správního orgánu, který sám nesplňuje podmínky nezávislosti a nestrannosti, muselo být následně podrobeno přezkumu soudem, který musí mít mimo jiné pravomoc rozhodovat o všech relevantních otázkách [72].

69. Z judikatury Soudního dvora nicméně vyplývá, že dodržování práva na účinnou soudní ochranu na základě článku 47 Listiny musí být posuzováno v závislosti na specifických okolnostech každého konkrétního případu, zejména na povaze dotčeného aktu, kontextu jeho

[66] – Viz rozsudek ze dne 6. října 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, bod 57).

[67] – Viz rozsudek ze dne 6. října 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, bod 58) [odkazující na rozsudky ze dne 21. ledna 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, body 30, 35 a 36), a ze dne 9. června 2005, HLH Warenvertrieb a Orthica (C-211/03, C-299/03 a C-316/03 až C-318/03, EU:C:2005:370, body 75 až 77 a 79)].

[68] – Viz mimo jiné rozsudky ze dne 16. května 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, zejména body 75 až 89); ze dne 12. července 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, body 42 až 52); a ze dne 24. listopadu 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 a C-226/19, EU:C:2020:951, body 40 až 56). K širší diskuzi o vztahu mezi zásadou efektivity a účinnou soudní ochranou na základě článku 47 Listiny viz například stanovisko generálního advokáta M. Bobka ve věci Banger (EU:C:2018:225, body 99 až 103), a stanovisko generálního advokáta H. Saugmandsgaarda Øe ve věci Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2020:374, body 66 až 69).

[69] – V tomto ohledu viz Prechal, S. a Widdershoven, R., „Redefining the Relationship between ‚Rewe-effectiveness' and Effective Judicial Protection", *Review of European Administrative Law*, sv. 4, 2011, s. 31-50, na s. 47-48; Widdershoven, R., „National Procedural Autonomy and General EU Law Limits", *Review of European Administrative Law*, sv. 12, 2019, s. 5-34, na s. 21-27.

[70] – Viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, bod 32).

[71] – Viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2012, Otis a další (C-199/11, EU:C:2012:684, bod 49). Jak Soudní dvůr konstatoval, jedná se o aspekt podstaty práva na účinný prostředek nápravy zakotvený v článku 47 Listiny ve smyslu jejího čl. 52 odst. 1: viz rozsudek ze dne 6. října 2020, État luxembourgeois (Soudní ochrana proti žádostem o informace v daňovém právu) (C-245/19 a C-246/19, EU:C:2020:795, bod 66).

[72] – Viz rozsudek ze dne 13. prosince 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, bod 39). V tomto ohledu Soudní dvůr uvedl, že tvrzení a zjištění správních orgánů nemohou soudy zavazovat: viz rozsudek ze dne 16. října 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, body 65 až 69).

přijetí a právních pravidlech upravujících dotyčnou oblast [73]. Jak tedy uvádí právní nauka, ve věcech, na něž se vztahuje článek 47 Listiny, neexistují jednotné standardy pro soudní přezkum správních rozhodnutí ze strany vnitrostátních soudů [74].

70. Další vodítka lze vyvodit z judikatury ESLP k čl. 6 odst. 1 a k článku 13 EÚLP, v jejichž světle je třeba článek 47 Listiny vykládat [75]. Pokud jde konkrétně o čl. 6 odst. 1 EÚLP, ESLP konstatoval, že požadavek, aby měl soud „plnou jurisdikci", je splněn, jestliže tento soud uplatnil „dostatečnou pravomoc" nebo provedl „dostatečný přezkum" v rámci řízení, které je před ním vedeno. Výše uvedené úvahy odráží skutečnost, že v případě opravných prostředků ve správním právu v členských státech Rady Evropy je často rozsah soudního přezkumu skutkových okolností věci omezen a že pro přezkumná řízení je charakteristické, že se příslušné orgány zaměřují spíše na přezkum předchozího řízení než na přijímání věcných rozhodnutí. Není tudíž v zásadě úlohou článku 6 EÚLP zaručovat přístup k soudu, který může nahradit svým vlastním posouzením nebo stanoviskem posouzení či stanovisko správních orgánů, přičemž ESLP klade zvláštní důraz na respekt, jenž je třeba prokazovat rozhodnutím, které přijaly správní orgány na základě účelnosti a které často zahrnují specializované oblasti práva [76].

71. Při posuzování, zda je rozsah přezkumu prováděného soudem dostatečný, zohledňuje ESLP pravomoc dotčeného soudního orgánu, jakož i takové faktory, jako jsou: 1) předmět napadeného rozhodnutí, zejména, zda se týkalo či netýkalo specializované otázky vyžadující odborné znalosti nebo zkušenosti a zda zahrnovalo výkon volného uvážení ve správní oblasti a pokud ano, do jaké míry; 2) způsob, jakým se k rozhodnutí dospělo, zejména procesní záruky dostupné v řízení před rozhodujícím orgánem, a 3) obsah sporu, včetně požadovaných a skutečných důvodů opravného prostředku [77]. Otázka, zda je provedený přezkum dostatečný, tudíž závisí na okolnostech konkrétní věci [78]. Zásada „plné jurisdikce" je vykládána flexibilně, a to zvláště ve věcech spadajících do oblasti správního práva, kdy je pravomoc soudu omezena z důvodu technické povahy předmětu sporu [79].

72. ESLP při uplatňování uvedených faktorů například neshledal porušení čl. 6 odst. 1 EÚLP za okolností, kdy soud nemohl nahradit svým vlastním rozhodnutím rozhodnutí správního orgánu a jeho pravomoc nad skutkovými okolnostmi byla omezena, ale kdy mohl rozhodnutí zrušit z několika důvodů, přičemž předmětem napadeného rozhodnutí byl „klasický výkon správního uvážení" ve specializované oblasti práva provedený v rámci zajišťování přijímání standardů

[73] – Viz rozsudek ze dne 26. července 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, bod 41); viz také stanovisko generálního advokáta M. Bobka ve věci Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, body 104 až 107).

[74] – V tomto smyslu viz Widdershoven, R., „The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review", v de Poorter, J. a kolektiv. (vyd.), *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*, Asser Press, 2019, s. 39-62, na s. 49-53 a 58.

[75] – Viz rozsudek ze dne 30. června 2016, Toma a Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, body 40 a 41). Podle vysvětlení k článku 47 Listiny je ochrana stanovená v prvním pododstavci tohoto ustanovení širší než ochrana stanovená v článku 13 EÚLP, jelikož zaručuje právo na účinné prostředky nápravy před soudem, a druhý pododstavec tohoto ustanovení se ve srovnání s článkem 6 odst. 1 EÚLP neomezuje na spory týkající se občanských práv a povinností.

[76] – Viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá v. Portugalsko (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, body 176 až 178).

[77] – Viz rozsudek ze dne 20. října 2015, Fazia Ali v. Spojené království (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, bod 78).

[78] – Viz rozsudek ze dne 6. listopadu 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá v. Portugalsko (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, bod 181).

[79] – Viz rozsudek ze dne 21. června 2016, Al-Dulimi a Montana Management Inc. v. Švýcarsko (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, bod 130).

a dodržování příslušných právních předpisů v souladu s cíli veřejného zájmu [80]. ESLP kromě toho opakovaně konstatoval, že prostředek nápravy spočívající v soudním přezkumu stanovém právní úpravou Spojeného království poskytuje dostatečný přezkum ve smyslu čl. 6 odst. 1 EÚLP [81].

73. ESLP naproti tomu konstatoval porušení čl. 6 odst. 1 EÚLP v případě, kdy se soud cítil být vázán předchozími zjištěními správního orgánu, která byla rozhodující pro řešení věci, a to aniž by zkoumal otázky nezávisle [82], nebo když soud nesměl posoudit klíčovou otázku ve sporu, který se týkal jednoduché skutkové otázky nevyžadující uplatnění odborných znalostí nebo zkušeností ani výkon správního uvážení na základě širších politických cílů, a mohl tedy být rozhodnut nespecializovaným soudem [83].

74. Na tomto základě konkrétně poznamenávám, že judikatura ESLP týkající se čl. 6 odst. 1 EÚLP umožňuje omezený přezkum merita správních rozhodnutí ze strany vnitrostátních soudů v závislosti na tom, jak jsou vyřizovány opravné prostředky v oblasti správního práva v členských státech. Uvedená judikatura navíc zohledňuje zvláštní odborné posouzení a prostor pro uvážení dotčeného správního orgánu. Mám za to, že tyto aspekty by měly být zohledněny při výkladu článku 47 Listiny a jeho uplatnění za okolností projednávané věci.

75. Článek 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 vzhledem ke svému znění neukládá členským státům povinnost, aby stanovily soudní přezkum merita rozhodnutí příslušného orgánu. Z toho vyplývá, že se jedná o záležitost členských států za podmínky, že plní povinnosti vyplývající jim z unijního práva a zejména požadavky vyplývající ze zásad rovnocennosti a efektivity, jakož i z práva na účinnou soudní ochranu na základě článku 47 Listiny. Jeví se mi tedy, že nařízení č. 854/2004 a č. 882/2004 podle všeho v zásadě nebrání tomu, aby členský stát zavedl procesní podmínky, podle nichž vnitrostátní soud přezkoumá meritum rozhodnutí úředního veterinárního lékaře ve smyslu čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004, jako je tomu u článku 9 zákona z roku 1990, nebo které stanoví omezenější rozsah přezkumu uvedeného rozhodnutí, jako tomu je v případě návrhu na soudní přezkum.

76. Pokud jde o zásadu efektivity, soudní přezkum merita uvedeného rozhodnutí není s ohledem na judikaturu Soudního dvora zmíněnou v bodech 64 až 66 tohoto stanoviska podle všeho nezbytný k zajištění cílů a účinnosti nařízení č. 854/2004 a č. 882/2004. Naopak se mi jeví, že omezenější rozsah přezkumu uvedeného rozhodnutí, jako je tomu v případě návrhu na soudní přezkum, respektuje zvláštní odborné posouzení úředního veterinárního lékaře při rozhodování o tom, zda je maso vhodné k lidské spotřebě podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004, pro účely zajištění, že zdravotně závadné maso nebude uvedeno na trh, a přispívá tak k vysoké úrovni ochrany veřejného zdraví sledované uvedeným nařízením (viz bod 42 tohoto stanoviska). Soudní dvůr ani nemá k dispozici žádné informace, z nichž by vyplývalo, že by návrh na soudní přezkum bránil vnitrostátnímu soudu v tom, aby při přezkumu uvedeného rozhodnutí uplatňoval relevantní zásady a pravidla unijního práva.

[80] – Viz rozsudek ze dne 21. července 2011, Sigma Radio Television Ltd v. Kypr (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, body 158 až 169, zejména body 159 a 161).

[81] – Viz rozsudek ze dne 27. října 2009, Crompton v. Spojené království (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, body 72, 79 a 80). Pokud jde o článek 13 EÚLP, viz rozsudek ze dne 30. října 1991, Vilvarajah a další v. Spojené království (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, body 122 až 127).

[82] – Viz rozsudek ze dne 21. července 2011, Sigma Radio Television Ltd v. Kypr (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, bod 157).

[83] – Viz rozsudek ze dne 14. listopadu 2006, Tsfayo v. Spojené království (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, body 46 až 49 a zejména bod 46).

77. Pokud jde o právo na účinnou soudní ochranu na základě článku 47 Listiny, jeví se, že v situaci dotčené v původním řízení nemůže být rozhodnutí úředního veterinárního lékaře podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 předmětem přezkumu ve věci samé před správním orgánem či před soudem. Ve světle judikatury ESLP k čl. 6 odst. 1 EÚLP (viz body 70 až 73 tohoto stanoviska) lze mít za to, že tento závěr odráží právní systémy členských států v rozsahu, v němž vnitrostátní soudy přezkoumávají správní rozhodnutí po meritorní stránce v omezeném rozsahu, a neexistuje žádné právo na přezkum, v jehož rámci by soud nahrazoval svým stanoviskem stanovisko příslušného orgánu, a to zejména v situacích zahrnujících zvláštní odborné posouzení a uplatnění prostoru tohoto orgánu pro uvážení. Tak je tomu podle mého názoru v projednávané věci, jež se týká rozhodnutí o umístění označení zdravotní nezávadnosti na maso považované za nevhodné k lidské spotřebě, které je přijímáno na základě podrobné kontroly masa a rozsáhlých odborných znalostí a vzdělání úředních veterinárních lékařů, jak je stanoveno v nařízení č. 854/2004 (viz body 44 až 46 tohoto stanoviska).

78. Je třeba rovněž poznamenat, jak je uvedeno v předkládacím rozhodnutí (viz bod 16 tohoto stanoviska), že soud může v rámci návrhu na soudní přezkum posoudit, zda jsou zjištění učiněná úředním veterinárním lékařem podložena důkazy, a může zvrátit přijaté rozhodnutí. Jeví se tudíž, že soud může provést nezávislé posouzení, aniž je vázán předchozími zjištěními úředního veterinárního lékaře, a má pravomoc zrušit rozhodnutí přijaté tímto úředním veterinárním lékařem z několika důvodů.

79. Pokud jde o případné správní řešení zmíněné ve vyjádřeních Spojeného království (viz bod 27 tohoto stanoviska), toto řešení je popsáno v dokumentu vydaném FSA a podle všeho se jedná o správní praxi. Je nesporné, že toto řešení nebylo použito ve sporu v původním řízení, neboť jej FSA přijal až po vzniku tohoto sporu. Je však třeba uvést, že tento postup umožňuje úřednímu veterinárnímu lékaři, aby s ohledem na druhá stanoviska jiných příslušných veterinárních lékařů přezkoumal své posouzení masa jako nevhodného k lidské spotřebě, a to před tím, než přijme rozhodnutí podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004. V tomto ohledu se mi jeví, že i když takový postup může být relevantní pro účely podání žaloby proti uvedenému rozhodnutí v případech, kdy byl využit, nepředstavuje prostředek soudního přezkumu uvedeného rozhodnutí a sám o sobě tedy nestačí k zajištění účinné soudní ochrany na základě článku 47 Listiny.

80. Je třeba dodat, že argumenty předložené navrhovateli, které se týkají procesních povinností členských států v kontextu práva na vlastnictví chráněného článkem 17 Listiny, tuto analýzu nevyvracejí. S ohledem na judikaturu ESLP k článku 1 protokolu č. 1 k EÚLP [84], kterou je třeba vzít pro účely výkladu článku 17 Listiny do úvahy [85], lze na omezenější rozsah přezkumu rozhodnutí úředního veterinárního lékaře podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004, jako je tomu v případě návrhu na soudní přezkum, nahlížet podle mého názoru v tom smyslu, že poskytuje provozovateli jatek přiměřenou možnost předložit svou věc soudu za účelem účinného napadení uvedeného rozhodnutí, a to v tom rozsahu, v jakém se jednalo o jeho právo na vlastnictví podle uvedeného článku.

81. Dospěl jsem tedy k závěru, že čl. 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 vykládaný ve spojení s čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 a s ohledem na článek 47 Listiny nebrání takovému postupu stanovenému ve vnitrostátní právní úpravě – jako je návrh na soudní přezkum, který stanoví soudní přezkum v případě rozhodnutí úředního veterinárního lékaře, kterým tento odmítl

[84] – Viz rozsudky ze dne 3. dubna 2012, Kotov v. Rusko (CE:ECHR:2012:0403JUD005452200, bod 114), a ze dne 12. července 2016, Vrzić v. Chorvatsko (CE:ECHR:2016:0712JUD004377713, bod 110).

[85] – Viz rozsudek ze dne 21. května 2019, Komise v. Maďarsko (Požívací právo k zemědělské půdě) (C-235/17, EU:C:2019:432, bod 72).

umístit označení zdravotní nezávadnosti na maso považované za nevhodné k lidské spotřebě – podle něhož vnitrostátní soud provádějící tento přezkum nesmí přezkoumávat meritum uvedeného rozhodnutí.

C. K první předběžné otázce

82. Jak bylo uvedeno v bodě 31 tohoto stanoviska, první předběžná otázka předložená Soudnímu dvoru se týká toho, zda nařízení č. 854/2004 a č. 882/2004 brání takovému vnitrostátnímu postupu, jako je postup v článku 9 zákona z roku 1990.

83. Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, tato otázka vyvstala v rámci sporu v původním řízení mezi navrhovateli a FSA, který se týká správného postupu podle vnitrostátního práva pro soudní přezkum rozhodnutí úředního veterinárního lékaře podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 a otázky, zda FSA dodržel pravidla stanovená vnitrostátním právem.

84. Dospěl jsem k závěru, že s výhradou ověření předkládajícím soudem je takový vnitrostátní postup, jako je postup stanovený v článku 9 zákona z roku 1990, v rozporu s nařízeními č. 854/2004 a č. 882/2004 vykládanými ve spojení se zásadou efektivity a s článkem 47 Listiny. Důvody, pro které jsem dospěl k tomuto závěru, jsou následující.

85. Je třeba připomenout bod 64 tohoto stanoviska, podle něhož přísluší podle judikatury Soudního dvora v případě neexistence unijní právní úpravy vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby na základě zásady procesní autonomie určil soudy příslušné pro rozhodnutí o žalobách k zajištění ochrany práv, která jednotlivcům vyplývají z unijního práva, při respektování zásady rovnocennosti a efektivity. Pokud jde o zásadu efektivity, je třeba také připomenout, že každý případ, kdy vyvstává otázka, zda vnitrostátní procesní podmínka v praxi znemožňuje výkon práv přiznaných jednotlivcům unijním právním řádem nebo jej nadměrně ztěžuje, musí být případně posouzen s ohledem na základní zásady dotyčného vnitrostátního právního systému, mezi něž patří zásada právní jistoty [86]. Členské státy musí navíc při stanovení procesních podmínek takových žalob zajistit dodržování článku 47 Listiny [87].

86. Z výše uvedeného vyplývá, že vnitrostátní opatření určující soudy příslušné k rozhodování o žalobách podaných proti rozhodnutí úředního veterinárního lékaře podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 spadají do oblasti procesní autonomie členských států, a to za podmínky, že splňují povinnosti vyplývající pro ně z unijního práva, včetně zásad rovnocennosti a efektivity, jakož i práva na účinnou soudní ochranu na základě článku 47 Listiny. Jak bylo uvedeno v bodě 75 tohoto stanoviska, nařízení č. 854/2004 a č. 882/2004 podle všeho v zásadě nebrání členskému státu, aby stanovil procesní podmínky, podle nichž vnitrostátní soud přezkoumá meritum rozhodnutí úředního veterinárního lékaře podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004, stejně jako to činí článek 9 zákona z roku 1990, nebo které stanoví omezenější rozsah přezkumu tohoto rozhodnutí, jako tomu je v případě návrhu na soudní přezkum.

87. Mám nicméně za to, že následující aspekty situace dotčené v původním řízení jsou obzvláště relevantní.

[86] – Viz rozsudek ze dne 8. března 2017, Euro Park Service (C-14/16, EU:C:2017:177, bod 37).

[87] – Viz rozsudky ze dne 8. listopadu 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 65), a ze dne 14. května 2020, Országos Idegenrendézeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 142).

88. Jak uvedl předkládající soud (viz bod 14 tohoto stanoviska), postup stanovený v článku 9 zákona z roku 1990 podrobuje rozhodnutí úředního veterinárního lékaře přezkumu ze strany smírčího soudce, který může rozhodnout na základě odpovídajících důkazů, že maso nesplňuje požadavky na bezpečnost potravin. Není to však provozovatel jatek, jehož zájmy jsou uvedeným rozhodnutím nepříznivě zasaženy, který se může obrátit s předmětnou záležitostí na smírčího soudce, ale naopak úředník FSA. Skutečnost, že se provozovatel jatek nemůže dovolávat tohoto postupu za účelem uplatnění svých práv založených na unijním právu, ale je závislý na opatřeních přijatých takovými vnitrostátními orgány, jako je FSA, podle mého názoru výhradou ověření předkládajícím soudem patrně v praxi znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje výkon unijních práv.

89. Stejně tak se mi za těchto okolností jeví, že postup stanovený v článku 9 zákona z roku 1990 nezaručuje provozovateli jatek právo na přístup k soudu ve smyslu prvního pododstavce článku 47 Listiny, a to z důvodu, že tomuto provozovateli není dána skutečná možnost obrátit se na soud pro účely přezkumu uvedeného rozhodnutí [88].

90. Systém soudního přezkumu stanovený právem Spojeného království se dále jeví jako problematický z hlediska právní jistoty. Jak uznal Soudní dvůr, členské státy mají povinnost vytvořit právní stav, který je dostatečně přesný, jasný a předvídatelný, aby se jednotlivci mohli seznámit se svými právy a povinnostmi [89]. S výhradou ověření předkládajícím soudem tedy procesní podmínky dotčené ve věci v původním řízení podle všeho nesplňují požadavek na právní jistotu, a tudíž nejsou v souladu se zásadou efektivity, jelikož není jasné, zda správný způsob pro napadení rozhodnutí úředního veterinárního lékaře podle čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 spočívá v postupu stanoveném v článku 9 zákona z roku 1990 nebo v podání návrhu na soudní přezkum.

91. S výhradou ověření předkládajícím soudem jsem tedy dospěl k závěru, že nařízení č. 854/2004 a č. 882/2004 vykládaná ve spojení se zásadou efektivity a článkem 47 Listiny brání takovému vnitrostátnímu postupu, jako je postup stanovený v článku 9 zákona z roku 1990.

VII. Závěry

92. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr na předběžné otázky položené Supreme Court of the United Kingdom (Nejvyšší soud Spojeného království) odpověděl následovně:

„1) S výhradou ověření předkládajícím soudem je třeba nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 ze dne 29. dubna 2004, kterým se stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu určených k lidské spotřebě, jakož i nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 ze dne 29. dubna 2004 o úředních kontrolách za účelem ověření dodržování právních předpisů týkajících se krmiv a potravin a pravidel o zdraví zvířat a dobrých životních podmínkách zvířat, vykládaná ve spojení se zásadou efektivity a článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie, vykládat v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu postupu, jako je postup stanovený v článku 9 zákona z roku 1990.

[88] – Viz rozsudek ze dne 12. prosince 2019, Aktiva Finants (C-433/18, EU:C:2019:1074, bod 36). Stojí za zmínku, že ESLP konstatoval ve své judikatuře týkající se čl. 6 odst. 1 EÚLP, že právo na přístup k soudu musí být „praktické a účinné“, a nikoliv „teoretické a iluzorní“: viz rozsudek ze dne 5. dubna 2018, Zubac v. Chorvatsko (CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, bod 77). V tomto ohledu viz také stanovisko generálního advokáta Cruz Villalóna ve věci Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, bod 43), a stanovisko generálního advokáta Hogana ve věci B. M. M. a B. S. (Sloučení rodiny – nezletilé dítě) (C-133/19, EU:C:2020:222, point 44).

[89] – Viz rozsudek ze dne 28. ledna 2010, Komise v. Irsko (C-456/08, EU:C:2010:46, bod 61).

2) Článek 54 odst. 3 nařízení č. 882/2004 ukládá členským státům povinnost, aby stanovily právo na odvolání proti rozhodnutí úředního veterinárního lékaře, kterým tento odmítl umístit označení zdravotní nezávadnosti ve smyslu čl. 5 odst. 2 nařízení č. 854/2004 na maso považované za nevhodné k lidské spotřebě. Uvedená ustanovení vykládaná ve světle článku 47 Listiny musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání takovému postupu stanovenému vnitrostátní právní úpravou, jako je podání návrhu na soudní přezkum, podle něhož vnitrostátní soud provádějící přezkum uvedeného rozhodnutí nesmí přezkoumávat meritum tohoto rozhodnutí.“