Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
EVGENI TANČEV
prednesené 11. februára 2021 [1]

Vec C-579/19

R (na návrh Association of Independent Meat Suppliers a i.)
proti
Food Standards Agency

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý predložil Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Nariadenie (ES) č. 854/2004 – Nariadenie (ES) č. 882/2004 – Úradné kontroly potravín živočíšneho pôvodu – Právo na súdne preskúmanie rozhodnutia úradného veterinárneho lekára – Zásady ekvivalencie a efektivity – Článok 47 Charty základných práv Európskej únie“

I. Úvod

1. Tento návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva), sa týka hlavne výkladu článku 5 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 z 29. apríla 2004, ktorým sa ustanovujú osobitné predpisy na organizáciu úradných kontrol produktov živočíšneho pôvodu určených na ľudskú spotrebu [2], a článku 54 ods. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 z 29. apríla 2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá [3]. Článok 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 sa týka zdravotných značiek, ktoré aplikujú úradní veterinárni lekári v prípade, že mäso považujú za požívateľné pre ľudskú spotrebu, kým článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 sa týka informácie o práve odvolať sa proti rozhodnutiam, ktoré boli prijaté príslušnými orgánmi členských štátov a vyplývajú z uvedených úradných kontrol.

[1] Jazyk prednesu: angličtina.

[2] Ú. v. EÚ L 139, 2004, s. 206; Mim. vyd. 03/045, s. 75.

[3] Ú. v. EÚ L 165, 2004, s. 1; Mim. vyd. 03/045, s. 200.

2. Nariadenia č. 854/2004 a 882/2004 sú súčasťou právneho rámca upravujúceho bezpečnosť potravín v Európskej únii.[4] Vo všeobecnosti tieto nariadenia stanovujú harmonizované pravidlá o úradných kontrolách, ktoré vykonávajú príslušné orgány členských štátov s cieľom zabezpečiť, aby prevádzkovatelia v oblasti potravín dodržiavali svoje povinnosti vyplývajúce z práva Únie. V tomto kontexte sú úradní veterinárni lekári špeciálne kvalifikované osoby, ktoré s pomocou úradných veterinárnych asistentov v mene uvedených orgánov plnia úlohy v rámci systému úradných kontrol vzťahujúcich sa na mäso.

3. V tejto veci má Súdny dvor rozhodnúť, čo vyplýva z „práva odvolať sa voči rozhodnutiam príslušného orgánu na základe úradných kontrol“, ktoré je uvedené v odôvodnení 43 nariadenia č. 882/2004 a ďalej je upravené v článku 54 ods. 3 tohto nariadenia.

4. Vnútroštátny súd sa po prvé pýta na súlad nariadení č. 854/2004 a 882/2004 s právnym režimom, ktorý v Spojenom kráľovstve existoval pred nadobudnutím účinnosti uvedených nariadení, konkrétne s § 9 Food Safety Act 1990 (zákon o bezpečnosti potravín z roku 1990, ďalej len „zákon z roku 1990“)[5]. Vnútroštátny súd svoju otázku kladie v rámci sporu, ktorý prebieha medzi navrhovateľmi vo veci samej, spoločnosťami Cleveland Meat Company (ďalej len „CMC“) a Association of Independent Meat Suppliers, na jednej strane a odporkyňou Food Standards Agency (Agentúra pre bezpečnosť potravín, ďalej len „FSA“) na strane druhej, pričom v tomto spore ide o to, ktorý spôsob súdneho preskúmania podľa vnútroštátneho práva vzťahujúci sa na rozhodnutia úradného veterinárneho lekára neaplikovať zdravotnú značku na mäso nepožívateľné pre ľudskú spotrebu je v súlade s právom Únie. Považuje sa § 9 zákona z roku 1990, ktorý upravuje konanie pred zmierovacím sudcom zamerané na preskúmanie meritórnej stránky veci, za jediný spôsob spĺňajúci požiadavky vyššie opísaného práva odvolať sa vyplývajúceho z práva Únie, ako to tvrdia navrhovatelia, alebo je účinným a vhodným prostriedkom na presadenie požiadaviek nariadení č. 854/2004 a 882/2004 týkajúcich sa bezpečnosti potravín a konkrétne odmietnutia úradného veterinárneho lekára aplikovať zdravotnú značku návrh na súdne preskúmanie v zmysle práva Spojeného kráľovstva (ďalej len „návrh na súdne preskúmanie“), teda konanie, ktoré nezahŕňa preskúmanie meritórnej stránky veci, ako to tvrdí FSA? Táto otázka si nevyhnutne vyžaduje posúdenie judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa procesnej autonómie členských štátov stanoviť pravidlá súdnych konaní zameraných na ochranu práv vyplývajúcich z právneho poriadku Únie, zohľadňujúc pritom zásadu ekvivalencie a efektivity, a tiež právo na účinný prostriedok nápravy zakotvené v článku 47 prvom odseku Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“).

5. Po druhé sa vnútroštátny súd pýta, či nariadenie č. 882/2004 s cieľom zabezpečiť súlad s uvedenými nariadeniami a právnym poriadkom Únie vo všeobecnosti upravuje odvolanie proti rozhodnutiu úradného veterinárneho lekára neaplikovať zdravotnú značku v zmysle článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004, teda odvolanie, ktorého súčasťou je preskúmanie meritórnej stránky veci. Aj na túto otázku je potrebné odpovedať vzhľadom na relevantnú judikatúru Súdneho dvora týkajúcu sa článku 47 prvého odseku Charty, pretože sa týka rozsahu súdneho preskúmania.

[4] Do tohto rámca patrí aj: nariadenie (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín (Ú. v. ES L 31, 2002, s. 1; Mim. vyd. 15/006, s. 463); nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 z 29. apríla 2004 o hygiene potravín (Ú. v. EÚ L 139, 2004, s. 1; Mim. vyd. 13/034, s. 319); nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 853/2004 z 29. apríla 2004, ktorým sa ustanovujú osobitné hygienické predpisy pre potraviny živočíšneho pôvodu (Ú. v. EÚ L 139, 2004, s. 55; Mim. vyd. 03/045, s. 14), a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1069/2009 z 21. októbra 2009, ktorým sa ustanovujú zdravotné predpisy týkajúce sa vedľajších živočíšnych produktov a odvodených produktov neurčených na ľudskú spotrebu a ktorým sa zrušuje nariadenie (ES) č. 1774/2002 (nariadenie o vedľajších živočíšnych produktoch) (Ú. v. EÚ L 300, 2009, s. 1). Ďalej pozri body 39 až 43 vyššie.

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

6. Z toho vyplýva, že prejednávaná vec prináša nové otázky týkajúce sa jednak účinnej súdnej ochrany súkromných subjektov v rámci potravinového práva Únie, a jednak vzťahu medzi nariadeniami č. 854/2004 a 882/2004 v tejto súvislosti. Vyplývajú z nej tiež širšie dôsledky z hľadiska vývoja judikatúry Súdneho dvora týkajúcej sa súdneho preskúmania správnych rozhodnutí vnútroštátnymi súdmi na základe článku 47 Charty.

II. Právny rámec

7. Článok 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 stanovuje:

„Zdravotné označovanie tiel domácich kopytníkov, tiel zveri – cicavcov okrem zajacovitých z farmových chovov a tiel veľkej voľne žijúcej zveri, ako aj polovičiek tiel, štvrtí a dielov vyprodukovaných rozdelením polovičiek tiel na tri veľkoobchodné diely, sa musí vykonávať na bitúnkoch a v prevádzkar[ň]ach na manipuláciu so zverou podľa oddielu I kapitoly III prílohy I. Zdravotné značky musí aplikovať [použiť – *neoficiálny preklad*] úradný veterinárny lekár, alebo sa musia aplikovať [použiť – *neoficiálny preklad*] na jeho zodpovednosť a len vtedy, ak sa úradnými kontrolami nezistili žiadne nedostatky, ktoré by mohli spôsobiť nepožívateľnosť mäsa pre ľudskú spotrebu [nevhodnosť mäsa na ľudskú spotrebu – *neoficiálny preklad*].“

8. Podľa odôvodnenia 43 nariadenia č. 882/2004:

„Je potrebné, aby prevádzkovatelia mali právo odvolať sa voči rozhodnutiam príslušného orgánu na základe úradných kontrol, a aby boli o tomto práve informovaní.“

9. Článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 stanovuje:

„Príslušný orgán poskytne príslušnému prevádzkovateľovi alebo jeho zástupcovi:

a) písomné oznámenie o svojom rozhodnutí o akciách, ktoré sa majú uskutočniť podľa odseku 1, spolu s odôvodnením tohto rozhodnutia; a

b) informáciu o práve odvolať sa proti takémuto rozhodnutiu a o použiteľnom postupe a lehotách.“

III. Skutkové okolnosti, konanie vo veci samej a prejudiciálne otázky

10. Dňa 11. septembra 2014 kúpila CMC živého býka za približne 1 400 libier šterlingov (GBP) (okolo 1 700 eur). Spôsobilosť býka na porážku bola schválená úradným veterinárnym lekárom pôsobiacim pri bitúnku spoločnosti CMC. Prehliadku jatočného tela a vedľajších jatočných produktov po zabití vykonal úradný veterinárny asistent, uvádzaný ako inšpektor hygieny mäsa, ktorý vo vedľajších jatočných produktoch identifikoval tri abscesy.[6] Neskôr v ten istý deň úradný veterinárny lekár skontroloval jatočné telo a po prerokovaní s uvedeným inšpektorom vyhlásil mäso za nepožívateľné pre ľudskú spotrebu, pretože u býka existovalo z dôvodu abscesov podozrenie na pyémiu, teda formu otravy krvi.[7] Úradný veterinárny lekár preto neaplikoval na jatočné telo

[6] Ako vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, výraz jatočné telo sa v ňom používa v zmysle definície „tela“ uvedenej v bode 1.9 prílohy I nariadenia č. 853/2004, podľa ktorej ide o „telo zvieraťa po zabití a jatočnom opracovaní“, pričom výraz „vedľajšie jatočné produkty“ v zmysle bodu 1.11 tejto prílohy znamená „čerstvé mäso iné, ako je mäso z tela vrátane vnútorností a krvi“.

[7] Pyémia je otrava krvi (*septicaemia*) spôsobená rozšírením baktérií tvoriacich hnis, ktoré pochádzajú z abscesu, v krvnom obehu.

zdravotnú značku, ktorá by potvrdzovala, že je vhodné na ľudskú spotrebu. CMC z toho dôvodu v zmysle § 19 Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 [nariadenie o bezpečnosti a hygiene potravín (Anglicko) z roku 2013] nemohla jatočné telo predať. [8]

11. CMC požiadala o radu iného veterinárneho lekára a spochybnila stanovisko úradného veterinárneho lekára. Tvrdila, že v prípade sporu a odmietnutia odovzdať jatočné telo dobrovoľne by úradný veterinárny lekár mal zabaviť jatočné telo podľa § 9 zákona z roku 1990 a postúpiť vec zmierovaciemu sudcovi, ktorý by určil, či jatočné telo má alebo nemá byť zhabané. FSA, ktorá je zodpovedným orgánom v zmysle vnútroštátnej právnej úpravy a právnej úpravy Únie zameranej na bezpečnosť potravín a zároveň je jej úlohou vykonávať úradné kontroly na bitúnkoch, konštatovala, že takýto postup nie je potrebné použiť a vzhľadom na vyhlásenie úradného veterinárneho lekára, že jatočné telo je nepožívateľné pre ľudskú spotrebu, by sa toto telo malo zlikvidovať ako vedľajší živočíšny produkt.

12. Dňa 23. septembra 2014 úradný veterinárny lekár konajúci za FSA doručil spoločnosti CMC oznámenie o povinnosti likvidácie jatočného tela ako vedľajšieho živočíšneho produktu podľa § 25 ods. 2 písm. a) Animal By Products (Enforcement) (England) Regulations 2013 [vykonávacie nariadenie o vedľajších živočíšnych produktoch (Anglicko) z roku 2013] [9] a nariadenia č. 1069/2009. V tomto oznámení bolo uvedené: „Proti môjmu rozhodnutiu je prípustné podať opravný prostriedok na účely súdneho preskúmania. Návrh na tento opravný prostriedok sa má podať bezodkladne, v každom prípade do troch mesiacov odo dňa, keď sa prvýkrát objavil dôvod na takýto návrh“.

13. CMC a Association of Independent Meat Suppliers (ďalej len spoločne „navrhovatelia“) podali návrh na súdne preskúmanie na High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (United Kingdom) [Vrchný súd (Anglicko a Wales), oddelenie Queen's Bench, Spojené kráľovstvo] s cieľom spochybniť tvrdenie FSA, že nebolo nevyhnutné postupovať v zmysle konania vymedzeného v § 9 zákona z roku 1990, pričom subsidiárne tvrdili, že povinnosťou Spojeného kráľovstva bolo poskytnúť nejaký spôsob, ako napadnúť rozhodnutie úradného veterinárneho lekára o tom, či mäso je požívateľné pre ľudskú spotrebu. Navrhovatelia neuspeli ani na tomto súde, [10] ani na Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) (United Kingdom) [Odvolací súd (Anglicko a Wales) (občianskoprávne oddelenie) Spojené kráľovstvo], [11] a preto podali ďalší opravný prostriedok na Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva).

14. Vnútroštátny súd okrem iného uviedol, že postup uvedený v § 9 zákona z roku 1990 nie je koncipovaný ako odvolanie proti rozhodnutiu úradného veterinárneho lekára o tom, či mäso je požívateľné pre ľudskú spotrebu. Stanovuje sa v ňom postup, na základe ktorého môže príslušný úradník úradu pre bezpečnosť potravín alebo kontrolného orgánu, akým je FSA, v prípade, že sa domnieva, že potravina určená na ľudskú spotrebu nezodpovedá požiadavkám na bezpečnosť potravín, zabaviť predmetnú potravinu a postúpiť vec miestne príslušnému zmierovaciemu sudcovi, ktorým je buď laický zmierovací sudca, alebo sudca okresného súdu s právnickým vzdelaním, pričom takýto sudca je vždy ľahko dostupný. Ak zmierovací sudca na základe dôkazov, ktoré považuje za primerané, konštatuje, že potraviny nespĺňajú požiadavky na

[8] UK Statutory Instruments 2013/2996. Ako vyplýva z informácií predložených Súdnemu dvoru, toto nariadenie slúži na implementáciu nariadení č. 178/2002, 852/2004, 853/2004 a 854/2004 v Anglicku.

[9] UK Statutory Instruments 2013/2952.

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

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

bezpečnosť potravín, nariadi ich zhabanie a likvidáciu na náklady majiteľa, kým v prípade, že takýto sudca odmietne nariadiť zhabanie potravín, príslušný orgán je povinný majiteľovi nahradiť akékoľvek odpisy hodnoty potravín v dôsledku konania úradníka.

15. V tejto súvislosti vnútroštátny súd poukázal na to, že postup stanovený v § 9 zákona z roku 1990, ktorý je súčasťou práva Spojeného kráľovstva od 19. storočia a uplatňuje sa ako súčasť režimu EÚ zameraného na bezpečnosť potravín, podľa navrhovateľov predstavuje jednak spôsob výkonu rozhodnutia úradného veterinárneho lekára o tom, či mäso je požívateľné pre ľudskú spotrebu, a jednak možnosť, akým môžu prevádzkovatelia požiadať o súdne preskúmanie tohto rozhodnutia, a o rozhodnutie zmierovacieho sudcu, či jatočné telo zodpovedalo požiadavkám na bezpečnosť potravín. Navrhovatelia pripúšťajú, že zmierovací sudca nemôže nariadiť úradnému veterinárnemu lekárovi, aby aplikoval zdravotnú značku, zároveň však tvrdia, že možno očakávať, že tento lekár bude rešpektovať príslušné rozhodnutie a v jeho zmysle zdravotnú značku aplikuje, a tiež, že bude priznaná aj náhrada škody. FSA sa naopak domnieva, že tento postup nie je vhodný a už vôbec nie je povinný na účely vyriešenia sporu o tom, či jatočné telo je požívateľné pre ľudskú spotrebu, pretože zmierovací sudca nemá právomoc nariadiť úradnému veterinárnemu lekárovi, aby aplikoval zdravotnú značku, a môže len nariadiť likvidáciu jatočného tela, ktoré takúto značku nemá. Vnútroštátny súd požiadal Súdny dvor, aby predpokladal, že výklad navrhovateľov je správny a zmierovací sudca má právomoc vydať rozhodnutie, ktoré môže mať za následok priznanie náhrady škody, ak sa domnieva, že na jatočné telo sa mala aplikovať zdravotná značka.

16. Vnútroštátny súd ďalej poukazuje na to, že je možné, aby prevádzkovateľ bitúnka, akým je CMC, podal návrh na súdne preskúmanie s cieľom buď spochybniť rozhodnutie úradného veterinárneho lekára, že mäso nie je požívateľné na ľudskú spotrebu, a preto nie je možné aplikovať zdravotnú značku, alebo zrušiť oznámenie o likvidácii, ako je oznámenie uvedené v bode 12 vyššie, ktoré bolo spoločnosti CMC doručené 23. septembra 2014. V rámci tohto konania môže súd zrušiť toto rozhodnutie na základe akéhokoľvek dôvodu, z ktorého vyplýva jeho nezákonnosť, a to aj vtedy, ak úradný veterinárny lekár konal v rozpore s účelom konania, neuplatnil správne právne kritérium alebo prijal rozhodnutie, ktoré je iracionálne alebo sa dostatočne neopiera o dôkazy. Okrem toho vnútroštátny súd príležitostne vykonáva dôkazy výsluchom osôb, vydáva záväzné príkazy a má právomoc priznať náhradu škody za porušenie práv vyplývajúcich z Európskeho dohovoru o ľudských právach (ďalej len „EDĽP“). Vnútroštátny súd však uviedol, že návrh na súdne preskúmanie nie je opravným prostriedkom týkajúcim sa meritórnej stránky tohto rozhodnutia.

17. Za týchto okolností Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva) rozhodol prerušiť konanie vo veci samej a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Bránia nariadenia [č. 854/2004 a 882/2004] postupu, podľa ktorého zmierovací sudca v súlade s § 9 zákona z roku 1990 rozhoduje o merite veci a na základe dôkazov znalcov vybraných každým účastníkom konania, či jatočné telo nespĺňa požiadavky na bezpečnosť potravín?

2. Vyžaduje sa podľa nariadenia [č. 882/2004] zavedenie práva podať odvolanie proti rozhodnutiu [úradného veterinárneho lekára] podľa článku 5 ods. 2 nariadenia [č. 854/2004] o nepožívateľnosti mäsa z jatočného tela na ľudskú spotrebu, a ak áno, aký prístup by sa mal uplatniť na preskúmanie dôvodnosti rozhodnutia [úradného veterinárneho lekára] v rámci odvolacieho konania v takomto prípade?“

IV. Konanie na Súdnom dvore

18. Písomné pripomienky predložili Súdnemu dvoru navrhovatelia, Spojené kráľovstvo a Európska komisia. Uvedené subjekty tiež odpovedali na písomné otázky Súdneho dvora.

19. Spojené kráľovstvo vystúpilo 31. januára 2020 v priebehu prejednávania tejto veci z Európskej únie. Podľa článku 86 ods. 2 Dohody o vystúpení Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska z Európskej únie a z Európskeho spoločenstva pre atómovú energiu [12], Súdny dvor Európskej únie má naďalej právomoc vydávať prejudiciálne rozhodnutia v súvislosti s návrhmi súdov Spojeného kráľovstva podanými pred skončením prechodného obdobia, ktoré sa v zmysle článku 126 dohody skončilo 31. decembra 2020. Okrem toho podľa článku 89 ods. 1 tejto dohody rozsudky Súdneho dvora vyhlásené pred skončením prechodného obdobia alebo po jeho skončení sú právne záväzné pre Spojené kráľovstvo a v Spojenom kráľovstve v celom svojom rozsahu.

20. Keďže tento návrh na začatie prejudiciálneho konania bol podaný 31. júla 2019, Súdny dvor má právomoc o tomto návrhu rozhodnúť, pričom Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva) je viazaný rozsudkom, ktorý v tomto konaní Súdny dvor vyhlási.

V. Zhrnutie pripomienok účastníkov konania

21. Navrhovatelia tvrdia, že na prvú otázku je potrebné odpovedať negatívne, pretože nariadenia č. 854/2004 a 882/2004 nebránia postupu, aký vyplýva z § 9 zákona z roku 1990. Podľa nich skutočnosť, že úradný veterinárny lekár rozhodne o zdravotnej značke mäsa podľa článku 5 nariadenia č. 854/2004 v spojení s prílohou I tohto nariadenia, a to na základe svojho vzdelania a odbornej kvalifikácie, nebráni tomu, aby meritórna stránka takýchto rozhodnutí bola predmetom účinného súdneho dohľadu. Nijaká časť tejto právnej úpravy totiž nevylučuje právo napadnúť uvedené rozhodnutia v rámci vnútroštátnych postupov.

22. Navrhovatelia tvrdia, že na druhú otázku by sa malo odpovedať v tom zmysle, že z nariadenia č. 882/2004 vyplýva právo odvolať sa proti rozhodnutiu úradného veterinárneho lekára prijatému v zmysle článku 5 ods. 2 tohto nariadenia, že mäso z jatočného tela nie je požívateľné pre ľudskú spotrebu, pričom v rámci preskúmania meritórnej časti tohto rozhodnutia by mal odvolací súd v plnom rozsahu preskúmať všetky relevantné skutkové a právne okolnosti rozhodnutia a následne by mal sám vo veci samej rozhodnúť, či mäso z jatočného tela naozaj nespĺňa požiadavky na bezpečnosť potravín, a to na základe dôkazov, medzi ktoré patria aj dôkazy odborných znalcov oboch strán. Podľa navrhovateľov sa nariadenie č. 854/2004 uplatňuje v kontexte nariadenia č. 882/2004 a článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 v spojení s jeho odôvodnením 43 stanovuje všeobecné právo odvolať sa, ktoré sa vzťahuje na uvedené rozhodnutie. Spochybňujú, že článok 54 nariadenia č. 882/2004 sa uplatňuje iba na úlohy úradného veterinárneho lekára v zmysle článku 4 nariadenia č. 854/2004, ale nie v zmysle článku 5 tohto nariadenia, a to najmä z dôvodu, že to nie je v súlade s definíciou nedodržiavania uvedenou v článku 2 nariadenia č. 882/2004 a typmi nápravných opatrení, ktoré sa uvádzajú v článku 54 ods. 2 nariadenia č. 882/2004.

[12] Ú. v. EÚ L 29, 2020, s. 7. Podľa článku 86 ods. 3 tejto dohody sa návrhy na začatie prejudiciálneho konania považujú za podané v čase, keď bol návrh na začatie konania zaregistrovaný kanceláriou Súdneho dvora. V tomto prípade bol návrh zaregistrovaný kanceláriou Súdneho dvora 31. júla 2019.

23. Navrhovatelia uvádzajú, že súčasťou návrhu na súdne preskúmanie nie je meritórne preskúmanie, a odkazujú na článok 47 Charty a relevantnú judikatúru Súdneho dvora o práve na účinný prostriedok nápravy.[13] Domnievajú sa, že právo prevádzkovateľa bitúnka napadnúť meritórnu stránku rozhodnutia úradného veterinárneho lekára prijatého podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 vyplýva z článku 17 v spojení s článkom 47 Charty. Tvrdia, že zničenie jatočného tela ako vedľajšieho živočíšneho produktu je neopodstatneným zásahom do vlastníckeho práva prevádzkovateľa v zmysle článku 17 Charty, z ktorého podľa judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“) o článku 1 Protokolu č. 1 k EDĽP[14] vyplývajú pre členské štáty procesné povinnosti spočívajúce v zabezpečení, aby prevádzkovateľ mohol účinne napadnúť dotknuté opatrenie. Navrhovatelia jednak zdôrazňujú, že príslušný postup by mal byť vzhľadom na to, že spor sa týka otázky, či mäso je vhodné na ľudskú spotrebu, rýchly a prístupný, ako je to v prípade postupu podľa § 9 zákona z roku 1990, a jednak uvádzajú, že návrh na súdne preskúmanie je neúmerne nákladný. Dodávajú, že možné administratívne riešenie, ktoré spomína Spojené kráľovstvo vo svojich pripomienkach, je irelevantné, pretože časovo nasleduje až po spore vo veci samej a v každom prípade nepredstavuje účinný prostriedok nápravy, keďže nie je záväzné a jeho súčasťou nie je sporové konanie.

24. Spojené kráľovstvo tvrdí, že na prvú otázku by sa malo odpovedať kladne, pretože nariadenie č. 854/2004 vylučuje postup, ako je ten, ktorý vyplýva z § 9 zákona z roku 1990, na účely spochybnenia meritórnej stránky rozhodnutia úradného veterinárneho lekára prijatého podľa článku 5 ods. 2 tohto nariadenia. Podľa Spojeného kráľovstva režim vytvorený článkom 5 nariadenia č. 854/2004, ktorého cieľom na rozdiel od článku 4 tohto nariadenia nie je náprava nedodržiavania, spolu s prílohou I tohto nariadenia, zveruje rozhodnutie o tom, či je mäso požívateľné pre ľudskú spotrebu, úradnému veterinárnemu lekárovi, a to na základe jeho odborných skúseností a kvalifikovaného úsudku, pričom uvedený režim vyžaduje, aby toto rozhodnutie bolo konečné. Uplatnenie § 9 zákona z roku 1990 je v rozpore s týmto nariadením, pretože uvedené rozhodnutie by tak nebolo konečné a rozhodovacia právomoc zverená úradnému veterinárnemu lekárovi by bola presunutá na zmierovacieho sudcu, ktorý nemá špecializovanú odbornú kvalifikáciu a musel by sa spoliehať na znalecké posudky. Spojené kráľovstvo tvrdí, že nariadenie č. 882/2004 nemôže upravovať odvolacie konanie, ktoré nie je v súlade s nariadením č. 854/2004, pretože toto nariadenie je *lex specialis*, od ktorého sa nariadenie č. 882/2004 nemôže odchýliť.

25. Podľa Spojeného kráľovstva by sa malo na druhú otázku odpovedať negatívne, pretože z nariadenia č. 882/2004 nevyplýva právo odvolať sa proti rozhodnutiu úradného veterinárneho lekára prijatému v zmysle článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004, pričom s týmto nariadením nie je v súlade nijaký prístup, ktorý by umožňoval odvolať sa proti meritórnej stránke tohto rozhodnutia. Spojené kráľovstvo tvrdí, že článok 54 nariadenia č. 882/2004 sa neuplatňuje na rozhodnutie úradného veterinárneho lekára o aplikácii zdravotnej značky, pretože súčasťou tohto rozhodnutia nie je donucovacie opatrenie namierené proti prevádzkovateľom, o ktorých sa zistilo, že nekonajú v súlade s potravinovým právom, a článok 54 ods. 3 uvedeného nariadenia len vyžaduje, aby dotknutému prevádzkovateľovi boli poskytnuté informácie o práve odvolať sa. Spojené kráľovstvo ďalej uvádza, že návrh na súdne preskúmanie poskytuje prevádzkovateľovi bitúnka dostatočný prostriedok nápravy, ktorý je v súlade s nariadením č. 854/2004 a základnými právami. Podľa Spojeného kráľovstva takýto návrh umožňuje niektorým vnútroštátnym súdom, aby vyhlásili akékoľvek rozhodnutie verejného orgánu za nezákonné, zrušili ho a rozhodli o tom, aké opatrenie

[13] Navrhovatelia odkazujú okrem iného na rozsudky zo 6. novembra 2012, Otis a i. (C-199/11, EU:C:2012:684), a zo 16. mája 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373).

[14] Navrhovatelia odkazujú na rozsudky z 1. apríla 2010, Denisova a Moiseyeva v. Rusko (CE:ECHR:2010:0401JUD001690303), a z 28. júna 2018, G.I.E.M. a i. v. Taliansko (CE:ECHR:2018:0628JUD000182806).

je potrebné prijať miesto neho, pričom v prípade, že sa úradný veterinárny lekár dopustil nesprávneho právneho posúdenia, dospel k iracionálnemu rozhodnutiu alebo nezohľadnil podstatné dôkazy, uvedený súd môže toto rozhodnutie zrušiť a nariadiť jeho opätovné prijatie.

26. Spojené kráľovstvo uvádza, že výklad nariadení č. 854/2004 a 882/2004 v tom zmysle, že rozhodnutie úradného veterinárneho lekára neaplikovať zdravotnú značku, nemožno napadnúť odvolaním vo veci samej, je v súlade s vlastníckym právom prevádzkovateľa bitúnka v zmysle článku 17 Charty a analogického ustanovenia článku 1 Protokolu č. 1 k EDĽP. Domnieva sa, že akýkoľvek taký zásah do tohto práva je primeraný a odôvodnený verejným záujmom spočívajúcim v ochrane verejného zdravia a vzhľadom na judikatúru ESĽP týkajúcu sa článku 1 Protokolu č. 1 k EDĽP [15] si nevyžaduje existenciu iného práva odvolať sa, ako je návrh na súdne preskúmanie.

27. Spojené kráľovstvo ešte dodáva, že FSA od januára 2018 prijala možné administratívne riešenie, [16] podľa ktorého v prípadoch, v ktorých prevádzkovateľ nesúhlasí s pôvodným posúdením úradného veterinárneho lekára, že mäso nie je požívateľné pre ľudskú spotrebu, môže požiadať o stanovisko iného príslušného veterinárneho lekára, pričom úradný veterinár tiež môže požiadať o stanovisko služobne starších kolegov. Úradný veterinárny lekár potom môže tieto stanoviská zohľadniť predtým, ako dospeje k rozhodnutiu o zdravotnej značke. Podľa Spojeného kráľovstva tento postup posilňuje návrh na súdne preskúmanie, pretože umožňuje prevádzkovateľovi požiadať úradného veterinárneho lekára, aby zohľadnil námietku k jeho pôvodnému stanovisku, čím sa vytvárajú ďalšie možné dôvody na podanie návrhu na súdne preskúmanie prípadného rozhodnutia o odmietnutí zdravotnej značky.

28. Komisia, ktorá otázky analyzovala v opačnom poradí, tvrdí, že na druhú otázku by sa malo odpovedať v tom zmysle, že článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 v spojení s článkom 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 a s ohľadom na článok 47 Charty vyžaduje, aby členské štáty zabezpečili odvolací postup proti rozhodnutiu úradného veterinárneho lekára neaplikovať zdravotnú značku, pričom procesné pravidlá tohto postupu a jeho rozsah by mali určiť právne poriadky jednotlivých členských štátov v súlade so zásadami ekvivalencie a efektivity. Podľa Komisie sa v prípade neexistencie osobitných ustanovení v nariadení č. 854/2004 uplatňujú všeobecné ustanovenia nariadenia č. 882/2004, pričom rozhodnutie úradného veterinárneho lekára podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 spadá do pôsobnosti článku 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004, pretože toto rozhodnutie sa týka situácie nedodržiavania a úradný veterinárny lekár koná v mene príslušného orgánu. Komisia sa domnieva, že článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 v spojení s odôvodnením 43 tohto nariadenia vyžaduje, aby členské štáty zabezpečili proti takému rozhodnutiu právo odvolať sa.

29. Komisia tvrdí, že v prejednávanej veci členské štáty nie sú povinné zabezpečiť odvolacie konanie zahŕňajúce úplné preskúmanie veci samej vzhľadom na znenie článku 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 a na cieľ ochrany verejného zdravia, ktorý sledujú nariadenia č. 854/2004 a 882/2004. Tiež je podľa nej nevyhnutné zohľadniť úlohu úradného veterinárneho lekára pri zabezpečení tohto cieľa v rámci výkonu jeho úloh podľa nariadenia č. 854/2004, medzi ktoré patrí aj množstvo veľmi špecifických skutkových zistení v oblasti kontroly a aplikácie zdravotných značiek.

[15] Spojené kráľovstvo okrem iného odkazuje na rozsudky z 24. októbra 1986, AGOSI v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:1986:1024JUD000911880), a zo 4. marca 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, k dispozícii na internetovej stránke FSA https://www.food.gov.uk/business-guidance/process-for-red-meat-carcases-rejected-at-post-mortem-inspection.

30. Komisia uvádza, že na prvú otázku je potrebné odpovedať v tom zmysle, že nariadenia č. 854/2004 a 882/2004 nebránia postupu, akým je postup podľa § 9 zákona z roku 1990, ktorého súčasťou je meritórne rozhodnutie o tom, či jatočné telo nespĺňa požiadavky bezpečnosti potravín. Určiť, či tento postup spĺňa požiadavky vymedzené v odpovedi na druhú otázku a do akej miery, a najmä či sa ním dodržiavajú zásady ekvivalencie a efektivity, je úlohou vnútroštátneho súdu, ktorý jediný môže vykladať svoje vnútroštátne právo.

VI. Analýza

31. Vnútroštátny súd vo svoje prvej otázke v podstate žiada Súdny dvor o usmernenie, či nariadenia č. 854/2004 a 882/2004 bránia vnútroštátnemu postupu, akým je postup podľa § 9 zákona z roku 1990, na základe ktorého sa spochybňuje rozhodnutie úradného veterinárneho lekára zamietajúce aplikovať zdravotnú značku na mäso nevhodné na ľudskú spotrebu. Táto otázka sa týka judikatúry Súdneho dvora o procesnej autonómii členských štátov určiť súdy, ktoré majú právomoc konať o žalobách založených na práve Únie, v zmysle zásad ekvivalencie a efektivity. Uvedené otázka sa tiež vzťahuje na právo na prístup k súdu, ktoré je jedným z prvkov práva na účinný prostriedok nápravy v zmysle článku 47 prvého odseku Charty.

32. Vo svojej druhej otázke sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 v spojení s článkom 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 vyžaduje, aby členské štáty zabezpečili právo odvolať sa v súvislosti s meritom veci proti rozhodnutiu úradného veterinárneho lekára odmietajúcemu aplikovať zdravotnú značku na mäso považované za nevhodné na ľudskú spotrebu, alebo či je na účely dodržania súladu s uvedenými nariadeniami dostatočné napadnúť toto rozhodnutie v užšej miere prostredníctvom návrhu na súdne preskúmanie. Táto otázka sa týka rozsahu súdneho preskúmania, ako ho vyžaduje článok 47 Charty, a vzťahuje sa aj na právo na prístup k súdu. Zohľadniť sa musí aj relevantná judikatúra Súdneho dvora o zásadách ekvivalencie a efektivity.

33. Chcem poukázať na to, že Súdny dvor sa ešte nezaoberal otázkami, aké boli položené v prejednávanej veci. Odpoveď na ne si predovšetkým vyžaduje isté úvodné pripomienky o spojení článku 47 Charty a konania vo veci samej, a tiež o režime EÚ týkajúcom sa bezpečnosti potravín, a napokon aj o úlohe úradného veterinárneho lekára v tomto kontexte (časť A). Z logických a tiež právnych dôvodov následne obrátim poradie a budem skúmať druhú otázku (časť B) a až potom prvú otázku (časť C), pretože výklad právneho rámca stanoveného nariadeniami č. 854/2004 a 882/2004 na účely druhej prejudiciálnej otázky je relevantný v kontexte prvej prejudiciálnej otázky.

34. Na základe uvedenej analýzy som pri prvej otázke dospel k záveru, že nariadenia č. 854/2004 a 882/2004 v spojení so zásadou efektívnosti a článkom 47 Charty bránia vnútroštátnemu postupu, akým je postup podľa § 9 zákona z roku 1990, čo ešte musí overiť vnútroštátny súd. Pokiaľ ide o druhú otázku, dospel som k záveru, že článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 vyžaduje, aby členské štáty poskytli právo odvolať sa proti rozhodnutiu úradného veterinárneho lekára prijatému podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004, pričom tieto ustanovenia z hľadiska článku 47 Charty nebránia konaniu upravenému vo vnútroštátnom práve, akým je konanie o návrhu na súdne preskúmanie, podľa ktorého vnútroštátny súd vykonávajúci súdne preskúmanie takého rozhodnutia nemôže preskúmať meritórnu stránku rozhodnutia.

A. Úvodné pripomienky

1. Článok 47 Charty a konanie vo veci samej

35. Je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry je Európska únia úniou založenou na zásade právneho štátu, v ktorej osoby podliehajúce súdnej právomoci majú právo napadnúť na súde zákonnosť každého rozhodnutia alebo každého iného vnútroštátneho aktu týkajúceho sa uplatnenia opatrenia Únie voči nim.[17] V zmysle zásady lojálnej spolupráce uvedenej v článku 4 ods. 3 ZEÚ prináleží súdom členských štátov, aby zabezpečili súdnu ochranu práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie, pričom článok 19 ods. 1 ZEÚ navyše ukladá členským štátom povinnosť ustanoviť v oblastiach, na ktoré sa vzťahuje právo Únie, prostriedky nápravy potrebné na zabezpečenie účinnej súdnej ochrany. Táto povinnosť uložená členským štátom zodpovedá právu na účinný prostriedok nápravy zakotvenému v článku 47 Charty, ktoré predstavuje potvrdenie zásady účinnej súdnej ochrany.[18] V zmysle článku 47 prvého odseku Charty každý, koho práva a slobody zaručené právom Únie sú porušené, má za podmienok ustanovených v tomto článku právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom.[19]

36. Ako vyplýva z článku 51 ods. 1 Charty, jej ustanovenia sú určené pre členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie.[20] Základné práva zaručené Chartou sa uplatnia vo všetkých situáciách, ktoré upravuje právo Únie, pričom sa musia tiež dodržiavať, ak vnútroštátna právna úprava patrí do pôsobnosti tohto práva.[21]

37. Okrem toho, ako konštatoval Súdny dvor,[22] práva na účinný prostriedok nápravy sa možno dovolávať na základe samotného článku 47 Charty, pričom obsah tohto článku nemusí byť spresnený inými ustanoveniami práva Únie alebo ustanoveniami vnútroštátneho práva členských štátov. Predpokladom priznania tohto práva v danom prípade však je, že osoba, ktorá sa ho dovoláva, sa domáha práv alebo slobôd zaručených právom Únie. V tejto súvislosti ochrana fyzických a právnických osôb proti svojvoľným alebo neprimeraným zásahom verejnej moci do oblasti ich súkromnej činnosti predstavuje všeobecnú zásadu práva Únie, ktorej sa takáto osoba môže dovolať ako práva zaručeného právnym poriadkom Únie v zmysle článku 47 Charty, ak chce napadnúť na súde akt, ktorý jej spôsobuje ujmu.

38. V konaní vo veci samej chce prevádzkovateľ bitúnka spochybniť rozhodnutie úradného veterinárneho lekára podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 o odmietnutí aplikovať zdravotnú značku na mäso považované za nepožívateľné pre ľudskú spotrebu. Účastníci konania sa zhodujú v tom, že úradný veterinárny lekár toto rozhodnutie prijal v mene príslušného orgánu, ktorý je v tomto prípade FSA, a že rozhodnutie je založené na ustanoveniach práva Únie. Podľa mňa je jasné, že Charta sa za týchto okolností uplatňuje. Okrem toho osoba, do ktorej práv uvedené rozhodnutie nepriaznivo zasahuje, akou je v tomto prípade prevádzkovateľ bitúnka, ktorého mäso nezískalo zdravotnú značku, pretože sa považuje za nevhodné na ľudskú spotrebu, sa môže v rámci uplatnenia nariadenia č. 854/2004 dovolávať článku 47 Charty na súde.

[17] Pozri rozsudok z 27. februára 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 31).

[18] Pozri rozsudok z 29. januára 2020, GAEC Jeanningros (C-785/18, EU:C:2020:46, body 32 a 33).

[19] Pozri rozsudok zo 6. októbra 2020, Bank Refah Kargaran/Rada (C-134/19 P, EU:C:2020:793, bod 36).

[20] Pozri rozsudok zo 6. októbra 2020, Komisia/Maďarsko (Vysokoškolské vzdelávanie) (C-66/18, EU:C:2020:792, bod 212).

[21] Pozri rozsudok z 24. septembra 2020, NK (Podnikové dôchodky pre riadiacich zamestnancov) (C-223/19, EU:C:2020:753, bod 78).

[22] Pozri rozsudok zo 6. októbra 2020, État luxembourgeois (Súdna ochrana pred žiadosťami o informácie podľa daňového práva) (C-245/19 a C-246/19, EU:C:2020:795, body 54 až 59).

2. Režim EÚ týkajúci sa bezpečnosti potravín

39. Ako som uviedol vo svojich úvodných poznámkach, nariadenia č. 854/2004 a 882/2004 sú kľúčovými právnymi prostriedkami úradnej kontroly v rámci režimu EÚ týkajúceho sa bezpečnosti potravín, ktorý zahŕňa niektoré všeobecné pravidlá vzťahujúce sa na všetky potraviny, a tiež špecifické pravidlá týkajúce sa hygieny potravín. [23]

40. Nariadenie č. 178/2002 stanovuje základné zásady potravinového a krmivového práva, a najmä bezpečnosti potravín v členských štátoch, a tiež na úrovni EÚ, [24] a zaručuje vysokú úroveň ochrany ľudského zdravia a záujmov spotrebiteľov v súvislosti s potravinovými výrobkami. [25] Požiadavky na bezpečnosť potravín sú upravené v článku 14 nariadenia č. 178/2002, ktorý okrem iného zakazuje uvádzať na trh potraviny, ktoré sú nebezpečné, vrátane potravín nevhodných na ľudskú spotrebu. [26] Okrem toho podľa článku 17 tohto nariadenia majú hlavnú zodpovednosť za zabezpečenie bezpečnosti potravín prevádzkovatelia potravinárskych podnikov. [27] Členské štáty sú povinné monitorovať a overovať, či títo prevádzkovatelia plnia požiadavky práva Únie o bezpečnosti potravín a krmív a vedú na tento účel systém úradných kontrol. [28]

41. Nariadenie č. 882/2004 stanovuje všeobecné pravidlá úradných kontrol všetkých druhov potravín a krmív. [29] Cieľom tohto nariadenia, ako to vyplýva z jeho článku 1, je okrem iného prostredníctvom úradných kontrol zabezpečiť prevenciu, elimináciu alebo prijateľné zníženie rizík hroziacich ľuďom a zvieratám. [30] V tejto súvislosti je podľa článku 2 ods. 1 a článku 3 nariadenia č. 882/2004 v spojení s odôvodneniami 4 a 6 tohto nariadenia úlohu členských štátov, aby vykonávali úradné kontroly s cieľom overiť, či prevádzkovatelia dodržiavajú potravinové a krmivové právo vo všetkých fázach výroby, spracovania a distribúcie. [31] Ako uznal Súdny dvor, požiadavka účinnosti úradných kontrol predstavuje hlavný záujem normotvorcu Únie, ako sa opakovane uvádza v nariadení č. 882/2004, a závisí najmä od kvality inšpekcií vykonávaných úradnými veterinárnymi lekármi a úradnými veterinárnymi asistentmi. [32]

42. Pravidlá o úradných kontrolách sa okrem nariadenia č. 882/2004 nachádzajú aj v nariadení č. 854/2004, ktoré je súčasťou „súboru nástrojov v oblasti hygieny potravín“, a patria do neho aj nariadenia č. 852/2004 a 853/2004, pričom cieľom týchto pravidiel je konsolidácia, zjednodušenie a aktualizácia právnych predpisov Únie týkajúcich sa požiadaviek na hygienu potravín. [33] Nariadenie č. 852/2004 sa týka všeobecných pravidiel hygieny potravín, [34] kým nariadenie

[23] V súvislosti so všeobecnou analýzou pozri van der MEULEN, B. M.: The Structure of European Food Law. In: *Laws*. 2013, č. 2, s. 69 – 98.

[24] Pozri nariadenie č. 178/2002, článok 1 ods. 2; odôvodnenia 3 až 5, 10 až 12. Ďalej pozri pracovný dokument útvarov Komisie, REFIT, hodnotenie všeobecného potravinového práva (nariadenie č. 178/2002) [SWD(2018) 38 final, časť 1], z 15. januára 2018, najmä body 1.2 a 2.

[25] Pozri nariadenie č. 178/2002, článok 1 ods. 1, článok 5 ods. 1, článok 6 ods. 1, článok 7 ods. 1 a článok 8; odôvodnenia 2 a 8.

[26] Pozri nariadenie č. 178/2002, článok 14 ods. 1 a 2. Pozri tiež rozsudok z 11. apríla 2013, Berger (C-636/11, EU:C:2013:227, bod 34).

[27] Pozri nariadenie č. 178/2002, článok 17 ods. 1; odôvodnenie 30.

[28] Pozri nariadenie č. 178/2002, článok 17 ods. 2.

[29] Pozri nariadenie č. 882/2004, článok 1 ods. 1; odôvodnenia 6, 7 a 45. V súvislosti s definíciou „úradných kontrol“ pozri článok 2 ods. 1 tohto nariadenia. Ďalej pozri správu Komisie o celkovom fungovaní úradných kontrol v členských štátoch, pokiaľ ide o bezpečnosť potravín, zdravie a dobré životné podmienky zvierat a zdravie rastlín [COM(2012) 122 final], z 23. marca 2012.

[30] Pozri rozsudok zo 17. marca 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, bod 37).

[31] Pozri rozsudok z 12. septembra 2019, Pollo del Campo a i. (C-199/18, C-200/18 a C-343/18, EU:C:2019:718, bod 33).

[32] Pozri rozsudok z 19. decembra 2019, Exportslachterij J. Gosschalk a i. (C-477/18 a C-478/18, EU:C:2019:1126, body 57 a 60).

[33] Pozri správu Komisie o skúsenostiach získaných pri uplatňovaní nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004, (ES) č. 853/2004 a (ES) č. 854/2004 z 29. apríla 2004 o hygiene [KOM(2009) 0403 v konečnom znení], z 28. júla 2009, najmä bod 2.

[34] Pozri nariadenie č. 852/2004, článok 1 ods. 1; odôvodnenie 8.

č. 853/2004 stanovuje osobitné hygienické predpisy pre potraviny živočíšneho pôvodu,[35] a ich hlavným cieľom je zabezpečiť vysokú úroveň ochrany spotrebiteľov v súvislosti s bezpečnosťou potravín.[36] Článok 5 nariadenia č. 853/2004 má v tomto kontexte osobitnú úlohu, pretože zakazuje prevádzkovateľom uviesť na trh produkt živočíšneho pôvodu, ako je mäso, ak nemá zdravotnú značku aplikovanú podľa nariadenia č. 854/2004.[37] Toto nariadenie stanovuje osobitné predpisy týkajúce sa úradných kontrol mäsa a iných produktov živočíšneho pôvodu.[38] Ako je uvedené v odôvodnení 4 nariadenia č. 854/2004, jedným z jeho hlavných cieľov je ochrana zdravia ľudí, kým podľa odôvodnení 8 a 9 tohto nariadenia sú úradné kontroly produkcie mäsa nevyhnutné na overenie, či prevádzkovatelia dodržiavajú hygienické predpisy, pričom úradní veterinárni lekári s ohľadom na ich špecifickú odbornosť vykonávajú inšpekcie a iné úlohy na bitúnkoch.[39]

43. Vzhľadom na zmeny práva Únie, ktoré nastali po skutkových okolnostiach veci samej, avšak sú v súvislosti s prejednávanou vecou relevantné, je potrebné poukázať na nariadenie (EÚ) 2017/625[40], ktoré spája pravidlá o úradných kontrolách do jediného právneho rámca,[41] čím okrem iných nahrádza nariadenia č. 854/2004 a 882/2004. Okrem toho vykonávacie nariadenie Komisie (EÚ) 2019/627[42] obsahuje podobné ustanovenia ako nariadenie č. 854/2004, ktorého sa týka prejednávaná vec.

3. Úloha úradného veterinárneho lekára

44. Je tiež potrebné poukázať na to, že ako už bolo spomenuté, úradný veterinárny lekár má ústrednú úlohu v systéme úradných kontrol mäsa[43] upravenom v nariadení č. 854/2004 a jeho prílohách. V nariadení č. 854/2004 je definovaný ako veterinárny lekár kvalifikovaný v súlade s týmto nariadením konať v takejto funkcii a vymenovaný príslušným orgánom.[44] Príloha I oddiel III kapitola IV nariadenia č. 854/2004 vymedzuje profesionálnu kvalifikáciu úradného veterinárneho lekára z hľadiska odborných znalostí a vzdelania, ktoré musí mať.

35 Pozri nariadenie č. 853/2004, článok 1 ods. 1; odôvodnenie 2.

36 Pozri nariadenie č. 853/2004, odôvodnenie 7; nariadenie č. 853/2004, odôvodnenia 9 a 10. Pozri tiež rozsudky z 2. mája 2019, T. Boer & Zonen (C-98/18, EU:C:2019:355, bod 44), a z 12. septembra 2019, A a i. (C-347/17, EU:C:2019:720, bod 43).

37 Alebo v príslušných prípadoch identifikačnú značku. Pozri nariadenie č. 853/2004, článok 5 ods. 1; odôvodnenie 15. Definícia „produktov živočíšneho pôvodu“ a podmienky týkajúce sa mäsa sa nachádzajú v prílohe I tohto nariadenia, body 1 a 8.

38 Pozri nariadenie č. 854/2004, článok 1 ods. 1; odôvodnenie 2.

39 Pozri rozsudok z 5. novembra 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, bod 17).

40 Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady z 15. marca 2017 o úradných kontrolách a iných úradných činnostiach vykonávaných na zabezpečenie uplatňovania potravinového a krmivového práva a pravidiel pre zdravie zvierat a dobré životné podmienky zvierat, pre zdravie rastlín a pre prípravky na ochranu rastlín, o zmene nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 999/2001, (ES) č. 396/2005, (ES) č. 1069/2009, (ES) č. 1107/2009, (EÚ) č. 1151/2012, (EÚ) č. 652/2014, (EÚ) 2016/429 a (EÚ) 2016/2031, nariadení Rady (ES) č. 1/2005 a (ES) č. 1099/2009 a smerníc Rady 98/58/ES, 1999/74/ES, 2007/43/ES, 2008/119/ES a 2008/120/ES a o zrušení nariadení Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 a (ES) č. 882/2004, smerníc Rady 89/608/EHS, 89/662/EHS, 90/425/EHS, 91/496/EHS, 96/23/ES, 96/93/ES a 97/78/ES a rozhodnutia Rady 92/438/EHS (nariadenie o úradných kontrolách) (Ú. v. EÚ L 95, 2017, s. 1).

41 Pozri nariadenie 2017/625, článok 1; odôvodnenia 19, 20, 43 a 92. článok 167 tohto nariadenia stanovuje, že nariadenie sa okrem istých výnimiek uplatňuje od 14. decembra 2019.

42 Vykonávacie nariadenie z 15. marca 2019, ktorým sa stanovujú jednotné praktické opatrenia na vykonávanie úradných kontrol produktov živočíšneho pôvodu určených na ľudskú spotrebu v súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/625 a ktorým sa mení nariadenie Komisie (ES) č. 2074/2005, pokiaľ ide o úradné kontroly (Ú. v. EÚ L 131, 2019, s. 51). Toto nariadenie sa podľa jeho článku 75 uplatňuje od 14. decembra 2019.

43 Pozri návrh Komisie týkajúci sa nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovujú osobitné predpisy na organizáciu úradných kontrol produktov živočíšneho pôvodu určených na ľudskú spotrebu [KOM(2002) 377 v konečnom znení], z 11. júla 2002 (ďalej len „návrh“), dôvodová správa, body 5 a 8. Pozri aj body 41 a 42 vyššie.

44 Pozri nariadenie č. 854/2004, článok 2 ods. 1 písm. f). V súvislosti s definíciou „príslušného orgánu“ pozri článok 2 ods. 1 písm. c) tohto nariadenia; nariadenie č. 882/2004, článok 2 ods. 4.

Vzhľadom na jeho postavenie a odborné skúsenosti možno tohto lekára považovať za osobu, ktorá je najlepšie kvalifikovaná, aby mohla v členských štátoch vykonávať inšpekcie a poskytnúť tak primeranú záruku kompetentnosti a jednotnosti zdravotných požiadaviek na mäso.[45]

45. V tejto súvislosti články 4 a 5 nariadenia č. 854/2004 v spojení s prílohou I oddielom I tohto nariadenia definujú úlohy, ktoré vykonáva úradný veterinárny lekár a vo všeobecnosti sa týkajú auditov, prehliadok *ante-mortem* a *post-mortem* a zdravotných značiek, pričom pri týchto úlohách môžu lekárovi pomáhať iné osoby, ako sú napríklad úradní veterinárni asistenti, ktorí majú tiež osobitnú kvalifikáciu.[46] Článok 5 ods. 2 tohto nariadenia stanovuje, že úradní veterinárni lekári aplikujú zdravotnú značku „len vtedy, ak sa úradnými kontrolami nezistili žiadne nedostatky, ktoré by mohli spôsobiť nepožívateľnosť mäsa pre ľudskú spotrebu“[47]. Okrem toho príloha I oddiel II kapitola V nariadenia č. 854/2004 uvádza rozhodnutia o mäse, ktoré prijal úradný veterinárny lekár po uskutočnení úradných kontrol, a súčasťou tohto ustanovenia je aj zoznam 21 dôvodov, na základe ktorých musí byť mäso vyhlásené za nepožívateľné pre ľudskú spotrebu, vrátane prípadu, keď rovnako ako v prejednávanej veci mäso pochádza zo zvierat postihnutých generalizovanou chorobou, ako je pyémia, alebo keď podľa názoru úradného veterinárneho lekára po preskúmaní všetkých závažných informácií môže predstavovať riziko pre ľudí alebo zvieratá, alebo z akéhokoľvek iného dôvodu nie je vhodné na ľudskú spotrebu.[48]

46. Z ustanovení nariadenia č. 854/2004 teda vyplýva, že normotvorca Únie zveril úradnému veterinárnemu lekárovi jednak zodpovednosť za to, aby mäso uvádzané na trh bolo požívateľné pre ľudskú spotrebu a aby sa tak naplnil cieľ ochrany verejného zdravia, ktorý sleduje toto nariadenie,[49] a jednak zodpovednosť za režim bezpečnosti potravín vo všeobecnosti.[50] Navyše úradný veterinárny lekár má v zmysle nariadenia č. 854/2004[51] vzhľadom na svoju odbornosť diskrečnú právomoc na účely rozhodovania, či mäso je vhodné na ľudskú spotrebu. Práve na základe uvedených skutočností by sa mali otázky v prejednávanej veci preskúmať.

B. Otázka 2

47. Ako bolo uvedené v bode 32 vyššie, v druhej prejudiciálnej otázke, na ktorú má Súdny dvor odpovedať, ide o to, či článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 v spojení s článkom 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 vyžaduje, aby členské štáty zabezpečili právo odvolať sa v súvislosti s meritom veci proti rozhodnutiu úradného veterinárneho lekára odmietajúcemu aplikovať zdravotnú značku na mäso považované za nepožívateľné pre ľudskú spotrebu. Najprv preto preskúmam, či sa článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 uplatňuje na rozhodnutie úradného veterinárneho lekára v zmysle článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 (časť 1). Následne posúdim rozsah súdneho preskúmania tohto rozhodnutia (časť 2).

45 Pozri analogicky rozsudok z 15. apríla 1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, EU:C:1997:188, body 35 a 36).

46 Pozri nariadenie č. 854/2004, článok 5 ods. 4 až 7; príloha I oddiel III. Pozri aj rozsudky z 5. novembra 2014, Cypra (C-402/13, EU:C:2014:2333, bod 19), a zo 17. marca 2016, Kødbranchens Fællesråd (C-112/15, EU:C:2016:185, bod 29).

47 Pozri tiež nariadenie č. 854/2004, príloha I oddiel I kapitola III bod 2 písm. a).

48 Pozri nariadenie č. 854/2004, príloha I oddiel II kapitola V bod 1 písm. f) a u).

49 Pozri analogicky rozsudok z 15. apríla 1997, Daut (C-105/95, EU:C:1997:189, bod 20).

50 Pozri poznámku pod čiarou 25 vyššie; pozri tiež napríklad nariadenie č. 852/2004, odôvodnenie 1; rozsudok z 13. novembra 2014, Reindl (C-443/13, EU:C:2014:2370, bod 28).

51 Pozri analogicky rozsudok z 12. septembra 2019, A a i. (C-347/17, EU:C:2019:720, body 65 až 69), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci A a i. (EU:C:2018:974, body 82 a 83 a poznámka pod čiarou 25).

1. Uplatniteľnosť článku 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004

48. Spojené kráľovstvo tvrdí, že článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 sa neuplatňuje na rozhodnutie úradného veterinárneho lekára podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004, a toto ustanovenie ani nevyžaduje, aby členské štáty zabezpečili právo odvolať sa proti rozhodnutiam príslušných orgánov prijatým v zmysle článku 54 nariadenia č. 882/2004, ale len ukladá týmto orgánom povinnosť poskytnúť informácie o takomto práve v prípade, že existuje. Navrhovatelia a Komisia sa na to pozerajú inak.

49. Hneď na úvod by som mal uviesť, že s navrhovateľmi a Komisiou súhlasím v tom, že článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 upravuje právo odvolať sa proti rozhodnutiu úradného veterinárneho lekára prijatému podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004. Dôvody, pre ktoré som dospel k tomuto záveru, sú nasledujúce.

50. Je potrebné poukázať na to, že nariadenie č. 854/2004 neobsahuje v súvislosti s rozhodnutiami úradných veterinárnych lekárov nijaké pravidlá týkajúce sa práva odvolať sa. Z článku 1 ods. 1a tohto nariadenia jasne vyplýva, že sa uplatňuje ako doplnenie k nariadeniu č. 882/2004 a podľa článku 1 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 nemá vplyv na osobitné ustanovenia práva Únie týkajúce sa úradných kontrol. To znamená, že ak neexistujú osobitné ustanovenia v nariadení č. 854/2004 o práve odvolať sa proti rozhodnutiam úradných veterinárnych lekárov, je potrebné odkázať na všeobecné ustanovenia nariadenia č. 882/2004.

51. Článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 sa týka opatrení, ktoré musí príslušný orgán prijať v súlade s článkom 54 ods. 1 tohto nariadenia, aby napravil situáciu v prípade nedodržiavania predpisov. V zmysle tohto ustanovenia príslušný orgán poskytne dotknutému prevádzkovateľovi písomné oznámenie o svojom rozhodnutí o opatreniach, ktoré sa majú prijať, spolu s odôvodnením tohto rozhodnutia, a tiež „informáciu o práve odvolať sa proti takémuto rozhodnutiu a o použiteľnom postupe a lehotách“.

52. Domnievam sa, že rozhodnutie úradného veterinárneho lekára odmietajúce aplikovať zdravotnú značku na mäso, ktoré sa považuje za nepožívateľné pre ľudskú spotrebu v zmysle článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 možno charakterizovať ako rozhodnutie týkajúce sa situácie nedodržiavania predpisov na účely článku 54 nariadenia č. 882/2004.

53. V tejto súvislosti je potrebné poukázať na to, že výraz „nedodržiavanie“ je v článku 2 bode 10 nariadenia č. 882/2004 definovaný široko ako „nedodržiavanie potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá“. Okrem toho článok 54 ods. 2 písm. b) tohto nariadenia uvádza najmä opatrenia, ktoré obmedzujú alebo zakazujú uvádzať na trh potraviny, pričom toto ustanovenie má tiež širokú pôsobnosť, keďže jeho písmeno h) odkazuje na „akékoľvek iné opatrenie, ktoré príslušný orgán považuje za vhodné“. Ako vyplýva z článku 14 nariadenia č. 178/2002 (pozri bod 40 vyššie), na trh nemožno uvádzať nijaké potraviny, ktoré sú nevhodné na ľudskú spotrebu. V zmysle článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 má práve odmietnutie úradného veterinárneho lekára aplikovať zdravotnú značku za následok vyhlásenie mäsa za nepožívateľné pre ľudskú spotrebu, čo bráni jeho uvedeniu na trh. Ako uviedla Komisia, pochybnosti nie sú ani o tom, že rozhodnutie úradného veterinárneho lekára o zdravotnej značke bolo prijaté v mene príslušného orgánu, teda v tomto prípade FSA.

54. Na rozdiel od Spojeného kráľovstva sa domnievam, že táto situácia sa musí napraviť donucovacími prostriedkami. Ide tu o otázku odstránenia mäsa, ktoré predstavuje nebezpečenstvo pre verejné zdravie, na základe rozhodnutia neaplikovať zdravotnú značku. Ako

uvádzajú navrhovatelia, medzi článkami 4 a 5 nariadenia č. 854/2004 neexistuje rozdiel, pokiaľ ide o rozhodnutia prijaté príslušnými orgánmi, ktoré sú predmetom článku 54 nariadenia č. 823/2004, najmä preto, že by to bolo v rozpore so široko definovaným pojmom nedodržiavania uvedenom v článku 2 nariadenia č. 882/2004, a aj s opatreniami stanovenými v článku 54 ods. 2 tohto nariadenia. Článok 4 ods. 3 nariadenia č. 854/2004 tiež uvádza, že úradné kontroly na účely článku 4 ods. 1 tohto nariadenia zahŕňajú aj úradné kontroly uvedené v článku 5 tohto nariadenia.

55. Pripúšťam, že článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 odkazuje na požiadavku, aby príslušný orgán poskytol informácie o práve odvolať sa. Odôvodnenie 43 tohto nariadenia však uvádza: „je potrebné, aby prevádzkovatelia mali právo odvolať sa voči rozhodnutiam príslušného orgánu na základe úradných kontrol, a aby boli o tomto práve informovaní“ [52]. Preto treba na základe výkladu článku 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 v spojení s jeho odôvodnením 43 konštatovať, že toto ustanovenie vyžaduje, aby členské štáty zabezpečili právo odvolať sa proti rozhodnutiam prijatým príslušným orgánom, medzi ktoré patrí aj rozhodnutie úradného veterinárneho lekára podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004.

56. Takáto analýza je, zdá sa, v súlade s históriou vzniku nariadení č. 854/2004 a 882/2004. Predovšetkým je potrebné poukázať na to, že kým návrh Komisie na prijatie nariadenia č. 854/2004 neobsahoval nijaké ustanovenia o práve odvolať sa, [53] Európsky parlament v rámci prvého čítania navrhol zaviesť ustanovenie, podľa ktorého „členské štáty zabezpečia primerané odvolacie postupy, ktoré budú dostupné prevádzkovateľom v oblasti potravín. Podanie odvolania nemôže spôsobiť zdržanie alebo odloženie implementácie opatrení stanovených v tomto nariadení“ [54]. Tento návrh bol odôvodnený v tom zmysle, že „prevádzkovatelia musia mať možnosť odvolať sa proti akémukoľvek rozhodnutiu, ktoré považujú za neodôvodnené“ [55]. K navrhovanému textu nariadenia doplnila ustanovenie aj Rada, pričom toto jej doplnenie bolo takmer rovnaké ako znenie článku 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004. [56] Komisia na tieto návrhy reagovala v tom zmysle, že právo odvolať sa by malo byť upravené v návrhu nariadenia o úradných kontrolách potravín a krmiva, [57] ktorý bol napokon prijatý ako nariadenie č. 882/2004. Navrhované ustanovenia týkajúce sa práva na odvolanie sa teda do konečného znenia nariadenia č. 854/2004 nedostali.

57. Z dohody, že navrhované ustanovenia o práve odvolať sa budú z návrhu nariadenia č. 854/2004 vylúčené a že sa objavia v nariadení č. 882/2004, možno odvodiť, že článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 sa uplatní aj na rozhodnutia príslušného orgánu v kontexte nariadenia č. 854/2004. Z návrhu Parlamentu tiež jasne vyplýva, že takéto ustanovenie sa netýkalo len práva na informácie, ale jeho zámerom bolo aj zabezpečenie práva prevádzkovateľov odvolať sa proti rozhodnutiam príslušného orgánu, ktoré na nich majú nepriaznivý dosah.

[52] Je potrebné poukázať na to, že ako je uvedené v návrhu na začatie prejudiciálneho konania, nemecká jazyková verzia odôvodnenia 43 („Unternehmer sollten… Rechtsmittel einlegen können“), a najmä článku 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 („sein Widerspruchsrecht“) sa líši od veľkej väčšiny iných jazykových verzií, v ktorých sa používa formulácia bližšia anglickej jazykovej verzii týchto ustanovení; pozri napríklad francúzsku jazykovú verziu odôvodnenia 43 („Les exploitants devraient avoir un droit de recours“) a článku 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 („des informations sur ses droits de recours contre de telles décisions, ainsi que sur la procédure et les délais applicables“).

[53] Pozri návrh citovaný v poznámke pod čiarou 43 vyššie.

[54] Pozri pozíciu Európskeho parlamentu k návrhu prijatú v rámci prvého čítania 5. júna 2003, príloha I kapitola 1 oddiel II.A bod 5 návrhu.

[55] Pozri správu Európskeho parlamentu o tomto návrhu, A5-0156/2003 zo 7. mája 2003, navrhovaná zmena 70.

[56] Pozri napríklad, Doc 11104/03 ADD 3 z 11. júla 2003, s. 15; Spoločná pozícia k návrhu (ES) č. 3/2004 prijatá 27. októbra 2003 (Ú. v EÚ 2004 C 48 E, s. 82), návrh článku 9 ods. 3 a odôvodnené stanovisko Rady, časť III.B.

[57] Pozri v tejto súvislosti zmenený a doplnený návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovujú osobitné predpisy na organizáciu úradných kontrol produktov živočíšneho pôvodu určených na ľudskú spotrebu [COM(2003) 577 final], 21. október 2003, dôvodová správa, bod 11.

58. Je potrebné dodať, že táto analýza je, zdá sa, v súlade s nariadením č. 2017/625 a s vykonávacím nariadením 2019/627, ktoré nahradili nariadenia č. 854/2004 a 882/2004 (pozri bod 43 vyššie). Okrem ustanovení, ktoré zodpovedajú článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004,[58] ako aj článku 54 ods. 3 a odôvodneniu 43 nariadenia č. 882/2004,[59] nariadenie 2017/625 obsahuje aj osobitné ustanovenie, teda článok 7, ktorý má názov „Právo na odvolanie" a uvádza sa v ňom, že proti rozhodnutiam, ktoré prijali príslušné orgány uvedené v tomto nariadení a týkajú sa fyzických alebo právnických osôb, majú takéto osoby právo sa odvolať v súlade s vnútroštátnym právom, pričom toto právo nemá vplyv na povinnosť príslušných orgánov prijať rýchle opatrenie v zmysle tohto nariadenia. Článok 45 vykonávacieho nariadenia 2019/627 tiež výslovne stanovuje, že „opatrenia v prípade *nedodržiavania* požiadaviek na čerstvé mäso" sú opatrenia vzťahujúce sa na rôzne dôvody, na základe ktorých úradný veterinárny lekár vyhlási, že mäso nie je vhodné na ľudskú spotrebu, ako je napríklad prípad, že mäso pochádza zo zvierat postihnutých pyémiou.[60]

59. Preto sa domnievam, že článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 sa vzťahuje na rozhodnutie úradného veterinárneho lekára podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004. V každom prípade, ak by Súdny dvor dospel k záveru, že článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 sa na takéto rozhodnutie nevzťahuje, nijako by to nespochybnilo právo prevádzkovateľa bitúnku odvolať sa za týchto okolností proti tomuto rozhodnutiu na základe článku 47 Charty (pozri bod 38 vyššie).

2. Rozsah súdneho preskúmania

60. Ako vyplýva z ich pripomienok, navrhovatelia a Spojené kráľovstvo sa nezhodujú v súvislosti s rozsahom súdneho preskúmania rozhodnutia úradného veterinárneho lekára podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004. Navrhovatelia v podstate tvrdia, že ich právo na účinný prostriedok nápravy môže byť dodržané len v prípade, že sa uvedené preskúmanie bude vzťahovať aj na meritórnu časť tohto rozhodnutia, ako to vyplýva z § 9 zákona z roku 1990, kým Spojené kráľovstvo uvádza, že takúto podobu preskúmania nariadenie č. 854/2004 nepripúšťa a návrh na súdne preskúmanie je dostatočný. Pokiaľ ide o Komisiu, v zásade tvrdí, že článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 v spojení s článkom 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 a s ohľadom na článok 47 Charty nevyžaduje meritórne súdne preskúmanie a že ide o záležitosť členských štátov, pričom sa musia zohľadniť zásady ekvivalencie a efektivity.

61. Chcem preto poukázať na to, že Súdny dvor nestojí pred problémom neexistencie práva odvolať sa, ktoré by mohol za týchto okolností uplatniť prevádzkovateľ bitúnku, ale skôr pred otázkou, či je opravný prostriedok, ktorý má tento prevádzkovateľ k dispozícii v zmysle vnútroštátneho práva na účely spochybnenia rozhodnutia úradného veterinárneho lekára podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 na vnútroštátnom súde, účinný, a konkrétne, či tento opravný prostriedok má zahŕňať súdne preskúmanie meritórnej stránky tohto rozhodnutia, aby bol v súlade s požiadavkami práva Únie.

62. Dospel som k záveru, že užší rozsah preskúmania vnútroštátnym súdom vzťahujúceho sa na rozhodnutie úradného veterinárneho lekára, ktorým sa odmieta aplikovať zdravotná značka na mäso nevhodné na ľudskú spotrebu, ako je rozhodnutie, ktoré je predmetom návrhu na súdne

[58] Pozri nariadenie 2017/625, článok 18 ods. 4; pozri tiež článok 3 bod 51 a článok 18 ods. 5 tohto nariadenia; vykonávacie nariadenie 2019/627, článok 1 písm. d) a článok 48 ods. 2 písm. a); odôvodnenie 17.

[59] Pozri nariadenie 2017/625, článok 138 ods. 3; odôvodnenie 30.

[60] Pozri vykonávacie nariadenie 2019/627, článok 45 písm. f). Kurzívou zvýraznil generálny advokát.

preskúmanie, je v súlade s článkom 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 v spojení s článkom 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 a s ohľadom na článok 47 Charty, pričom súdne preskúmanie meritórnej časti tohto rozhodnutia nie je povinné. K tomuto záveru ma viedli nasledujúce dôvody.

63. Je potrebné poznamenať, že ako vyplýva z bodu 9 vyššie, článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 neobsahuje nijaké pravidlá, ktoré by sa týkali uplatnenia práva odvolať sa uvedenom v tomto ustanovení.

64. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že pokiaľ neexistuje právna úprava Únie v danej oblasti, je úlohou vnútroštátneho právneho poriadku každého členského štátu, aby na základe zásady procesnej autonómie určil príslušné súdne orgány a stanovil podrobné procesné pravidlá týkajúce sa žalôb, ktorých cieľom je ochrana práv, ktoré osobám podliehajúcim súdnej právomoci vyplývajú z práva Únie. Tieto pravidlá však nemôžu byť nepriaznivejšie ako procesné pravidlá týkajúce sa podobných žalôb vnútroštátnej povahy (zásada ekvivalencie) a nesmú prakticky znemožniť alebo nadmerne sťažiť výkon práv, ktoré priznáva právny poriadok Únie (zásada efektivity). [61] Okrem toho, ako konštatoval Súdny dvor, aj keď neexistujú pravidlá Únie týkajúce sa spôsobu podávania žalôb na vnútroštátne súdy, je s cieľom určenia intenzity súdneho preskúmania vnútroštátnych rozhodnutí prijatých podľa právneho aktu Únie potrebné zohľadniť účel tohto aktu a zabezpečiť, aby jeho účinnosť nebola ohrozená. [62]

65. V tejto súvislosti sa Súdny dvor zaoberal otázkami rozsahu súdneho preskúmania vnútroštátnymi súdmi týkajúceho sa administratívnych rozhodnutí, a to v rámci svojej judikatúry o zásadách ekvivalencie a efektivity. Napríklad rozsudok zo 6. októbra 2015, East Sussex County Council [63], sa týkal návrhu na začatie prejudiciálneho konania podaného súdom Spojeného kráľovstva, v ktorom bola položená otázka, či smernica Únie o prístupe k informáciám o životnom prostredí bráni tomu, aby primeranosť poplatku uloženého za poskytnutie takýchto informácií bola v zmysle práva Spojeného kráľovstva predmetom len obmedzeného správneho a súdneho preskúmania.

66. Súdny dvor vo svojom rozsudku [64] odpovedal na túto otázku negatívne. Konkrétne uviedol, že smernica Únie nedefinuje rozsah požadovaného správneho a súdneho preskúmania a tento rozsah musí byť stanovený vo vnútroštátnom právnom poriadku pri dodržaní zásad ekvivalencie a efektivity. [65] V súvislosti so zásadou efektivity Súdny dvor ďalej poukázal na to, že podľa vnútroštátneho práva sa rozsah preskúmania obmedzuje na otázku, či rozhodnutie prijaté dotknutým verejným orgánom bolo iracionálne, protiprávne alebo nespravodlivé, s obmedzenou možnosťou preskúmania rozhodujúcich skutkových záverov, ku ktorým tento orgán dospel. [66] Vychádzajúc z predchádzajúcej judikatúry, Súdny dvor konštatoval, že súdne preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov, ktoré je obmedzené, pokiaľ ide o posúdenie skutkových otázok, nie je v rozpore so zásadou efektivity, ak umožňuje vnútroštátnemu súdu, na ktorý je podaná žaloba o zrušenie takéhoto rozhodnutia, aby v rámci preskúmania zákonnosti tohto rozhodnutia skutočne uplatnil príslušné zásady a predpisy práva Únie. [67]

[61] Pozri rozsudky z 9. júla 2020, Vueling Airlines (C-86/19, EU:C:2020:538, bod 39), a zo 6. októbra 2020, La Quadrature du Net a i. (C-511/18, C-512/18 a C-520/18, EU:C:2020:791, bod 223).

[62] Pozri rozsudok z 26. júna 2019, Craeynest a i. (C-723/17, EU:C:2019:533, bod 46).

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

[64] Pozri rozsudok zo 6. októbra 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, bod 61).

[65] Pozri rozsudok zo 6. októbra 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, body 50, 51 a 53).

[66] Pozri rozsudok zo 6. októbra 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, bod 57).

[67] Pozri rozsudok zo 6. októbra 2015, East Sussex County Council (C-71/14, EU:C:2015:656, bod 58) [s odkazom na rozsudky z 21. januára 1999, Upjohn (C-120/97, EU:C:1999:14, body 30, 35 a 36), a z 9. júna 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)].

67. Súdny dvor vo svojej judikatúre preskúmal vo viacerých kontextoch aj vnútroštátne procesné pravidlá týkajúce sa rozsahu súdneho preskúmania administratívnych rozhodnutí na základe práva na účinnú súdnu ochranu zaručeného článkom 47 Charty.[68] Veci, ktoré sa rovnako ako prejednávaná vec týkajú opravných prostriedkov, ktoré majú k dispozícii osoby hľadajúce účinnú súdnu ochranu svojich práv založených na práve Únie, sa totiž priamo vzťahujú na článok 47 Charty, pretože koordinácia s judikatúrou ESĽP týkajúcou sa článku 6 ods. 1 a článku 13 EDĽP má zásadný význam.[69]

68. Podľa judikatúry Súdneho dvora sa právo na účinnú súdnu ochranu zakotvené v článku 47 Charty skladá z viacerých zložiek, medzi ktoré patrí právo na obranu, zásada rovnosti zbraní, právo na prístup k súdu, ako aj právo poradiť sa, obhajovať sa a nechať sa zastupovať.[70] Konkrétne, pokiaľ ide o právo na prístup k súdu v zmysle článku 47 prvého odseku Charty, Súdny dvor konštatoval, že na to, aby súd mohol rozhodnúť spor o právach a povinnostiach vyplývajúcich z práva Únie, treba, aby mal právomoc preskúmať všetky skutkové a právne otázky, ktoré sú relevantné vo veci, v ktorej rozhoduje.[71] Okrem toho Súdny dvor rozhodol, že súlad s článkom 47 druhým odsekom Charty vyžaduje, aby rozhodnutie správneho orgánu, ktoré samo osebe nespĺňa podmienky nezávislosti a nestrannosti, podliehalo následnému preskúmaniu súdnym orgánom, ktorý musí mať okrem iného právomoc skúmať všetky relevantné otázky.[72]

69. Z judikatúry Súdneho dvora však vyplýva, že dodržanie práva na účinnú súdnu ochranu podľa článku 47 Charty treba preskúmať podľa konkrétnych okolností každého prípadu, najmä povahy predmetného aktu, kontextu, v ktorom bol prijatý, a právnych noriem, ktoré upravujú dotknutú oblasť.[73] Ako totiž uvádza právna veda, vo veciach, ktoré sa týkajú článku 47 Charty, neexistuje jediný a jednotný štandard súdneho preskúmania administratívnych rozhodnutí zo strany vnútroštátnych súdov.[74]

70. Ďalšie usmernenia možno nájsť v judikatúre ESĽP o článku 6 ods. 1 a článku 13 EDĽP, podľa ktorých by sa mal článok 47 Charty vykladať.[75] ESĽP najmä s ohľadom na článok 6 ods. 1 EDĽP konštatoval, že požiadavka „plnej právomoci“ súdu je splnená v prípade, ak súd uplatnil „dostatočnú právomoc“ alebo v konaní, v ktorom rozhoduje, vykonal „dostatočné preskúmanie“.

[68] Pozri okrem iného rozsudky zo 16. mája 2017, Berlioz Investment Fund (C-682/15, EU:C:2017:373, najmä body 75 až 89); z 12. júla 2018, Banger (C-89/17, EU:C:2018:570, body 42 až 52), a z 24. novembra 2020, Minister van Buitenlandse Zaken (C-225/19 a C-226/19, EU:C:2020:951, body 40 až 56). V súvislosti so širšou úvahou o vzťahu medzi zásadou efektivity a účinnou súdnou ochranou v zmysle článku 47 Charty, pozri napríklad návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, body 99 až 103), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Saugmandsgaard Øe vo veci Braathens Regional Aviation (C-30/19, EU:C:2020:374, body 66 až 69).

[69] Pozri v tejto súvislosti PRECHAL, S., WIDDERSHOVEN, R.: Redefining the Relationship between „Rewe-effectiveness“ and Effective Judicial Protection. In: *Review of European Administrative Law*. 2011, roč. 4, s. 31 – 50, na s. 47 – 48; WIDDERSHOVEN, R.: National Procedural Autonomy and General EU Law Limits. In: *Review of European Administrative Law*. 2019, roč. 12, s. 5 – 34, na s. 21 – 27.

[70] Pozri rozsudok z 26. júla 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, bod 32).

[71] Pozri rozsudok zo 6. novembra 2012, Otis a i. (C-199/11, EU:C:2012:684, bod 49). Ako konštatoval Súdny dvor, ide o aspekt podstaty práva na účinný prostriedok nápravy zakotveného v článku 47 Charty na účely článku 52 ods. 1 Charty: pozri rozsudok zo 6. októbra 2020, État luxembourgeois (Súdna ochrana pred žiadosťami o informácie podľa daňového práva) (C-245/19 a C-246/19, EU:C:2020:795, bod 66).

[72] Pozri rozsudok z 13. decembra 2017, El Hassani (C-403/16, EU:C:2017:960, bod 39). V tejto súvislosti Súdny dvor rozhodol, že vyhlásenia a zistenia správnych orgánov nie sú pre súdy záväzné: pozri rozsudok zo 16. októbra 2019, Glencore Agriculture Hungary (C-189/18, EU:C:2019:861, body 65 až 69).

[73] Pozri rozsudok z 26. júla 2017, Sacko (C-348/16, EU:C:2017:591, bod 41); pozri tiež návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bobek vo veci Banger (C-89/17, EU:C:2018:225, body 104 až 107).

[74] Pozri v tejto súvislosti WIDDERSHOVEN, R.: The European Court of Justice and the Standard of Judicial Review. In: de POORTER, J. a kol. (eds.): *Judicial Review of Administrative Discretion in the Administrative State*. 2019, Asser Press, s. 39 – 62, na s. 49 – 53, 58.

[75] Pozri rozsudok z 30. júna 2016, Toma and Biroul Executorului Judecătoresc Horațiu-Vasile Cruduleci (C-205/15, EU:C:2016:499, body 40 a 41). Podľa vysvetlení týkajúcich sa článku 47 Charty je ochrana podľa prvého odseku tohto ustanovenia širšia ako v prípade článku 13 EDĽP, pretože zaručuje právo na účinný prostriedok nápravy pred súdom, a druhý odsek tohto ustanovenia sa v porovnaní s článkom 6 ods. 1 EDĽP neobmedzuje na spory týkajúce sa občianskych práv a povinností.

Toto konštatovanie vyplýva zo skutočnosti, že pokiaľ ide o opravné prostriedky v rámci správneho práva v členských štátoch Rady Európy, často sa stáva, že rozsah súdneho preskúmania je v súvislosti so skutkovými okolnosťami dosť obmedzený a pre odvolacie konania je charakteristické, že príslušné orgány skúmajú skôr predchádzajúce konania, a neprijímajú vecné rozhodnutia. Úlohou článku 6 EDĽP teda v zásade nie je zabezpečiť prístup k súdu, ktorý by mohol svojim vlastným posúdením alebo názorom nahradiť posúdenie alebo názor správnych orgánov, a ESĽP kladie osobitý dôraz na rešpektovanie rozhodnutí správnych orgánov, ktoré boli prijaté na základe účelnosti a často sa týkajú špecializovaných právnych oblastí. [76]

71. Pri posúdení, či je rozsah posúdenia súdom dostatočný, zohľadňuje ESĽP právomoci dotknutého súdneho orgánu, a tiež faktory ako: (1) predmet napadnutého rozhodnutia, a najmä to, či sa týkalo špecializovanej otázky, ktorá si vyžaduje odborné znalosti alebo skúsenosti, a či sa v rámci prijímania rozhodnutia uplatnila administratívna diskrečná právomoc, a ak áno, do akej miery; (2) spôsob, akým sa k rozhodnutiu dospelo, najmä procesné záruky v konaní pred rozhodovacím orgánom, a (3) obsah sporu vrátane subjektívnych a skutočných dôvodov opravného prostriedku. [77] To, či je preskúmanie dostatočné, preto závisí od okolností konkrétnej veci. [78] Zásada „plnej právomoci“ sa vykladá flexibilne, a to najmä v administratívnoprávnych prípadoch, v ktorých bola právomoc súdu obmedzená z dôvodu technickej povahy predmetu sporu. [79]

72. ESĽP napríklad pri uplatnení týchto faktorov nezistil nijaké porušenie článku 6 ods. 1 EDĽP v prípadoch, keď súd nemohol nahradiť svojím vlastným rozhodnutím rozhodnutie správneho orgánu a jeho právomoc v súvislosti so skutkovými okolnosťami bola obmedzená, pričom však mohol rozhodnutie zrušiť z niekoľkých dôvodov a predmet napadnutého rozhodnutia bol „typickým príkladom administratívnej diskrečnej právomoci“ v špecializovanej oblasti práva, ktorá bola uplatnená v kontexte zabezpečenia príslušného štandardu a súladu s relevantnou právnou úpravou v zmysle cieľov verejného záujmu. [80] Okrem toho ESĽP už viackrát konštatoval, že opravný prostriedok v právnom poriadku Spojeného kráľovstva spočívajúci v súdnom preskúmaní predstavuje v zmysle článku 6 ods. 1 EDĽP dostatočné preskúmanie. [81]

73. ESĽP však zistil porušenia článku 6 ods. 1 EDĽP v prípadoch, v ktorých sa súd cítil byť viazaný predchádzajúcimi zisteniami správneho orgánu, ktoré boli pre rozhodnutie vo veci určujúce, a nepreskúmal pritom problematické otázky nezávisle, [82] alebo nemohol preskúmať kľúčový aspekt sporu súvisiaci s jednoduchou skutkovou otázkou, ktorá si nevyžadovala profesionálne vedomosti alebo skúsenosti, a ani uplatnenie administratívnej diskrečnej právomoci v zmysle širších cieľov príslušných politík, a teda išlo o spor, o ktorom mohol rozhodnúť nešpecializovaný súd. [83]

[76] Pozri rozsudok zo 6. novembra 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá v. Portugalsko (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, body 176 až 178).

[77] Pozri rozsudok z 20. októbra 2015, Fazia Ali v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2015:1020JUD004037810, bod 78).

[78] Pozri rozsudok zo 6. novembra 2018, Ramos Nunes De Carvalho e Sá v. Portugalsko (CE:ECHR:2018:1106JUD005539113, bod 181).

[79] Pozri rozsudok z 21. júna 2016, Al-Dulimi a Montana Management Inc. v. Švajčiarsko (CE:ECHR:2016:0621JUD000580908, bod 130).

[80] Pozri rozsudok z 21. júla 2011, Sigma Radio Television Ltd v. Cyprus (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, body 158 až 169, najmä body 159 a 161).

[81] Pozri rozsudok z 27. októbra 2009, Crompton v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2009:1027JUD004250905, body 72, 79 a 80). Pokiaľ ide o článok 13 EDĽP, pozri rozsudok z 30. októbra 1991, Vilvarajah a i. v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:1991:1030JUD001316387, body 122 až 127).

[82] Pozri rozsudok z 21. júla 2011, Sigma Radio Television Ltd v. Cyprus (CE:ECHR:2011:0721JUD003218104, bod 157).

[83] Pozri rozsudok zo 14. novembra 2006, Tsfayo v. Spojené kráľovstvo (CE:ECHR:2006:1114JUD006086000, body 46 až 49, najmä bod 46).

74. Na tomto základe chcem najmä poukázať na to, že judikatúra ESĽP týkajúca sa článku 6 ods. 1 EDĽP umožňuje obmedzené preskúmanie meritórnej časti administratívnych rozhodnutí vnútroštátnymi súdmi, ktoré je v súlade so spôsobom, akým sa riešia správne opravné prostriedky v členských štátoch. Okrem toho táto judikatúra berie do úvahy odbornosť a diskrečnú právomoc dotknutého správneho orgánu. Domnievam sa, že by to malo byť zohľadnené pri výklade článku 47 Charty a jej uplatnení aj za okolností prejednávanej veci.

75. Článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 vzhľadom na svoje znenie nevyžaduje, aby členské štáty zabezpečili súdne preskúmanie meritórnej stránky rozhodnutí príslušného orgánu. Z toho vyplýva, že ide o záležitosť členských štátov za predpokladu, že dodržia svoje povinnosti vyplývajúce z práva Únie, a najmä požiadavky založené na zásadách ekvivalencie a efektivity, ako aj na práve na účinný prostriedok nápravy podľa článku 47 Charty. Nariadenia č. 854/2004 a 882/2004 preto podľa mňa v zásade nebránia členským štátom, aby vytvorili procesné pravidlá, podľa ktorých vnútroštátny súdny orgán preskúma meritórnu stránku rozhodnutia úradného veterinárneho lekára prijatého podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004, ako to vyplýva z § 9 zákona z roku 1990, alebo procesné pravidlá, ktoré upravujú užší rozsah napadnutia tohto rozhodnutia, ako je to v prípade návrhu na súdne preskúmanie.

76. Pokiaľ ide o zásadu efektivity, vzhľadom na judikatúru Súdneho dvora uvedenú v bodoch 64 až 66 vyššie sa zdá, že súdne preskúmanie meritórnej stránky tohto rozhodnutia nie je nevyhnutné na zaručenie cieľov a účinnosti nariadení č. 854/2004 a 882/2004. Naopak, užší rozsah napadnutia tohto rozhodnutia, aký vyplýva z návrhu na súdne preskúmanie, by podľa mňa rešpektoval odbornosť úradného veterinárneho lekára pri prijímaní jeho rozhodnutí o tom, či mäso je požívateľné pre ľudskú spotrebu v zmysle článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 s cieľom zabezpečiť, aby nevhodné mäso nebolo uvádzané na trh, a prispieť tak k zámeru vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia, ktorý toto nariadenie sleduje (pozri bod 42 vyššie). Okrem toho Súdny dvor nemá k dispozícii nijakú informáciu, z ktorej by vyplývalo, že návrh na súdne preskúmanie by bránil vnútroštátnemu súdu, aby pri preskúmaní tohto rozhodnutia uplatnil príslušné zásady a pravidlá práva Únie.

77. Pokiaľ ide o právo na účinný prostriedok nápravy na základe článku 47 Charty, zdá sa, že vo veci samej nemožno preskúmať meritórnu stránku rozhodnutia úradného veterinárneho lekára prijatého podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004, a to ani pred správnym orgánom, ani na súde. Vzhľadom na judikatúru ESĽP týkajúcu sa článku 6 ods. 1 EDĽP (pozri body 70 až 73 vyššie) to môže odrážať realitu právnych systémov členských štátov, ak v nich existuje len obmedzené preskúmanie meritórnej časti administratívnych rozhodnutí zo strany vnútroštátnych súdnych orgánov, pričom neexistuje právo podať opravný prostriedok na súd, ktorý by mohol nahradiť stanovisko príslušného orgánu svojim stanoviskom, najmä v situáciách zahŕňajúcich odbornosť a diskrečnú právomoc tohto orgánu. Domnievam sa, že práve o tento prípad ide v prejednávanej veci, ktorá sa týka rozhodnutia o zdravotnej značke v súvislosti s mäsom nevhodným na ľudskú spotrebu, pričom toto rozhodnutie bolo prijaté na základe podrobnej kontroly mäsa a rozsiahlych odborných znalostí a vzdelania úradného veterinárneho lekára vymedzených v nariadení č. 854/2004 (pozri body 44 až 46 vyššie).

78. Rovnako je potrebné poukázať na to, že ako vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania (pozri bod 16 vyššie), v rámci návrhu na súdne preskúmanie môže súd preskúmať, či zistenia úradného veterinárneho lekára majú oporu v dôkazoch, a prijaté rozhodnutie môže zrušiť. Zdá sa teda, že súd môže uskutočniť nezávislé posúdenie a nebyť pritom viazaný predchádzajúcimi zisteniami úradného veterinárneho lekára, pričom má právomoc zrušiť rozhodnutie tohto lekára z niekoľkých dôvodov.

79. Pokiaľ ide o možné administratívne riešenie uvedené v pripomienkach Spojeného kráľovstva (pozri bod 27 vyššie), toto riešenie sa nachádza v texte, ktorý vypracovala FSA, a zdá sa, že predstavuje správnu prax. Existuje zhoda, že v spore vo veci samej sa toto riešenie nevyužilo, pretože FSA ho prijala až po vzniku tohto sporu. Je však potrebné poukázať na to, že tento postup umožňuje, aby úradný veterinárny lekár pred prijatím rozhodnutia na základe článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 zmenil na základe druhého stanoviska iných príslušných veterinárnych lekárov svoje zistenie, že mäso nie je požívateľné pre ľudskú spotrebu. Preto sa nazdávam, že tento postup síce môže byť relevantný na účely podania žaloby, ktorou sa napáda toto rozhodnutie v prípadoch, keď sa uvedený postup využil, nejde však o prostriedok súdneho preskúmania dotknutého rozhodnutia a sám osebe preto nestačí na zabezpečenie účinnej súdnej ochrany na základe článku 47 Charty.

80. Je potrebné dodať, že túto analýzu nespochybňujú ani tvrdenia navrhovateľov týkajúce sa procesných povinností členských štátov v kontexte vlastníckeho práva chráneného článkom 17 Charty. Vzhľadom na judikatúru ESĽP týkajúcu sa článku 1 Protokolu č. 1 k EDĽP,[84] ktorý sa musí pri výklade článku 17 Charty zohľadniť,[85] sa podľa môjho názoru možno domnievať, že užší rozsah napadnutia rozhodnutia úradného veterinárneho lekára podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004, ako to je v prípade návrhu na súdne preskúmanie, poskytuje prevádzkovateľovi bitúnka primeranú možnosť predložiť svoju vec súdu a účinne tak toto rozhodnutie napadnúť, ak sa vec dotýka jeho vlastníckeho práva v zmysle uvedeného ustanovenia Charty.

81. Preto som dospel k záveru, že článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 v spojení s článkom 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 a s ohľadom na článok 47 Charty nebráni konaniu upravenému vo vnútroštátnom práve, akým je konanie na základe návrhu na súdne preskúmanie, v ktorom prebieha súdne preskúmanie rozhodnutia úradného veterinárneho lekára odmietajúceho aplikovať zdravotnú značku na mäso považované za nepožívateľné pre ľudskú spotrebu, pričom v tomto konaní príslušný vnútroštátny súdny orgán nemôže preskúmať meritórnu stránku tohto rozhodnutia.

C. Otázka 1

82. Ako bolo uvedené v bode 31 vyššie, v prvej prejudiciálnej otázke predloženej Súdnemu dvoru sa vnútroštátny súd pýta, či nariadenia č. 854/2004 a 882/2004 bránia vnútroštátnemu konaniu, akým je konanie podľa § 9 zákona z roku 1990.

83. Ako je zjavné z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, táto otázka vznikla v rámci sporu vo veci samej medzi navrhovateľmi a FSA týkajúceho sa jednak vhodného vnútroštátneho právneho postupu pri súdnom posúdení rozhodnutia úradného veterinárneho lekára podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 a jednak otázky, či FSA postupovala v súlade s pravidlami stanovenými vo vnútroštátnom práve.

84. Dospel som k záveru, že vnútroštátne konanie, akým je to podľa § 9 zákona z roku 1990, nie je v súlade s nariadeniami č. 854/2004 a 882/2004 v spojení so zásadou efektivity a článkom 47 Charty, čo ešte musí overiť vnútroštátny súd. K uvedenému záveru som dospel z nasledujúcich dôvodov.

[84] Pozri rozsudky z 3. apríla 2012, Kotov v. Rusko (CE:ECHR:2012:0403JUD005452200, bod 114), a z 12. júla 2016, Vrzić v. Chorvátsko (CE:ECHR:2016:0712JUD004377713, bod 110).

[85] Pozri rozsudok z 21. mája 2019, Komisia/Maďarsko (Právo na užívanie poľnohospodárskych pozemkov) (C-235/17, EU:C:2019:432, bod 72).

85. Ako bolo uvedené v bode 64 vyššie, z judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že pokiaľ neexistuje právna úprava Únie, je úlohou právneho poriadku každého členského štátu, aby v súlade so zásadou procesnej autonómie určil príslušné súdne orgány, ktoré majú právomoc v oblasti žalôb, ktorých cieľom je ochrana práv vyplývajúcich osobám podliehajúcim súdnej právomoci z práva Únie, a to pri zohľadnení zásad ekvivalencie a efektivity. Pokiaľ ide o zásadu efektivity, je tiež potrebné pripomenúť, že každý prípad vyvolávajúci otázku, či vnútroštátne procesné pravidlo prakticky znemožňuje alebo nadmerne sťažuje výkon práv jednotlivcov priznaných právnym poriadkom Únie, je potrebné skúmať s prípadným prihliadnutím na zásady, ktoré sú základom dotknutého vnútroštátneho súdneho systému, medzi ktorými je aj zásada právnej istoty. [86] Navyše členské štáty musia pri stanovení procesných pravidiel upravujúcich takéto žaloby zabezpečiť súlad s článkom 47 Charty. [87]

86. To znamená, že vnútroštátne opatrenia určujúce súdne orgány, ktoré majú právomoc prejednávať žaloby napádajúce rozhodnutie úradného veterinárneho lekára prijaté v zmysle článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004, spadajú do priestoru procesnej autonómie členských štátov, ak sú v súlade s povinnosťami vyplývajúcimi z práva Únie, vrátane zásad ekvivalencie a efektivity a práva na účinnú súdnu ochranu v zmysle článku 47 Charty. Ako bolo uvedené v bode 75 vyššie, zdá sa, že nariadenia č. 854/2004 a 882/2004 v zásade nebránia členským štátom, aby vytvorili procesné pravidlá, podľa ktorých vnútroštátny súdny orgán preskúma meritórnu stránku rozhodnutia úradného veterinárneho lekára prijatého podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004, ako to vyplýva z § 9 zákona z roku 1990, alebo procesné pravidlá, z ktorých vyplýva užší rozsah napadnutia tohto rozhodnutia, ako je to v prípade návrhu na súdne preskúmanie.

87. Podľa mňa sú však osobitne relevantné nasledujúce aspekty situácie vo veci samej.

88. Ako uviedol vnútroštátny súd (pozri bod 14 vyššie) podľa konania upraveného v § 9 zákona z roku 1990 podlieha rozhodnutie úradného veterinárneho lekára preskúmaniu zo strany zmierovacieho sudcu, ktorý na základe príslušných dôkazov môže dospieť k záveru, že mäso nezodpovedá požiadavkám na bezpečnosť potravín. Predložiť vec na preskúmanie zmierovaciemu sudcovi však nemôže prevádzkovateľ bitúnka, ktorého záujmov sa uvedené rozhodnutie nepriaznivo dotklo, ale úradník FSA. Domnievam sa, že ak prevádzkovateľ bitúnka nemôže využiť uvedené konanie s cieľom domôcť sa svojich práv vychádzajúcich z práva Únie, a konanie môže aktivovať len vnútroštátny orgán, akým je FSA, znamená to, že výkon práv vychádzajúcich z práva Únie je v praxi nemožný alebo nadmerne sťažený, čo ešte musí overiť vnútroštátny súd.

89. Rovnako za týchto okolností podľa mňa konanie podľa § 9 zákona z roku 1990 nezaručuje prevádzkovateľovi bitúnka právo na prístup k súdu v súlade s článkom 47 prvým odsekom Charty, keďže tento prevádzkovateľ nemá reálnu možnosť podať na súd návrh, ktorým by toto rozhodnutie spochybnil. [88]

[86] Pozri rozsudok z 8. marca 2017, Euro Park Service (C-14/16, EU:C:2017:177, bod 37).

[87] Pozri rozsudky z 8. novembra 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, bod 65), a zo 14. mája 2020, Országos Idegenrendézeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság (C-924/19 PPU a C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, bod 142).

[88] Pozri rozsudok z 12. decembra 2019, Aktiva Finants (C-433/18, EU:C:2019:1074, bod 36). Je vhodné poukázať na to, že ESĽP vo svojej judikatúre o článku 6 ods. 1 EDĽP konštatoval, že právo na prístup k súdu musí byť „praktické a účinné“, a nie „teoretické a iluzórne“: pozri rozsudok z 5. apríla 2018, Zubac v. Chorvátsko (CE:ECHR:2018:0405JUD004016012, bod 77). Pozri tiež v tejto súvislosti návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Cruz Villalón vo veci Samba Diouf (C-69/10, EU:C:2011:102, bod 43), a návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Hogan vo veci B. M. M. a B. S. (Zlúčenie rodiny – maloleté dieťa) (C-133/19, EU:C:2020:222, bod 44).

90. Okrem toho sa zdá, že systém súdneho preskúmania podľa práva Spojeného kráľovstva je z hľadiska právnej istoty problematický. Ako konštatoval Súdny dvor, členské štáty majú povinnosť stanoviť dostatočne presný, jasný a predvídateľný právny rámec, aby jednotlivci mohli poznať svoje práva a povinnosti. [89] Javí sa, že predmetné procesné pravidlá v konaní vo veci samej nespĺňajú požiadavku právnej istoty, a preto nie sú v súlade so zásadou efektivity, keďže nie je jasné, či sa má rozhodnutie úradného veterinárneho lekára prijatého podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004 riadne napadnúť prostredníctvom konania upraveného v § 9 zákona z roku 1990 alebo na základe návrhu na súdne preskúmanie, pričom uvedené ešte musí overiť vnútroštátny súd.

91. Preto som dospel k záveru, že nariadenia č. 854/2004 a 882/2004 v spojení so zásadou efektivity a článkom 47 Charty bránia vnútroštátnemu konaniu, ako je konanie podľa § 9 zákona z roku 1990, čo ešte musí overiť vnútroštátny súd.

VII. Návrh

92. Vzhľadom na všetky vyššie uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na otázky, ktoré mu položil Supreme Court of the United Kingdom (Najvyšší súd Spojeného kráľovstva), takto:

1. Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 854/2004 z 29. apríla 2004, ktorým sa ustanovujú osobitné predpisy na organizáciu úradných kontrol produktov živočíšneho pôvodu určených na ľudskú spotrebu, a nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 z 29. apríla 2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá v spojení so zásadou efektivity a článkom 47 Charty základných práv Európskej únie sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnemu konaniu, ako je konanie podľa § 9 zákona z roku 1990, čo ešte musí preskúmať vnútroštátny súd.

2. Článok 54 ods. 3 nariadenia č. 882/2004 vyžaduje, aby členské štáty zabezpečili právo odvolať sa proti rozhodnutiu úradného veterinárneho lekára odmietajúcemu aplikovať zdravotnú značku na mäso považované za nepožívateľne pre ľudskú spotrebu podľa článku 5 ods. 2 nariadenia č. 854/2004. Tieto ustanovenia s ohľadom na článok 47 Charty sa majú vykladať v tom zmysle, že nebránia konaniu upravenému vo vnútroštátnom práve, akým je konanie na základe návrhu na súdne preskúmanie, v ktorom vnútroštátny súdny orgán vykonávajúci súdne preskúmanie takého rozhodnutia nemôže preskúmať jeho meritórnu stránku.

[89] Pozri rozsudok z 28. januára 2010, Komisia/Írsko (C-456/08, EU:C:2010:46, bod 61).