Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

5. listopadu 2014*

„Řízení o předběžné otázce — Zemědělství — Veterinární předpisy — Nařízení (ES) č. 854/2004 — Produkty živočišného původu určené k lidské spotřebě — Úřední kontroly — Určení úředního veterinárního lékaře — Porážka zvířat“

Ve věci C-402/13,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Anotato Dikastirio Kyprou (Kypr) ze dne 5. června 2013, došlým Soudnímu dvoru dne 16. července 2013, v řízení

Cypra Ltd

proti

Kypriaki Dimokratia,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Tizzano, předseda senátu, A. Borg Barthet (zpravodaj), M. Berger, S. Rodin a F. Biltgen, soudci,

generální advokát: P. Cruz Villalón,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

— za Cypra Ltd T. Andreouem, dikigoros,

— za kyperskou vládu M. Chatzigeorgiou, jako zmocněnkyní,

— za řeckou vládu I. Chalkiasem a A. Vasilopoulou, jako zmocněnci,

— za polskou vládu B. Majczynou, jako zmocněncem,

— za Evropskou komisi D. Bianchim a D. Triantafyllouem, jako zmocněnci,

s přihlédnutím k rozhodnutí, přijatému po vyslechnutí generálního advokáta, rozhodnout věc bez stanoviska,

* Jednací jazyk: řečtina.

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu ustanovení 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 (Úř. věst. L 139, s. 206; Zvl. vyd. 03/45, s. 75), ve znění nařízení Rady (ES) č. 1791/2006 ze dne 20. listopadu 2006 (Úř. věst. L 363, s. 1, dále jen „nařízení č. 854/2004“).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Cypra Limited (dále jen „společnost Cypra“), vlastníkem a provozovatelem soukromých jatek na porážku prasat, ovcí a koz v provincii Nikósie (Kypr) a Kypriaki Dimokratia (Kyperská republika), zastoupenou ministerstvem zemědělství, přírodních zdrojů a životního prostředí, jakož i ředitelem pro veterinární službu, týkajícího se toho, že ředitel pro veterinární službu odmítl vyhovět žádosti společnosti Cypra vyslat úředního veterinárního lékaře do těchto jatek za účelem kontroly porážky zvířat v předem stanovených dnech a hodinách.

Právní rámec

3 Body 4 až 6 a 8 a 9 odůvodnění nařízení č. 854/2004 zní následovně:

„(4) Úřední kontroly produktů živočišného původu by se měly vztahovat na všechny aspekty, které jsou důležité pro ochranu veřejného zdraví a popřípadě pro zdraví zvířat a dobré životní podmínky zvířat. Měly by být založeny na nejnovějších dostupných příslušných informacích a mělo by tedy být možné je přizpůsobit, pokud budou k dispozici nové příslušné informace.

(5) Právní předpisy Společenství o bezpečnosti potravin by měly být založeny na pevných vědeckých základech. Proto by v případě potřeby měly být vedeny konzultace s Evropským úřadem pro bezpečnost potravin.

(6) Povaha a míra úředních kontrol by měly záviset na posouzení rizik pro veřejné zdraví, zdraví zvířat a popřípadě pro dobré životní podmínky zvířat a na druhu a rozsahu prováděných činností a na dotyčném provozovateli potravinářského podniku.

[...]

(8) Úřední kontroly výroby masa jsou nezbytné pro ověření, zda provozovatelé potravinářských podniků splňují hygienická pravidla a dodržují kritéria a cíle stanovené v právních předpisech Společenství. Tyto úřední kontroly by měly zahrnovat audity činností provozovatelů potravinářských podniků a inspekce, včetně prověrek kontrol, které provádějí sami provozovatelé potravinářských podniků.

(9) Je vhodné, aby úřední veterinární lékaři s ohledem na svou odbornost prováděli audity a inspekce jatek, zařízení zpracovávajících zvěřinu a určitých bouráren/porcoven. Rozhodnutí o nejvhodnějším personálním složení pro audity a inspekce jiných typů zařízení by mělo být ponecháno na členských státech.“

4 Článek 2 tohoto nařízení, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„1. Pro účely tohoto nařízení platí následující definice:

a) ‚úřední kontrolou‘ se rozumí jakákoli forma kontroly, kterou provádí příslušný orgán s cílem ověřit dodržování potravinového práva, včetně předpisů o zdraví a dobrých životních podmínkách zvířat;

b) ‚ověřováním‘ se rozumí kontrola plnění stanovených požadavků prováděná zkoumáním a předkládáním objektivních důkazů;

c) ‚příslušným orgánem‘ se rozumí ústřední orgán členského státu příslušný k provádění veterinárních kontrol nebo jiný subjekt, jemuž byla tato pravomoc svěřena;

d) ‚auditem‘ se rozumí systematické a nezávislé zkoumání toho, zda jsou činnosti a související výsledky v souladu s předem stanovenými požadavky a zda jsou tyto požadavky účinně prosazovány a zda jsou vhodné pro dosažení cílů;

[...]

f) ‚úředním veterinárním lékařem‘ se rozumí veterinární lékař, který je ve smyslu tohoto nařízení kvalifikován jednat v této funkci a je jmenován příslušným orgánem;

[...]“

5 Článek 4 odst. 7 a 9 tohoto nařízení stanoví:

„7. V případě jatek, zařízení zpracovávajících zvěřinu a bouráren/porcoven, které uvádějí na trh čerstvé maso, provádí úřední veterinární lékař úkoly auditu uvedené v odstavcích 3 a 4.

[...]

9. Povaha a míra úkolů auditu u jednotlivých závodů závisí na posouzených rizicích. K tomuto účelu příslušný orgán pravidelně posuzuje:

a) rizika pro veřejné zdraví a případně pro zdraví zvířat,

b) u jatek aspekty dobrých životních podmínek zvířat,

c) druh a rozsah prováděných činností a

d) dřívější chování provozovatele potravinářského podniku, pokud jde o dodržování potravinového práva.“

6 Článek 5 uvedeného nařízení, nadepsaný „Čerstvé maso“, stanoví:

„Členské státy zajišťují, že úřední kontroly týkající se čerstvého masa probíhají v souladu s přílohou I.

1) Úřední veterinární lékař provádí v souladu s obecnými požadavky přílohy I oddílu I kapitoly II a v souladu se zvláštními požadavky oddílu IV inspekční úkoly na jatkách, v zařízeních zpracovávajících zvěřinu a v bourárnách/porcovnách uvádějících na trh čerstvé maso, zejména pokud jde o:

   a) informace o potravinovém řetězci,

b) prohlídky před porážkou,

c) dobré životní podmínky zvířat,

d) prohlídky po porážce,

e) specifikovaný rizikový materiál a jiné vedlejší produkty živočišného původu a

f) laboratorní testy.

[...]

5) a) Členské státy zajistí, aby měly dostatečný počet úředního personálu pro provádění úředních kontrol podle přílohy I při četnosti kontrol uvedené v oddílu III kapitole II.

b) K odhadu množství úředního personálu, který má být přítomen u porážkových linek na daných jatkách, se přistupuje z hlediska rizika. O množství zúčastněného úředního personálu rozhodne příslušný orgán tak, aby bylo možné splnit všechny požadavky tohoto nařízení.

[…]“

7 Příloha I nařízení č. 854/2004, nadepsaná „Čerstvé maso“, v oddíle I kapitole II části B stanoví:

„1. S výjimkou případů uvedených v odstavcích 4 a 5:

a) úřední veterinární lékař provádí u všech zvířat prohlídky před porážkou;

b) tato prohlídka musí proběhnout do 24 hodin od dopravení zvířat na jatky a méně než 24 hodin před porážkou.

Vedle toho může úřední veterinární lékař vyžadovat prohlídku kdykoliv.

[...]“

8 Oddíl III této přílohy, nadepsaný „Odpovědnosti a četnost kontrol“, v kapitole II stanoví:

„1. Příslušný orgán zajistí, aby alespoň jeden úřední veterinární lékař byl přítomen:

a) na jatkách při prohlídce před porážkou a po porážce a

b) v zařízeních zpracovávajících zvěřinu při prohlídce po porážce.

[...]“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

9 Společnost Cypra dopisem ze dne 5. března 2007 oznámila příslušným veterinárním službám svůj program porážky zvířat na měsíce březen a duben 2007 a požádala je o organizaci kontroly porážek, ke kterým mělo dojít ve dnech a hodinách stanovených v tomto dopise, zejména z důvodu potřeb uskutečnit porážky v neděli, což slouží ke splnění smluvních závazků pro vývoz vepřového masa do Řecka.

10 Dne 9. března 2007 společnost Cypra svou žádost zopakovala a souběžně upřesnila, že program a provozní dobu svých jatek stanoví sama.

11 Tato žádost byla zamítnuta a společnost Cypra podala proti tomuto rozhodnutí žalobu.

12 Soud prvního stupně žalobu zamítl hlavně z důvodu, že vyhověl předběžné námitce vznesené žalovanými, podle níž odmítnutí vyhovět žádosti žalobkyně „není nesplněním povinnosti vyplývající ze zákona, ale zdržením se jednání vyplývajícím z diskreční pravomoci“, a tudíž nepředstavuje vykonatelný akt, který by bylo možné napadnout žalobou na základě článku 146 ústavy.

13 Anotato Dikastirio Kyprou (nejvyšší soud Kyperské republiky), u něhož bylo podáno odvolání, má za to, že je dotčen výklad nařízení č. 854/2004. Klade si otázku, jaké povinnosti přísluší příslušným vnitrostátním orgánům a jaké jsou meze diskreční pravomoci, kterou mají tyto orgány v rámci uplatnění tohoto nařízení.

14 V tomto kontextu se Anotato Dikastirio Kyprou rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Přiznávají ustanovení nařízení (ES) č. 854/2004 příslušnému orgánu diskreční pravomoc definovat okamžik, kdy dojde k porážce zvířat, za účelem jmenování veterinárního lékaře s cílem kontroly porážky, anebo je tento orgán povinen takového veterinárního lékaře jmenovat na dobu a den porážky, které stanoví osoba provádějící porážku?

2) Přiznávají ustanovení nařízení (ES) č. 854/2004 příslušnému orgánu diskreční pravomoc uplatnit námitky proti jmenování úředního veterinárního lékaře pro účely veterinární kontroly v případě, že je informován o porážce zvířat v řádně schválených jatkách v předem stanovených hodinách a dnech?“

K předběžným otázkám

15 Podstatou obou otázek předkládajícího soudu, které je třeba přezkoumat společně, je, zda ustanovení nařízení č. 854/2004 musejí být vykládána v tom smyslu, že přísluší příslušnému orgánu, aby určil okamžik, kdy má dojít k porážce zvířat, za účelem jmenování úředního veterinárního lékaře ke kontrole porážky, anebo zda je tento orgán povinen vyslat takového veterinárního lékaře ve dnech a hodinách stanovených jatky, aniž může proti tomu uplatnit námitky.

16 Za účelem výkladu ustanovení nařízení č. 854/2004 je třeba úvodem uvést, že základem tohoto nařízení je čl. 168 odst. 4 písm. b) SFEU, jehož cílem je ochrana veřejného zdraví.

17 V tomto ohledu bod 4 odůvodnění tohoto nařízení stanoví, že „úřední kontroly produktů živočišného původu by se měly vztahovat na všechny aspekty, které jsou důležité pro ochranu veřejného zdraví a popřípadě pro zdraví zvířat a dobré životní podmínky zvířat“. Z bodů 8 a 9 odůvodnění vyplývá, že „úřední kontroly výroby masa jsou nezbytné pro ověření, zda provozovatelé potravinářských podniků splňují hygienická pravidla a dodržují kritéria a cíle stanovené v právních předpisech Společenství,“ a že „je vhodné, aby úřední veterinární lékaři s ohledem na svou odbornost prováděli audity a inspekce jatek [...]“.

18 Článek 1 nařízení č. 854/2004 stanoví zvláštní pravidla pro organizaci úředních kontrol produktů živočišného původu.

19 Pokud jde o kontroly, které mají provádět úřední veterinární lékaři, čl. 5 odst. 1 nařízení č. 854/2004 stanoví, že úřední veterinární lékař provádí v souladu s obecnými požadavky přílohy I oddílu I kapitoly II tohoto nařízení inspekční úkoly na jatkách. Tento článek rovněž v odstavci 5 stanoví, že počet úředních veterinárních lékařů musí být dostatečný pro provádění úředních kontrol podle přílohy I při četnosti kontrol uvedené v oddílu III kapitole II.

20 Konkrétně oddíl I kapitola II část B bod 1 písm. b) přílohy 1 nařízení č. 854/2004 stanoví, že příslušný orgán členského státu musí zajistit, aby úřední veterinární lékař byl přítomen na jatkách za účelem provedení prohlídky před porážkou, přičemž tato prohlídka musí proběhnout do 24 hodin od dopravení zvířat na jatka a méně než 24 hodin před porážkou.

21 Ustanovení nařízení č. 854/2004 tak stanoví nejen pravomoc posoudit rizika pro veřejné zdraví, jakož i pro zdraví zvířat, ale rovněž povinnost pro příslušné orgány dohlížet nad povahou a rychlostí stanovených postupů, jakož i povinnost disponovat nezbytným personálem.

22 V tomto ohledu, jak správně uvedly jak polská a kyperská vláda, tak Evropská komise, nařízení č. 854/2004 neobsahuje žádné ustanovení týkající se provozní doby a svátků příslušných orgánů a *a fortiori* nikterak neupřesňuje, zda tyto orgány musejí mít personál k dispozici o nedělích a svátcích. Oddíl 1 kapitola II část B bod 1 písm. b) přílohy I tohoto nařízení totiž zavádí pouze časový rámec, pokud jde o určité činnosti úředních veterinárních lékařů.

23 V souladu s obecnými zásadami, které jsou základem Evropské unie a které upravují vztahy mezi Evropskou unií a členskými státy, členským státům v tomto ohledu přísluší na základě článku 5 Smlouvy o EU zajistit provádění unijních právních předpisů na svém území. Pokud unijní právo, včetně jeho obecných zásad, neobsahuje společná pravidla za tímto účelem, vnitrostátní orgány při provádění těchto právních předpisů postupují tak, že uplatňují procesněprávní a hmotněprávní pravidla jejich vnitrostátního práva (viz zejména rozsudky Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, C-285/93, EU:C:1995:398, bod 26; Karlsson a další, C-292/97, EU:C:2000:202, bod 27, jakož i Azienda Agricola Giorgio, Giovanni a Luciano Visentin a další, C-495/00, EU:C:2004:180, bod 39).

24 Jelikož nařízení č. 854/2004 žádné společné pravidlo v tomto ohledu neobsahuje, žádná skutečnost v zásadě nebrání tomu, aby příslušné orgány rozhodly, které dny jsou svátky, a odmítly v těchto dnech vyslat úřední veterinární lékaře na jatka. Navíc od příslušného orgánu nelze požadovat, aby vyhověl všem žádostem o kontrolu podaným jatky, jelikož nařízení č. 854/2004 členským státům takovou povinnost neukládá.

25 Příslušný orgán je totiž jediným subjektem, který má k dispozici informace o všech jatkách, a v důsledku toho je jediným subjektem, který může s ohledem na úkoly, které mu přísluší v různých jatkách, rozhodnout, zda je možné provést veterinární kontroly porážek zvířat v termínech navržených jatky. Je tak nezbytné, aby příslušný orgán měl možnost stanovit v rámci spolupráce s odpovědnými osobami jatek okamžik provedení kontrol úředními veterinárními lékaři, které jsou stanoveny v čl. 5 odst. 1 nařízení č. 854/2004, jenž odkazuje na přílohu I kapitolu II oddíl I tohoto nařízení.

26 Členské státy jsou však při přijímání prováděcích opatření k unijní právní úpravě povinny při výkonu své diskreční pravomoci dodržovat zejména obecné zásady unijního práva (v tomto smyslu viz rozsudky Mulligan a další, C-313/99, EU:C:2002:386, bod 35, jakož i Azienda Agricola Giorgio, Giovanni a Luciano Visentin a další, EU:C:2004:180, bod 40), mezi něž náleží zásada právní jistoty, zásada ochrany legitimního očekávání, zásada proporcionality a zásada zákazu diskriminace (rozsudek Kurt und Thomas Etling a další, C-230/09 a C-231/09, EU:C:2011:271, bod 74).

27 Za účelem dodržení zásad uvedených v bodě 26 tohoto rozsudku a v zájmu plánování úředních kontrol vyžadovaných v článku 5 nařízení č. 854/2004 tak příslušný orgán může odmítnout vyslat úřední veterinární lékaře ve dnech a hodinách požadovaných jatky, ledaže by bylo objektivně nezbytné, aby k porážkám zvířat došlo v takových dnech.

28 Naproti tomu přísluší jatkám, aby za účelem stanovení doby porážky zvířat informovaly příslušné orgány s předstihem a v přiměřené lhůtě o datu a hodině porážky zvířat, aby uvedené orgány mohly vyslat veterinární lékaře v požadované době. Za účelem zajištění, aby nebyla dotčena účinnost ustanovení nařízení č. 854/2004, přísluší v tomto ohledu předkládajícímu soudu posoudit, v jaké míře byla žádost o porážku zvířat v projednávané věci podána s dostatečným předstihem, aby příslušnému orgánu umožnila zorganizovat příchod úředního veterinárního lékaře, a zda je objektivně nezbytné, aby k porážce zvířat došlo v neděli.

29 S ohledem na všechny předcházející úvahy je třeba na položené otázky odpovědět tak, že ustanovení nařízení č. 854/2004 musejí být vykládána v tom smyslu, že v zásadě nebrání tomu, aby příslušný orgán určil okamžik, kdy má dojít k porážce zvířat, za účelem jmenování úředního veterinárního lékaře ke kontrole porážky a odmítl vyslat takového veterinárního lékaře ve dnech a hodinách stanovených jatky, ledaže by bylo objektivně nezbytné, aby k porážce zvířat došlo v takový den, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

K nákladům řízení

30 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Ustanovení 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, ve znění nařízení Rady (ES) č. 1791/2006 ze dne 20. listopadu 2006, musejí být vykládána v tom smyslu, že v zásadě nebrání tomu, aby příslušný orgán určil okamžik, kdy má dojít k porážce zvířat, za účelem jmenování úředního veterinárního lékaře ke kontrole porážky a odmítl vyslat takového veterinárního lékaře ve dnech a hodinách stanovených jatky, ledaže by bylo objektivně nezbytné, aby k porážce zvířat došlo v takový den, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

Podpisy.