Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 5. novembra 2014*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania — Poľnohospodárstvo — Politika hygieny — Nariadenie (ES) č. 854/2004 — Produkty živočíšneho pôvodu určené na ľudskú spotrebu — Úradné kontroly — Ustanovenie úradného veterinárneho lekára — Porážka zvierat“

Vo veci C-402/13,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Anotato Dikastirio Kyprou (Cyprus) z 5. júna 2013 a doručený Súdnemu dvoru 16. júla 2013, ktorý súvisí s konaním:

**Cypra Ltd**

proti

**Kypriaki Dimokratia,**

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory A. Tizzano, sudcovia A. Borg Barthet (spravodajca), M. Berger, S. Rodin a F. Biltgen,

generálny advokát: P. Cruz Villalón,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

— Cypra Ltd, v zastúpení: T. Andreou, dikigoros,

— cyperská vláda, v zastúpení: M. Chatzigeorgiou, splnomocnená zástupkyňa,

— grécka vláda, v zastúpení: I. Chalkias a A. Vasilopoulou, splnomocnení zástupcovia,

— poľská vláda, v zastúpení: B. Majczyna, splnomocnený zástupca,

— Európska komisia, v zastúpení: D. Bianchi a D. Triantafyllou, splnomocnení zástupcovia,

so zreteľom na rozhodnutie prijaté po vypočutí generálneho advokáta, že vec bude prejednaná bez jeho návrhov,

* Jazyk konania: gréčtina.

vyhlásil tento

## Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu ustanovení 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 (Ú. v. ES L 139, s. 206; Mim. vyd. 03/045, s. 75), zmeneného a doplneného nariadením Rady (ES) č. 1791/2006 z 20. novembra 2006 (Ú. v. ES L 363, s. 1, ďalej len „nariadenie č. 854/2004“).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi majiteľom a prevádzkovateľom súkromného bitúnku na porážku prasiat, oviec a kôz v provincii Nikózia (Cyprus), Cypra Limited (ďalej len „Cypra“) na jednej strane a Kypriaki Dimokratia (Cyperská republika), ktorú v konaní zastupuje Ministerstvo poľnohospodárstva, prírodných zdrojov a životného prostredia, a riaditeľom veterinárnej služby na druhej strane vo veci, keď riaditeľ veterinárnej služby zamietol žiadosť spoločnosti Cypra o vyslanie úradného veterinárneho lekára do tohto bitúnku na účely kontroly porážky vo vopred stanovených dňoch a v stanovenom čase.

### Právny rámec

*Právo Únie*

3 Odôvodnenia 4 až 6, 8 a 9 nariadenia č. 854/2004 znejú takto:

„(4) Úradné kontroly produktov živočíšneho pôvodu by mali zohľadniť všetky aspekty, ktoré sú dôležité na ochranu zdravia ľudí, a pokiaľ je to vhodné, aj zdravia zvierat a pohody zvierat. Mali by byť založené na najaktuálnejších dostupných príslušných informáciách a mala by byť preto možnosť prispôsobiť ich v prípade, ak sa získajú nové informácie.

(5) Právne predpisy Spoločenstva o bezpečnosti potravín by sa mali zakladať na spoľahlivom vedeckom základe. Preto by sa malo konzultovať s Európskym orgánom pre bezpečnosť potravín, kedykoľvek je to potrebné.

(6) Povaha a intenzita úradných kontrol by sa mali zakladať na zhodnotení rizík pre zdravie ľudí, a pokiaľ je to vhodné, pre zdravie zvierat a pohodu zvierat, na druhu a kapacite procesov vykonávaných prevádzkovateľmi potravinárskych podnikov, ktorých sa kontroly týkajú.

…

(8) Úradné kontroly produkcie mäsa sú nevyhnutné na overenie toho, či prevádzkovatelia potravinárskych podnikov dodržiavajú hygienické predpisy a rešpektujú kritériá a ciele ustanovené v právnych predpisoch Spoločenstva. Tieto úradné kontroly by mali zahŕňať audity činností prevádzkovateľov potravinárskych podnikov a inšpekcie vrátane kontrol vlastných kontrol prevádzkovateľov potravinárskych podnikov.

(9) Je vhodné, aby úradní veterinárni lekári s ohľadom na ich špecifickú odbornosť vykonávali audity a inšpekcie bitúnkov, prevádzkarní na manipuláciu so zverou a rozrábkarní. Členské štáty by mali mať možnosť sami rozhodnúť, aký je najvhodnejší personál na audity a inšpekcie v ostatných druhoch prevádzkarní.“

4 Článok 2 tohto nariadenia s názvom „Pojmy“ stanovuje:

„1. Na účely tohto nariadenia sa použijú nasledujúce pojmy:

a) ‚úradná kontrola‘ znamená každú formu kontroly, ktorú vykonáva príslušný orgán na overenie dodržiavania potravinového práva vrátane dodržiavania predpisov o zdraví zvierat a pohode zvierat;

b) ‚overovanie‘ znamená kontrolu prešetrením a vykonanie objektívnych dôkazov o tom, či boli splnené špecifikované požiadavky;

c) ‚príslušný orgán‘ znamená ústredný orgán členského štátu, príslušný na vykonávanie veterinárnych kontrol alebo akýkoľvek orgán, ktorému bola táto príslušnosť udelená;

d) ‚audit‘ znamená systematické a nezávislé prešetrenie na určenie, či činnosti a súvisiace výsledky vyhovujú plánovaným opatreniam a či sa tieto opatrenia zavádzajú účinne a sú vhodné na dosiahnutie cieľov;

…

f) ‚úradný veterinárny lekár‘ je veterinárny lekár kvalifikovaný v súlade s týmto nariadením konať v takejto funkcii a je vymenovaný príslušným orgánom;

…“

5 Článok 4 ods. 7 a 9 tohto nariadenia stanovuje:

„7. Ak ide o bitúnky, prevádzkarne na manipuláciu so zverou a rozrábkarne, ktoré uvádzajú na trh čerstvé mäso musí úradný veterinárny lekár vykonávať úlohy auditu uvedené v odsekoch 3 a 4.

…

9. Povaha a intenzita úloh auditu pokiaľ ide o jednotlivé prevádzkarne musí závisieť od vyhodnoteného rizika. Na tento účel musí príslušný orgán pravidelne vyhodnocovať

a) riziká pre zdravie ľudí a kde je to vhodné, riziká pre zdravie zvierat;

b) v prípade bitúnkov, hľadiská pohody zvierat;

c) druh a kapacitu vykonávaných procesov;

a

d) minulé záznamy prevádzkovateľa potravinárskeho podniku, pokiaľ ide o dodržiavanie potravinového práva.“

6 Podľa znenia článku 5 uvedeného nariadenia nazvaného „Čerstvé mäso“:

„Členské štáty musia zabezpečiť, aby sa úradné kontroly čerstvého mäsa vykonávali v súlade s prílohou I.

1. Úradný veterinárny lekár musí v súlade so všeobecnými požiadavkami oddielu I kapitoly II prílohy I a s osobitnými požiadavkami oddielu IV vykonávať úlohy prehliadok a inšpekcií na bitúnkoch, v prevádzkarniach na manipuláciu so zverou a v rozrábkarniach, ktoré uvádzajú na trh čerstvé mäso, najmä pokiaľ ide o:

   a) informácie o potravinovom reťazci;

   b) prehliadku *ante mortem*;

   c) pohodu zvierat;

   d) prehliadku *post mortem*;

   e) špecifikovaný rizikový materiál a ostatné vedľajšie živočíšne produkty;

a

   f) laboratórne testovanie.

…

5. a) Členské štáty musia zabezpečiť, aby mali dostatok úradných zamestnancov na vykonanie úradných kontrol požadovaných podľa prílohy I s frekvenciou uvedenou v oddiele III kapitoly II.

   b) Odhad počtu úradných zamestnancov, ktorých prítomnosť je potrebná na linke v každého daného bitúnku musí vyplývať z prístupu založeného na analýze rizika. O počte zúčastnených úradných zamestnancov rozhodne príslušný orgán a musí byť taký, aby sa dali dodržať všetky požiadavky tohto nariadenia.

…“

7 Príloha I nariadenia č. 854/2004, nazvaná „Čerstvé mäso“, vo svojom oddiele I kapitole II B spresňuje:

„1. Okrem odsekov 4 a 5

   a) úradný veterinárny lekár vykoná prehliadku *ante mortem* všetkých zvierat pred zabitím;

   b) táto prehliadka sa musí uskutočniť do 24 hodín od príchodu na bitúnok a menej ako 24 hodín pred zabitím.

   Okrem toho môže úradný veterinárny lekár vyžadovať vykonanie prehliadky v ktoromkoľvek inom čase.

   …“

8 Oddiel III uvedenej prílohy, nazvaný „Zodpovednosti a frekvencia kontrol“, vo svojej kapitole II stanovuje:

„1. Príslušný orgán zaistí, aby bol prítomný najmenej jeden úradný veterinárny lekár

   a) na bitúnkoch počas prehliadok *ante mortem* a *post mortem*;

      a

b) v prevádzkarni na manipuláciu so zverou počas prehliadky *post mortem*.

…“

**Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky**

9 Listom z 5. marca 2007 Cypra zaslala príslušným veterinárnym službám svoj plán porážok na mesiace marec a apríl 2007 a požiadala ich o zabezpečenie kontroly nad porážkami v dňoch a čase presne stanovených v tomto liste najmä preto, lebo bolo potrebné vykonať porážanie v nedeľu, aby boli splnené zmluvné záväzky vyplývajúce z vývozu bravčového mäsa do Grécka.

10 Dňa 9. marca 2007 Cypra potvrdila svoju žiadosť, pričom spresnila, že ona stanovuje plán a prevádzkový čas fungovania svojho bitúnku.

11 Žiadosť bola zamietnutá a Cypra podala proti rozhodnutiu žalobu.

12 Prvostupňový súd zamietol žalobu, pričom vyhovel najmä námietke, ktorú vopred vzniesli žalovaní, podľa ktorej nevyhovenie žiadosti žalobkyne „nepredstavuje nesplnenie povinnosti vyplývajúcej zo zákona, ale nekonanie vyplývajúce z diskrečnej právomoci“, a nejde preto o vykonávajúci akt, proti ktorému možno podať opravný prostriedok na základe článku 146 Ústavy.

13 Anotato Dikastirio Kyprou (Najvyšší súd Cyperskej republiky) rozhodujúci o odvolaní sa domnieva, že ide o výklad nariadenia č. 854/2004. Kladie si otázku, aké povinnosti majú príslušné štátne orgány a aká je miera diskrečnej právomoci, ktorou tieto orgány disponujú v rámci uplatnenia tohto nariadenia.

14 Za týchto okolností Anotato Dikastirio Kyprou rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Udeľujú ustanovenia nariadenia (ES) č. 854/2004 príslušnému orgánu právo stanoviť na základe vlastnej úvahy čas uskutočnenia porážky zvierat, aby ustanovil úradného veterinárneho lekára na účely výkonu kontroly porážania zvierat alebo je príslušný úrad povinný ustanoviť takéhoto veterinárneho lekára v čase a deň porážania stanovenom prevádzkovateľom bitúnka?

2. Udeľujú ustanovenia nariadenia (ES) č. 854/2004 príslušnému orgánu právo odmietnuť na základe vlastnej úvahy ustanoviť úradného veterinárneho lekára na účely uskutočnenia veterinárnej kontroly, ak bol informovaný o uskutočnení porážky zvierat na úradne schválenom bitúnku vo vopred stanovenom čase a v stanovený deň?“

**O prejudiciálnych otázkach**

15 Svojimi dvoma otázkami, ktoré treba preskúmať spoločne, sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa majú ustanovenia nariadenia č. 854/2004 vykladať v tom zmysle, že príslušnému orgánu prislúcha určiť čas uskutočnenia porážky zvierat na účely ustanovenia úradného veterinárneho lekára, aby vykonal kontrolu porážania, alebo je tento orgán povinný vyslať takéhoto veterinárneho lekára bez námietok v dňoch a čase stanovenými bitúnkom.

16 Na účely výkladu ustanovení nariadenia č. 854/2004 treba najprv uviesť, že toto nariadenie sa zakladá na článku 168 ods. 4 písm. b) ZFEÚ, ktorého účelom je ochrana verejného zdravia.

17 V tejto súvislosti odôvodnenie 4 tohto nariadenia stanovuje, že „úradné kontroly produktov živočíšneho pôvodu by mali zohľadniť všetky aspekty, ktoré sú dôležité na ochranu zdravia ľudí, a pokiaľ je to vhodné, aj zdravia zvierat a pohody zvierat“. Z odôvodnení 8 a 9 vyplýva, že „úradné kontroly

produkcie mäsa sú nevyhnutné na overenie toho, či prevádzkovatelia potravinárskych podnikov dodržiavajú hygienické predpisy a rešpektujú kritériá a ciele ustanovené v právnych predpisoch Spoločenstva“ a že „je vhodné, aby úradní veterinárni lekári s ohľadom na ich špecifickú odbornosť vykonávali audity a inšpekcie bitúnkov…“.

18 Článok 1 nariadenia č. 854/2004 stanovuje osobitné predpisy na organizáciu úradných kontrol produktov živočíšneho pôvodu.

19 Čo sa týka kontrol, ktoré majú vykonať úradní veterinárni lekári, článok 5 ods. 1 nariadenia č. 854/2004 stanovuje, že úradný veterinárny lekár musí vykonávať úlohy prehliadok a inšpekcií na bitúnkoch v súlade so všeobecnými požiadavkami oddielu I kapitoly II prílohy I tohto nariadenia. Tento článok tiež vo svojom odseku 5 stanovuje, že na vykonanie úradných kontrol požadovaných podľa prílohy I s frekvenciou uvedenou v oddiele III kapitoly II musí byť dostatok úradných veterinárnych lekárov.

20 Osobitne oddiel I kapitola II B ods. 1 písm. b) prílohy I nariadenia č. 854/2004 stanovuje, že príslušný orgán členského štátu zabezpečí, aby bol na bitúnku prítomný úradný veterinárny lekár na vykonanie kontroly *ante mortem*, pričom táto kontrola sa musí uskutočniť do 24 hodín od príchodu zvierat na bitúnok a menej ako 24 hodín pred zabitím.

21 Ustanovenia nariadenia č. 854/2004 nestanovujú teda len právomoc posúdenia nebezpečenstva ohrozujúceho verejné zdravie, ako aj zdravie zvierat, ale aj povinnosť príslušných orgánov dohliadať nad povahou a rýchlosťou stanovených úkonov, ako aj povinnosť disponovať potrebnými zamestnancami.

22 V tejto súvislosti, ako správne uviedla poľská a cyperská vláda, ako aj Európska komisia, nariadenie č. 854/2004 neobsahuje nijaké ustanovenie týkajúce sa prevádzkového času a dní pracovného voľna príslušných orgánov a *a fortiori* už vôbec nespresňuje, či tieto orgány majú povinnosť disponovať dostatkom zamestnancov počas nedieľ a dní pracovného voľna. Oddiel I kapitola II B ods. 1 písm. b) prílohy I tohto nariadenia totiž uvádza len časový rámec, čo sa týka niektorých činností úradných veterinárnych lekárov.

23 Z toho dôvodu v súlade so všeobecnými zásadami, ktoré predstavujú základ Európskej únie a ktoré upravujú vzťahy medzi Úniou a členskými štátmi, týmto štátom prislúcha na základe článku 5 Zmluvy o EÚ zabezpečiť na svojom území výkon právneho poriadku Únie. Pokiaľ právo Únie, vrátane jeho všeobecných zásad, neobsahuje spoločné pravidlá na tieto účely, vnútroštátne orgány konajú v súlade s procesnými a hmotnoprávnymi normami svojho vlastného vnútroštátneho práva (pozri najmä rozsudky Dominikanerinnen-Kloster Altenhohenau, C-285/93, EU:C:1995:398, bod 26; Karlsson a i., C-292/97, EU:C:2000:202, bod 27, ako aj Azienda Agricola Giorgio, Giovanni a Luciano Visentin a i., C-495/00, EU:C:2004:180, bod 39).

24 Vzhľadom na skutočnosť, že nariadenie č. 584/2004 v tejto súvislosti nijaké spoločné pravidlo neobsahuje, nič v zásade nebráni tomu, aby vnútroštátne orgány rozhodli, ktoré dni predstavujú dni pracovného voľna a odmietli vyslať úradných veterinárnych lekárov na bitúnky počas týchto dní. Navyše príslušný orgán nie je povinný vyhovieť každej žiadosti o vykonanie kontroly podanej bitúnkami, keďže nariadenie č. 854/2004 členským štátom neukladá takúto povinnosť.

25 Príslušný orgán totiž ako jediný disponuje informáciami týkajúcimi sa všetkých bitúnkov, a preto len on má právomoc rozhodnúť vzhľadom na úlohy, ktoré si musí splniť v rámci jednotlivých bitúnkov, či môže vykonať hygienické kontroly porážok v dňoch navrhnutých bitúnkom. Príslušný orgán musí mať teda možnosť stanoviť po dohode so zodpovednými osobami za bitúnky čas uskutočnenia kontrol úradnými veterinárnymi lekármi stanovených v článku 5 ods. 1 nariadenia č. 854/2004, ktorý odkazuje na prílohu I kapitolu II oddiel I tohto nariadenia.

26 Členské štáty sú totiž v prípade prijímania opatrení vykonávajúcich právnu úpravu Únie povinné vykonávať svoju diskrečnú právomoc najmä v súlade so všeobecnými zásadami práva Únie (pozri v tomto zmysle rozsudky Mulligan a i., C-313/99, EU:C:2002:386, bod 35, ako aj Azienda Agricola Giorgio, Giovanni a Luciano Visentin a i., EU:C:2004:180, bod 40), medzi ktoré patria zásady právnej istoty, ochrany legitímnej dôvery, proporcionality a zákazu diskriminácie (rozsudok Kurt und Thomas Etling a i., C-230/09 a C-231/09, EU:C:2011:271, bod 74).

27 Na to, aby boli dodržané zásady uvedené v bode 26 tohto rozsudku a na účely plánovania výkonu úradných kontrol požadovaných článkom 5 nariadenia č. 854/2004, príslušný orgán môže odmietnuť vyslať úradných veterinárnych lekárov v dňoch a čase požadovanými bitúnkami, okrem prípadu, že by z objektívneho hľadiska bolo potrebné, aby sa porážky uskutočnili v takýto deň.

28 Bitúnky však majú povinnosť na účely stanovenia časového harmonogramu porážok informovať vopred a v primeranej lehote príslušné orgány o dni a hodine porážky zvierat, aby mohli uvedené orgány vyslať veterinárov v požadovaný čas. V tejto súvislosti a aby nedošlo k narušeniu efektívnosti ustanovení nariadenia č. 854/2004, vnútroštátnemu súdu prislúcha posúdiť, či žiadosť o vykonanie porážky v prejednávanej veci bola podaná dostatočne včas na to, aby mohol príslušný orgán zabezpečiť prítomnosť úradného veterinárneho lekára a či z objektívneho hľadiska je potrebné, aby sa porážanie uskutočnilo v nedeľu.

29 Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy treba na položené otázky odpovedať, že ustanovenia nariadenia č. 854/2004 sa majú vykladať v tom zmysle, že v zásade nebránia tomu, aby príslušný orgán určil čas uskutočnenia porážania zvierat na účely ustanovenia úradného veterinárneho lekára, aby vykonal kontrolu porážania, a odmietol vyslať takéhoto veterinárneho lekára v dňoch a čase stanovenými bitúnkom, okrem prípadu, že z objektívneho hľadiska je potrebné, aby sa porážky uskutočnili v takýto deň, čo musí preskúmať vnútroštátny súd.

## O trovách

30 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol takto:

**Ustanovenia 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, zmeneného a doplneného nariadením Rady (ES) č. 1791/2006 z 20. novembra 2006, sa majú vykladať v tom zmysle, že v zásade nebránia tomu, aby príslušný orgán určil čas uskutočnenia porážania zvierat na účely ustanovenia úradného veterinárneho lekára, aby vykonal kontrolu porážania, a odmietol vyslať takéhoto veterinárneho lekára v dňoch a čase stanovenými bitúnkom, okrem prípadu, že z objektívneho hľadiska je potrebné, aby sa porážky uskutočnili v takýto deň, čo musí preskúmať vnútroštátny súd.**

Podpisy