

**Sprawa C-579/19**

**Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

**Data wpływu:**

30 lipca 2019 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Supreme Court of the United Kingdom (sąd najwyższy Zjednoczonego Królestwa)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

24 lipca 2019 r.

**Strona wnosząca środek zaskarżenia:**

R (na wniosek Association of Independent Meat Suppliers i in.)

**Strona przeciwna:**

Food Standards Agency

---

**SUPREME COURT OF THE UNITED KINGDOM (SĄD NAJWYŻSZY ZJEDNOCZONEGO KRÓLESTWA)**

24 lipca 2019 r.

[...] [Skład sądu odsyłającego]

**R (na wniosek Association of Independent Meat Suppliers i in.) (strona wnosząca środek zaskarżenia)**

**przeciwko**

**Food Standards Agency (strona przeciwna)**

**PO WYŚLUCHANIU** pełnomocnika strony wnoszącej środek zaskarżenia i pełnomocnika strony przeciwnej w dniu 5 marca 2019 r.

**POSTANAWIA:**

1. Przedstawić Trybunałowi Sprawiedliwości Unii Europejskiej pytania zawarte w załączniku do niniejszego postanowienia w ramach wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym na podstawie art. 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.
2. [...] [Rozstrzygnięcie w przedmiocie kosztów]

Sekretarz

24 lipca 2019 r. [Or.2]

## ZAŁĄCZNIK

### PYTANIA PREJUDYCJALNE

1. Czy rozporządzenia (WE) nr 854/2004 i nr 882/2004 nie stoją na przeszkodzie procedurze, zgodnie z którą na podstawie art. 9 Food Safety Act 1990 (brytyjska ustawa o bezpieczeństwie żywności z 1990 r.) sędzia pokoju rozstrzyga sprawę co do istoty i na podstawie powołanych przez każdą ze stron dowodów w postaci opinii biegłych orzekając czy tusza nie spełnia wymogów bezpieczeństwa żywności?
2. Czy rozporządzenie (WE) nr 882/2004 przyznaje prawo do odwołania się od decyzji wydanej przez urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 854/2004, zgodnie z którą mięso z tuszy nie nadaje się do spożycia przez ludzi, a jeśli tak, to czym należy kierować się przy ocenie zasadności decyzji wydanej przez urzędowego lekarza weterynarii w ramach postępowania odwoławczego w takim przypadku?

Sekretarz

24 lipca 2019 r. [Or.3]

[...]

[...] [Numer sprawy przed sądem odsyłającym i pierwszym sądem odwoławczym]

## WYROK

**R (na wniosek Association of Independent Meat Suppliers i in.) (strona wnosząca środek zaskarżenia) przeciwko Food Standards Agency (strona przeciwna)**

[...] [Skład sądu odsyłającego]

**WYROK WYDANY W DNIU**

**24 lipca 2019 r.**

**Data rozprawy: 5 marca 2019 r.**

[...] [Przedstawiciele stron]

[...] [Skład sądu odsyłającego]

*Okoliczności faktyczne*

1. W dniu 11 września 2014 r. Cleveland Meat Company Ltd (CMC) kupiła w Darlington Farmers Auction Mart żywego byka za kwotę 1361,20 GBP. Byk został zakwalifikowany jako nadający się do uboju przez urzędowego lekarza weterynarii przy ubojni CMC. Przypisano mu numer 77 i poddano ubojowi. Badanie poubojowe zarówno tuszy, jak i podrobów, zostało przeprowadzone przez inspektora ds. higieny mięsa, który stwierdził występowanie trzech ropni w narządach wewnętrznych. Narządów wewnętrznych nie zachowano. Później tego samego dnia urzędowy lekarz weterynarii zbadał tuszę i po rozmowie z inspektorem ds. higieny mięsa uznał, że mięso nie nadaje się do spożycia przez ludzi w związku z podejrzeniem ropnicy. W tej sytuacji tusza nie uzyskała „znaku jakości zdrowotnej” potwierdzającego jej zdatność do spożycia przez ludzi. W konsekwencji, próba sprzedaży tuszy przez CMC stanowiłaby przestępstwo (w świetle art. 19 Food Safety and Hygiene (England) Regulations 2013 [rozporządzenie w sprawie bezpieczeństwa i higieny żywności (Anglia) z 2013 r.] (zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie higieny żywności”).
2. CMC skonsultowała się z innym lekarzem weterynarii i zakwestionowała opinię urzędowego lekarza weterynarii. Podniosła ona, że w przypadku sporu i jej odmowy dobrowolnego wydania tuszy urzędowy lekarz weterynarii będzie zmuszony dokonać zajęcia tuszy na podstawie art. 9 Food Safety Act 1990 (zwanej dalej „ustawą z 1990 r.”) i skierować sprawę w do sądu pokoju w celu ustalenia czy tusza jest zdatna do do spożycia. W odpowiedzi Food Standards Agency (agencja ds. norm żywności, zwana dalej „FSA”) stwierdziła, iż nie ma potrzeby przeprowadzania takiej procedury. W związku z uznaniem przez urzędowego lekarza weterynarii, że tusza nie nadaje się do spożycia przez ludzi powinna ona zostać usunięta jako produkt uboczny pochodzenia zwierzęcego.
3. W dniu 23 września 2014 r. urzędowy lekarz weterynarii, działając w imieniu FSA, doręczył CMC zawiadomienie o usunięciu tuszy jako produktu ubocznego pochodzenia zwierzęcego (zawiadomienie o usunięciu) [zgodnie z art. 25 ust. 2 lit. a) Animal By-Products (Enforcement) (England) Regulations 2013 (rozporządzenie w sprawie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego (środki wykonawcze) (Anglia) z 2013 r., zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego” i rozporządzeniem (WE) nr 1069/2009]. W zawiadomieniu o usunięciu poinformowano CMC, że w razie niezastosowania się do przedmiotowego zawiadomienia osoba upoważniona może, działając na podstawie przywołanych przepisów, doprowadzić do ich wykonania na koszt CMC oraz że utrudnianie osobie upoważnionej wypełnienia

wymogów zawiadomienia stanowi przestępstwo. W zawiadomieniu o usunięciu zawarto również następujące pouczenie:

„Niniejsza decyzja podlega zaskarżeniu do sądu. Skargę wnosi się niezwłocznie, co do zasady w terminie trzech miesięcy od dnia, w którym po raz pierwszy wystąpiły przesłanki do jej wniesienia. W przypadku zamiaru zaskarżenia decyzji zaleca się bezzwłocznie zasięgnąć porady prawnej”.

4. Sądowe postępowanie odwoławcze w niniejszej sprawie zostało wszczęte przez Association of Independent Meat Suppliers, stowarzyszenie branżowe działające w imieniu około 150 rzeźni oraz CMC (stronę wnoszącą środek zaskarżenia) w celu zakwestionowania stanowiska FSA w przedmiocie braku konieczności zastosowania procedury określonej w art. 9 ustawy z 1990 r. oraz posiłkowo w celu ustalenia, że Zjednoczone Królestwo jest zobowiązane do zapewnienia w takich przypadkach środków zaskarżenia decyzji urzędowego lekarza weterynarii. Przedstawione żądania nie zostały uwzględnione ani przez High Court, ani przez Court of Appeal by w toku instancji sprawa trafiła do Supreme Court. Postępowanie dotyczy trzech zasadniczych kwestii.

#### *Zagadnienia rozpatrywane w niniejszej sprawie*

5. Pierwsze zagadnienie dotyczy prawa krajowego. Jeżeli właściciel tuszy odmawia jej dobrowolnego wydania, to czy w takich okolicznościach możliwe jest zastosowanie procedury określonej w art. 9 ustawy z 1990 r., aby tym samym umożliwić właścicielowi tuszy skorzystanie ze środków zaskarżenia decyzji urzędowego lekarza weterynarii, z którą się nie zgadza i czy procedura ta ma być zastosowana przez urzędowego lekarza weterynarii czy przez FSA? Rozporządzenie w sprawie higieny żywności stanowi, że dla celów tego rozporządzenia zastosowanie ma art. 9. Zgodnie z art. 9, jeżeli upoważniony urzędnik organu wykonawczego, takiego jak FSA uzna, że żywność przeznaczona do spożycia przez ludzi „nie spełnia wymogów bezpieczeństwa żywności”, może on dokonać zajęcia żywności i usunąć ją w celu przekazania sprawy do rozstrzygnięcia przez sędziego pokoju [którym może być sędzia niezawodowy (lay magistrate) albo zawodowy sędzia rejonowy, który będzie właściwy miejscowo ze względu na położenie rzeźni i stale dyspozycyjny]. W razie uznania przez sędziego pokoju w oparciu o odpowiedni – w jego ocenie – materiał dowodowy, że żywność „nie spełnia wymogów bezpieczeństwa żywności”, sędzia pokoju uznaje żywność za niezdatną do spożycia i zarządza jej utylizację na koszt właściciela. Jeżeli w ocenie sędziego pokoju brak jest przesłanek do uznania żywności za niezdatną do spożycia właściwy organ wykonawczy ma obowiązek zrekompensować właścicielowi ewentualną utratę wartości żywności wynikającą z działania urzędnika. Zgodnie z art. 8 ust. 2 żywność nie spełnia wymogów bezpieczeństwa żywności, jeżeli została uznana za niebezpieczną w rozumieniu art. 14 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, tj. jest szkodliwa dla zdrowia lub nie nadaje się do spożycia przez ludzi (zob. pkt 12 poniżej).

6. Procedura, o której mowa w art. 9 ustawy z 1990 r., nie jest uregulowana w zakresie odwołania od decyzji urzędowego lekarza weterynarii. Przepis ten określa procedurę, w ramach której urzędnik organu ds. bezpieczeństwa żywności lub organu wykonawczego może skierować sprawę zniszczenia tuszy do rozstrzygnięcia przez sąd pokoju. Jak wskazuje praktyka zazwyczaj właściciel zgadza się z decyzją urzędowego lekarza weterynarii stwierdzającą, że zwierzę nie nadaje się do spożycia przez ludzi i dobrowolnie je wydaje. Natomiast w sytuacji gdy właściciel z decyzją tą się nie zgadza, jak podnosi strona wnosząca środek zaskarżenia, procedura ta przewiduje zarówno (i) tryb, w jakim urzędowy lekarz weterynarii lub FSA mogą podjąć środki wykonawcze po wydaniu decyzji urzędowego lekarza weterynarii oraz (ii) środki, za pomocą których właściciel może poddać taką decyzję kontroli sądowej i zwrócić się do sądu pokoju o rozstrzygnięcie, czy tusza rzeczywiście spełnia wymogi bezpieczeństwa żywności. Strona wnosząca środek zaskarżenia przyjmuje, że sąd pokoju nie może zobowiązać urzędowego lekarza weterynarii do stosowania znaku jakości zdrowotnej. Twierdzi jednak, że od urzędowego lekarza weterynarii można oczekiwać respektowania rozstrzygnięcia i odpowiednio zastosowania znaku jakości zdrowotnej. Ponadto, ustawa z 1990 r. przewiduje wypłatę odszkodowania w przypadku gdy w ocenie sądu pokoju brak jest przesłanek do uznania tuszy za niezdatną do spożycia. Zdaniem strony wnoszącej środek zaskarżenia procedura ta stanowi część systemu bezpieczeństwa żywności w Zjednoczonym Królestwie od XIX w. i nadal funkcjonuje w ramach systemu bezpieczeństwa żywności Unii Europejskiej zawartego w pakiecie rozporządzeń, które weszły w życie w 2006 r.
7. FSA zgadza się, że mogłaby zastosować procedurę przewidzianą w art. 9 ustawy z 1990 r. jako jeden z możliwych środków wykonawczych, gdyby podmiot prowadzący rzeźnię próbował wprowadzić do łańcucha dostaw żywności tusze zwierzęce, których urzędowy lekarz weterynarii nie opatrzył znakiem jakości zdrowotnej. FSA nie zgadza się natomiast z tym by omawiana procedura była odpowiednia, a tym bardziej obowiązkowa, w celu rozstrzygnięcia sporu w przedmiocie tego czy tusza nadaje się do spożycia przez ludzi. Sąd pokoju nie jest właściwy do zobowiązania urzędowego lekarza weterynarii do oznaczania [tuszy] znakiem jakości zdrowotnej., FSA twierdzi ponadto, że zgodnie z art. 9 do jego właściwości należy wyłącznie nakazanie usunięcia tuszy, której nie opatrzone takim znakiem.
8. Choć FSA nie podniosła tego argumentu Supreme Court (sąd najwyższy) zauważył, że podmiot prowadzący rzeźnię, taki jak CMS, mógłby zaskarżyć do High Court (sąd wyższej instancji) decyzję urzędowego lekarza weterynarii stwierdzającą, że mięso z tuszy nie nadawało się do spożycia przez ludzi, a tym samym odmawiającą przyznania znaku jakości zdrowotnej lub uchylającą zawiadomienie o usunięciu. High Court (sąd wyższej instancji) może uchylić decyzję urzędowego lekarza weterynarii na każdej podstawie, która czyni tę decyzję niezgodną z prawem, w tym jeżeli urzędowy lekarz weterynarii działał w niewłaściwym celu, nie przeprowadził właściwej analizy prawnej lub gdy jeżeli wyda decyzję, która jest nieracjonalna lub nie ma wystarczających podstaw dowodowych. Niekiedy High Court (sąd wyższej instancji) przeprowadza dowody

z zeznań i wydaje postanowienia zobowiązujące organ do usunięcia skutków beczynności, a także może zasądzać odszkodowanie z tytułu naruszenia praw chronionych Europejską Konwencją Praw Człowieka (EKPC). Jednakże, wbrew temu, co wynika z treści zawiadomienia, cytowanego w pkt 3 powyżej, kontrola sądowa nie służy wzruszaniu decyzji co do istoty.

9. Głównym powodem, dla którego zdaniem FSA procedura przewidziana w art. 9 nie znajduje zastosowania jest fakt, że taka procedura zastosowana w sposób w jaki widziała by jej zastosowanie strona wnosząca środek zaskarżenia, mianowicie w celu wzruszenia decyzji urzędowego lekarza weterynarii co do istoty – byłaby niezgodna z systemem określonym w pakiecie unijnych rozporządzeń dotyczących bezpieczeństwa żywności, które weszły w życie w Zjednoczonym Królestwie w 2006 r.
10. W związku z powyższym druga kwestia dotyczy tego, czy zastosowanie procedury określonej w art. 9 ustawy z 1990 r. jest zgodne z systemem bezpieczeństwa żywności ustanowionym przez prawo Unii Europejskiej, w szczególności przez rozporządzenie (WE) nr 852/2004 w sprawie higieny środków spożywczych, rozporządzenie (WE) nr 853/2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące higieny w odniesieniu do żywności pochodzenia zwierzęcego, rozporządzenie (WE) nr 854/2004 ustanawiające szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego przeznaczonych do spożycia przez ludzi, rozporządzenie (WE) nr 882/2004 w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobrostanu zwierząt, oraz rozporządzenie (WE) nr 1069/2009 w sprawie przepisów sanitarnych dotyczących produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego. Znaczenie ma również wcześniejsze rozporządzenie (WE) nr 178/2002 ustanawiające ogólne zasady i wymagania prawa żywnościowego.
11. Trzecia kwestia dotyczy tego, czy rozporządzenie (WE) nr 882/2004 zobowiązuje do zastosowania procedury odwoławczej, a jeśli tak, to czy takie odwołanie powinno wzruszyć decyzję urzędowego lekarza weterynarii wydaną co do istoty w zakresie wszystkich okoliczności faktycznych, czy też może wystarczający do spełnienia wymogów rozporządzenia (WE) nr 882/2004 jest bardziej ograniczony zakres zaskarżenia w ramach kontroli sądowej decyzji urzędowego lekarza weterynarii i zawiadomienia o usunięciu, o którym mowa powyżej.

#### *Istotne przepisy prawa Unii Europejskiej*

12. Zgodnie z art. 2 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 „żywność” oznacza jakiegokolwiek substancje lub produkty [...] przeznaczone do spożycia przez ludzi lub, których spożycia przez ludzi można się spodziewać”. Strony zgadzają się co do tego, że po poddaniu ubojowi tusza o numerze 77 została zakwalifikowana jako „żywność”, która to kwalifikacja pozostała aktualna również po tym jak urzędowy lekarz weterynarii wyraził opinię, że nie nadaje się ona do spożycia

przez ludzi i za taką ją uznał. Artykuł 14 rozporządzenia (WE) nr 178/2002 stanowi, że żaden niebezpieczny środek spożywczy nie może być wprowadzany na rynek. Środek spożywczy jest uznawany za niebezpieczny, jeżeli uważa się, że: a) jest szkodliwy dla zdrowia, b) nie nadaje się do spożycia przez ludzi. Artykuł 5 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 853/2004 stanowi, że przedsiębiorstwa sektora spożywczego takie jak rzeźnie) nie mogą wprowadzać do obrotu produktu pochodzenia zwierzęcego, chyba że opatrzony jest on znakiem jakości zdrowotnej zgodnie z rozporządzeniem (WE) nr 854/2004 (lub znakiem identyfikacyjnym, jeżeli znak jakości zdrowotnej nie jest wymagany na mocy tego ostatniego rozporządzenia).

13. Rozporządzenie (WE) nr 854/2004 ustanawia szczególne przepisy dotyczące organizacji urzędowych kontroli w odniesieniu do produktów pochodzenia zwierzęcego (art. 1 ust. 1). Wykonywanie urzędowych kontroli zgodnie z tym rozporządzeniem pozostaje bez uszczerbku dla podstawowej odpowiedzialności prawnej podmiotów działających na rynku spożywczym z tytułu zapewnienia bezpieczeństwa żywności, jak ustanowiono w rozporządzeniu (WE) nr 178/2002 (art.1 ust. 3). Wyróżnia się kilka rodzajów kontroli. Przykładowo art. 4 dotyczy urzędowych kontroli mających na celu sprawdzenie ogólnego przestrzegania przepisów rozporządzeń przez podmioty działające na rynku spożywczym, w tym szczegółowe audyty w zakresie dobrej praktyki higienicznej.
14. Artykuł 5 zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia, aby urzędowe kontrole w odniesieniu do mięsa świeżego odbywały się zgodnie z załącznikiem I. Zgodnie z art. 5 ust. 1 urzędowy lekarz weterynarii wykonuje zadania w zakresie inspekcji między innymi w ubojniach, zgodnie z wymogami ogólnymi w załączniku I sekcja I rozdział II oraz z wymogami szczególnymi w sekcji IV. Zgodnie z art. 5 ust. 2 znakowanie zdrowotne zwierząt domowych kopytnych, takich jak bydło, wykonuje się w ubojniach zgodnie z załącznikiem I sekcja I rozdział III; kryterium stosowania znaku jakości zdrowotnej zostało sformułowane w następujący sposób:

„Znak jakości zdrowotnej jest stosowany przez urzędowego lekarza weterynarii lub z jego upoważnienia, w przypadku gdy urzędowe kontrole nie stwierdziły żadnych uchybień powodujących nieprzydatność mięsa do spożycia przez ludzi”.
15. W załączniku I określono szczegółowe zasady dotyczące badania przed- i poubojowego, sposób jego przeprowadzania oraz podmioty, które je przeprowadzają, stosowania znaku jakości zdrowotnej i przekazywania wyników. Rozdział IV sekcja III zawiera przepisy ustanawiające szczególne wymogi dotyczące kwalifikacji i umiejętności urzędowych lekarzy weterynarii i ich pracowników pomocniczych (takich jak MHI).
16. Rozporządzenie (WE) nr 854/2004 nie zawiera definicji „urzędowych kontroli” ani nie przewiduje żadnych szczególnych środków wykonawczych czy sankcji za nieprzestrzeganie wymaganych kontroli. Artykuł 1 ust. 1 lit. a) stanowi, że stosuje

się go w uzupełnieniu do rozporządzenia (WE) nr 882/2004, a art. 2 ust. 2 lit. b) lit. a) stanowi, że definicje zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 882/2004 stosuje się odpowiednio. Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 ustanawia ogólne zasady wykonywania kontroli urzędowych do różnych celów, w tym w celu zapobiegania zagrożeniom dla ludzi i zwierząt oraz ochrony interesów konsumentów w handlu paszą i żywnością (art. 1 ust. 1). „Pozostaje bez uszczerbku dla szczególnych przepisów wspólnotowych dotyczących kontroli urzędowych” (art. 1 ust. 3). „Kontrola urzędowa” oznacza każdą formę kontroli, którą właściwy organ lub Wspólnota wykonuje do celów sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym, regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i ich dobrostanu” (art. 2 ust.1). „Niezgodność” oznacza niezgodność z prawem paszowym i żywnościowym, oraz z regułami dotyczącymi ochrony zdrowia zwierząt i ich dobrostanu” (art. 2 ust. 10).

17. W motywach 41 i 42 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 stwierdza się między innymi, że naruszenia prawa żywnościowego mogą stanowić zagrożenia dla zdrowia ludzkiego i jako takie powinny podlegać efektywnym, odstraszającym i proporcjonalnym środkom na poziomie krajowym, do których należą działania administracyjne podjęte przez właściwe organy państw członkowskich. Motyw 43 stanowi:

„Podmioty gospodarcze powinny mieć prawo do odwołania się od decyzji podjętych przez właściwe organy w wyniku kontroli urzędowych i powinny być powiadomione o takim prawie”.

Supreme Court (sąd najwyższy) zauważa, że we francuskiej wersji językowej rozporządzenia posłużono się następującym wyrażeniem „Les exploitants devraient avoir un droit de recours [...]”, zaś w niemieckiej wersji językowej wyrażeniem „Unternehmer sollten [...] rechtsmittel einlegen können [...]”.

18. Tytuł VII rozporządzenia (WE) nr 882/2004 dotyczy środków wykonawczych, a rozdział I dotyczy krajowych środków wykonawczych. Artykuł 54 ust. 1 zobowiązuje właściwy organ, który wykryje niezgodności, do podjęcia działań zapewniających, że podmiot gospodarczy zastosuje środki zaradcze. Podczas decydowania, jakie podjąć działanie organ „uwzględni rodzaj niezgodności oraz poprzednie dane podmiotu gospodarczego w zakresie niezgodności”. W art. 54 ust. 2 przedstawia niewyczerpujący katalog środków, z których można skorzystać w stosownych przypadkach. Obejmują one: b) ograniczenie lub zakaz wprowadzania żywności do obrotu; c) w razie konieczności, nakazanie wycofania, wycofania i/lub zniszczenia żywności; oraz h) wszelkie inne środki jakie właściwy organ uznaje za właściwe. Artykuł 54 ust. 3 wymaga, aby właściwy organ dostarczał danemu podmiotowi gospodarczemu pisemne powiadomienie o swojej decyzji wraz z uzasadnieniem oraz „informacje o prawie do odwoływania się od takich decyzji oraz o stosowanej procedurze i terminach”. Supreme Court (sąd najwyższy) zauważa, że we francuskiej wersji językowej przepis ten



sformułowano następująco: „des informations sur ses droits de recours contre de telles decisions, ainsi que sur la procedure et les delais applicables”, zaś w niemieckiej wersji językowej posłużono się wyrażeniem „sein Widerspruchsrecht”.

19. Artykuł 55 zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia zasad stosowania sankcji obowiązujących w przypadku naruszeń prawa paszowego i żywnościowego oraz do podjęcia wszelkich niezbędnych środków zapewniających ich wprowadzenie. „Przewidziane sankcje muszą być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające”.

#### *Argumenty stron*

20. Strona wnosząca środek zaskarżenia twierdzi, że procedura określona w art. 9 ustawy z 1990 r. ma zastosowanie w sprawach takich jak rozpatrywana i nie jest niezgodna z systemem ustanowionym w rozporządzeniach UE; procedura ta – lub procedura zbliżona – została bowiem przewidziana w art. 54 rozporządzenia (WE) nr 882/2004. Podsumowując, strona skarżąca twierdzi, że:

(1) Procedura określona w art. 9 była stosowana w ramach bardzo podobnego systemu przyjętego zgodnie z dyrektywami UE przed wejściem w życie pakietu rozporządzeń, o którym mowa powyżej. Nie ma dowodów na to, że przysporzyła ona trudności praktycznych. Jeżeli w ramach tamtego systemu nie uznano jej za sprzeczną, nie ma powodu, aby uważać ją za sprzeczną z obecnym systemem. Rzeczywiście, w 2006 r., kiedy rozporządzenia UE weszły w życie, w instrukcji *Meat Hygiene Service Manual of Official Controls* wskazano (i w dalszym ciągu wskazywano na krótko przed wszczęciem przedmiotowego postępowania), ilekroć urzędowy lekarz weterynarii nie był przekonany, że mięso nadawało się do spożycia przez ludzi i nie dochodziło do dobrowolnego wydania zgodnie z art. 9, urzędowy lekarz weterynarii musiał dokonać zajęcia żywności i przekazać sprawę do rozstrzygnięcia przez sąd pokoju w celu uznania żywności za niezdatną do spożycia. Jest to przynajmniej wskazówka co do praktyki, którą stosowano w ramach bardzo podobnego systemu, który funkcjonował przed wejściem w życie obecnych rozporządzeń UE, oraz co do stanowiska, które FSA, jako właściwy organ, początkowo uważała za zgodne z rozporządzeniami.

(2) Kontrole urzędowe przewidziane w rozporządzeniu (WE) nr 854/2004 stanowią uzupełnienie bardziej ogólnych przepisów rozporządzenia (WE) nr 882/2004. Są one specyficzne dla żywności pochodzenia zwierzęcego, lecz nie regulują kwestii środków wykonawczych i sankcji. Nie jest zatem zaskoczeniem, że nie przewidują one prawa do odwołania się od decyzji urzędowego lekarza weterynarii i właściwego organu. Środki wykonawcze i sankcje zostały przewidziane w rozporządzeniu (WE) nr 882/2004. Z kolei rozporządzenie (WE) nr 854/2004 ma być stosowane w związku z rozporządzeniem (WE) nr 882/2004. W motywie 43 rozporządzenia (WE) nr

882/2004 wskazano, że w przypadku takim jak niniejszy powinno przysługiwać prawo do odwołania. Artykuły 54 i 55 mają zastosowanie do wszystkich rodzajów niezgodności z rozporządzeniem (WE) nr 854/2004, w tym niezgodności z art. 5 w poszczególnych przypadkach, jak również do niezgodności o bardziej ogólnym charakterze, o której mowa w art. 4. Odniesienia w art. 54 ust. 2 do zakazu wprowadzania do obrotu i nakazania zniszczenia są niewątpliwie odpowiednie w przypadku niezgodności wynikającej z art. 5. Artykuł 54 ust. 3 powinien mieć zastosowanie do działań podejmowanych w przypadku wszelkiego rodzaju niezgodności. Artykuły te, w połączeniu z motywem 43, dają prawo do odwołania się od decyzji urzędowego lekarza weterynarii.

(3) Żaden przepis rozporządzeń nie zakazuje stosowania procedury takiej jak ta, o której mowa w art. 9. Stanowi ona nie tylko środek, za pomocą którego właściwy organ może egzekwować wymogi wynikające z rozporządzenia (WE) nr 854/2004 w związku z niezgodnością, lecz również zapewnia podmiotowi gospodarczemu możliwość wzruszenia co do istoty decyzji urzędowego lekarza weterynarii stwierdzającej, że tusza nie nadaje się do spożycia przez ludzi. W celu rozstrzygnięcia sprawy sąd pokoju może (i powinien) przeprowadzić dowód z opinii biegłych. Podczas gdy tylko urzędowy lekarz weterynarii może zastosować znak jakości zdrowotnej, w świetle wykładni art. 9, na którą powołuje się strona wnosząca środek zaskarżenia, sąd pokoju może wydać orzeczenie, które może skutkować zasądzeniem odszkodowania w przypadku bezpodstawnej odmowy przyznania znaku.

(4) W przypadku przeprowadzenia przez urzędowego lekarza weterynarii kontroli mięsa i wydania opinii stwierdzającej, że nie nadaje się ono do spożycia przez ludzi i uznania tej kwalifikacji, tusza nadal stanowi „żywność” w rozumieniu powyższego rozporządzenia. Nie stała się ona „produktem ubocznym pochodzenia zwierzęcego” w rozumieniu rozporządzenia (WE) nr 1069/2009 ustanawiającego przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego. Produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego określa się jako „całe zwierzęta martwe lub ich części, produkty pochodzenia zwierzęcego lub inne produkty otrzymane ze zwierząt nieprzeznaczone do spożycia przez ludzi” (art. 3 ust. 1). Do czasu zakończenia procesu zakwalifikowania żywności jako niezdatnej do spożycia, podmiot działający na rynku spożywczym nadal zamierza przeznaczać tusze do spożycia przez ludzi.

(5) Zapewnienie mechanizmu sądowej kontroli procesu zakwalifikowania żywności jako niezdatnej do spożycia stanowi wymóg wynikający z art. 17 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (który odpowiada art. 1 pierwszego protokołu do EKPC), który chroni prawo własności w związku z art. 47, który wymaga skutecznego sądowego środka ochrony prawnej dla wszystkich osób, których prawa i wolności zagwarantowane przez prawo wspólnotowe zostały naruszone. Naruszeniem byłoby pozbawienie

podmiotu działającego na rynku spożywczym prawa własności do tuszy – lub zobowiązanie go do usunięcia tuszy w taki sposób, aby stała się bezwartościowa – bez odpowiedniego uzasadnienia lub odszkodowania.

(6) Kontrola sądowa nie stanowi środka zaskarżenia, który spełnia zawarty w rozporządzeniu (WE) nr 882/2004 wymóg istnienia prawa do odwołania. Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 wymaga, aby istniało prawo do odwołania się od decyzji urzędowego lekarza weterynarii co do istoty, który wykraczałby ponad to, co można osiągnąć w ramach kontroli sądowej.

21. Wbrew temu właściwy organ, którym jest FSA, wywodzi, że korzystanie z procedury przewidzianej w art. 9 ustawy z 1990 r. w celu wzruszenia co do istoty decyzji urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 5 rozporządzenia (WE) nr 854/2004 byłoby niezgodne z systemem ustanowionym w rozporządzeniu. FSA zgadza się, że legalność decyzji można zakwestionować w postępowaniu odwoławczym, o którym mowa powyżej. Podsumowując, FSA twierdzi, że:

(1) Wymogi zawarte w rozporządzeniu (WE) nr 854/2004 stanowią *lex specialis* dotyczące produktów pochodzenia zwierzęcego. Rozporządzenie (WE) nr 882/2004 nie narusza szczególnych przepisów wspólnotowych dotyczących kontroli urzędowych (art. 1 ust. 3). W konsekwencji rozporządzenie (WE) nr 854/2004 ma pierwszeństwo przed rozporządzeniem (WE) nr 882/2004 jeżeli zachodzi taka konieczność.

(2) Istnieje rozróżnienie między zadaniami powierzonymi urzędowemu lekarzowi weterynarii na podstawie art. 4 rozporządzenia (WE) nr 854/2004 a zadaniami wynikającymi z art. 5. Pierwsze z nich dotyczą kontroli ogólnych praktyk stosowanych przez podmiot działający na rynku spożywczym i przestrzegania wymogów w zakresie higieny żywności. Przyjmuje się, że art. 54 rozporządzenia (WE) nr 882/2004 znajduje zastosowanie na potrzeby tej funkcji. Należy jednak zauważyć, że pomimo brzmienia motywu 43, art. 54 ust. 3 nie zawiera pozytywnego wymogu istnienia prawa do odwołania.

(3) Zadanie polegające na przeprowadzaniu inspekcji i oznaczaniu znakiem jakości zdrowotnej poszczególnych tuszy na podstawie art. 5 jest czymś zupełnie innym niż zadanie polegające na przeprowadzaniu kontroli na podstawie art. 4. Wyłącznie urzędowy lekarz weterynarii (przy pomocy dozwolonej na mocy rozporządzenia) jest odpowiedzialny za podjęcie decyzji o zastosowaniu lub niestosowaniu znaku jakości zdrowotnej, co jest warunkiem *sine qua non* wprowadzenia mięsa do obrotu. Nikt inny poza urzędowym lekarzem weterynarii nie może wykonać tego zadania. Można to zrobić tylko wtedy, gdy „urzędowe kontrole nie stwierdziły żadnych uchybień powodujących nieprzydatność mięsa do spożycia przez ludzi”. „Ważony podwójnie negatywny” test jest zgodny z ogólnym celem określonym w art. 1 ust. 1 rozporządzenia (WE) nr 178/2002, jakim jest „zapewnienie wysokiego poziomu ochrony zdrowia ludzkiego i interesów

konsumentów związanych z żywnością”. Może się zdarzyć, że mięso pozostanie „żywnością” nawet po wydaniu przez urzędowego lekarza weterynarii decyzji o niestosowaniu znaku jakości zdrowotnej, przy czym nie może być ono wówczas zgodnie z prawem przeznaczone do spożycia przez ludzi.

(4) Kwalifikacje i doświadczenie urzędowego lekarza weterynarii są starannie określane, tak aby zapewnić, że posiada on odpowiednie kwalifikacje do wykonywania zadania polegającego na podejmowaniu decyzji (przy pomocy dozwolonej na mocy rozporządzenia). Niezgodne z wymogami rozporządzenia (WE) nr 854/2004 byłoby rozstrzygnięcie przez osobę lub organ inny niż urzędowy lekarz weterynarii, o których mowa w art. 5 ust. 2, i który nie posiada tych kwalifikacji i doświadczenia, taki jak sąd pokoju działający na podstawie art. 9 ustawy z 1990 r., w przedmiocie tego, czy tuszę należało opatrzyć znakiem jakości zdrowotnej, nawet jeżeli rozstrzygnięcie zapada na podstawie opinii biegłych przedstawionych przez każdą ze stron.

(5) Artykuł 17 Karty praw podstawowych (i art. 1 pierwszego protokołu do EKPC) pozwala na skontrolowanie sposobu władania mieniem, jeżeli jest to środek proporcjonalny do osiągnięcia zgodnego z prawem celu [zob. *Booker Aquaculture Ltd (trading as Marine Harvest McConnell) v Scottish Ministers* (sprawy połączone C-20/00 i C-64/00) [2003] ECR I-7411). Powyższy cel jest niewątpliwie uzasadniony, a wybrane środki są proporcjonalne. Artykuł 17 nie przyznaje prawa do kwestionowania stosowania takich kontroli.

(6) Jeżeli art. 5 ust. 2 rozporządzenia (WE) nr 854/2004 wymaga istnienia prawa do odwołania się od decyzji urzędowego lekarza weterynarii, to wymóg ten jest spełniony przez zapewnienie możliwości skorzystania z kontroli sądowej, określono której mowa powyżej. Kontrola sądowa spełnia również wymóg zawarty w art. 17 Karty praw podstawowych (lub art. 1 pierwszego protokołu do EKPC) w zakresie możliwości przeprowadzenia sądowej kontroli działań urzędowego lekarza weterynarii.

### Wnioski

22. Dla celów wydania orzeczenia w przedmiocie niniejszego wniosku, sąd odsyłający zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej o uznanie, że przyjęta przez stronę wnoszącą środek zaskarżenia interpretacja art. 9 ustawy z 1990 r. jest poprawna oraz że do właściwości sądu pokoju należy wydawanie orzeczeń, które mogą skutkować zasądzeniem odszkodowania, jeżeli sąd ten uzna, że tuszę należało opatrzyć znakiem jakości zdrowotnej. W celu wydania rozstrzygnięcia w sprawie zawisłego przed nim odwołania Supreme Court (sąd najwyższy) zwraca się do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z następującymi pytaniami:

1) Czy rozporządzenia (WE) nr 854/2004 i nr 2004/882 nie stoją na przeszkodzie procedurze, zgodnie z którą na podstawie art. 9 ustawy z 1990 r. sędzia pokoju rozstrzyga sprawę co do istoty i na podstawie powołanych przez każdą ze stron dowodów w postaci opinii biegłych orzeka czy tusza nie spełnia wymogów bezpieczeństwa żywności?

2) Czy rozporządzenie (WE) 2004/882 przyznaje prawo do odwołania się od decyzji wydanej przez urzędowego lekarza weterynarii na podstawie art. 5 ust. 2 rozporządzenia nr 854/2004, zgodnie z którą mięso z tuszy nie nadaje się do spożycia przez ludzi, a jeśli tak, to czym należy kierować się w takim przypadku przy ocenie zasadności decyzji wydanej przez urzędowego lekarza weterynarii w ramach postępowania odwoławczego?

DOKUMENT ROBOCZY