

II SA/Lu 792/17, Obowiązki właścicieli prowadzących działalność w zakresie Rolniczego Handlu Detalicznego. - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie

LEX nr 2471073

Wyrok

Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie

z dnia 23 stycznia 2018 r.

II SA/Lu 792/17

Obowiązki właścicieli prowadzących działalność w zakresie Rolniczego Handlu Detalicznego.

TEZA aktualna

1. Właściciele wszystkich podmiotów sektora spożywczego, w tym także podmioty, tak jak skarżący, prowadzące działalność w zakresie Rolniczego Handlu Detalicznego, są zobowiązani do zapewnienia tego, aby produkowane przez nie środki spożywcze były zgodne z odpowiednimi kryteriami mikrobiologicznymi. W konsekwencji podmioty te - w ramach kontroli właścicielskiej - obowiązane są prowadzić badania w celu stwierdzenia zgodności z kryteriami mikrobiologicznymi w ciągu całego okresu przydatności do spożycia.
2. W przypadku produkcji prowadzonej w ramach Rolniczego Handlu Detalicznego, w budynkach znajdujących się na terenie gospodarstwa powinny zostać spełnione wymagania, o których mowa w przepisach rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 852/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych, w tym zwłaszcza w przepisach określonych w załączniku II do tego rozporządzenia.
3. Wykonanie obowiązków w zakresie: zapewnienia odpowiednich wymagań dotyczących pomieszczeń obróbki termicznej, opracowania i wdrożenia procedur, opartych na zasadach HACCP, zabezpieczenia pomieszczeń przed szkodnikami, zapewnienia odpowiedniej temperatury podczas rozbioru mięsa, zapewnienia celowych preparatów do mycia i dezynfekcji pomieszczeń i sprzętu, zapewnienia odpowiednich warunków do przechowywania ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego, a zwłaszcza prowadzenia badań wyrobu gotowego zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 2073/2005 z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie kryteriów mikrobiologicznych dotyczących środków spożywczych jest konieczne, w celu zapewnienia potencjalnym konsumentom zakupu bezpiecznego środka spożywczego.

UZASADNIENIE

Skład orzekający

Przewodniczący: Sędzia NSA Jerzy Dudek.

Sędziowie WSA: Jacek Czaja (spr.), Bogusław Wiśniewski.

Sentencja

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Lublinie po rozpoznaniu w Wydziale II na rozprawie w dniu 23 stycznia 2018 r. sprawy ze skargi W. T. na decyzję Wojewódzkiego Lekarza

Weterynarii z dnia (...) r., nr (...) w przedmiocie nakazania usunięcia uchybień z zakresu nadzoru weterynaryjnego oddała skargę.

Uzasadnienie faktyczne

L. Wojewódzki Lekarz Weterynarii decyzją z dnia (...) czerwca 2017 r., znak: (...), wydaną na podstawie art. 138 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2016 r. poz. 23 z późn. zm.; dalej: "k.p.a."), po rozpatrzeniu odwołania W. T. (dalej także: skarżący), utrzymał w mocy decyzję wydaną przez Powiatowego Lekarza Weterynarii w C. z dnia (...) maja 2017 r., znak (...), w przedmiocie nakazania usunięcia uchybień stwierdzonych podczas przeprowadzonej w dniu (...) kwietnia 2017 r. kontroli spełniania warunków weterynaryjnych przez należący do skarżącego podmiot, zbywający żywność w ramach Rolniczego Handlu Detalicznego.

W uzasadnieniu organ odwoławczy wyjaśnił, że opisana wyżej decyzja organu pierwszej instancji została wydana na podstawie art. 3 ust. 1, ust. 2 pkt 4 lit. b, pkt 5 lit. a, art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o Inspekcji Weterynaryjnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 1077 z późn. zm.), art. 6 ust. 1 pkt 1 i 2, ust. 2, art. 7 ust. 1 i 3 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o produktach pochodzenia zwierzęcego (Dz. U. z 2017 r. poz. 242 z późn. zm.), art. 3 ust. 3 pkt 29b i art. 44a ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o bezpieczeństwie żywności i żywienia (Dz. U. z 2017 r. poz. 149), art. 54 ust. 1, ust. 2 lit. a, ust. 3 lit. a i b rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 882/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie kontroli urzędowych przeprowadzanych w celu sprawdzenia zgodności z prawem paszowym i żywnościowym oraz regułami dotyczącymi zdrowia zwierząt i dobro stanu zwierząt (Dz.Urz.UE.L 2004, Nr 165, poz. 1 z późn. zm.), załącznika II rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 852/2004 z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (Dz.Urz.UE.L 2004, Nr 139, poz. 1 z późn. zm.), rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 16 grudnia 2016 r. w sprawie maksymalnej ilości żywności zbywanej w ramach rolniczego handlu detalicznego oraz zakresu i sposobu jej dokumentowania (Dz. U. poz. 2159) oraz § 3 pkt 1 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 9 października 2006 r. w sprawie określenia spraw rozstrzyganych w drodze decyzji administracyjnych przez powiatowego lekarza weterynarii albo urzędowego lekarza weterynarii z upoważnienia powiatowego lekarza weterynarii (Dz. U. z 2016 r. poz. 874). Decyzją tą organ pierwszej instancji zobowiązał skarżącego do wykonania następujących obowiązków:

- 1.** opracowania i wdrożenia stałych procedur, opartych na zasadach HACCP,
- 2.** zabezpieczenia pomieszczeń przed szkodnikami,
- 3.** w pomieszczeniu odrobki termicznej:
 - a)** zapewnienia zmywalnych posadzek,
 - b)** pomalowania sufitu,
 - c)** usunięcia zbędnych przedmiotów niezwiązanych z prowadzoną działalnością,
- 4.** zapewnienia odpowiedniej temperatury podczas rozbioru mięsa,

5. zapewnienia celowych preparatów do mycia i dezynfekcji pomieszczeń i sprzętu,
6. zapewnienia odpowiednich warunków przechowywania ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego do czasu przekazania ich do zakładu utylizacyjnego,
7. wykonywania badań wyrobów gotowych zgodnie z rozporządzeniem Komisji (UE) nr 2073/2005 z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie kryteriów mikrobiologicznych dotyczących środków spożywczych (Dz.Urz.UE.L 2005 r. Nr 338, poz. 1 z późn. zm.).

Utrzymując w mocy tę decyzję organ drugiej instancji podzielił w całości stanowisko wyrażone w zaskarżonej decyzji. Organ odwoławczy wskazał, że organ pierwszej instancji prawidłowo ustalił stan faktyczny oraz rozważył wszelkie istotne okoliczności sprawy. Zdaniem organu drugiej instancji, skarżący nieprawidłowo interpretuje przepisy prawa dotyczące działalności prowadzonej w zakresie Rolniczego Handlu Detalicznego. Skarżący w swoim odwołaniu błędnie podnosi bowiem, że został zobowiązany do wprowadzenia systemu HACCP, podczas gdy organ pierwszej instancji nie zobowiązał go do wdrożenia całego systemu HACCP, lecz wybranych niezbędnych elementów tego systemu, w tym stałych procedur opartych na zasadach HACCP koniecznych do prowadzenia działalności w zakresie Rolniczego Handlu Detalicznego.

W skardze na powyższą decyzję skarżący zarzucił organowi naruszenie:

- art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a., poprzez błędne uznanie skarżącego za producenta żywności, zobowiązanego do zrealizowania obowiązków dotyczących dużych przedsiębiorców żywności, co w konsekwencji prowadziło do naruszenia przepisów prawa unijnego;
- art. 145 § 1 pkt 1 lit. c ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2017 r. poz. 1369 z późn. zm.; dalej: p.p.s.a.), poprzez uchybienie zasadzie ogólnej postępowania wyrażonej w art. 7 k.p.a.;
- art. 8 k.p.a., poprzez niezrealizowanie obowiązku prowadzenia postępowania w taki sposób, aby pogłębiać zaufanie obywateli do organów państwa.

W odpowiedzi na skargę organ odwoławczy wniósł o jej oddalenie, podtrzymując argumentację zawartą w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji.

Uzasadnienie prawne

Wojewódzki Sąd Administracyjny zważył, co następuje.

Skarga jest bezzasadna.

Przede wszystkim podkreślenia wymaga, że prawidłowe jest stanowisko organów obu instancji, co do tego, że brak stałych procedur - opartych na zasadach HACCP stanowi naruszenie przepisów art. 5 rozporządzenia (WE) 852/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie higieny środków spożywczych (dalej także: "rozporządzenie nr 852/2004"). Niewątpliwie bowiem w świetle tego przepisu każdy podmiot prowadzący przedsiębiorstwo spożywcze opracowuje, wykonuje i utrzymuje stałą procedurę lub procedury, określone na podstawie zasad HACCP. Organy trafnie podniosły, że opracowane przez podmiot procedury, instrukcje powinny gwarantować, że proces produkcji żywności jest prowadzony zgodnie z zasadami higieny, a tym samym zapewnia bezpieczeństwo powstałego produktu.

Zauważyć należy, że nałożony na skarżącego obowiązek w tym zakresie nie sprowadza się, wbrew temu, co zdaje się sugerować skarżący, do wdrożenia całego systemu HACCP, jak ma to miejsce w przypadku innych zatwierdzonych czy zarejestrowanych podmiotów nadzorowanych, a jedynie wybranych niezbędnych elementów tego systemu. Prawidłowo oceniły organy, że opracowana przez skarżącego, jako podmiot zbywający żywność w ramach Rolniczego Handlu Detalicznego, dokumentacja powinna określać zasady dobrej praktyki higienicznej i produkcyjnej, a w szczególności procedury mycia i dezynfekcji, zabezpieczenia przed szkodnikami, usuwania odpadów, nadzór nad higieną pracowników, procedury postępowania z surowcem, półproduktem, wyrobem gotowym, stosowane dodatki do żywności, opakowania, znakowanie wyrobu gotowego, transport. Dokumentacja ta, jak trafnie wskazały organy, powinna być proporcjonalna do charakteru i wielkości produkcji. Nie budzi wątpliwości Sądu, że uchybienia takie jak: nieszczelne drzwi do pomieszczeń produkcyjnych oraz brak w otworach okiennych zabezpieczeń przeciwko owadom (siatek) jednoznacznie naruszają zapisy załącznika II, rozdziału I, pkt 2 lit. c rozporządzenia nr 852/2004. Z akt sprawy wynika również, że pracownicy organu pierwszej instancji podczas kontroli w pomieszczeniu obróbki termicznej stwierdzili ubytki posadzki, brudny sufit, liczne przedmioty niezwiązane z prowadzoną działalnością, co stanowiło naruszenie przepisów załącznika II, rozdział I, pkt 2, lit. b rozporządzenia nr 852/2004. Bezsprzecznie stwierdzony w czasie kontroli brak oznakowanych pojemników do zbierania powstałych przy produkcji ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego oraz brak wydzielonego i oznakowanego miejsca ich przechowywania do czasu przekazania ich do zakładu utylizacyjnego stanowi naruszenie przepisów załącznika II, rozdziału VI ww. rozporządzenia. W świetle bowiem tych przepisów, właściciele wszystkich podmiotów sektora spożywczego, w tym także podmioty, tak jak skarżący, prowadzące działalność w zakresie Rolniczego Handlu Detalicznego, są zobowiązani do zapewnienia tego, aby produkowane przez nie środki spożywcze były zgodne z odpowiednimi kryteriami mikrobiologicznymi. W konsekwencji podmioty te - w ramach kontroli właścicielskiej - obowiązane są prowadzić badania w celu stwierdzenia zgodności z kryteriami mikrobiologicznymi w ciągu całego okresu przydatności do spożycia. Niewątpliwie również wykazany podczas kontroli brak wyników badań produktu gotowego prowadzonych w ramach nadzoru właścicielskiego narusza przepisy rozporządzeniem Komisji (UE) nr 2073/2005 z dnia 15 listopada 2005 r. w sprawie kryteriów mikrobiologicznych dotyczących środków spożywczych, z którego wynika, że przedsiębiorstwa sektora spożywczego są zobowiązane do zapewnienia zgodności środków spożywczych z odpowiednimi kryteriami mikrobiologicznymi, zaś właściciele tych podmiotów obowiązani są prowadzić badania w celu potwierdzenia zgodności z kryteriami mikrobiologicznymi w ciągu całego okresu przydatności do spożycia.

W ocenie Sądu niezasadne są również pozostałe zarzuty strony skarżącej. Jak prawidłowo stwierdził organ odwoławczy, podmiot prowadzący produkcję w ramach Rolniczego Handlu Detalicznego, obowiązany jest spełniać wymagania prawne określone w przywołanych wyżej aktach prawa unijnego, w tym rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 852/2004 i rozporządzeniu Komisji (WE) nr 2073/2005. Nie ulega również wątpliwości Sądu, że w przypadku produkcji prowadzonej w ramach Rolniczego Handlu Detalicznego, w budynkach znajdujących się na terenie gospodarstwa powinny zostać spełnione wymagania,

o których mowa w przepisach ww. rozporządzenia nr 852/2004, w tym zwłaszcza w przepisach określonych w załączniku II do tego rozporządzenia.

Niewątpliwie powierzchnia pomieszczeń produkcyjnych oraz ich wyposażenie powinny być dostosowane do rodzaju i wielkości prowadzonej produkcji. Niezależnie od tego jest oczywiste, że wszystkie prowadzone przez skarżącego działania muszą być wykonywane w sposób higieniczny, zgodnie z założonymi procedurami w celu zminimalizowania ryzyka zanieczyszczenia surowców i oraz wytwarzanych produktów. Oczywiście jest też, że przechowywanie wytworzonej żywności powinno gwarantować zachowanie łańcucha chłodniczego.

Zdaniem Sądu, zasadnie stwierdziły organy, że mając na uwadze charakter oraz zakres produkcji prowadzonej przez skarżącego w ramach Rolniczego Handlu Detalicznego, konieczne jest stosowanie przez niego zasady Dobrej Praktyki Produkcyjnej (GMP) i Dobrej Praktyki Higienicznej (GHP) oraz uproszczonych procedur, opartych na zasadach systemu HACCP. Ponownie należy bowiem podkreślić, że w świetle powołanego wyżej art. 5 rozporządzenia nr 852/2004, również rolnik prowadzący działalność w zakresie Rolniczego Handlu Detalicznego, w celu zapewnienia warunków bezpieczeństwa żywności oraz wymagań higienicznych, ma obowiązek opracowania i wdrożenia procedur kontroli wewnętrznej, w oparciu o zasady systemu HACCP.

Nie ulega wątpliwości Sądu, że prawidłowo zostały ustalone w rozpoznawanej sprawie wszystkie istotne okoliczności faktyczne. Potwierdza to protokół kontroli przeprowadzonej w dniu (...) kwietnia 2017 r. w podmiocie prowadzącym działalność w ramach Rolniczego Handlu Detalicznego, należącym do skarżącego, a także dołączona do akt dokumentacja fotograficzna, która w toku postępowania administracyjnego nie była w istocie kwestionowana przez skarżącego. Z dokumentów tych wynika jednoznacznie, że podczas kontroli prowadzonej w opisanym obiekcie, znajdującym się w miejscowości (...), gmina S., organ pierwszej instancji potwierdził wskazane wyżej uchybienia, które naruszały wymagania dotyczące właściwego prowadzenia działalności w zakresie Rolniczego Handlu Detalicznego. Konieczne było zatem wydanie orzeczenia zobowiązującego skarżącego do usunięcia tych uchybień, w tym do wprowadzenia procedur w systemie jakości, opartych na zasadach systemu HACCP, zgodnie z art. 5 rozporządzenia nr 852/2004.

Trafne jest też stanowisko organów obu instancji, że wykonanie przez skarżącego nałożonych na niego obowiązków w zakresie: zapewnienia odpowiednich wymagań dotyczących pomieszczeń obróbki termicznej, opracowania i wdrożenia procedur, opartych na zasadach HACCP, zabezpieczenia pomieszczeń przed szkodnikami, zapewnienia odpowiedniej temperatury podczas rozbioru mięsa, zapewnienia celowych preparatów do mycia i dezynfekcji pomieszczeń i sprzętu, zapewnienia odpowiednich warunków do przechowywania ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego, a zwłaszcza prowadzenia badań wyrobu gotowego zgodnie z rozporządzeniem nr 2073/2005 w sprawie kryteriów mikrobiologicznych, jest konieczne, w celu zapewnienia potencjalnym konsumentom zakupu bezpiecznego środka spożywczego. Oczywiście jest zarazem, wbrew twierdzeniom strony skarżącej, że stosowanie przepisów dotyczących bezpieczeństwa i higieny pracy (BHP) nie wystarcza dla zapewnienia wymogów wynikających z powołanych przepisów prawa

unijnego, w tym obowiązku stosowania uproszczonych procedur, opartych na zasadach systemu HACCP.

Zasadnie stwierdziły również organy, że naruszenie przez skarżącego ust. 1 lit. b, c, e zał. II do rozporządzenia nr 852/2004, wskutek niezastosowania GHP (Dobrej Praktyki Higienicznej) w podmiocie, w którym prowadzona jest produkcja środków spożywczych, należy ocenić jako naganne, gdyż może one prowadzić do wywołania zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. Bezspornie uchybienia w zakresie braku utrzymywania w należyтым stanie technicznym podłóg ścian i sufitów oraz niezapobiegania gromadzeniu się zanieczyszczeń, mogą bezpośrednio wpływać na jakość mikrobiologiczną produktu, a w konsekwencji mogą stanowić źródło zagrożeń dla zdrowia i życia konsumentów.

Na nieporozumieniu opiera się zarzut skargi co do naruszenia przez organ odwoławczy art. 145 § 1 pkt 1 lit. c p.p.s.a. Oczywiście jest bowiem, że organy administracji nie mogą naruszyć tego przepisu, gdyż jest on skierowany wyłącznie do sądu administracyjnego i stanowi, że sąd administracyjny uwzględniając skargę na decyzję lub postanowienie, uchyla decyzję lub postanowienie w całości albo w części, jeżeli sąd ten stwierdzi inne naruszenie przepisów postępowania (aniżeli naruszenie prawa dające podstawę do wznowienia postępowania administracyjnego), o ile uchybienie to mogło mieć istotny wpływ na wynik sprawy.

Należy również podkreślić, jak zostało to już wskazane wyżej, że organy obu instancji ustaliły, zgodnie z wymogami określonymi w art. 7, 77 § 1 i 80 k.p.a., wszystkie istotne okoliczności w sprawie, a uzasadnienia decyzji tych organów odpowiadają wymogom wynikającym z art. 107 § 3 k.p.a.

Ponadto Sąd nie dopatrył się w niniejszej sprawie naruszenia przez organy administracji naruszenia przepisów postępowania, które to naruszenie mogłoby mieć istotny wpływ na wynik sprawy. W szczególności, wbrew twierdzeniom skarżącego, nie można uznać, by organy administracji naruszyły art. 8 k.p.a., stanowiący, że organy prowadzą postępowanie w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (§ 1) oraz mówiący o tym, że organy te, bez uzasadnionej przyczyny, nie odstępują od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym (§ 2).

Z tych względów, wobec braku podstaw do uwzględnienia skargi, Wojewódzki Sąd Administracyjny na podstawie art. 151 p.p.s.a. skargę oddalił.