

**Sprawa C-557/23****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

6 września 2023 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Szegedi Törvényszék (sąd w Segedynie, Węgry)

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

6 września 2023 r.

**Strona skarżąca:**

SPAR Magyarország Kft.

**Druga strona postępowania:**

Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal (delegatura rządu w komitacie Bács-Kiskun, Węgry)

**Przedmiot postępowania głównego**

Skarga w postępowaniu sędowo-administracyjnym o stwierdzenie nieważności decyzji nakładającej grzywnę w sprawie z zakresu ochrony konsumentów.

**Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

Zgodność z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającym wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającym rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, zwanym dalej „rozporządzeniem nr 1308/2013”, oraz, ogólnie, z art. 34 i 36 TFUE uregulowania krajowego, które w odniesieniu do szeregu produktów rolnych objętych zakresem zastosowania rozporządzenia nr 1308/2013 przewiduje, że handlowcy obowiązani są te produkty udostępnić do sprzedaży (to jest oferować

i sprzedawać nabywcom w punkcie sprzedaży) po ustalonej cenie urzędowej w takiej samej ilości, jak średnia dzienna ilość, którą handlowiec posiadał w magazynie w roku referencyjnym, oraz które w przypadku niewykonania tego obowiązku wymaga nałożenia grzywny.

Podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym: art. 267 TFUE.

### **Pytania prejudycjalne**

- 1) Czy art. 83 ust. 5 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1308/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiającego wspólną organizację rynków produktów rolnych oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 922/72, (EWG) nr 234/79, (WE) nr 1037/2001 i (WE) nr 1234/2007, zwanego dalej „rozporządzeniem nr 1308/2013”, należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie środkowi krajowemu, takiemu jak środek sporny w postępowaniu głównym, który z uwagi na sytuację nadzwyczajną nakłada na handlowców obowiązek udostępnienia do sprzedaży po ustalonej cenie urzędowej szeregu produktów rolnych objętych zakresem zastosowania rozporządzenia nr 1308/2013 w ilościach, które należy ustalić nie na podstawie średnich dziennych ilości sprzedawanych przez handlowca w roku referencyjnym, lecz, niezależnie od tego, na podstawie średnich dziennych ilości, które handlowiec posiadał w roku referencyjnym w magazynie?
- 2) Czy art. 90a ust. 3 rozporządzenia nr 1308/2013 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie środkowi krajowemu, takiemu jak środek sporny w postępowaniu głównym, który przewiduje obowiązek nałożenia grzywny również w przypadku, gdy handlowiec w dniu przeprowadzenia kontroli udostępnił do sprzedaży szereg produktów rolnych objętych zakresem zastosowania rozporządzenia nr 1308/2013 w ilościach odpowiadających średnim dziennym ilościom sprzedawanych w roku referencyjnym oraz gdy produkty te były dostępne dla konsumentów?

### **Przywołane przepisy prawa Unii**

Artykuły 34 i 36 TFUE.

Motyw 172, art. 83 ust. 5 i art. 90a ust. 3 rozporządzenia nr 1308/2013.

### **Przywołane przepisy prawa krajowego**

Az árák megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet [dekret rządowy 6/2022 z dnia 14 stycznia 2022 r. w sprawie określenia odstępstw od

stosowania w sytuacjach nadzwyczajnych przepisów ustawy LXXXVII z 1990 r. o ustalaniu cen (zwany dalej „dekret w sprawie cen”)].

- 1 W sytuacji nadzwyczajnej, która zaistniała w kontekście pandemii COVID-19, rząd węgierski wydał dekret w sprawie cen. Zgodnie z brzmieniem tego dekretu, obowiązującym począwszy od dnia 1 lutego 2022 r., handlowcy byli obowiązani udostępniać do sprzedaży sześć produktów wymienionych w załączniku do rozporządzenia nr 1308/2013 (cukier granulowany; mąka pszenna drobna; olej słonecznikowy rafinowany; udziec wieprzowy z gatunków domowych; pierś z kurczaka, tuszka z kurczaka – kręgosłup, kuper i końcówki skrzydeł oraz mleko krowie UHT o zawartości tłuszczu 2,8 %; zwane dalej „pierwszą grupą produktów”) po cenie urzędowej, która zasadniczo nie mogła być wyższa niż cena detaliczna brutto pobierana w dniu 15 października 2021 r. Ponadto, handlowcy byli obowiązani do wprowadzania takich produktów do obrotu, jeżeli wprowadzali je do obrotu w dniu 15 października 2021 r. oraz do udostępniania ich do sprzedaży każdego dnia w ilości równej co najmniej średniej dziennej ilości [sprzedawanej] w 2021 r. w odpowiednim dniu tygodnia.
- 2 Powołując się na stan wojny w Ukrainie, począwszy od dnia 10 listopada 2022 r., rząd zmienił dekret w sprawie cen rozszerzając zakres jego zastosowania o dwa dodatkowe produkty (świeże jaja i ziemniaki jadalne; zwane dalej „drugą grupą produktów”) oraz przyjął jako wartość referencyjną nie średnią dzienną ilość [sprzedawaną przez handlowca], lecz średnią dzienną ilość, którą handlowiec posiadał w magazynie w roku referencyjnym (2021 r. dla pierwszej grupy produktów, 2022 r. dla drugiej grupy produktów).
- 3 Odpowiednie przepisy dekretu w sprawie cen, obowiązujące począwszy od dnia 12 stycznia 2023 r. (po kolejnej nowelizacji), posiadają następujące brzmienie:  
„§ 2.  
(1) W odniesieniu do [pierwszej grupy produktów] handlowiec jest obowiązany do:
  - a) wprowadzania do obrotu produktów, które były wprowadzane je do obrotu w dniu 15 października 2021 r.,
  - b) udostępnienia ich w tym zakresie do sprzedaży każdego dnia w ilości równej co najmniej średniej dziennej ilości, którą posiadał w magazynie w 2021 r. w odpowiednim dniu tygodnia oraz
  - c) zapewnienia zapasów – w razie potrzeby do dwukrotności ilości, o której mowa w lit. b) – oraz do oferowania ich klientom w sposób ciągły w ilości wystarczającej do zaspokojenia ich potrzeb unikając braków w zapasach”.
- 4 Paragraf 2/A zawierał podobne postanowienia w odniesieniu do drugiej grupy produktów, lecz odnosił się do wprowadzania do obrotu w dniu 30 września 2022 r. oraz do roku 2022 jako roku referencyjnego.

- 5 Dekret w sprawie cen (paragraf 3) przewidywał ponadto, że w przypadku niewykonania obowiązku udostępnienia do sprzedaży po cenie urzędowej lub obowiązku utrzymywania zapasów organ właściwy w sprawach z zakresu ochrony konsumentów obowiązany był nałożyć grzywnę w wysokości od 50 000 HUF do 3 000 000 HUF lub mógł on nakazać tymczasowe zaprzestanie (od jednego dnia do pół roku) działalności handlowca.
- 6 Dekret w sprawie cen obowiązywał do dnia 31 lipca 2023 r.

### **Zwięzłe przedstawienie stanu faktycznego i postępowania głównego**

- 7 W toku kontroli na miejscu przeprowadzonej w dniu 1 lutego 2023 r. w jednej z placówek handlowych handlowca będącego skarżącym organ będący drugą stroną postępowania stwierdził, że skarżący w przypadku pięciu produktów nie wykonał obowiązku udostępnienia ich do sprzedaży każdego dnia w ilości równej co najmniej średniej dziennej ilości odpowiadającej ilości znajdującej się w magazynie w 2021 r. lub 2022 r. w odpowiednim dniu tygodnia, wskutek czego naruszył przepisy § 2 ust. 1 lit. b) i § 2/A ust. 1 lit. b) dekretu w sprawie cen. Druga strona postępowania nałożyła na spółkę będącą skarżącą, w drodze decyzji, grzywnę w sprawie z zakresu ochrony konsumentów w wysokości 2 200 000 HUF (około 5756 EUR) i nakazała jej wprowadzenie do obrotu w placówce handlowej będącej przedmiotem postępowania produktów należących do przedmiotowych grup w ilościach określonych w dekrecie w sprawie cen.
- 8 W celu ustalenia wysokości grzywny organ będący drugą stroną postępowania wziął po uwagę, zgodnie z przepisami dekretu w sprawie cen, wielkość grupy, której dotyczyło naruszenie (naruszenie dotyczyło największej grupy), czas trwania naruszenia (zebrano dowody na jego istnienie w dniu kontroli na miejscu), fakt ponownego dokonania naruszenia (na skarżącą nałożono już wcześniej grzywnę w sprawie z zakresu ochrony konsumentów), gotowość skarżącej do współpracy (istniejąca) oraz jej znaczenie ekonomiczne (znaczne), a także charakter naruszenia (nieodwracalne, niemające charakteru transgranicznego) i jego wagę (poważne).
- 9 Skarżąca wniosła skargę w postępowaniu sądowo-administracyjnym na decyzję drugiej strony postępowania wnosząc o stwierdzenie nieważności tej decyzji.

### **Zasadnicze argumenty stron w postępowaniu głównym**

- 10 Zdaniem skarżącej przyjęcie przez organy krajowe uregulowania w przedmiocie cen ogranicza podstawowe prawa handlowców (prawo własności, swobodę przedsiębiorczości, swobodę zawierania umów). Przepisy dekretu w sprawie cen nakładają na nią istotne dodatkowe obciążenie i nakazują jej prowadzenie działań zupełnie niezwiązanych z uregulowaniem w przedmiocie obrotu handlowego, dlatego należy przyjąć wykładnię przepisów prawa jak najmniej restrykcyjną w odniesieniu do tych praw. Celem ustawodawcy nie było wprowadzenie

ogólnego obowiązku dostaw/świadczenia usług, lecz zaspokojenie popytu konsumentów, bowiem jak ujął to rząd: „nikt nie powinien wracać do domu z pustym koszykiem”. Skarżąca w pełni zrealizowała ten cel: posiadała ilość przedmiotowych produktów równą lub większą od średniej ilości sprzedanej w 2021 r. lub 2022 r. w odpowiednim dniu tygodnia. W pełni zaspokajała ona popyt ze strony konsumentów, a nawet posiadała zapasy końcowe produktów. Naruszenie można byłoby stwierdzić jedynie wówczas, gdyby wykazano, że popyt ze strony konsumentów nie został zaspokojony, a tym samym ich interesy zostały naruszone. Takie stanowisko, prezentowane przez skarżącą, zostało zaakceptowane przez inne organy krajowe podczas wcześniejszych kontroli.

- 11 Skarżąca podnosi również, że w latach referencyjnych na poziom utrzymywanych zapasów miały wpływ liczne okoliczności losowe, niezależne od popytu klientów (promocje, wahania sezonowe, redukcje zapasów itp.), oraz że pojemność magazynu w jej placówce handlowej była ograniczona, w związku z czym obowiązek utrzymywania zapasów zagrażałby dostawom innych produktów przeznaczonych dla konsumentów. Ponadto, sieć supermarketów dysponowała wymaganą ilością zapasów.
- 12 Druga strona postępowania podnosi, że dekret w sprawie cen należy interpretować dosłownie: jeżeli ilości określone w przywołanym dekrete nie były dostępne w placówce handlowej, naruszono obowiązek w nim określony. Odpowiedzialność handlowca jest odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka i ponosi on skutki prawne (grzywnę) niezależnie od winy. Celem przyświecającym autorowi dekretu w sprawie cen [co potwierdził również Kúria (sąd najwyższy, Węgry)] jest ochrona interesów majątkowych gospodarstw domowych, zapewnienie nieprzerwanych dostaw produktów oraz dostępności przedmiotowych produktów dla konsumentów na poziomie odpowiadającym zwykłemu zapasom.

### **Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

- 13 W odniesieniu do pierwszego pytania prejudycjalnego sąd odsyłający wychodzi z założenia, że wspólna polityka rolna (WPR) należy do kompetencji dzielonych Unii i państw członkowskich. W przypadku gdy istnieje rozporządzenie ustanawiające wspólną organizację rynku w danym sektorze, państwa członkowskie muszą powstrzymać się od przyjmowania wszelkich środków, które byłyby sprzeczne z tą organizacją lub stanowiły od niej wyjątki. Z drugiej strony, państwa członkowskie, co do zasady, zachowują swoje kompetencje do przyjmowania określonych środków nieprzewidzianych w rozporządzeniu nr 1308/2013 pod warunkiem, że środki te nie stanowią wyjątków od rozporządzenia nr 1308/2013, ani nie są z nim sprzeczne i nie stoją na przeszkodzie prawidłowemu funkcjonowaniu tego rozporządzenia.
- 14 Będące przedmiotem postępowania głównego uregulowanie krajowe, które nakłada, w przypadku sprzedaży detalicznej szeregu produktów objętych

zakresem zastosowania rozporządzenia nr 1308/2013, obowiązek udostępnienia do sprzedaży określonych ilości po ustalonej cenie urzędowej, może stanowić naruszenie rozporządzenia nr 1308/2013 w zakresie, w jakim środek tego rodzaju jest niezgodny z zasadą swobodnego ustalania cen sprzedaży produktów rolnych na podstawie wolnej konkurencji, na której opiera się rozporządzenie.

- 15 Ustanowienie wspólnej organizacji rynku nie stoi na przeszkodzie wprowadzeniu przez państwa członkowskie środków służących realizacji celów mieszczących się w interesie ogólnym innych niż cele objęte tą organizacją. Środki takie muszą jednak spełniać wymogi proporcjonalności wynikające z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości. Badanie proporcjonalności powinno zostać przeprowadzone z uwzględnieniem, w szczególności, celów WPR, a także właściwego funkcjonowania wspólnej organizacji rynków, co wiąże się z obowiązkiem wyważenia między tymi celami a celami realizowanym przez sporne uregulowanie krajowe, w szczególności nadrzędnych względów interesu ogólnego. Mogą one obejmować cel w postaci uniknięcia negatywnych skutków niewłaściwego funkcjonowania rynku (ograniczenie inflacji) oraz, z drugiej strony, jako cel o charakterze społecznym i socjalnym, okoliczność, że ludzie mają dostęp do niektórych podstawowych środków spożywczych po sztucznie zaniżonych cenach. Względy te nie mogą mieć charakteru dyskryminującego i muszą spełniać kryterium proporcjonalności, a państwa członkowskie muszą wykazać potrzebę ich wprowadzenia.
- 16 Sąd odsyłający stoi na stanowisku, że uregulowanie dotyczące poziomu zapasów nie spełnia kryteriów konieczności i proporcjonalności oraz nie można go uzasadnić celem mieszczącym się w interesie ogólnym. Uregulowanie to jest zatem sprzeczne z motywem 172 i art. 83 ust. 5 rozporządzenia nr 1308/2013 oraz z art. 34 i 36 TFUE.
- 17 Celem dekretu w sprawie cen było zapewnienie, aby popyt ze strony konsumentów mógł zostać zaspokojony po wprowadzeniu ceny urzędowej, ponieważ handlowcy byłiby skłonni nie wprowadzać do obrotu produktów podlegających cenom urzędowym, które przynosiłyby im straty. Jednak to nie zapasy, lecz zakupy faktycznie dokonywane przez konsumentów odzwierciedlają popyt z ich strony. Nie ma uzasadnienia, aby zobowiązywać handlowców do utrzymywania określonego poziomu zapasów, jeżeli popyt ze strony konsumentów został zaspokojony. Poprzednie brzmienie dekretu w sprawie cen, które mówiło o obowiązkowej średniej dziennej wielkości sprzedaży, służyło temu celowi, a zatem było zgodne z prawem Unii.
- 18 W odniesieniu do drugiego pytania prejudycjalnego sąd odsyłający wskazuje, że niewykonanie obowiązku udostępnienia do sprzedaży wiąże się z odpowiedzialnością na zasadzie ryzyka: nałożenie grzywny ma w przypadku naruszenia charakter obowiązkowy, nawet jeżeli konsumenci nie ponieśli żadnej szkody. Sąd odsyłający nie zaprzecza, że zgodnie z art. 90a ust. 3 rozporządzenia nr 1308/2013 państwa członkowskie mogą stosować kary administracyjne, lecz

nałożenie grzywny jest karą zbędną i nadmierną, jeżeli poszukiwane produkty, dla których ustalono cenę urzędową są dostępne dla konsumentów.

DOKUMENT ROBOCZY