

**Vec C-557/23**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

6. september 2023

**Vnútroštátny súd:**

Szegedi Törvényszék

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

6. september 2023

**Žalobkyňa:**

SPAR Magyarország Kft.

**Žalovaný:**

Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal

---

## **Predmet konania vo veci samej**

Žaloba o zrušenie rozhodnutia o uložení pokuty v oblasti ochrany spotrebiteľov.

## **Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Zlučiteľnosť vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá v súvislosti s viacerými poľnohospodárskymi výrobkami, ktoré patria do pôsobnosti nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1308/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa vytvára spoločná organizácia trhov s poľnohospodárskymi výrobkami, a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (ďalej len „nariadenie o SOT“), stanovuje, že obchodníci sú povinní ponúkať na predaj (t. j. ponúkať a predávať kupujúcim v predajni) tieto výrobky za pevne stanovenú cenu v rovnakom množstve, ako je priemerné denné množstvo, ktoré mal obchodník na sklade v referenčnom roku, a ktorá v prípade nesplnenia tejto povinnosti vyžaduje uloženie pokuty, s nariadením o SOT, a vo všeobecnosti s článkami 34 a 36 ZFEÚ.

Právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania: článok 267 ZFEÚ

## **Prejudiciálne otázky**

1. Má sa článok 83 ods. 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1308/2013 zo 17. decembra 2013, ktorým sa vytvára spoločná organizácia trhov s poľnohospodárskymi výrobkami, a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (ďalej len „nariadenie o SOT“) vykladať v tom zmysle, že bráni takému vnútroštátnemu opatreniu, o aké ide vo veci samej, ktoré s odvolaním sa na mimoriadnu situáciu ukladá obchodníkom povinnosť ponúkať na predaj za pevne stanovenú cenu určitý počet poľnohospodárskych výrobkov, ktoré patria do pôsobnosti nariadenia o SOT, v množstvách, ktoré sa neurčujú na základe priemerných denných množstiev, ktoré obchodník predal v referenčnom roku, ale nezávisle od toho na základe priemerných denných množstiev, ktoré mal obchodník v referenčnom roku na sklade?
2. Má sa článok 90a ods. 3 nariadenia o SOT vykladať v tom zmysle, že bráni takému vnútroštátnemu opatreniu, o aké ide vo veci samej, ktoré stanovuje povinnosť uložiť pokutu aj v prípade, ak obchodník v deň vykonania kontroly ponúkal na predaj určitý počet poľnohospodárskych výrobkov, ktoré patria do pôsobnosti nariadenia o SOT, v množstvách zodpovedajúcich priemerným denným množstvám, ktoré predal v referenčnom roku, a ak sú tieto výrobky dostupné spotrebiteľom?

## Uvedené ustanovenia práva Únie

Články 34 a 36 ZFEÚ

Odôvodnenie 172, článok 83 ods. 5 a článok 90a ods. 3 nariadenia o SOT

## Uvedené ustanovenia vnútroštátneho práva

Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet [nariadenie vlády č. 6/2022 zo 14. januára 2022, ktorým sa v prípade mimoriadnej situácie stanovujú výnimky z uplatňovania zákona č. LXXXVII z roku 1990 o určovaní cien (ďalej len „nariadenie o cenách“)]

- 1 V mimoriadnej situácii, ktorá nastala v súvislosti s pandémiou COVID-19, maďarská vláda prijala nariadenie o cenách. Podľa znenia tohto nariadenia, ktoré bolo účinné od 1. februára 2022, boli obchodníci povinní ponúkať na predaj šesť výrobkov uvedených v prílohe nariadenia o SOT (granulovaný cukor; jemná pšeničná múka; rafinovaný slnečnicový olej; bravčové stehno domácich druhov; kuracie prsia, kurací trup – vykostené časti, časť zadného chrbta a krídelká a UHT kravské mlieko s obsahom tuku 2,8 %; ďalej len „prvá skupina výrobkov“) za stanovenú cenu, ktorá v podstate nemohla byť vyššia ako maloobchodná cena v hrubom účtovaná od 15. októbra 2021. Okrem toho boli obchodníci povinní predávať tieto výrobky, ak ich predávali k 15. októbra 2021, a denne ponúkať na predaj aspoň priemerné denné množstvo [predané] v roku 2021 v príslušný deň v týždni.
- 2 Vláda s odvolaním sa na vojnovú situáciu na Ukrajine zmenila od 10. novembra 2022 nariadenie o cenách s cieľom rozšíriť jeho pôsobnosť na ďalšie dva výrobky (čerstvé vajcia a konzumné zemiaky; ďalej len „druhá skupina výrobkov“) a ako referenčnú hodnotu nevzala priemerné denné množstvo [predané obchodníkom], ale priemerné denné množstvo, ktoré mal obchodník na sklade v referenčnom roku (2021 pre prvú skupinu výrobkov, 2022 pre druhú skupinu výrobkov).
- 3 Príslušné ustanovenia nariadenia o cenách účinné od 12. januára 2023 (po ďalších zmenách a doplneniach) zneli takto:
 

„§ 2

  1. V súvislosti s [prvou skupinou výrobkov] je obchodník povinný:
    - a) predávať výrobky, ktoré sa predávali k 15. októbru 2021;
    - b) v tejto súvislosti ponúkať denne na predaj aspoň priemerné denné množstvo, ktoré mal na sklade v roku 2021 v príslušný deň v týždni, a
    - c) zabezpečiť zásoby – v prípade potreby až do dvojnásobku množstva uvedeného v písmene b) –, a aby boli zákazníkovi ponúkané nepretržite

v dostatočnom množstve na uspokojenie ich potrieb, aby sa predišlo výpadkom zásob.“

- 4 § 2/A obsahoval podobné ustanovenie pre druhú skupinu výrobkov, ale vychádzal z predaja k 30. septembru 2022 a z roku 2022 ako referenčného roku.
- 5 Nariadenie o cenách (§ 3) okrem toho stanovovalo, že v prípade nesplnenia povinnosti ponúkať na predaj za stanovenú cenu alebo udržiavať zásoby je príslušný orgán na ochranu spotrebiteľov povinný uložiť pokutu od 50 000 do 3 000 000 forintov (HUF), alebo môže nariadiť dočasné zastavenie činnosti obchodníka (od jedného dňa do pol roka).
- 6 Nariadenie o cenách bolo účinné do 31. júla 2023.

### **Stručné zhrnutie skutkových okolností a konania vo veci samej**

- 7 Žalovaný orgán pri kontrole na mieste vykonanej 1. februára 2023 v jednej z obchodných prevádzok obchodníka – žalobkyne, zistil, že v prípade piatich výrobkov si žalobkyňa nesplnila svoju povinnosť denne ponúkať na predaj aspoň priemerné denné množstvo zodpovedajúce množstvu, ktoré mala na sklade v roku 2021 alebo 2022 v príslušný deň v týždni, čím porušila § 2 ods. 1 písm. b) a § 2/A ods. 1 písm. b) nariadenia o cenách. Žalovaný preto svojím rozhodnutím uložil žalobkyňi pokutu vo výške 2 200 000 HUF (približne 5 756 eur) a uložil jej povinnosť predávať výrobky dotknutých skupín v prevádzke, ktorá bola predmetom vyšetrovania, v množstvách stanovených nariadením o cenách.
- 8 Žalovaný orgán pri stanovení výšky pokuty v súlade s ustanoveniami nariadenia o cenách zohľadnil veľkosť skupiny dotknutej porušením (dotknutá bola najväčšia skupina), dĺžku trvania porušenia (existujú dôkazy o existencii porušenia v deň kontroly na mieste), opakovanie porušenia (žalobkyňa už predtým bola uložená pokuta v oblasti ochrany spotrebiteľov), ochotu žalobkyne spolupracovať (existuje) a jej ekonomickú váhu (značná), ako aj povahu porušenia (nezvratné, nemá cezhraničný charakter) a jeho závažnosť (väčšia).
- 9 Žalobkyňa podala proti rozhodnutiu žalovaného správnu žalobu, ktorou sa domáha jeho zrušenia.

### **Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej**

- 10 Podľa názoru žalobkyne prijatie cenovej regulácie zo strany orgánov verejnej moci obmedzuje základné práva obchodníkov (vlastnícke právo, sloboda podnikania, zmluvná sloboda). Ustanovenia nariadenia o cenách jej ukladajú značnú dodatočnú záťaž a nariaďujú jej konanie, ktoré vôbec nesúvisí s reguláciou obchodu, a preto treba prijať právny výklad, ktorý tieto práva najmenej obmedzuje. Cieľom zákonodarcu nebolo zaviesť všeobecnú povinnosť dodávky/služby, ale uspokojiť dopyt spotrebiteľov, ako to uviedla vláda: „nikto by

nemal ísť domov s prázdny m košíkom“. Žalobkyňa tento cieľ v plnom rozsahu splnila: mala množstvo dotknutých výrobkov, ktoré sa rovnalo alebo bolo väčšie ako priemerné množstvo predané v roku 2021 alebo 2022 v príslušný deň v týždni. V plnej miere uspokojila dopyt spotrebiteľov a dokonca jej zostali konečné zásoby výrobkov. K porušeniu by mohlo dôjsť len vtedy, ak by sa preukázalo, že dopyt spotrebiteľov nebol uspokojený a že tým boli poškodené ich záujmy. Túto argumentáciu, ktorú obhajuje, prijali iné orgány pri predchádzajúcich kontrolách.

- 11 Žalobkyňa tiež tvrdí, že v referenčných rokoch bola úroveň jej zásob ovplyvnená mnohými náhodnými okolnosťami, ktoré nezáviseli od dopytu zákazníkov (propagačné akcie, sezónne výkyvy, znižovanie zásob, atď.), a že skladovacie kapacity jej obchodných priestorov boli obmedzené, a preto by povinnosť udržiavať zásoby ohrozila dodávky iných výrobkov spotrebiteľom. Okrem toho sieť supermarketov disponovala požadovaným objemom zásob.
- 12 Žalovaný tvrdí, že nariadenie o cenách treba vykladať doslovne: ak množstvá stanovené uvedeným nariadením neboli v obchodnej prevádzke dostupné, došlo k porušeniu povinnosti stanovenej v tomto nariadení. Zodpovednosť obchodníka je objektívna a právny dôsledok (pokuta) by mal byť obchodníkovi uložený bez ohľadu na zavinenie. Cieľom, ktorý sleduje autor nariadenia o cenách [ako to potvrdila aj Kúria (Najvyšší súd, Maďarsko)], je chrániť majetkové záujmy domácností, zabezpečiť nepretržité zásobovanie tovarom, a aby boli dotknuté výrobky dostupné spotrebiteľom v obvyklom množstve zásob.

### **Stručné zhrnutie dôvodov návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

- 13 Pokiaľ ide o prvú prejudiciálnu otázku, vnútroštátny súd vychádza z predpokladu, že spoločná poľnohospodárska politika (SPP) patrí do oblasti spoločnej právomoci Únie a členských štátov. Ak existuje nariadenie, ktorým sa ustanovuje spoločná organizácia trhu v danom odvetví, členské štáty sa musia zdržať prijatia akéhokoľvek opatrenia, ktoré je v rozpore s touto organizáciou alebo sa od nej odchyľuje. Na druhej strane si členské štáty v zásade zachovávajú svoju právomoc prijať určité opatrenia, ktoré nie sú stanovené v nariadení o SOT, za predpokladu, že tieto opatrenia sa neodchyľujú od nariadenia o SOT alebo nie sú s týmto nariadením v rozpore, a nebránia jeho riadnemu fungovaniu.
- 14 Vnútroštátna právna úprava, o akú ide vo veci samej, ktorá v prípade maloobchodného predaja určitého počtu výrobkov patriacich do pôsobnosti nariadenia o SOT ukladá povinnosť ponúkať na predaj určité množstvá za pevne stanovenú cenu, môže byť v rozpore s nariadením o SOT, keďže takéto opatrenie je v rozpore so zásadou voľného určovania predajných cien poľnohospodárskych výrobkov na základe voľnej hospodárskej súťaže, na ktorej je toto nariadenie založené.
- 15 Vytvorenie spoločnej organizácie trhov nebráni členským štátom vykonávať opatrenia, ktoré sledujú iný cieľ všeobecného záujmu, ako je cieľ, na ktorý sa

vzťahuje táto organizácia. Tieto opatrenia však musia spĺňať požiadavky proporcionality, ktoré vyplývajú z judikatúry Súdneho dvora. Preskúmanie proporcionality sa musí vykonať najmä s ohľadom na ciele SPP a riadne fungovanie spoločnej organizácie trhu, čo si vyžaduje vyváženie týchto cieľov a cieľov sledovaných dotknutou vnútroštátnou právnou úpravou, najmä naliehavých dôvodov všeobecného záujmu. Medzi tieto dôvody môže patriť cieľ zabrániť negatívnym dôsledkom porúch fungovania trhu (obmedzenie inflácie) a na druhej strane, ako sociálny cieľ a cieľ blahobytu skutočnosť, že obyvateľstvo má prístup k niektorým základným potravinám za umelo nízke ceny. Tieto dôvody musia byť nediskriminačné, musia spĺňať kritérium proporcionality a členské štáty musia preukázať ich nevyhnutnosť.

- 16 Vnútroštátny súd sa domnieva, že pravidlo týkajúce sa úrovne zásob nespĺňa kritériá nevyhnutnosti a proporcionality a nemôže byť odôvodnené cieľom všeobecného záujmu. Z tohto dôvodu je v rozpore s odôvodnením 172 a článkom 83 ods. 5 nariadenia o SOT, ako aj s článkami 34 a 36 ZFEÚ.
- 17 Cieľom nariadenia o cenách je, aby dopyt spotrebiteľov mohol byť naďalej uspokojený aj po zavedení stanovenej ceny, keďže obchodníci by boli náchylní nepredávať výrobky podliehajúce stanoveným cenám, ktoré by im spôsobili straty. Nie sú to však zásoby, ale nákupy, ktoré spotrebiteľia skutočne uskutočnili, ktoré odrážajú dopyt po nich. Neexistuje žiadny dôvod na to, aby boli obchodníci povinní udržiavať určitú úroveň zásob, pokiaľ je uspokojený dopyt spotrebiteľov. Predchádzajúce znenie nariadenia o cenách, ktoré stanovilo povinný priemerný denný objem predaja, tento cieľ splnilo, a teda bolo v súlade s právom Únie.
- 18 Pokiaľ ide o druhú prejudiciálnu otázku, vnútroštátny súd uvádza, že nesplnenie povinnosti ponúkať výrobky na predaj zakladá objektívnu zodpovednosť: uloženie pokuty je povinné v prípade porušenia, aj keď spotrebiteľom nevznikla žiadna škoda. Vnútroštátny súd nepopiera, že podľa článku 90a ods. 3 nariadenia o SOT môžu členské štáty uplatniť administratívne sankcie, ale uloženie pokuty je zbytočnou a neprimeranou sankciou, ak majú spotrebiteľia k dispozícii výrobky za požadovanú stanovenú cenu.