

Predmet C-557/23**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

6. rujna 2023.

Sud koji je uputio zahtjev:

Szegedi Törvényszék (Okružni sud u Segedinu, Mađarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

6. rujna 2023.

Tužitelj:

SPAR Magyarország Kft.

Tuženik:

Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal (Ured državne uprave u regiji Bács-Kiskun, Mađarska)

Predmet glavnog postupka

Tužba u upravnom sporu za poništenje odluke kojom se izrekla novčana kazna u području zaštite potrošača.

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Uskladenost s Uredbom (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 (u daljnjem tekstu: Uredba o ZOT-u), te općenito s člancima 34. i 36. UFEU-a, nacionalnog propisa kojim se u pogledu niza poljoprivrednih proizvoda obuhvaćenih područjem primjene Uredbe o ZOT-u predviđa da su trgovci obvezni nuditi na prodaju (odnosno na prodajnom mjestu kupcima nuditi i prodavati) te proizvode po odobroj fiksnoj cijeni u količini jednakoj prosječnoj dnevnoj količini koju je trgovac imao na zalihama

tijekom referentne godine i kojim se, u slučaju neispunjenja te obveze, zahtijeva izricanje novčane kazne.

Pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku: članak 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Treba li članak 83. stavak 5. Uredbe (EU) br. 1308/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o uspostavljanju zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda i stavljanju izvan snage uredbi Vijeća (EEZ) br. 922/72, (EEZ) br. 234/79, (EZ) br. 1037/2001 i (EZ) br. 1234/2007 (u daljnjem tekstu: Uredba o ZOT-u) tumačiti na način da mu se protivi nacionalna mjera poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, kojom se, upućivanjem na hitan slučaj, trgovcima nalaže obveza da po odobrenoj fiksnoj cijeni nude na prodaju niz poljoprivrednih proizvoda obuhvaćenih područjem primjene Uredbe o ZOT-u u količinama koje se ne utvrđuju na temelju prosječnih dnevnih količina koje je trgovac stavio u promet tijekom referentne godine nego neovisno o tome, na temelju prosječnih dnevnih količina koje je trgovac imao na zalihama tijekom referentne godine?
2. Treba li članak 90.a stavak 3. Uredbe o ZOT-u tumačiti na način da mu se protivi nacionalna mjera poput one o kojoj je riječ u glavnom postupku, kojom se propisuje obvezno izricanje novčane kazne i u slučaju da je trgovac na dan provedbe provjere ponudio na prodaju niz poljoprivrednih proizvoda obuhvaćenih područjem primjene Uredbe o ZOT-u u količinama koje odgovaraju prosječnim dnevnim količinama koje je stavio u promet tijekom referentne godine i da su ti proizvodi dostupni potrošačima?

Navedene odredbe prava Unije

Članci 34. i 36. UFEU-a

Uvodna izjava 172., članak 83. stavak 5. i članak 90.a stavak 3. Uredbe o ZOT-u

Navedene odredbe nacionalnog prava

Az árák megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszélyhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet (Uredba Vlade 6/2022 od 14. siječnja kojom se u hitnim slučajevima predviđaju izuzeća od primjene Zakona br. LXXXVII iz 1990. o utvrđivanju cijena (u daljnjem tekstu: Uredba o cijenama))

- 1 U hitnom slučaju do kojeg je došlo u okviru pandemije bolesti COVID-19, mađarska vlada donijela je Uredbu o cijenama. U skladu s navedenom uredbom, koja je na snazi od 1. veljače 2022., trgovci su bili obvezni nuditi na prodaju šest

proizvoda iz Priloga Uredbi o ZOT-u (kristalni šećer; glatko pšenično brašno; rafinirano suncokretovo ulje; domaći svinjski but; pileća prsa, pileći trup – vrat, trtica i vrhovi krila te UHT kravlje mlijeko sa sadržajem masti od 2,8 %; u daljnjem tekstu: prva skupina proizvoda) po odobrenoj cijeni koja u biti nije mogla biti veća od bruto maloprodajne cijene na datum 15. listopada 2021. Osim toga, trgovci su bili obvezni prodavati te proizvode ako su ih stavili na tržište 15. listopada 2021. i svakodnevno nuditi na prodaju barem prosječnu dnevnu količinu [stavljenu u promet] 2021. na odgovarajući dan u tjednu.

- 2 Vlada je od 10. studenoga 2022., pozivajući se na ratno stanje u Ukrajini, izmijenila Uredbu o cijenama kako bi proširila njezino područje primjene na još dva proizvoda (svježa jaja i stolni krumpiri; u daljnjem tekstu: druga skupina proizvoda), a kao referentnu vrijednost nije uzela prosječnu dnevnu količinu [koju je trgovac stavio u promet], nego prosječnu dnevnu količinu koju je trgovac imao na zalihama tijekom referentne godine (2021. za prvu skupinu proizvoda i 2022. za drugu skupinu).
- 3 Relevantne odredbe Uredbe o cijenama koje su bile na snazi od 12. siječnja 2023. (nakon nove izmjene) glasile su kako slijedi:

„§ 2.

 - (1) Kad je riječ o [prvoj skupini proizvoda], trgovac je obvezan:
 - (a) prodavati proizvode koji su stavljeni na tržište 15. listopada 2021.;
 - (b) u tom pogledu svakodnevno nuditi na prodaju barem prosječnu dnevnu količinu koju je imao na zalihama 2021. na odgovarajući dan u tjednu, i
 - (c) osigurati zalihe, ako je to potrebno i u dvostruko većoj količini od navedene u točki (b), i da se te zalihe kupcima stalno nude u količini koja je dovoljna za zadovoljavanje njihovih potreba, čime se izbjegava nestašica.”
- 4 Članak 2/A sadržavao je sličnu odredbu u pogledu druge skupine proizvoda, ali se temeljio na stavljanju na tržište 30. rujna 2022. i na 2022. kao referentnu godinu.
- 5 Osim toga, Uredbom o cijenama (člankom 3.) predviđalo se da je, u slučaju neispunjenja obveze nuđenja na prodaju po odobrenoj cijeni ili održavanja zaliha, tijelo nadležno za zaštitu potrošača dužno izreći novčanu kaznu u iznosu od 50 000 do 3 000 000 mađarskih forinti (HUF) ili da može naložiti privremeni prestanak trgovačke djelatnosti (u trajanju od jednog dana do šest mjeseci).
- 6 Uredba o cijenama bila je na snazi do 31. srpnja 2023.

Sažet prikaz činjenica i glavnog postupka

- 7 Prilikom provjere na licu mjesta provedene 1. veljače 2023. u jednom od trgovačkih objekata trgovca koji je podnio tužbu, tuženo tijelo utvrdilo je da on u

slučaju pet proizvoda nije ispunio svoju obvezu svakodnevnog nuđenja na prodaju barem prosječne dnevne količine koja odgovara onoj koju je imao na zalihama 2021. ili 2022. na odgovarajući dan u tjednu, čime je povrijedio članak 2. stavak 1. točku (b) i članak 2/A stavak 1. točku (b) Uredbe o cijenama. Stoga je tuženik svojom odlukom društvu tužitelju izrekao novčanu kaznu u području zaštite potrošača u iznosu od 2 200 000 mađarskih forinti (otprilike 5756 eura) te mu je naložio da u objektu koji je bio predmet provjere prodaje proizvode iz skupina o kojima je riječ, u količinama propisanim Uredbom o cijenama.

- 8 Kako bi utvrdilo iznos novčane kazne, tuženo tijelo uzelo je u obzir, u skladu s odredbama Uredbe o cijenama, koliki broj ljudi je bio obuhvaćen povredom (povredom je obuhvaćen velik broj ljudi), trajanje povrede (dokazano je da je ona postojala na dan provjere na licu mjesta), ponavljanje protupravnog postupanja (tužitelju je ranije već izrečena novčana kazna u području zaštite potrošača), tužiteljevu spremnost na suradnju (koja je postojala) i njegovu (znatnu) gospodarsku snagu, kao i prirodu povrede (nepovratna, bez prekograničnog učinka) te njezinu (izrazitu) ozbiljnost.
- 9 Tužitelj je protiv tuženikove odluke podnio tužbu u upravnom sporu kojom zahtijeva njezino poništenje.

Glavni argumenti stranaka glavnog postupka

- 10 Prema tužiteljevu mišljenju, nadležna tijela ograničavaju temeljna prava trgovaca (pravo vlasništva, sloboda poduzetništva, sloboda ugovaranja) donošenjem propisa o cijenama. Odredbama Uredbe o cijenama nalaže mu se znatno dodatno opterećenje te postupanje koje uopće nije povezano s uređenjem trgovine, tako da treba primijeniti šire normativno tumačenje tih prava. Cilj zakonodavca nije bio uvesti opću obvezu opskrbe/pružanja usluge, nego zadovoljiti potražnju potrošača, kao što je to navela vlada: „nitko se ne smije vratiti kući prazne košare”. Tužitelj je u potpunosti ispunio taj cilj: posjedovao je količinu proizvoda o kojima je riječ koja je jednaka ili veća od prosječne količine prodane 2021. ili 2022. na odgovarajući dan u tjednu. U cijelosti je zadovoljio potražnju potrošača te su mu čak i ostale završne zalihe proizvoda. Postojanje povrede može se utvrditi samo ako se dokaže da potražnja potrošača nije bila zadovoljena i da su se time ugrozili njihovi interesi. To stajalište koje on zagovara ostala su tijela prihvatila tijekom ranijih provjera.
- 11 Tužitelj također tvrdi da su tijekom referentnih godina na razinu njegovih zaliha utjecale brojne nepredvidljive okolnosti koje ne ovise o potražnji kupaca (promidžba, sezonske oscilacije, smanjenje zaliha itd.) te da je skladišni kapacitet njegova trgovačkog objekta bio ograničen, tako da bi se obvezom održavanja zaliha ugrozila opskrba potrošača drugim proizvodima. Osim toga, lanac supermarketa imao je potrebnu količinu zaliha.
- 12 Tuženik tvrdi da Uredbu o cijenama treba tumačiti doslovno: ako količine utvrđene navedenom uredbom nisu bile dostupne u trgovačkom objektu, obveza

koja se njom predviđa nije ispunjena. Trgovac ima objektivnu odgovornost i treba mu naložiti pravnu posljedicu (novčanu kaznu) neovisno o krivnji. Cilj koji nastoji postići autor Uredbe o cijenama (kao što je to potvrdila i Kúria (Vrhovni sud, Mađarska)) jest zaštita imovinskih interesa obitelji, osiguravanje neprekidne opskrbe robom i stavljanje proizvoda o kojima je riječ na raspolaganje potrošačima na uobičajenim razinama zaliha.

Sažet prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 13 Kad je riječ o prvom prethodnom pitanju, sud koji je uputio zahtjev polazi od pretpostavke da je zajednička poljoprivredna politika (ZPP) obuhvaćena područjem podijeljene nadležnosti između Unije i država članica. Ako postoji uredba o zajedničkoj organizaciji tržišta u određenom području, države članice ne smiju poduzimati nikakve mjere kojima bi se moglo odstupiti od takve organizacije ili joj nanijeti štetu. Suprotno tomu, države članice načelno ostaju nadležne za donošenje određenih mjera koje nisu predviđene Uredbom o ZOT-u, pod uvjetom da se tim mjerama ne odstupa niti ne ugrožava spomenuta uredba niti sprječava njezino dobro djelovanje.
- 14 Nacionalni propis o kojem je riječ u glavnom postupku, kojim se u slučaju maloprodaje niza proizvoda obuhvaćenih područjem primjene Uredbe o ZOT-u nalaže obveza nuđenja na prodaju određenih količina nužno po odobroj fiksnoj cijeni, može ugroziti Uredbu o ZOT-u s obzirom na to da je takva mjera protivna načelu slobodnog određivanja prodajnih cijena poljoprivrednih proizvoda na temelju slobodnog tržišnog natjecanja na kojem se ta uredba temelji.
- 15 Uspostava zajedničke organizacije tržišta ne sprečava države članice da uvedu mjere kojima se nastoji postići cilj u općem interesu koji nije jedan od ciljeva obuhvaćenih navedenom organizacijom. Međutim, takve mjere moraju ispunjavati zahtjeve u pogledu proporcionalnosti koji proizlaze iz sudske prakse Suda. Prilikom ispitivanja proporcionalnosti osobito treba uzeti u obzir ciljeve ZPP-a i dobro djelovanje zajedničke organizacije tržišta, što zahtijeva odmjeravanje važnosti tih ciljeva i ciljeva nacionalnog propisa o kojem je riječ, a osobito važnih razloga u općem interesu. Oni mogu uključivati cilj izbjegavanja negativnih učinaka tržišnih nedostataka (usporavanje inflacije) i, suprotno tomu, kao socijalni cilj u svrhu dobrobiti, da se stanovništvu omogući pristup određenim osnovnim namirnicama po umjetno niskim cijenama. Ti razlozi moraju biti nediskriminirajući i ispunjavati kriterij proporcionalnosti te države članice moraju dokazati njihovu nužnost.
- 16 Sud koji je uputio zahtjev smatra da pravno pravilo o razini zaliha ne ispunjava kriterije nužnosti i proporcionalnosti te da se ne može opravdati ciljem u općem interesu. Stoga je protivno uvodnoj izjavi 172. i članku 83. stavku 5. Uredbe o ZOT-u te člancima 34. i 36. UFEU-a.
- 17 Cilj je Uredbe o cijenama da se potražnja potrošača i dalje može zadovoljiti nakon uvođenja odobrene cijene, s obzirom na to da bi trgovci bili skloni ne prodavati

proizvode na koje se primjenjuju odobrene cijene koje im uzrokuju gubitke. Međutim, potražnju potrošača ne odražavaju zalihe, nego kupnje koje su oni stvarno izvršili. Nije opravdano obvezati trgovce da održavaju određenu razinu zaliha sve dok se ne zadovolji potražnja potrošača. Prijašnji tekst Uredbe o cijenama, kojim se predviđao obvezni prosječni dnevni obujam prodaje, odgovarao je tom cilju i stoga je bio u skladu s pravom Unije.

- 18 Kad je riječ o drugom prethodnom pitanju, sud koji je uputio zahtjev ističe da neispunjenje obveze nuđenja na prodaju dovodi do objektivne odgovornosti: izricanje novčane kazne obvezno je u slučaju povrede čak i ako potrošačima nije nanesena nikakva šteta. Sud koji je uputio zahtjev ne osporava da države članice na temelju članka 90.a stavka 3. Uredbe o ZOT-u mogu primijeniti administrativne kazne, ali je izricanje novčane kazne nepotrebna i pretjerana kazna ako su željeni proizvodi stavljeni na raspolaganje potrošačima po odobroj cijeni.