

C-557/23**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

6. září 2023

Předkládající soud:

Szegedi Törvényszék (Maďarsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

6. září 2023

Žalobkyně:

SPAR Magyarország Kft.

Žalovaný:

Bács-Kiskun Vármegyei Kormányhivatal

Předmět původního řízení

Správní žaloba, jejímž prostřednictvím je navrhováno, aby bylo zrušeno rozhodnutí, kterým byla uložena pokuta v oblasti ochrany spotřebitelů.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Slučitelnost vnitrostátní právní úpravy, která ve vztahu k některým zemědělským produktům spadajícím do působnosti nařízení o společné organizaci trhů stanoví, že obchodníci jsou povinni poskytovat takové produkty k prodeji (tj. nabízet a prodávat je zákazníkům na prodejních místech) za pevnou povolenou cenu v množství, které se rovná průměrnému dennímu množství, které měl daný obchodník na skladě v referenčním roce, a že v případě nesplnění této povinnosti musí být uložena pokuta, s nařízením Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (dále jen „nařízení o společné organizaci trhů“), a obecně s články 34 a 36 SFEU.

Právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce: článek 267 SFEU

Předběžné otázky

- 1) Musí být čl. 83 odst. 5 nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1308/2013 ze dne 17. prosince 2013, kterým se stanoví společná organizace trhů se zemědělskými produkty a zrušují nařízení Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 (dále jen „nařízení o společné organizaci trhů“), vykládán v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu opatření, jako je opatření dotčené v původním řízení, které s odvoláním na mimořádnou situaci ukládá obchodníkům povinnost poskytovat k prodeji za pevnou povolenou cenu některé zemědělské produkty spadající do působnosti nařízení o společné organizaci trhů, a to v množstvích určených nikoli na základě průměrných množství prodaných za referenční rok, nýbrž, bez ohledu na tato množství, na základě průměrných denních množství, které měl daný obchodník na skladě v referenčním roce?
- 2) Musí být čl. 90a odst. 3 nařízení o společné organizaci trhů vykládán v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu opatření, jako je opatření dotčené v původním řízení, které stanoví povinné uložení pokuty i v případě, že obchodník v den, kdy je provedena kontrola, poskytl k prodeji některé zemědělské produkty spadající do působnosti nařízení o společné organizaci trhů v množstvích odpovídajících průměrným denním množstvím, jež prodal v referenčním roce, a že spotřebitelé mají tyto produkty k dispozici?

Uplatňované předpisy unijního práva

Články 34 a 36 SFEU

Bod 172 odůvodnění, čl. 83 odst. 5 a čl. 90a odst. 3 nařízení o společné organizaci trhů

Uplatňované předpisy vnitrostátního práva

Az árak megállapításáról szóló 1990. évi LXXXVII. törvény veszőhelyzet ideje alatt történő eltérő alkalmazásáról szóló 6/2022. (I. 14.) Korm. rendelet [vládní nařízení č. 6/2022 ze dne 14. ledna 2022, kterým se pro mimořádné situace stanoví výjimky z použití zákona č. LXXXVII z roku 1990 o stanovení cen (dále jen „nařízení o cenách“)]

- 1 Maďarská vláda přijala nařízení o cenách v mimořádné situaci, která vznikla v souvislosti s pandemií covidu-19. Ze znění tohoto nařízení platného od 1. února 2022 vyplývá, že obchodníci byli povinni poskytnout k prodeji šest výrobků uvedených v příloze nařízení o společné organizaci trhů (cukr krystal; hladká

pšeničná mouka; rafinovaný slunečnicový olej; kýty z prasat domácích; kuřecí prsa, kuřecí skelety – páteř, biskup a špičky křidel, jakož i kravské UHT mléko s obsahem tuku 2,8 %; dále jen „první skupina produktů“) za povolenou cenu, která v zásadě nesměla být vyšší než hrubá cena za maloobchodní prodej, která byla uplatňována ke dni 15. října 2021. Kromě toho byli obchodníci povinni uvádět tyto produkty na trh, pokud je uváděli na trh ke dni 15. října 2021, a denně poskytnout k prodeji nejméně průměrné denní množství [prodané] v roce 2021 příslušného dne v týdnu.

- 2 S odvoláním na situaci způsobenou válkou na Ukrajině změnila vláda ode dne 10. listopadu 2022 nařízení o cenách v tom smyslu, že rozšířila jeho působnost na další dva produkty (čerstvá vejce a konzumní brambory; dále jen „druhá skupina produktů“), přičemž za referenční hodnotu nestanovila průměrné denní množství [prodané obchodníkem], nýbrž průměrné denní množství, které měl obchodník na skladě v referenčním roce (2021 v případě první skupiny produktů a 2022 v případě druhé skupiny).
- 3 Počínaje 12. lednem 2023 (po další novele) měla příslušná ustanovení nařízení o cenách následující znění:
„§ 2.
(1) V případě [první skupiny produktů] je obchodník povinen:
 - a) uvádět na trh produkty, které byly uváděny na trh k 15. říjnu 2021;
 - b) v této souvislosti poskytovat denně k prodeji nejméně průměrné denní množství, jež měl na skladě v roce 2021 příslušného dne v týdnu, a
 - c) zajistit zásoby – v případě nutnosti až do dvojnásobku množství uvedeného v písmeni b) – i to, že budou tyto zásoby nabízeny zákazníkům nepřetržitě v množství postačujícím k pokrytí jejich potřeb, což zabrání nedostatku.“
- 4 Ustanovení § 2/A upravovalo obdobným způsobem druhou skupinu produktů, avšak vycházelo z uvedení na trh ke dni 30. září 2022 a z referenčního roku 2022.
- 5 Nařízení o cenách (§ 3) dále stanovilo, že v případě nesplnění povinnosti poskytnout k prodeji za povolenou cenu nebo zajistit zásoby je orgán příslušný v oblasti ochrany spotřebitelů povinen uložit pokutu ve výši od 50 000 do 3 000 000 forintů (HUF), nebo může nařídit dočasné přerušení činnosti obchodníka (na dobu od jednoho dne do půl roku).
- 6 Nařízení o cenách bylo platné do 31. července 2023.

Stručné shrnutí skutkového stavu a původního řízení

- 7 Během kontroly na místě provedené dne 1. února 2023 v jedné z obchodních prostor obchodníka, který je žalobcem, konstatoval žalovaný orgán, že obchodník

nesplnil u pěti produktů svou povinnost poskytnout denně k prodeji nejméně průměrné denní množství odpovídající tomu, které měl na skladě příslušného dne v týdnu v roce 2021 nebo 2022, čímž porušil § 2 odst. 1 písm. b) a § 2/A odst. 1 písm. b) nařízení o cenách. Žalovaný uložil tedy prostřednictvím svého rozhodnutí společnosti-žalobkyni pokutu v oblasti ochrany spotřebitelů ve výši 2 200 000 HUF (přibližně 5 756 eur) a nařídil jí, aby v prostorách, které byly předmětem kontroly, uváděla na trh výrobky z předmětných skupin v množstvích, jež stanoví nařízení o cenách.

- 8 V souladu s ustanoveními nařízení o cenách vycházel žalovaný orgán při určení výše pokuty z rozsahu skupiny osob dotčených porušením předpisů (dotčená skupina je rozsáhlá), trvání protiprávního jednání (jeho existence je doložena ke dni provedení kontroly na místě), opakování protiprávního jednání (žalobkyni již byla v minulosti uložena pokuta v oblasti ochrany spotřebitelů), ochota žalobkyně spolupracovat (existující) a její hospodářský význam (značný), jakož i z povahy protiprávního jednání (nevratná, bez přeshraničního prvku) a jeho závažnosti (vysoká).
- 9 Proti rozhodnutí žalovaného orgánu podala žalobkyně správní žalobu a navrhuje jeho zrušení.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 10 Žalobkyně je toho názoru, že přijetím právní úpravy v oblasti cen omezují orgány základní práva obchodníků (právo vlastnit majetek, svobodu podnikání, smluvní svobodu). Ustanovení nařízení o cenách jí ukládají značnou dodatečnou zátěž a nařizují jí, aby jednala způsobem, který se naprosto neslučuje s tržním chováním, což znamená, že tyto právní předpisy musí být vykládány tak, aby co nejméně omezovaly výše uvedená práva. Cílem zákonodárce nebylo zavést obecnou povinnost zajistit dodávku/službu, nýbrž uspokojit poptávku ze strany spotřebitelů, jak uvedla vláda: „nikdo se nesmí vrátit domů s prázdným košíkem“. Žalobkyně tento cíl zcela splnila: množství předmětných produktů, jež měla k dispozici, bylo stejné či vyšší než průměrné množství, jež bylo prodáno příslušného dne v týdnu v roce 2021 nebo 2022. Poptávku ze strany spotřebitelů plně uspokojila, a dokonce jí zbyly konečné zásoby těchto produktů. Protiprávní jednání by mohlo být konstatováno pouze v případě, že by bylo prokázáno, že neuspokojila poptávku ze strany spotřebitelů, což poškodilo jejich zájmy. Názor, který žalobkyně zastává, přijaly i jiné orgány při předchozích kontrolách.
- 11 Žalobkyně dále tvrdí, že v referenčních letech byl rozsah jejích zásob ovlivněn různými náhodnými okolnostmi, jež nezávisely na poptávce ze strany zákazníků (výprodeje, sezónní výkyvy, omezování zásob atd.), a že sklad v jejích obchodních prostorách měl omezenou kapacitu, takže povinnost zajištění zásob by ohrozila možnost dodat spotřebitelům jiné produkty. Požadovaný objem zásob byl ostatně k dispozici v síti supermarketů.

- 12 Žalovaný tvrdí, že nařízení o cenách musí být vykládáno doslovně: pokud nebyla v obchodních prostorách k dispozici množství, jež jsou stanovena zmíněným nařízením, nebyla splněna povinnost, kterou toto nařízení stanoví. Odpovědnost obchodníka je objektivní a musí na něj být uplatněn právní následek (pokuta), a to bez ohledu na zavinění. Cílem, jež sledoval autor nařízení o cenách [jak potvrdil rovněž Kúria (Nejvyšší soud, Maďarsko)], je chránit majetkové zájmy rodin a zajistit nepřetržité dodávky zboží, jakož i to, že předmětné produkty budou spotřebitelům k dispozici v rozsahu běžných zásob.

Stručný popis odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 13 Co se týče první předběžné otázky, předkládající soud vychází z předpokladu, že společná zemědělská politika (SZP) spadá do sdílené pravomoci Unie a členských států. Existuje-li nařízení, kterým se stanoví společná organizace trhu v určitém odvětví, nesmějí členské státy přijmout jakákoli opatření, jež by byla v rozporu s touto organizací nebo se od ní odchylovala. Naproti tomu členské státy mohou v zásadě i nadále přijímat určitá opatření, která nejsou stanovena v nařízení o společné organizaci trhů, s výhradou toho, že tato opatření nemohou představovat odchylku od uvedeného nařízení nebo zásah do něj či bránit v jeho řádném fungování.
- 14 Vnitrostátní právní úprava zpochybněná v původním řízení, která v případě maloobchodního prodeje některých produktů spadajících do působnosti nařízení o společné organizaci trhů ukládá povinnost poskytnout k prodeji určitá množství, a to výhradně za pevnou povolenou cenu, může být v rozporu s nařízením o společné organizaci trhů, jelikož takové opatření je v rozporu se zásadou volné tvorby cen zemědělských produktů působením tržních sil, na níž je toto nařízení založeno.
- 15 Zavedení společné organizace trhů nebrání členským státům v tom, aby uplatňovaly opatření sledující jiný cíl obecného zájmu, než jaký sleduje tato organizace. Taková opatření musí nicméně odpovídat požadavkům kladeným v oblasti proporcionality, vyplývajícím z judikatury Soudního dvora. Přezkum proporcionality musí být prováděn zejména s ohledem na cíle SZP a na řádné fungování společné organizace trhů, což vyžaduje zvážení výše uvedených cílů a cílů sledovaných dotyčnou vnitrostátní právní úpravou, zvláště pak naléhavých důvodů obecného zájmu. Mezi tyto důvody může patřit jak cíl zabránit nepříznivým účinkům nesprávného fungování trhu (brždění inflace), tak i cíl sociální povahy, jímž je zajistit, aby měli obyvatelé přístup k určitým základním potravinám za uměle nastavené nízké ceny. Tyto důvody nesmí být diskriminační, musí splňovat kritérium proporcionality a členské státy musí prokázat jejich nezbytnost.
- 16 Předkládající soud je toho názoru, že ustanovení týkající se rozsahu zásob nespĺňuje kritérium nezbytnosti a proporcionality a nemůže být odůvodněno cílem

obecného zájmu. Je proto v rozporu s bodem 172 odůvodnění a s čl. 83 odst. 5 nařízení o společné organizaci trhů, jakož i s články 34 a 36 SFEU.

- 17 Cílem nařízení o cenách je to, aby mohla být poptávka ze strany spotřebitelů nadále uspokojována i po zavedení povolené ceny, neboť by se mohlo stát, že se obchodníci rozhodnou neuvádět na trh produkty podléhající povoleným cenám, jež by jim způsobily ztráty. Poptávku ze strany spotřebitelů nicméně neodrážejí zásoby, ale to, co spotřebitelé skutečně nakoupili. Není odůvodněné ukládat obchodníkům povinnost udržovat konkrétní rozsah zásob, pokud je poptávka ze strany spotřebitelů uspokojena. Předchozí znění nařízení o cenách, v němž byl stanoven povinný průměrný denní objem prodeje, tento cíl splňovalo a bylo tudíž v souladu s unijním právem.
- 18 Co se týče druhé předběžné otázky, předkládající soud uvádí, že nesplnění povinnosti poskytnutí k prodeji zakládá objektivní odpovědnost: v případě tohoto nesplnění musí být uložena pokuta i v případě, že spotřebitelé neutrpěli žádnou újmu. Předkládající soud nepopírá, že podle čl. 90a odst. 3 nařízení o společné organizaci trhů mohou členské státy uložit správní sankce, avšak uložení pokuty představuje zbytečnou a nepřiměřenou sankci, mají-li spotřebitelé k dispozici požadované produkty za povolenou cenu.