Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 14. října 2021 [1]

Věc C-452/20

PJ
proti
Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana, Ministero dell'Economia e delle Finanze

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie)]

„Řízení o předběžné otázce – Sbližování právních předpisů – Výroba, obchodní úprava a prodej tabákových a souvisejících výrobků – Spolupráce a prosazování – Pravidla pro sankce – Účinné, přiměřené a odrazující sankce – Povinnost prodávajících tabákových výrobků kontrolovat, aby kupující dosáhli věku stanoveného vnitrostátními právními předpisy pro nákup tabákových výrobků – Pozastavení oprávnění k provozu na dobu patnácti dnů"

I. Úvod

1. Předkládající soud žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce žádá Soudní dvůr o vysvětlení proto, aby mohl posoudit soulad pravidel pro sankce za porušení zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým s unijním právem, a konkrétně se zásadou proporcionality. *A priori* se zdá, že tato žádost spadá mezi běžné věci týkající se výkladu unijního práva.

2. V projednávané věci je však třeba zdůraznit zvláštnost, která spočívá ve zdroji zákazu, jehož porušení jsou sankcionována pravidly zpochybněnými ve věci v původním řízení.

3. Ačkoli totiž předkládající soud klade Soudnímu dvoru otázku z hlediska směrnice 2014/40/EU [2], povinnost členských států přijmout opatření k zabránění prodeje tabákových výrobků nezletilým, o kterou jde v projednávané věci, není stanovena v této směrnici, ale v mezinárodní dohodě, jíž jsou členské státy i Unie smluvními stranami.

4. Předběžnou otázkou vznesenou v projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce tedy je, zda a případně na jakém základě omezuje zásada proporcionality prostor pro volné uvážení, který mají členské státy k dispozici, pokud jde o pravidla pro sankce dotčená ve věci v původním řízení.

[1] – Původní jazyk: francouzština.

[2] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 3. dubna 2014 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES (Úř. věst. 2014, L 127, s. 1).

II. Právní rámec

A. FCTC

5. Rámcová úmluva Světové zdravotnické organizace [WHO] o kontrole tabáku, podepsaná v Ženevě dne 21. května 2003 (dále jen „FCTC"), byla schválena jménem Unie rozhodnutím 2004/513/ES [3].

6. Článek 16 odst. 1 a 6 FCTC stanoví:

„1. Každá smluvní strana přijme a zavede účinná legislativní, prováděcí, správní nebo jiná opatření na příslušné vládní úrovni vedoucí k zákazu prodeje tabákových výrobků osobám mladším, než stanovují vnitrostátní právní předpisy, nebo osobám mladším osmnácti let. Tato opatření mohou zahrnovat:

a) požadavek, aby všichni prodejci tabákových výrobků umístili zřetelný a nápadný ukazatel uvnitř prodejního místa o zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým a v případě pochybností požadovali, aby zákazník kupující tabákový výrobek prokázal, že dosáhl stanoveného věku;

b) zákaz prodeje tabákových výrobků jakýmkoli způsobem, který k nim umožňuje volný přístup, jako jsou pulty obchodů;

c) zákaz výroby a prodeje cukrovinek, občerstvení, hraček a dalších předmětů ve tvaru tabákových výrobků, které přitažlivě působí na nezletilé; a

d) zajištění, aby prodejní automaty na tabákové výrobky v jurisdikci dané smluvní strany nebyly přístupné nezletilým a nepodporovaly prodej tabákových výrobků nezletilým.

[...]

6. Každá smluvní strana přijme a zavede účinná legislativní, prováděcí, správní nebo další opatření, včetně sankcí pro prodejce a distributory, k zajištění dodržování závazků obsažených v odstavcích 1 až 5 tohoto článku."

B. Směrnice 2014/40

7. Body 7, 8, 21 a 60 odůvodnění směrnice 2014/40 stanoví:

„(7) Legislativní opatření na úrovni Unie je rovněž nezbytné k provedení [FCTC], jejímiž ustanoveními jsou Unie a její členské státy vázány. Zvláště důležitá jsou ustanovení [FCTC] o regulaci složení tabákových výrobků, regulaci zveřejnění informací o tabákových výrobcích, balení a značení tabákových výrobků, reklamě a nezákonném obchodu s tabákovými výrobky. Strany [FCTC], včetně Unie a jejích členských států přijaly na různých konferencích na základě obecné dohody soubor pokynů, jež slouží k provádění ustanovení [FCTC].

[3] – Rozhodnutí Rady ze dne 2. června 2004 o uzavření Rámcové úmluvy WHO o kontrole tabáku (Úř. věst. 2004, L 213, s. 8).

(8) V souladu s čl. 114 odst. 3 [SFEU] by za základ legislativních návrhů měla být považována vysoká úroveň ochrany zdraví, přičemž je třeba věnovat pozornost zejména novému vývoji založenému na vědeckých poznatcích. Tabákové výrobky nejsou běžným zbožím a vzhledem k obzvláště škodlivým účinkům tabáku na lidské zdraví by měl být dán ochraně zdraví v této souvislosti velký význam, zejména s cílem omezit rozšíření kuřáctví mezi mladými lidmi.

[...]

(21) V souladu s účely této směrnice, totiž usnadnění hladkého fungování vnitřního trhu s tabákem a souvisejícími výrobky, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany zdraví, zejména v případě mladých lidí, a v souladu s doporučením 2003/54/ES [4] by měly být členské státy podporovány v tom, aby prodeji těchto výrobků dětem a dospívajícím bránily přijímáním vhodných opatření, která stanoví věkové hranice a vymáhají jejich dodržování.

[...]

(60) Jelikož cílů této směrnice, totiž sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků, nemůže být dosaženo uspokojivě členskými státy, ale spíše jich, z důvodu jejich rozsahu a účinků, může být lépe dosaženo na úrovni Unie, může Unie přijmout opatření v souladu se zásadou subsidiarity stanovenou v článku 5 [SEU]. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné pro dosažení těchto cílů,".

8. Článek 1 této směrnice stanoví:

„Cílem této směrnice je sblížit právní a správní předpisy členských států týkající se:

a) složek a emisí tabákových výrobků a příslušných povinností oznamovaní, včetně maximálních úrovní emisí dehtu, nikotinu a oxidu uhelnatého v cigaretách;

b) některých aspektů označování a balení tabákových výrobků včetně zdravotních varování, která musí být uvedena na jednotkových baleních tabákových výrobků a jakémkoliv vnějším balení, jakož i opatření týkajících se sledovatelnosti a bezpečnostních prvků, které se použijí na tabákové výrobky v zájmu zajištění jejich souladu s touto směrnicí;

c) zákazu uvádět na trh tabákové výrobky pro orální užití;

d) přeshraničního prodeje tabákových výrobků na dálku;

e) povinnost oznámit nové tabákové výrobky;

f) uvádění na trh a označování některých výrobků souvisejících s tabákovými výrobky, zejména elektronických cigaret a náhradních náplní a bylinných výrobků ke kouření;

4 – Doporučení Rady ze dne 2. prosince 2002 o prevenci užívání tabáku a iniciativách k posílení boje proti tabáku (Úř. věst. 2003, L 22, s. 31).

aby bylo usnadněno hladké fungování vnitřního trhu s tabákovými a souvisejícími výrobky, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví zejména v případě mladých lidí, a aby byly splněny povinnosti Unie podle [FCTC].“

9. Článek 23 odst. 3 uvedené směrnice stanoví:

„Členské státy stanoví pravidla pro sankce za porušení vnitrostátních právních předpisů přijatých na základě této směrnice a přijmou veškerá opatření nezbytná k zajištění jejich prosazování. Stanovené sankce musí být účinné, přiměřené a odrazující. Veškeré peněžité správní sankce, které mohou být uloženy za záměrné porušení předpisů, mohou vyrovnávat hospodářské výhody získané tímto porušením.“

C. Italské právo

10. Článek 25 druhý pododstavec regio decreto n. 2316 – Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (královské nařízení č. 2316 o schválení konsolidovaného znění zákonů o ochraně a podpoře mateřství a dětí)[5] ze dne 24. prosince 1934, ve znění čl. 24 odst. 3 decreto legislativo n. 6 Recepimento della direttiva 2014/40/UE sul ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative alla lavorazione, alla presentazione e alla vendita dei prodotti del tabacco e dei prodotti correlati e che abroga la direttiva 2001/37/CE (legislativní nařízení č. 6, kterým se provádí směrnice 2014/40)[6] ze dne 12. ledna 2016 (dále jen „napadené vnitrostátní ustanovení“), stanoví:

„Každému, kdo prodává tabákové výrobky, elektronické cigarety nebo náhradní náplně s obsahem nikotinu nebo tabákové výrobky nové generace je povinen si vyžádat od kupujícího doklad totožnosti při jeho nákupu, ledaže je zjevné, že je zletilou osobou.

Každému, kdo prodává nebo podává tabákové výrobky, elektronické cigarety nebo náhradní náplně s obsahem nikotinu nebo tabákové výrobky nové generace nezletilým osobám ve věku do osmnácti let, bude uložena peněžitá správní sankce ve výši od 500 do 3 000 eur a oprávnění k výkonu činnosti bude na patnáct dní pozastaveno. Je-li jednání spácháno vícekrát, bude uložena peněžitá správní sankce od 1 000 do 8 000 eur a oprávnění k výkonu činnosti bude odňato.“

III. Skutkový stav v původním řízení, řízení a předběžná otázka

11. Navrhovatel v původním řízení je držitelem oprávnění k provozu baru s prodejnou tabáku, které jej opravňuje k prodeji tabákových výrobků, které v Itálii podléhají státnímu monopolu.

12. V únoru 2016 celní úřad během kontroly zjistil, že navrhovatel v původním řízení prodal cigarety nezletilé osobě.

13. Na základě napadeného vnitrostátního ustanovení celní úřad uložil navrhovateli v původním řízení pokutu ve výši 1 000 eur a doplňkovou správní sankci spočívající v pozastavení oprávnění k provozu baru s prodejnou tabáku na dobu patnácti dní.

[5] – GURI č. 47, ze dne 25. února 1935, s. 811.

[6] – GURI č. 13, ze dne 18. ledna 2016, s. 102.

14. Navrhovatel v původním řízení zaplatil bez jakýchkoliv výhrad pokutu, která mu byla uložena. Naproti tomu napadl doplňkovou správní sankci, kterou mu bylo pozastaveno oprávnění k provozu baru s prodejnou tabáku, u Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (krajský správní soud v Toskánsku, Itálie).

15. Navrhovatel v původním řízení zejména tvrdil, že pozastavení jeho oprávnění k provozu bylo nadměrné a nepřiměřené, protože tato sankce mu byla uložena po jediném protiprávním jednání, kterého se dopustil poprvé.

16. Měl za to, že napadené vnitrostátní ustanovení je neslučitelné se směrnicí 2014/40, a z tohoto důvodu požádal Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (krajský správní soud v Toskánsku), aby položil Soudnímu dvoru předběžnou otázku.

17. Rozsudkem ze dne 27. listopadu 2018 tento soud žalobu navrhovatele v původním řízení zamítl, když zejména rozhodl, že výklad bodu 8 odůvodnění a čl. 23 odst. 3 směrnice 2014/40 neumožňoval mít za to, že vnitrostátní právní úprava byla neslučitelná s unijním právem.

18. Navrhovatel v původním řízení podal proti tomuto rozsudku opravný prostředek ke Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie). Zejména znovu tvrdil, že právní úprava dotčená v původním řízení je neslučitelná se směrnicí 2014/40. Konkrétně tvrdil, že tato právní úprava upřednostňuje zásadu obezřetnosti k zaručení práva nezletilých osob na zdraví, což vede k porušení zásady proporcionality.

19. Podle navrhovatele v původním řízení italský zákonodárce stanovil sankce překračující pouhé vyrovnání finanční výhody získané prodejem tabákových výrobků nezletilým osobám. Cílem těchto sankcí je zajistit nejvyšší možnou úroveň ochrany lidského zdraví na úkor hospodářských zájmů obchodníků. Italský zákonodárce tím narušil rovnováhu mezi jednotlivými základními právy zaručenými unijním právem.

20. V tomto ohledu má předkládající soud za to, že body 8 a 21 odůvodnění i čl. 1 poslední pododstavec směrnice 2014/40 dávají přednost ochraně lidského zdraví, zejména zdraví mladých lidí, před právem hospodářských subjektů vykonávat podnikatelskou činnost.

21. Podle tohoto soudu je třeba při posuzování přiměřenosti sankcí dotčených v původním řízení zohlednit přednost, kterou směrnice 2014/40 přiznává ochraně zdraví mladých lidí. Tato přednost umožňuje konkretizovat a vymezit zásadu proporcionality.

22. Tento soud má rovněž za to, že v rámci vážení zájmu na ochraně zdraví mladých lidí na straně jedné s právem hospodářských subjektů vykonávat obchodní činnost spočívající v prodeji tabákových výrobků na straně druhé ponechává čl. 23 odst. 3 směrnice 2014/40 na členských státech, aby stanovily pravidla pro sankce s cílem zakázat užívání tabáku nezletilými osobami. Toto ustanovení vyžaduje pouze, aby tyto sankce byly účinné, přiměřené a odrazující. Kromě toho, i když uvedené ustanovení stanoví, že uložené finanční sankce mohou vyrovnávat finanční výhodu získanou porušením, nic to nemění na tom, že unijní normotvůrce nevyloučil možnost uložení jiných než peněžitých správních sankcí. Tudíž je třeba mít za to, že čl. 23 odst. 3 směrnice 2014/40 stanoví demonstrativně možnost vyrovnat peněžitými sankcemi hospodářskou výhodu získanou prodejem tabákových výrobků.

23. V této souvislosti se předkládající soud domnívá, že italský zákonodárce tím, že stanovil pozastavení oprávnění k provozu umožňujících hospodářským subjektům prodávat tabákové výrobky, dal v souladu s požadavky směrnice 2014/40 přednost ochraně lidského zdraví před právem hospodářských subjektů prodávat tabákové výrobky. Zdůrazňuje, že s ohledem na přednost ochrany zdraví mladých lidí a na nezbytnost, aby sankce byly odrazující k zajištění účinnosti této ochrany, jsou finanční ztráty podnikatelů odůvodněné a přiměřené a sankce dotčená v původním řízení je odrazující a účinná.

24. Pokud jde o dobu, po kterou může být oprávnění k provozu pozastaveno, předkládající soud uvádí, že podle italského práva lze za určitých podmínek maximální dobu trvání tohoto pozastavení prodloužit až na šest měsíců.

25. V této souvislosti se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodnutím ze dne 5. srpna 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 23. září 2020, rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Porušuje čl. 25 druhý pododstavec [královského nařízení č. 2316 ze dne 24. prosince 1934], ve znění [napadeného vnitrostátního ustanovení] – v části, ve které stanoví, že ‚[k]aždému, kdo prodává nebo podává tabákové výrobky nebo elektronické cigarety nebo náhradní náplně s obsahem nikotinu nebo tabákové výrobky nové generace nezletilým osobám ve věku do 18 let, bude uložena peněžitá správní sankce ve výši od 500 do 3 000 eur a oprávnění k výkonu činnosti bude na patnáct dní pozastaveno' – unijní zásady proporcionality a obezřetnosti vyplývající z článku 5 SEU, čl. 23 odst. 3 směrnice [2014/40], jakož i z bodů 21 a 60 odůvodnění [této směrnice], když upřednostňuje zásadu předběžné opatrnosti, aniž by ji zmírňoval zásadou proporcionality, a tím nepřiměřeně obětuje zájmy hospodářských subjektů ve prospěch ochrany práva na zdraví, čímž nezaručuje správnou rovnováhu mezi různými základními právy, navíc prostřednictvím sankce, která v rozporu s bodem 8 odůvodnění [uvedené směrnice] účinně nesleduje cíl odrazování od šíření kouření mezi mladými lidmi?"

26. Navrhovatel v původním řízení, italská a maďarská vláda, jakož i Evropská komise předložili vyjádření. Jednání se nekonalo.

IV. Analýza

27. Podstatou jediné otázky předkládajícího soudu je, zda zásada proporcionality uvedená v článku 5 SEU a konkretizovaná v čl. 23 odst. 3 směrnice 2014/40, jakož i zásada obezřetnosti, brání vnitrostátnímu ustanovení, které v případě prvního porušení zákazu prodávat tabákové výrobky nezletilým osobám stanoví kromě uložení správní pokuty pozastavení oprávnění k provozu hospodářského subjektu, který porušil tento zákaz prodeje těchto výrobků, po dobu patnácti dnů.

28. Za účelem zodpovězení této otázky je třeba nejprve posoudit, zda se na situaci dotčenou ve věci v původním řízení vztahují obě zásady, na které předkládající soud odkazuje. Jak vyplývá z písemných vyjádření zúčastněných, použitelnost těchto zásad na situaci dotčenou v projednávané věci není zjevná.

A. K použitelnosti zásad proporcionality a obezřetnosti

1. Zásada proporcionality

29. Předkládající soud, který žádá Soudní dvůr o vysvětlení týkající se zásady proporcionality, uvádí, že tato zásada je uvedena v článku 5 SEU a v čl. 23 odst. 3 směrnice 2014/40.

30. Proto je třeba nejprve posoudit, zda se článek 5 SEU a čl. 23 odst. 3 směrnice 2014/40 jako ustanovení, které konkretizuje zásadu proporcionality, vztahují na takovou situaci, jako je situace dotčená v původním řízení. Pokud tomu tak není, je třeba poté posoudit, zda napadené vnitrostátní ustanovení provádí unijní právo. Zásada proporcionality je totiž obecnou zásadou unijního práva, která musí být respektována vnitrostátní právní úpravou, jež spadá do působnosti unijního práva nebo jej uplatňuje[7]; kromě toho Listina základních práv Evropské unie (dále jen „Listina"), která tuto zásadu rovněž uvádí, se použije pouze v rámci uplatňování unijního práva.

a) K použitelnosti článku 5 SEU

31. Zásada proporcionality je stanovena v čl. 5 odst. 4 SEU. Podle prvního pododstavce tohoto ustanovení na základě zásady proporcionality obsah ani forma činnosti Unie nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv. Druhý pododstavec uvedeného ustanovení se týká orgánů Unie a ukládá jim řídit se zásadou proporcionality, jestliže jednají v mezích svých pravomocí. Článek 5 odst. 4 SEU se tedy vztahuje na činnosti orgánů Unie.

32. V projednávané věci navrhovatel v původním řízení zpochybňuje vnitrostátní ustanovení obsažené v královském nařízení přijatém italským zákonodárcem, které stanoví sankce ukládané vnitrostátním celním úřadem. Situace dotčená v původním řízení se tedy nevztahuje k činnosti orgánů Unie, a v důsledku toho se čl. 5 odst. 4 SEU v projednávané věci nepoužije[8].

33. Na předběžnou otázku tedy není třeba odpovídat v rozsahu, v němž se týká výkladu čl. 5 odst. 4 SEU.

b) K použitelnosti čl. 23 odst. 3 směrnice 2014/40

1) Přednesení problému

34. Článek 23 odst. 3 směrnice 2014/40 stanoví, že členské státy stanoví pravidla pro sankce za porušení vnitrostátních právních předpisů přijatých na základě této směrnice.

35. Směrnice 2014/40 však neukládá členským státům povinnost přijmout opatření s cílem zabránit prodeji tabákových výrobků nezletilým osobám mladším osmnácti let. Tato směrnice neukládá prodávajícím tabákových výrobků žádnou obecnou povinnost kontrolovat, že kupující dosáhli věku stanoveného vnitrostátními právními předpisy pro nákup těchto výrobků.

7 – Rozsudek ze dne 4. října 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, bod 40).

8 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 25. července 2018, TTL (C-553/16, EU:C:2018:604, body 33 a 35), a usnesení ze dne 13. února 2020, MAK TURS (C-376/19, nezveřejněné, EU:C:2020:99, body 18 a 19).

36. Neexistence takové povinnosti ve směrnici 2014/40 je dána rozsahem harmonizace provedené touto směrnicí. Jak uvedl Soudní dvůr, z obecné systematiky uvedené směrnice vyplývá, že neprovádí úplnou harmonizaci, zejména v oblasti prodeje tabákových a souvisejících výrobků [9]. Bod 48 odůvodnění téže směrnice uvádí, že tato směrnice neharmonizuje pravidla pro úpravy prodeje či reklamy na vnitrostátní úrovni, ani nezavádí věkovou hranici pro elektronické cigarety či náhradní náplně. Tento bod odůvodnění rovněž uvádí, že členské státy mohou tyto otázky v rámci vlastní jurisdikce volně regulovat a jsou vyzváni, aby tak učinily.

37. Ačkoli povinnost přijmout opatření k zabránění prodeje tabákových výrobků nezletilým osobám není stanovena ve směrnici 2014/40, tuto povinnost přesto členské státy mají. Tato povinnost je totiž obsažena ve FCTC, smíšené dohodě uzavřené, podepsané a ratifikované všemi členskými státy a schválené samotnou Unií [10]. Článek 16 odst. 1 FCTC vyžaduje, aby všechny strany této rámcové úmluvy přijaly a uplatňovaly opatření vedoucí k zákazu prodeje tabákových výrobků osobám mladším, než stanovují vnitrostátní právní předpisy, nebo osobám mladším osmnácti let.

38. Proto, aby se čl. 23 odst. 3 směrnice 2014/40 vztahoval na situaci dotčenou v původním řízení, je tedy třeba mít za to, že pokud členský stát Unie stanoví zákaz prodeje tabákových výrobků nezletilým osobám, uložený čl. 16 odst. 1 FCTC, tento zákaz vyplývá z vnitrostátního ustanovení přijatého „na základě [této] směrnice".

2) Stanoviska zúčastněných

39. Navrhovatel v původním řízení, italská vláda a Komise mají za to, že čl. 23 odst. 3 směrnice 2014/40 se vztahuje na situaci dotčenou v původním řízení.

40. Podle navrhovatele v původním řízení unijní právo pouze ukládá členským státům povinnost stanovit věkové hranice pro užívání tabáku a vymáhat jejich dodržování. Na podporu tohoto tvrzení se dovolává zejména článku 1 a bodu 21 odůvodnění směrnice 2014/40.

41. Naproti tomu italská vláda s odkazem na bod 48 odůvodnění směrnice 2014/40 tvrdí, že tato směrnice neupravuje prodej tabáku nezletilým osobám. Podle této vlády však rozsah harmonizace provedené touto směrnicí nebrání tomu, aby vnitrostátní ustanovení, které stanoví použitelnou pokutu, bylo posuzováno s ohledem na čl. 23 odst. 3 uvedené směrnice. Uvedená vláda se totiž v návrhu odpovědi na předloženou otázku dovolává tohoto posledně uvedeného ustanovení, jakož i článku 5 SEU.

42. Komise jednoznačně uvádí, že neexistence harmonizačních opatření týkajících se zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým osobám ve směrnici 2014/40 nebrání posouzení, zda je respektován čl. 23 odst. 3 této směrnice, a to nejen, pokud jde o opatření, jejichž cílem je sankcionovat porušení specifických povinností stanovených touto směrnicí, ale i ve vztahu ke všem ostatním opatřením přijatým členskými státy s cílem dosáhnout cílů uvedené směrnice a uplatňovat unijní právo. Komise v tomto ohledu zdůrazňuje, že směrnice 2014/40 odkazuje přímo na FCTC [11], která v článku 16 ukládá přijetí účinných opatření vedoucích k zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým osobám. Existuje tedy funkční souvislost mezi čl. 23 odst. 3

[9] – Rozsudek ze dne 4. května 2016, Philip Morris Brands a další (C-547/14, EU:C:2016:325, bod 77).

[10] – Viz bod 7 první věta odůvodnění směrnice 2014/40. Ke kvalifikaci FCTC jako smíšené dohody, viz rovněž Klamert, M., „Public Health Policy", v Koffman, H. C. H., Rowe, G. C., a Türk, A. H. (ed.), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, Oxford University Press, Oxford, 2012, s. 422.

[11] – Viz bod 7 odůvodnění směrnice 2014/40.

směrnice 2014/40, který vymezuje zásady, které musí dodržovat sankce přijaté členskými státy za účelem provedení cílů této směrnice, a sankcemi stanovenými dotčenými vnitrostátními právními předpisy v případě nedodržení zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým osobám.

3) Posouzení

43. Zajisté je pravda, že napadené vnitrostátní ustanovení, které stanoví sankci za porušení jiného vnitrostátního ustanovení zakazujícího prodej tabákových výrobků nezletilým osobám, je uvedeno v italském právním předpisu, jehož nadpis svědčí o tom, že se tento předpis týká provedení směrnice 2014/40. V tomto ohledu je třeba rovněž poznamenat, že čl. 29 odst. 2 této směrnice stanoví, že prováděcí předpisy přijaté členskými státy musí obsahovat odkaz na uvedenou směrnici. To může *a priori* naznačovat, že zákaz prodeje tabákových výrobků nezletilým osobám vyplývá z vnitrostátního ustanovení přijatého na základě směrnice 2014/40, takže by se ve vztahu k této sankci měl použít i čl. 23 odst. 3 této směrnice.

44. Zaprvé je však potřeba uvést, že článek 29 směrnice 2014/40 rozlišuje mezi vnitrostátními předpisy, které členský stát přijal za účelem dosažení souladu s touto směrnicí [12], a vnitrostátními předpisy přijatými v oblasti upravené uvedenou směrnicí [13]. Harmonizace provedená směrnicí 2014/40 se nevztahuje na všechny aspekty spadající do oblasti, kterou tato směrnice upravuje.

45. Zadruhé, stále v této souvislosti, harmonizace provedená směrnicí 2014/40 nezahrnuje povinnost přijmout opatření s cílem zabránit prodeji tabákových výrobků nezletilým osobám.

46. Bod 20 odůvodnění doporučení 2003/54 zajisté uvádí, že je třeba zajistit soulad opatření obsažených v tomto doporučení se složkami budoucí FCTC. V souladu s touto informací vyzývá článek 1 doporučení 2003/54 k tomu, aby členské státy přijaly opatření, která by zabránila prodeji tabákových výrobků dětem a dospívajícím.

47. Dále bod 7 odůvodnění směrnice 2014/40 naznačuje, že tato směrnice je výsledkem normotvorné činnosti, kterou byla FCTC provedena na úrovni Unie.

48. Kromě toho bod 21 odůvodnění směrnice 2014/40 staví doporučení 2003/54 na stejnou úroveň jako účel uvedené směrnice, totiž usnadnění hladkého fungování vnitřního trhu s tabákem a souvisejícími výrobky, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany zdraví, zejména v případě mladých lidí. Kromě toho stanoví, že členské státy by měly být podporovány v tom, aby prodeji těchto výrobků dětem a dospívajícím bránily přijímáním vhodných opatření, která stanoví věkové hranice a vymáhají jejich dodržování.

49. V témž ohledu bod 48 odůvodnění směrnice 2014/40 potvrzuje, že tato směrnice neharmonizuje pravidla pro úpravy prodeje či reklamy na vnitrostátní úrovni, ani nezavádí věkovou hranici pro elektronické cigarety či náhradní náplně. Tento bod odůvodnění rovněž uvádí, že členské státy mohou tyto otázky v rámci vlastní jurisdikce volně regulovat a jsou vyzvány, aby tak učinily. V žádném případě však nenaznačuje, že by směrnice 2014/40 omezovala prostor pro volné uvážení, který mají členské státy k dispozici.

[12] – Viz článek 29 odst. 1 a 2 směrnice 2014/40.

[13] – Viz článek 29 odst. 3 směrnice 2014/40, který stanoví, že členské státy sdělí Komisi znění hlavních ustanovení vnitrostátních právních předpisů, které přijmou v oblasti působnosti této směrnice.

50. Konečně, na základě stejné logiky článek 1 směrnice 2014/40 vyjasňuje, že cílem této směrnice je sblížit právní a správní předpisy členských států, aby bylo usnadněno hladké fungování vnitřního trhu s tabákovými a souvisejícími výrobky, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví zejména v případě mladých lidí, a aby byly splněny povinnosti Unie podle FCTC.

51. Podpora poskytnutá členským státům v bodech 21 a 48 odůvodnění směrnice 2014/40 se však ve směrnici neodrazila v ustanovení, které by ukládalo takovou povinnost, jako je povinnost obsažená v čl. 16 odst. 1 FCTC [14]. Obecná povinnost přijmout opatření, která by zabránila prodeji tabákových výrobků nezletilým osobám, tak chybí. Z hlediska oblastí, na které se vztahuje harmonizace provedená směrnicí 2014/40, je nesporné, že jediná oblast, která se blíží oblasti uvedené v čl. 16 odst. 1 FCTC, je oblast uvedená v čl. 1 písm. d) a v článku 18 této směrnice a týká se přeshraničního prodeje tabákových výrobků na dálku. V souladu s čl. 18 odst. 4 uvedené směrnice musí být maloobchodní prodejci provozující přeshraniční prodej na dálku vybaveni systémem ověřování věku, který v okamžiku prodeje ověří, že kupující spotřebitel splňuje požadavek minimálního věku stanovený podle vnitrostátního práva členského státu určení.

52. Kromě toho, i když článek 18 směrnice 2014/40 upravuje oblast, která se blíží oblasti uvedené v článku 16 FCTC, její *ratio legis* je zcela odlišné. Tento rozdíl může být do určité míry vysvětlen rozsahem harmonizace provedené unijním normotvůrcem prostřednictvím této směrnice, která se netýká oblasti, na kterou cílí FCTC. Pokud jde totiž o přeshraniční prodej tabákových výrobků na dálku uvedený v článku 18 směrnice 2014/40, Komise během přípravných prací tvrdila, že je téměř nemožné, aby členský stát reguloval prodej tabáku on-line, zejména pokud jde o minimální věkovou hranici pro nákup tabákových výrobků, pokud tyto transakce nejsou regulovány v jiných členských státech [15]. Naproti tomu, podle právní nauky jsou opatření stanovená v článku 16 FCTC primárně vnitrostátní a jasně neodůvodňují existenci mezinárodní smlouvy [16]. *A fortiori* lze namítnout, že tato opatření neodůvodňují ani zásah unijního normotvůrce.

53. Zatřetí, ačkoli směrnice 2014/40 neobsahuje ustanovení, které by přebíralo obsah čl. 16 odst. 1 FCTC, tato rámcová úmluva naproti tomu obsahuje ustanovení, které je obdobné ustanovení čl. 23 odst. 3 směrnice 2014/40, a sice čl. 16 odst. 6 této úmluvy. Toto posledně uvedené ustanovení je stručnější než ustanovení směrnice 2014/40. Z toho vyplývá, že sankce stanovené k zajištění dodržování povinnosti zabránit prodeji tabákových výrobků dětem a dospívajícím musí být „účinné".

54. Členské státy přistoupily k FCTC dlouho před datem provedení směrnice 2014/40. Před tímto datem musely být sankce za porušení vnitrostátního ustanovení upravujícího zákaz prodeje tabákových výrobků nezletilým osobám určeny s ohledem na čl. 16 odst. 6 této rámcové úmluvy. Tak je tomu i po provedení směrnice 2014/40.

55. Začtvrté vzhledem k tomu, že ustanovení FCTC jsou závazná nejen pro členské státy, ale i pro Unii, představuje tato úmluva smíšenou dohodu: tato ustanovení jsou nedílnou součástí unijního práva. Je zřejmé, že v projednávané věci se jedná o ustanovení týkající se aspektů, které mají vliv na fungování vnitřního trhu, a která tedy spadají do pravomoci Unie. Dodržování ustanovení FCTC

[14] – Viz bod 35 tohoto stanoviska.

[15] – Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků [COM(2012) 788 final].

[16] – Burci, G. L., *La convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac*, United Nations Audiovisual Library of International Law, legal.un.org/avl/, s. 4. Tento autor uvádí dva důvody, které mohou vysvětlovat zájem mezinárodní smlouvy, a sice že zavedení opatření jako mezinárodních závazků umožnilo zaprvé ochranu států před tlakem tabákového průmyslu a zadruhé posílení pravomoci ministrů zdravotnictví tím, že jim bylo umožněno se těchto závazků dovolávat.

a zavedení opatření, která mají zabránit prodeji tabákových výrobků nezletilým mladším osmnácti let, tedy vyplývá z mezinárodního závazku zavedeného do unijního právního řádu. Provádění FCTC lze proto považovat za provádění unijního práva, aniž s sebou nutně nese nezbytnost přijmout ustanovení k provedení směrnice 2014/40.

56. Tato úvaha není zpochybněna argumentem Komise, podle kterého se čl. 23 odst. 3 směrnice 2014/40 vztahuje na situaci dotčenou v původním řízení z toho důvodu, že existuje funkční souvislost mezi tímto ustanovením a sankcemi stanovenými napadeným vnitrostátním ustanovením.

57. Argument Komise je v podstatě založen na údajné paralele mezi cíli sledovanými směrnicí 2014/40 a cíli sledovanými napadeným vnitrostátním ustanovením, když vychází z rozsudku Siragusa [17], na který Komise odkazuje. Podle tohoto rozsudku je třeba za účelem určení, zda vnitrostátní právní úprava spadá pod uplatňování unijního práva ve smyslu článku 51 Listiny, mimo jiné skutečnosti posoudit, zda je jejím účelem provést ustanovení unijního práva, charakter této právní úpravy a zda nesleduje jiné cíle, než ty cíle, které jsou pokryty unijním právem. Vzhledem k těmto skutečnostem je přitom třeba podotknout, že napadené vnitrostátní ustanovení je spíše určeno k provedení článku 16 FCTC, který je jako ustanovení dohody uzavřené Unií nedílnou součástí unijního právního řádu.

c) K použitelnosti zásady proporcionality jako obecné zásady unijního práva

58. Ačkoli se čl. 23 odst. 3 směrnice 2014/40 nevztahuje na situaci dotčenou v původním řízení, zásada proporcionality se na tuto situaci použije jako obecná zásada unijního práva.

59. Zásada proporcionality, která členským státům ukládá, aby přijímaly opatření, která jsou přiměřená k dosažení sledovaných cílů a nejdou nad rámec toho, co je nezbytné k jejich dosažení, musí být respektována vnitrostátní právní úpravou, která spadá do působnosti unijního práva nebo která toto právo provádí [18]. Mezinárodní dohody uzavřené Unií, jejichž ustanovení tvoří nedílnou součást jejího právního řádu, nejsou v zásadě „neprostupné" pro primární právo, včetně obecných zásad unijního práva [19]. Na základě této logiky, a jelikož FCTC je nedílnou součástí unijního práva, musí tedy provedení této úmluvy respektovat zásadu proporcionality.

60. Kromě toho podle čl. 52 odst. 1 Listiny, při dodržení zásady proporcionality, může být každé omezení výkonu práv a svobod uznaných Listinou zavedeno pouze, pokud je nezbytné a pokud skutečně odpovídá cílům obecného zájmu, které uznává Unie, nebo potřebě ochrany práv a svobod druhého. Pokud jde o jejich proporcionalitu, totéž platí v podstatě pro omezení výkonu práv uznaných Listinou, jež jsou podrobněji upravena ve Smlouvách (čl. 52 odst. 2 Listiny) [20]. V každém případě skutečnost, že omezení výkonu takových práv a svobod má svůj původ v mezinárodním závazku, který je nedílnou součástí unijního práva, nemůže znamenat, že toto omezení nemusí být v souladu se zásadou proporcionality.

[17] – Rozsudek ze dne 6. března 2014 (C-206/13, EU:C:2014:126, bod 25).

[18] – Rozsudek ze dne 4. října 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, bod 40).

[19] – Lenaerts, K., a De Smijter, E., „The European Union as an Actor under International Law", *Yearbook of European Law*, 2000, sv. 19, s. 105.

[20] – Zásada proporcionality má v unijním právu různé zdroje a je různým způsobem vyjádřena jako obecná zásada unijního práva. Tato zásada zejména zaručuje nerušený výkon základních svobod vnitřního trhu a je uvedena v čl. 49 odst. 3 a v čl. 52 odst. 1 Listiny. V projednávané věci není potřeba rozlišovat mezi těmito zdroji nebo těmito vyjádřeními.

2. Zásada obezřetnosti

61. Komise se domnívá, že zásada obezřetnosti se v projednávané věci nepoužije, jelikož neexistuje žádná nejistota, pokud jde o rizika pro lidské zdraví spojená s prodejem tabákových výrobků nezletilým.

62. V tomto bodě s Komisí souhlasím.

63. Zásada obezřetnosti totiž odůvodňuje, pokud se ukáže, že je nemožné s jistotou určit existenci nebo rozsah údajného rizika z důvodu nedostatečných, nerozhodných nebo nepřesných výsledků provedených studií, přijetí omezujících opatření[21]. Tato zásada se naproti tomu neuplatní v situaci, v níž neexistuje žádná nejistota ohledně existence nebo rozsahu rizika[22].

64. Jak vyplývá z preambule FCTC, strany této úmluvy uznaly, že vědecké důkazy jednoznačně prokázaly, že spotřeba tabáku a expozice tabákovému kouři způsobuje úmrtí, onemocnění a disabilitu. V tomto smyslu, ačkoli podpora uvedená v bodech 21 a 48 odůvodnění směrnice 2014/40 není promítnuta do ustanovení, které by přebíralo obsah čl. 16 odst. 1 FCTC, tato podpora značí, že unijní normotvůrce uznal relevanci těchto důkazů. Nic nenaznačuje, že studie, které vedly k přijetí FCTC a směrnice 2014/40, mají rysy, které by odůvodňovaly použití zásady obezřetnosti.

65. Proto není třeba odpovídat na tento aspekt předběžné otázky v části, v níž se týká výkladu zásady obezřetnosti, a jelikož se tato zásada nevztahuje na situaci dotčenou v původním řízení. Předkládajícímu soudu je tudíž třeba poskytnout vodítka, která mu umožní posoudit soulad napadeného vnitrostátního ustanovení pouze ve vztahu k zásadě proporcionality jako obecné zásadě unijního práva.

B. K věci samé

66. Navrhovatel v původním řízení především tvrdí, že italský zákonodárce napadeným vnitrostátním ustanovením narušil rovnováhu, kterou je třeba nalézt mezi jednotlivými základními právy zaručenými unijním právem.

67. Dále podle jeho názoru toto ustanovení neumožňuje účinně sledovat cíl omezit rozšíření kuřáctví mezi mladými lidmi, protože má za následek nikoli omezení kuřáctví mezi mladými lidmi, ale poškození provozu porušitele.

68. Konečně, systém sankcí stanovený napadeným vnitrostátním ustanovením není v souladu se zásadou proporcionality z důvodu nadměrné přísnosti stanovených sankcí. Cíle omezit kuřáctví mezi mladými lidmi by mohlo být dosaženo méně zatěžujícími a méně přísnými povinnostmi prostřednictvím systému sankcí založeného na účinných mechanismech postupného zvyšování a odstupňování, které by neohrozily hospodářské „přežití" porušitele jako hospodářského subjektu počínaje prvním porušením. Kromě toho další prodejci nejsou vždy schopni s jistotou ověřit věk kupujícího.

[21] – Viz zejména rozsudek ze dne 29. dubna 2010, Solgar Vitamin's France a další (C-446/08, EU:C:2010:233, bod 70).

[22] – V tomto smyslu viz mé stanovisko ve věci Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, bod 69).

69. S ohledem na tvrzení navrhovatele v původním řízení, která jsou tedy základem předběžné otázky, a s přihlédnutím ke skutečnosti, že se čl. 23 odst. 3 směrnice 2014/40 nevztahuje na situaci dotčenou v původním řízení, je třeba tato tvrzení chápat tak, že napadené vnitrostátní ustanovení musí být považováno za omezení výkonu svobody podnikání a případně rovněž vlastnického práva, kterým italský zákonodárce usiluje o dosažení legitimního cíle sledovaného zákazem prodeje tabákových výrobků nezletilým osobám, a to ochrany lidského zdraví, zejména s cílem omezit rozšíření kuřáctví mezi mladými lidmi. V tomto ohledu má předkládající soud za to, že tvrzení navrhovatele v původním řízení týkající se nesouladu napadeného vnitrostátního ustanovení jsou neopodstatněná. Rozhodnutí předkládajícího soudu však nelze napadnout opravným prostředkem, a proto je tento soud povinen podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu unijního práva.

70. Za těchto podmínek je třeba připomenout, že vzhledem k neexistenci harmonizace na úrovni Unie v oblasti použitelných sankcí jsou členské státy oprávněny zvolit sankce, které se jim zdají být přiměřené.

71. Taková pravidla pro sankce za porušení zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým osobám, jako jsou pravidla dotčená v původním řízení, však musí, jak vyplývá z úvah uvedených v bodech 53 a 58 tohoto stanoviska, dodržovat požadavek účinnosti stanovený v čl. 16 odst. 6 FCTC, jakož i zásadu proporcionality [23].

72. Kromě toho, i když je na předkládajícím soudu, který je jediný příslušný k výkladu a uplatňování vnitrostátního práva, aby posoudil, zda je v projednávané věci pozastavení oprávnění k provozu baru s prodejnou tabáku vedle pokuty, která byla uložena, přiměřené k dosažení legitimního cíle sledovaného zákazem prodeje tabákových výrobků nezletilým osobám, a sice ochrany lidského zdraví zejména s cílem omezit rozšíření kuřáctví mezi mladými lidmi, nic to nemění na tom, že Soudní dvůr mu může poskytnout prvky výkladu spadající do unijního práva, které mu umožní určit, zda tomu tak je.

73. V této souvislosti zaprvé, pokud jde o omezení vyplývající z takových pravidel pro sankce za porušení zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým osobám, jako jsou pravidla dotčená v původním řízení, svoboda podnikání a právo na vlastnictví, uvedená v článcích 16 a 17 Listiny, jsou dotčena.

74. Svoboda podnikání a právo na vlastnictví nejsou absolutní. Jakékoli omezení jejich výkonu může být učiněno při dodržení zásady proporcionality pouze tehdy, je-li nezbytné a skutečně odpovídá cílům obecného zájmu uznaným Unií. Cíle ochrany zdraví a omezení rozšíření kuřáctví mezi mladými lidmi jsou nepopiratelně cíli obecného zájmu.

75. V této souvislosti v rozsudku Swedish Match [24] Soudní dvůr posoudil účinky zákazu uvádění tabákových výrobků pro orální užití, které jsou speciálně přitažlivé pro mladé lidi, na trh a jsou uvedeny v článku 8 směrnice 2001/37/ES [25], která předcházela směrnici 2014/40. Podle Soudního dvora nelze na překážku svobodnému výkonu ekonomické činnosti, založené opatřením zákazu, nahlížet ve vztahu ke sledovanému cíli ochrany zdraví jako na nepřiměřený zásah do práva na

[23] – Naproti tomu čl. 23 odst. 3 směrnice 2014/40 se nevztahuje na situaci dotčenou v původním řízení. Skutečnost, že toto ustanovení stanoví, že veškeré peněžité správní sankce, které mohou být uloženy za úmyslné porušení předpisů, mohou vyrovnávat hospodářské výhody získané tímto porušením, tedy přímo neovlivňuje výsledek posouzení souladu napadeného vnitrostátního ustanovení s unijním právem.

[24] – Rozsudek ze dne 14. prosince 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802, bod 74).

[25] – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 5. června 2001 o sbližování právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových výrobků – Prohlášení (Úř. věst. 2001, L 194, s. 26; Zvl. vyd. 15/06, s. 147).

výkon této svobody nebo do vlastnického práva. V rozsudku, který navázal na tuto judikaturní ságu [26], Soudní dvůr rozhodl ohledně obdobného zákazu stanoveného ve směrnici 2014/40, že cíl ochrany zdraví má nesporně větší význam ve srovnání s hospodářskými zájmy, přičemž význam tohoto cíle může odůvodnit i značné negativní hospodářské důsledky. *A fortiori* dočasné pozastavení oprávnění k provozu baru s prodejnou tabáku nelze považovat za nepřiměřený zásah do práva na výkon svobody podnikání nebo do vlastnického práva.

76. Zadruhé, pokud jde o to, zda pozastavení oprávnění k provozu baru s prodejnou tabáku může účinně umožnit dosažení cíle omezení rozšíření kuřáctví mezi mladými lidmi, je třeba uvést, že jak tvrdí italská vláda, finanční sankce uložená samostatně nepředstavuje účinné opatření: pokud by nezletilí věděli, že si v určité provozovně mohou opatřit tabák, přicházeli by tam za tímto účelem, což by vedlo ke značnému nárůstu zisku majitele provozovny, a členský stát by musel vynakládat nepřiměřené zdroje na provádění každodenních kontrol.

77. Zatřetí, pokud jde o tvrzení navrhovatele v původním řízení, kterým kritizuje napadené vnitrostátní ustanovení z důvodu, že není odstupňované a postupně se zvyšující, je zajisté pravda, že zásada proporcionality vyžaduje, aby uložená sankce odpovídala závažnosti protiprávního jednání [27].

78. Požadavek, aby přísnost sankce odpovídala závažnosti dotčeného porušení, však nemůže nutně vést k zákazu pravidel pro sankce, která v případě prvního porušení postrádají odstupňovanou a progresivní povahu. Každé porušení zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým osobám, samostatně, má totiž obecně podobné rysy, a to jak ve vztahu k počtu prodaných výrobků, tak ve vztahu k osobám, kterým jsou tyto výrobky poskytnuty. Za těchto okolností se použití jednotné a standardizované sankce v podobě pozastavení oprávnění k provozu baru s prodejnou tabáku v případě prvního porušení tohoto zákazu nezdá být v rozporu se zásadou proporcionality.

79. Kromě toho podle napadeného vnitrostátního ustanovení je pozastavení oprávnění k provozu umožňujícího dotčenému hospodářskému subjektu prodávat tabákové výrobky v případě prvního porušení vždy na dobu patnácti dnů, na rozdíl od výše pokuty, která se může pohybovat od 500 do 3 000 eur. V rámci napadeného vnitrostátního ustanovení je tedy vztah mezi přísností sankce a závažností dotčeného porušení přinejmenším do určité míry zajištěn pokutou, která doprovází pozastavení oprávnění k provozu baru s prodejnou tabáku.

80. Vzhledem k výše uvedeným úvahám je třeba mít za to, že zásada proporcionality musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání tomu, aby v případě prvního porušení zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým osobám bylo vedle správní pokuty uloženo hospodářskému subjektu, který tento zákaz porušil, rovněž pozastavení jeho oprávnění k provozu po dobu patnácti dnů.

[26] – Rozsudek ze dne 22. listopadu 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938 bod 54).

[27] – Rozsudek ze dne 4. října 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, bod 45).

V. Závěry

81. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji Soudnímu dvoru, aby na předběžnou otázku položenou Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) odpověděl takto:

„Zásada proporcionality musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání tomu, aby v případě prvního porušení zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým osobám bylo vedle správní pokuty uloženo hospodářskému subjektu, který tento zákaz porušil, rovněž pozastavení jeho oprávnění k provozu po dobu patnácti dnů."