Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
MACIEJ SZPUNAR
prednesené 14. októbra 2021 [1]

Vec C-452/20

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

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podala Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Aproximácia právnych predpisov – Výroba, prezentácia a predaj tabakových a súvisiacich výrobkov – Spolupráca a presadzovanie – Systém sankcií – Účinné, primerané a odstrašujúce sankcie – Povinnosť predajcov tabakových výrobkov overiť vek stanovený vnútroštátnou právnou úpravou pre nákup tabakových výrobkov – Automatické pozastavenie výkonu hospodárskej činnosti na dobu pätnástich dní"

I. Úvod

1. Vnútroštátny súd svojím návrhom na začatie prejudiciálneho konania žiada Súdny dvor o objasnenia, ktoré mu umožnia posúdiť súlad sankcií uplatniteľných v prípade porušení zákazu predaja tabakových výrobkov maloletým s právom Únie a konkrétnejšie so zásadou proporcionality. Na prvý pohľad sa zdá, že tento návrh dokonale zapadá do línie klasických vecí týkajúcich sa výkladu práva Únie.

2. V prejednávanej veci však treba poukázať na existenciu zvláštnosti, ktorá spočíva v zdroji zákazu, ktorého porušenia sú sankcionované podľa systému napadnutého v spore vo veci samej.

3. Hoci totiž vnútroštátny súd kladie Súdnemu dvoru otázku z hľadiska smernice 2014/40/EÚ [2], povinnosť členských štátov prijať opatrenia na zabránenie predaju tabakových výrobkov maloletým, o ktorú ide v prejednávanej veci, nie je stanovená v tejto smernici, ale v medzinárodnom dohovore, ktorého zmluvnými stranami sú členské štáty aj Únia.

[1] Jazyk prednesu: francúzština.

[2] Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 3. apríla 2014 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov a o zrušení smernice 2001/37/ES (Ú. v. EÚ L 127, 2014, s. 1).

4. V dôsledku toho prvotnou otázkou, ktorá vzniká v rámci tohto návrhu na začatie prejudiciálneho konania, je otázka, či a prípadne na akom základe zásada proporcionality obmedzuje mieru voľnej úvahy, ktorou disponujú členské štáty, pokiaľ ide o sankcie, ktoré sú predmetom sporu vo veci samej.

II. Právny rámec

A. RDKT

5. Rámcový dohovor Svetovej zdravotníckej organizácie [ďalej len „WHO"] o kontrole tabaku, podpísaný 21. mája 2003 v Ženeve (ďalej len „RDKT"), bol v mene Únie schválený rozhodnutím 2004/513/ES [3].

6. Článok 16 ods. 1 a 6 RDKT uvádza:

„1. Všetky strany prijmú a uplatňujú účinné právne, výkonné a správne alebo iné opatrenia na príslušnej vládnej úrovni na zákaz predaja tabakových výrobkov osobám mladším ako osemnásť rokov alebo mladším, ak je tak určený vek plnoletosti domácim právom. Medzi takéto opatrenia patrí:

a) požiadavka, aby všetci predajcovia tabakových výrobkov umiestnili v predajných priestoroch zreteľné a výrazné oznámenie zákazu predaja tabaku neplnoletým osobám a v prípade pochybností vhodným spôsobom požadovali od každého kupujúceho tabak preukázanie dosiahnutia plnoletosti;

b) zákaz predaja tabakových výrobkov akýmkoľvek spôsobom, pri ktorom sú tieto výrobky priamo prístupné, napríklad z regálov obchodu;

c) zákaz výroby a predaja sladkostí, občerstvenia, hračiek a iných predmetov vo forme tabakových výrobkov, ktoré vyvolávajú záujem neplnoletých osôb;

d) zabezpečenie neprístupnosti cigaretových automatov v ich pôsobnosti pre neplnoleté osoby a nepodporovanie predaja tabakových výrobkov neplnoletým osobám.

…

6. Všetky strany prijmú a uplatňujú účinné právne, výkonné a správne alebo iné opatrenia vrátane sankcií proti predajcom a distributérom s cieľom dodržiavať povinnosti uvedené v odsekoch 1 až 5 tohto článku."

[3] Rozhodnutie Rady z 2. júna 2004 o uzavretí Rámcového dohovoru Svetovej zdravotníckej organizácie o kontrole tabaku (Ú. v. EÚ L 213, 2004, s. 8).

B. Smernica 2014/40

7. Odôvodnenia 7, 8, 21 a 60 smernice 2014/40 uvádzajú:

„(7) Legislatívne opatrenie na úrovni Únie je tiež potrebné na vykonanie [RDKT], ktorého ustanoveniami sú Únia a jej členské štáty viazané. Ustanovenia RDKT o regulácii obsahu tabakových výrobkov, regulácii zverejňovania informácií vo vzťahu k tabakovým výrobkom, balení a označovaní tabakových výrobkov, reklame a nezákonnom obchodovaní s tabakovými výrobkami sú osobitne dôležité. Zmluvné strany RDKT vrátane Únie a jej členských štátov prijali súbor usmernení na vykonávanie ustanovení RDKT na základe konsenzu počas rôznych konferencií.

(8) V súlade s článkom 114 ods. 3 [ZFEÚ] by sa za základ legislatívnych návrhov mala brať vysoká úroveň ochrany zdravia, a najmä by sa mal zohľadniť aktuálny vývoj založený na vedeckých faktoch. Tabakové výrobky nie sú bežné komodity a vzhľadom najmä na škodlivé účinky tabaku na ľudské zdravie by sa mal veľký význam pripisovať ochrane zdravia, predovšetkým zníženiu prevalencie fajčenia u mladých ľudí.

…

(21) V súlade s účelmi tejto smernice, a to hladkým fungovaním vnútorného trhu s tabakom a súvisiacimi výrobkami, pričom sa ako východisko zohľadní vysoká úroveň ochrany zdravia, najmä pokiaľ ide o mladých ľudí, ako aj v súlade s odporúčaním Rady 2003/54/ES[4], by sa mali členské štáty nabádať na to, aby prostredníctvom prijatia vhodných opatrení stanovujúcich a presadzujúcich vekový limit zabránili predaju takýchto výrobkov deťom a dospievajúcim osobám.

…

(60) Keďže ciele tejto smernice, a to aproximáciu zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov nemožno uspokojivo dosiahnuť na úrovni samotných členských štátov, ale z dôvodov ich rozsahu a dôsledkov ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie, môže Únia prijať opatrenia v súlade so zásadou subsidiarity podľa článku 5 [ZEÚ]. V súlade so zásadou proporcionality podľa uvedeného článku táto smernica neprekračuje rámec nevyhnutný na dosiahnutie týchto cieľov.“

8. Článok 1 tejto smernice stanovuje:

„Cieľom tejto smernice je aproximovať zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia členských štátov týkajúce sa:

a) zložiek a emisií tabakových výrobkov a súvisiacich nahlasovacích povinností vrátane maximálnych úrovní emisií dechtu, nikotínu a oxidu uhoľnatého v prípade cigariet;

[4] Odporúčanie Rady z 2. decembra 2002 o prevencii fajčenia a o iniciatívach na zlepšenie kontroly tabaku (Ú. v. ES L 22, 2003, s. 31).

b) určitých aspektov označovania a balenia tabakových výrobkov vrátane zdravotných varovaní, ktoré sa musia uvádzať na jednotlivých baleniach tabakových výrobkov a každom vonkajšom obale, ako aj vysledovateľnosti a bezpečnostných prvkov, ktoré sa uplatňujú na tabakové výrobky v záujme zabezpečenia ich súladu s touto smernicou;

c) zákazu uvádzania tabaku na orálne použitie na trh;

d) cezhraničného predaja tabakových výrobkov na diaľku;

e) povinnosti podať oznámenie o nových kategóriách tabakových výrobkov;

f) uvádzania na trh a označovania určitých výrobkov súvisiacich s tabakovými výrobkami, najmä elektronických cigariet a plniacich fľaštičiek a bylinných výrobkov na fajčenie,

aby sa uľahčilo hladké fungovanie vnútorného trhu s tabakovými a súvisiacimi výrobkami, pričom by sa malo vychádzať z vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia, najmä pokiaľ ide o mladých ľudí, a aby boli splnené záväzky Únie vyplývajúce z [RDKT].“

9. Článok 23 ods. 3 uvedenej smernice stanovuje:

„Členské štáty stanovia pravidlá pre sankcie uplatniteľné na porušenia vnútroštátnych právnych predpisov prijatých podľa tejto smernice a prijmú všetky opatrenia potrebné na zabezpečenie ich presadzovania. Stanovené sankcie sú účinné, primerané a odrádzajúce. Akékoľvek finančné správne sankcie, ktoré môžu byť uložené za zámerné porušenie, môžu vyrovnávať ekonomickú výhodu získanú na základe porušenia.“

C. Talianske právo

10. Článok 25 druhý odsek regio decreto n. 2316. – Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (kráľovský dekrét č. 2316 – konsolidované znenie zákonov o ochrane a pomoci poskytovanej matkám a deťom)[5] z 24. decembra 1934 v znení článku 24 ods. 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 (legislatívny dekrét č. 6, ktorým sa preberá smernica 2014/40)[6] z 12. januára 2016 (ďalej len „sporné vnútroštátne ustanovenie“), stanovuje:

„Každý, kto predáva tabakové výrobky, elektronické cigarety, plniace fľaštičky s obsahom nikotínu alebo nové kategórie tabakových výrobkov, je povinný vyžadovať od kupujúceho, aby pri nákupe predložil doklad totožnosti, pokiaľ nie je zjavné, že kupujúci je plnoletý.

Každému, kto predáva alebo dodáva tabakové výrobky, elektronické cigarety, plniace fľaštičky s obsahom nikotínu alebo nové kategórie tabakových výrobkov osobám mladším ako osemnásť rokov, sa v správnom konaní uloží pokuta vo výške od 500 do 3 000 eur a sankcia spočívajúca v pozastavení oprávnenia na prevádzkovanie na dobu pätnástich dní. Ak k takémuto skutku dôjde opakovane, uvedenej osobe sa uloží pokuta vo výške od 1 000 do 8 000 eur a sankcia spočívajúca v odobratí oprávnenia na prevádzkovanie.“

[5] GURI č. 47 z 25. februára 1935, s. 811.

[6] GURI č. 13 z 18. januára 2016, s. 102.

III. Skutkové okolnosti sporu vo veci samej, konanie a prejudiciálna otázka

11. Žalobca vo veci samej je držiteľom oprávnenia na prevádzkovanie baru s predajom tabakových výrobkov, na základe ktorého má povolenie predávať tabakové výrobky, ktoré v Taliansku podliehajú štátnemu monopolu.

12. Vo februári 2016 colný úrad v rámci svojej kontroly zistil, že žalobca vo veci samej predal cigarety maloletej osobe.

13. Na základe sporného vnútroštátneho ustanovenia colný úrad uložil žalobcovi vo veci samej pokutu vo výške 1 000 eur, ako aj dodatočnú správnu sankciu spočívajúcu v pozastavení jeho oprávnenia na prevádzkovanie baru s predajom tabakových výrobkov na dobu pätnástich dní.

14. Žalobca vo veci samej bez námietok zaplatil pokutu, ktorá mu bola uložená. Na Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Regionálny správny súd pre Toskánsko, Taliansko) však napadol dodatočnú správnu sankciu, ktorou mu bolo pozastavené oprávnenie na prevádzkovanie baru s predajom tabakových výrobkov.

15. Žalobca vo veci samej predovšetkým tvrdil, že pozastavenie jeho oprávnenia na vykonávanie činnosti je neúmerné a neprimerané, lebo táto sankcia mu bola uložená za jediné porušenie, ktorého sa dopustil po prvýkrát.

16. Domnieval sa, že sporné vnútroštátne ustanovenie je nezlučiteľné so smernicou 2014/40, a preto požiadal Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Regionálny správny súd pre Toskánsko), aby položil Súdnemu dvoru prejudiciálnu otázku.

17. Rozsudkom z 27. novembra 2018 tento súd zamietol žalobu podanú žalobcom vo veci samej, pričom sa domnieval, že výklad odôvodnenia 8 a článku 23 ods. 3 smernice 2014/40 neumožňuje konštatovať nezlučiteľnosť vnútroštátnej právnej úpravy s právom Únie.

18. Žalobca vo veci samej podal proti tomuto rozsudku odvolanie na Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko). Okrem iného znova tvrdil, že právna úprava, ktorá je predmetom sporu vo veci samej, je nezlučiteľná so smernicou 2014/40. Konkrétne tvrdil, že táto právna úprava uprednostňuje zásadu obozretnosti s cieľom zaručiť právo maloletých na zdravie, čo vedie k porušeniu zásady proporcionality.

19. Podľa žalobcu vo veci samej taliansky zákonodarca stanovil sankcie, ktoré idú nad rámec samotného vyrovnania finančnej výhody získanej predajom tabakových výrobkov maloletým. Cieľom týchto sankcií je zabezpečiť najvyššiu možnú úroveň ochrany ľudského zdravia na úkor hospodárskych záujmov obchodníkov. Taliansky zákonodarca tým narušil rovnováhu medzi rôznymi základnými právami zaručenými právom Únie.

20. Vnútroštátny súd sa v tejto súvislosti domnieva, že odôvodnenia 8 a 21, ako aj článok 1 posledný odsek smernice 2014/40 povyšujú ochranu ľudského zdravia, najmä zdravia mladých ľudí, nad právo hospodárskych subjektov vykonávať podnikateľskú činnosť.

21. Podľa tohto súdu treba pri preskúmaní primeranosti sankcií, ktoré sú predmetom sporu vo veci samej, zohľadniť nadradenosť, ktorú smernica 2014/40 priznáva ochrane zdravia mladých ľudí. Táto nadradenosť umožňuje konkretizovať a vymedziť zásadu proporcionality.

22. Domnieva sa tiež, že článok 23 ods. 3 smernice 2014/40 ponecháva v rámci vyváženia záujmu ochrany zdravia mladých ľudí na jednej strane a práva hospodárskych subjektov vykonávať obchodnú činnosť spočívajúcu v predaji tabakových výrobkov na druhej strane na členských štátoch, aby určili pravidlá týkajúce sa sankcií, ktorých cieľom je zákaz konzumácie tabaku maloletými. Toto ustanovenie len vyžaduje, aby tieto sankcie boli účinné, primerané a odstrašujúce. Okrem toho, hoci uvedené ustanovenie stanovuje, že uložené finančné sankcie môžu vyrovnávať finančnú výhodu získanú na základe porušenia, nič to nemení na skutočnosti, že normotvorca Únie nevylúčil možnosť uložiť aj iné ako peňažné správne sankcie. Preto sa treba domnievať, že článok 23 ods. 3 smernice 2014/40 demonštratívne uvádza možnosť vyrovnať peňažnými sankciami ekonomickú výhodu získanú predajom tabakových výrobkov.

23. V tomto kontexte sa vnútroštátny súd domnieva, že taliansky zákonodarca tým, že stanovil pozastavenie oprávnení na vykonávanie činnosti, ktoré umožňujú hospodárskym subjektom predávať tabakové výrobky, v súlade s požiadavkami smernice 2014/40 nadradil ochranu ľudského zdravia nad právo hospodárskych subjektov predávať tabakové výrobky. Zdôrazňuje, že s prihliadnutím na prvoradosť ochrany zdravia mladých ľudí a na potrebu stanoviť v záujme účinnosti tejto ochrany odstrašujúce sankcie sú finančné straty podnikateľov odôvodnené a primerané a sankcia, o ktorú ide vo veci samej, je odstrašujúca a účinná.

24. Pokiaľ ide o dobu, na ktorú možno pozastaviť oprávnenie na vykonávanie činnosti, vnútroštátny súd uvádza, že podľa talianskeho práva sa maximálna doba tohto pozastavenia môže predĺžiť až na šesť mesiacov.

25. Za týchto podmienok Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) rozhodnutím z 5. augusta 2020, ktoré bolo doručené Súdnemu dvoru 23. septembra 2020, rozhodla prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Porušuje článok 25 druhý odsek [kráľovského dekrétu č. 2316 z 24. decembra 1934] v znení [sporného vnútroštátneho ustanovenia] – v rozsahu, v akom stanovuje, že ‚každému, kto predáva alebo dodáva tabakové výrobky, elektronické cigarety, plniace fľaštičky s obsahom nikotínu alebo nové kategórie tabakových výrobkov osobám mladším ako osemnásť rokov, sa v správnom konaní uloží pokuta vo výške od 500 do 3 000 eur a sankcia spočívajúca v pozastavení oprávnenia na vykonávanie činnosti na dobu pätnástich dní' – zásady práva Únie týkajúce sa proporcionality a obozretnosti, ako vyplývajú z článku 5 ZEÚ, z článku 23 ods. 3 smernice [2014/40] a z odôvodnení 21 a 60 [tejto smernice], keď uprednostňuje zásadu obozretnosti bez toho, aby ju zmierňoval prostredníctvom zásady proporcionality, čím neprimerane obetuje záujmy hospodárskych subjektov v prospech ochrany práva na zdravie, v dôsledku čoho nezabezpečuje spravodlivú rovnováhu medzi rôznymi základnými právami, navyše prostredníctvom sankcie, ktorá v rozpore s odôvodnením 8 [uvedenej smernice] nesleduje účinným spôsobom cieľ zníženia prevalencie fajčenia u mladých ľudí?“

26. Pripomienky predložili žalobca vo veci samej, talianska a maďarská vláda, ako aj Európska komisia. Vo veci sa nekonalo pojednávanie.

IV. Analýza

27. Vnútroštátny súd sa svojou jedinou otázkou v podstate pýta, či zásada proporcionality, ktorá je uvedená v článku 5 ZEÚ a konkretizovaná v článku 23 ods. 3 smernice 2014/40, a zásada obozretnosti bránia vnútroštátnemu ustanoveniu, ktoré v prípade prvého porušenia zákazu

predaja tabakových výrobkov maloletým stanovuje okrem uloženia správnej pokuty aj pozastavenie oprávnenia hospodárskeho subjektu, ktorý porušil tento zákaz, na vykonávanie činnosti v oblasti predaja tabakových výrobkov na dobu pätnástich dní.

28. Na účely odpovede na túto otázku treba najprv overiť, či sú obe zásady, na ktoré odkazuje vnútroštátny súd, uplatniteľné na situáciu v spore vo veci samej. Ako totiž vyplýva z písomných pripomienok účastníkov konania, uplatniteľnosť týchto zásad na situáciu v prejednávanej veci nie je zjavná.

A. O uplatniteľnosti zásad proporcionality a obozretnosti

1. Zásada proporcionality

29. Vnútroštátny súd, ktorý žiada Súdny dvor o objasnenia týkajúce sa zásady proporcionality, uvádza, že táto zásada je uvedená v článku 5 ZEÚ a v článku 23 ods. 3 smernice 2014/40.

30. V dôsledku toho treba v prvom rade preskúmať, či sa článok 5 ZEÚ a článok 23 ods. 3 smernice 2014/40 ako ustanovenie, ktoré konkretizuje zásadu proporcionality, uplatňujú na takú situáciu, o akú ide vo veci samej. Ak to tak nie je, potom bude potrebné overiť, či sporné vnútroštátne ustanovenie vykonáva právo Únie. Zásada proporcionality je totiž všeobecnou zásadou práva Únie, ktorá musí byť rešpektovaná vnútroštátnou právnou úpravou, ktorá spadá do pôsobnosti práva Únie alebo ktorou sa toto právo vykonáva[7]; okrem toho Charta základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta"), ktorá tiež uvádza túto zásadu, sa uplatňuje výlučne v rámci vykonávania práva Únie.

a) O uplatniteľnosti článku 5 ZEÚ

31. Zásada proporcionality je upravená v článku 5 ods. 4 ZEÚ. V súlade s prvým pododsekom tohto ustanovenia podľa zásady proporcionality neprekračuje obsah a forma činnosti Únie rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov Zmlúv. Druhý pododsek tohto ustanovenia sa týka inštitúcií Únie a ukladá im povinnosť riadiť sa zásadou proporcionality, ak konajú v rámci výkonu svojich právomocí. Článok 5 ods. 4 ZEÚ sa teda týka činnosti inštitúcií Únie.

32. V prejednávanej veci žalobca vo veci samej spochybňuje vnútroštátne ustanovenie, ktoré je uvedené v kráľovskom dekréte prijatom talianskym zákonodarcom a určuje sankcie, ktoré ukladá vnútroštátny colný úrad. Situácia v spore vo veci samej sa teda netýka činnosti inštitúcií Únie, a preto sa článok 5 ods. 4 ZEÚ v prejednávanej veci neuplatňuje.[8]

33. Na prejudiciálnu otázku v rozsahu, v akom sa týka výkladu článku 5 ods. 4 ZEÚ, nie je teda potrebné odpovedať.

[7] Rozsudok zo 4. októbra 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, bod 40).

[8] Pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. júla 2018, TTL (C-553/16, EU:C:2018:604, body 33 a 35), a uznesenie z 13. februára 2020, MAK TURS (C-376/19, neuverejnené, EU:C:2020:99, body 18 a 19).

b) O uplatniteľnosti článku 23 ods. 3 smernice 2014/40

1) Nastolenie problematiky

34. Článok 23 ods. 3 smernice 2014/40 stanovuje, že členské štáty stanovia pravidlá pre sankcie uplatniteľné na porušenia vnútroštátnych právnych predpisov prijatých podľa tejto smernice.

35. Smernica 2014/40 však neukladá členským štátom povinnosť prijať opatrenia na zabránenie predaju tabakových výrobkov osobám mladším ako osemnásť rokov. Táto smernica nestanovuje nijakú všeobecnú povinnosť predajcov tabakových výrobkov overiť, že kupujúci dosiahli vek stanovený vnútroštátnou právnou úpravou pre nákup týchto výrobkov.

36. Neexistencia takejto povinnosti v smernici 2014/40 je spôsobená rozsahom harmonizácie uskutočnenej touto smernicou. Ako uviedol Súdny dvor, zo všeobecnej štruktúry uvedenej smernice vyplýva, že neuskutočňuje vyčerpávajúcu harmonizáciu najmä v oblasti predaja tabakových výrobkov a súvisiacich výrobkov.[9] Odôvodnenie 48 tejto smernice spresňuje, že touto smernicou sa neharmonizujú pravidlá týkajúce sa vnútroštátnych mechanizmov predaja alebo vnútroštátnej reklamy, ani sa ňou nezavádza vekový limit v prípade elektronických cigariet alebo plniacich fľaštičiek. Toto odôvodnenie tiež uvádza, že členské štáty majú možnosť regulovať tieto záležitosti v rámci vlastnej právomoci, na čo sa aj nabádajú.

37. Aj keď povinnosť prijať opatrenia na zabránenie predaju tabakových výrobkov maloletým nie je v smernici 2014/40 uvedená, členským štátom predsa len takáto povinnosť prináleží. Táto povinnosť je totiž uvedená v RDKT, ktorý je zmiešanou dohodou uzatvorenou, podpísanou a ratifikovanou všetkými členskými štátmi a schválenou samotnou Úniou.[10] Článok 16 ods. 1 RDKT ukladá všetkým zmluvným stranám tohto dohovoru povinnosť prijať a uplatňovať opatrenia na účely zákazu predaja tabakových výrobkov osobám, ktoré nedosiahli vek stanovený vo vnútroštátnom práve alebo vnútroštátnou právnou úpravou, alebo vek osemnásť rokov.

38. Na účely uplatniteľnosti článku 23 ods. 3 smernice 2014/40 na situáciu v spore vo veci samej je teda potrebné sa domnievať, že ak je zákaz predaja tabakových výrobkov maloletým, ako ho ukladá článok 16 ods. 1 RDKT, stanovený členským štátom Únie, tento zákaz vyplýva z vnútroštátneho ustanovenia prijatého „podľa tejto smernice".

2) Stanoviská účastníkov konania

39. Žalobca vo veci samej, talianska vláda a Komisia zastávajú názor, že článok 23 ods. 3 smernice 2014/40 sa uplatňuje na situáciu v spore vo veci samej.

40. Podľa žalobcu vo veci samej sa právo Únie obmedzuje na to, že členským štátom ukladá povinnosť stanoviť vekové hranice vzťahujúce sa na spotrebu tabaku a zabezpečiť ich dodržiavanie. Na podporu tohto tvrdenia poukazuje najmä na článok 1 a odôvodnenie 21 smernice 2014/40.

[9] Rozsudok zo 4. mája 2016, Philip Morris Brands a i. (C-547/14, EU:C:2016:325, bod 77).

[10] Pozri odôvodnenie 7 prvú vetu smernice 2014/40. Pokiaľ ide o kvalifikáciu RDKT ako zmiešanej dohody, pozri tiež KLAMERT, M.: Public Health Policy. In: KOFFMAN, H. C. H., ROWE, G. C., TÜRK, A. H. (ed.): *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*. Oxford: Oxford University Press, 2012, s. 422.

41. Talianska vláda naopak s odkazom na odôvodnenie 48 smernice 2014/40 tvrdí, že táto smernica neupravuje predaj tabaku maloletým. Podľa názoru tejto vlády však rozsah harmonizácie uskutočnenej touto smernicou zrejme nebráni tomu, aby sa vnútroštátne ustanovenie, ktoré určuje uplatniteľnú sankciu, preskúmalo z hľadiska článku 23 ods. 3 uvedenej smernice. Uvedená vláda sa totiž vo svojom návrhu odpovede na prejudiciálnu otázku odvoláva na toto ustanovenie, ako aj na článok 5 ZEÚ.

42. Pokiaľ ide o Komisiu, tá jednoznačne uvádza, že neexistencia harmonizačných opatrení týkajúcich sa zákazu predaja tabakových výrobkov maloletým v smernici 2014/40 nebráni tomu, aby sa overil náležitý súlad s článkom 23 ods. 3 tejto smernice, a to nielen pokiaľ ide o opatrenia zamerané na sankcionovanie porušenia osobitných povinností stanovených touto smernicou, ale aj pokiaľ ide o všetky ostatné opatrenia prijaté členskými štátmi s cieľom dosiahnuť ciele uvedenej smernice a vykonať právo Únie. Komisia v tejto súvislosti zdôrazňuje, že smernica 2014/40 priamo odkazuje na RDKT,[11] ktorý vo svojom článku 16 ukladá povinnosť prijať účinné opatrenia na zákaz predaja tabakových výrobkov maloletým. Existuje teda funkčná spojitosť medzi článkom 23 ods. 3 smernice 2014/40, ktorý definuje zásady, ktoré musia dodržiavať sankcie prijaté členskými štátmi na vykonanie cieľov tejto smernice, a sankciami stanovenými predmetnou vnútroštátnou právnou úpravou v prípade nedodržania zákazu predaja tabakových výrobkov maloletým.

3) Posúdenie

43. Je pravda, že sporné vnútroštátne ustanovenie, ktoré stanovuje sankciu uplatniteľnú v prípade porušení iného vnútroštátneho ustanovenia ukladajúceho zákaz predaj tabakových výrobkov maloletým, je súčasťou talianskeho legislatívneho aktu, z názvu ktorého vyplýva, že sa ním preberá smernica 2014/40. V tejto súvislosti je tiež vhodné uviesť, že článok 29 ods. 2 tejto smernice vyžaduje, aby členské štáty uviedli v ustanoveniach prijatých na jej prebratie odkaz na uvedenú smernicu. Na prvý pohľad to môže viesť k domnienke, že zákaz predaja tabakových výrobkov maloletým vyplýva z vnútroštátneho ustanovenia prijatého na základe smernice 2014/40, takže článok 23 ods. 3 tejto smernice by sa mal uplatniť aj v súvislosti s touto sankciou.

44. V prvom rade však treba uviesť, že článok 29 smernice 2014/40 rozlišuje medzi vnútroštátnymi ustanoveniami, ktoré členský štát uvedie do platnosti na dosiahnutie súladu s touto smernicou,[12] a vnútroštátnymi ustanoveniami prijatými v oblasti upravenej touto smernicou.[13] Harmonizácia uskutočnená smernicou 2014/40 sa nevzťahuje na všetky aspekty patriace do oblasti pôsobnosti upravenej touto smernicou.

45. V druhom rade v tomto kontexte harmonizácia uskutočnená smernicou 2014/40 nezahŕňa povinnosť prijať opatrenia s cieľom zabrániť predaju tabakových výrobkov maloletým.

46. Je pravda, že odôvodnenie 20 odporúčania 2003/54 uvádza, že je dôležité zabezpečiť súlad opatrení obsiahnutých v tomto odporúčaní so zložkami budúceho RDKT. V súlade s týmto vyhlásením článok 1 odporúčania 2003/54 vyzval, aby členské štáty prijali opatrenia na zabránenie predaju tabakových výrobkov deťom a dospievajúcim osobám.

[11] Pozri odôvodnenie 7 smernice 2014/40.

[12] Pozri článok 29 ods. 1 a 2 smernice 2014/40.

[13] Pozri článok 29 ods. 3 smernice 2014/40, ktorý stanovuje, že členské štáty oznámia Komisii znenie hlavných ustanovení vnútroštátnych právnych predpisov, ktoré prijmú v oblasti pôsobnosti tejto smernice.

47. Ďalej odôvodnenie 7 smernice 2014/40 naznačuje, že táto smernica vyplýva z legislatívneho opatrenia, ktorým sa RDKT vykonal na úrovni Únie.

48. Okrem toho odôvodnenie 21 smernice 2014/40 stavia odporúčanie 2003/54 na rovnakú úroveň s účelom tejto smernice, a to hladkým fungovaním vnútorného trhu s tabakom a súvisiacimi výrobkami, pričom sa ako východisko zohľadní vysoká úroveň ochrany zdravia, najmä pokiaľ ide o mladých ľudí. Okrem toho uvádza, že členské štáty by mali byť nabádané na to, aby prostredníctvom prijatia vhodných opatrení stanovujúcich a presadzujúcich vekový limit zabránili predaju takýchto výrobkov deťom a dospievajúcim osobám.

49. Odôvodnenie 48 smernice 2014/40 v rovnakom duchu potvrdzuje, že touto smernicou sa neharmonizujú pravidlá týkajúce sa vnútroštátnych mechanizmov predaja alebo vnútroštátnej reklamy, ani sa ňou nezavádza vekový limit v prípade elektronických cigariet alebo plniacich fľaštičiek. V tomto odôvodnení sa tiež uvádza, že členské štáty majú možnosť regulovať tieto záležitosti v rámci vlastnej právomoci, na čo sa aj nabádajú. Vôbec teda neuvádza, že miera voľnej úvahy, ktorou disponujú členské štáty, je vymedzená smernicou 2014/40.

50. Ďalej v tom istom zmysle článok 1 smernice 2014/40 objasňuje, že jej cieľom je aproximácia predpisov členských štátov, aby sa uľahčilo hladké fungovanie vnútorného trhu s tabakovými a súvisiacimi výrobkami, pričom by sa malo vychádzať z vysokej úrovne ochrany ľudského zdravia, najmä pokiaľ ide o mladých ľudí, a aby boli splnené záväzky Únie vyplývajúce z RDKT.

51. Nabádanie členských štátov uvedené v odôvodneniach 21 a 48 smernice 2014/40 sa však v tejto smernici nepremietlo do ustanovenia, ktoré by ukladalo takú povinnosť, aká je uvedená v článku 16 ods. 1 RDKT. [14] Chýba v nej teda všeobecná povinnosť prijať opatrenia na zamedzenie predaju tabakových výrobkov maloletým. Pri pohľade na oblasti, na ktoré sa vzťahuje harmonizácia uskutočnená smernicou 2014/40, je nesporné, že jedinou oblasťou približujúcou sa oblasti upravenej v článku 16 ods. 1 RDKT je oblasť upravená v článku 1 písm. d) a v článku 18 tejto smernice, ktorá sa týka cezhraničného predaja tabakových výrobkov na diaľku. V súlade s článkom 18 ods. 4 uvedenej smernice maloobchodné predajne zapojené do cezhraničného predaja na diaľku musia používať systém overovania veku, pomocou ktorého možno v čase predaja overiť, či kupujúci spotrebiteľ spĺňa požiadavku minimálneho veku stanovenú vo vnútroštátnom práve členského štátu určenia.

52. Okrem toho, hoci článok 18 smernice 2014/40 upravuje oblasť, ktorá sa približuje oblasti upravenej v článku 16 RDKT, jeho *ratio legis* sa zdá byť úplne odlišné. Tento rozdiel môže do istej miery vysvetľovať rozsah harmonizácie uskutočnenej normotvorcom Únie prostredníctvom tejto smernice, ktorá sa netýka oblasti, na ktorú sa zameriava RDKT. Pokiaľ totiž ide o cezhraničný predaj tabakových výrobkov na diaľku, uvedený v článku 18 smernice 2014/40, Komisia počas prípravných prác tvrdila, že sa zdá byť takmer nemožné, aby členský štát reguloval internetový predaj tabaku, napríklad pokiaľ ide o zákonom stanovený minimálny vek na nákup tabaku, ak takýto predaj nie je regulovaný v ostatných členských štátoch. [15] Právna náuka naopak

[14] Pozri bod 35 vyššie.

[15] Návrh smernice Európskeho parlamentu a Rady o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových a súvisiacich výrobkov [COM(2012) 788 final].

vníma opatrenia stanovené v článku 16 RDKT predovšetkým ako vnútroštátne opatrenia, ktoré jasným spôsobom neodôvodňujú existenciu medzinárodnej zmluvy.[16] Dalo by sa povedať, že tieto opatrenia *a fortiori* neodôvodňujú ani zásah normotvorcu Únie.

53. V treťom rade, hoci smernica 2014/40 neobsahuje ustanovenie obsahovo zodpovedajúce článku 16 ods. 1 RDKT, tento rámcový dohovor naopak obsahuje ustanovenie analogické s ustanovením článku 23 ods. 3 smernice 2014/40, a to konkrétne článok 16 ods. 3 Toto ustanovenie RDKT je stručnejšie ako ustanovenie smernice 2014/40. Vyplýva z neho, že sankcie stanovené na účely zabezpečenia dodržiavania povinnosti zákazu predaja tabakových výrobkov deťom a dospievajúcim osobám musia byť „účinné".

54. Členské štáty pristúpili k RDKT pomerne dávno pred dátumom prebratia smernice 2014/40. Pred týmto dátumom sa sankcie uplatniteľné v prípade porušení vnútroštátneho ustanovenia upravujúceho zákaz predaja tabakových výrobkov maloletým museli stanovovať so zreteľom na článok 16 ods. 3 tohto rámcového dohovoru. Aj po prebratí smernice 2014/40 je to stále tak.

55. Vo štvrtom rade vzhľadom na to, že ustanovenia RDKT sú záväzné nielen pre členské štáty, ale aj pre Úniu, tento dohovor predstavuje zmiešanú dohodu: jeho ustanovenia sú neoddeliteľnou súčasťou práva Únie. Je zrejmé, že v prejednávanej veci ide o ustanovenia týkajúce sa aspektov, ktoré majú vplyv na fungovanie vnútorného trhu, a teda spadajú do právomoci Únie. Dosiahnutie súladu s ustanoveniami RDKT a zavedenie opatrení na zabránenie predaju tabakových výrobkov osobám mladším ako osemnásť rokov teda vyplýva z medzinárodného záväzku začleneného do právneho poriadku Únie. Vykonávanie RDKT možno teda považovať za vykonávanie práva Únie, a to bez toho, aby z toho nutne vyplývala potreba prijať ustanovenia na vykonávanie smernice 2014/40.

56. Túto úvahu nespochybňuje ani tvrdenie Komisie, že článok 23 ods. 3 smernice 2014/40 sa uplatňuje na situáciu v spore vo veci samej, lebo existuje funkčná spojitosť medzi týmto ustanovením a sankciami stanovenými sporným vnútroštátnym ustanovením.

57. Tvrdenie Komisie je zdá sa v podstate založené na údajnej paralele medzi cieľmi smernice 2014/40 a cieľmi sledovanými sporným vnútroštátnym ustanovením a vychádza z rozsudku Siragusa[17], na ktorý Komisia odkazuje. Podľa tohto rozsudku na účely určenia, či vnútroštátna právna úprava predstavuje vykonanie práva Únie v zmysle článku 51 Charty, treba spomedzi iných kritérií preskúmať, či je jej cieľom vykonanie ustanovenia práva Únie, aká je povaha tejto právnej úpravy, a či táto právna úprava sleduje iné ciele než tie, ktoré zahŕňa právo Únie. Vzhľadom na tieto skutočnosti treba pritom poukázať na to, že cieľom sporného vnútroštátneho ustanovenia je skôr vykonať článok 16 RDKT, ktorý je ako ustanovenie dohody uzatvorenej Úniou neoddeliteľnou súčasťou právneho poriadku Únie.

c) O uplatniteľnosti zásady proporcionality ako všeobecnej zásady práva Únie

58. Hoci článok 23 ods. 3 smernice 2014/40 nie je uplatniteľný na situáciu v spore vo veci samej, zásada proporcionality ako všeobecná zásada práva Únie sa na túto situáciu uplatňuje.

[16] BURCI, G. L.: *La convention-cadre de l'O.M.S. pour la lutte antitabac*. United Nations Audiovisual Library of International Law, legal.un.org/avl/, s. 4. Tento autor uvádza dva dôvody, ktoré by mohli vysvetliť význam medzinárodnej zmluvy, a to, že povýšením opatrení na úroveň medzinárodných záväzkov umožnila po prvé chrániť členské štáty pred prípadným tlakom zo strany tabakového priemyslu a po druhé posilniť právomoc ministrov zdravotníctva tým, že im poskytuje možnosť odvolávať sa na tieto povinnosti.

[17] Rozsudok zo 6. marca 2014 (C-206/13, EU:C:2014:126, bod 25).

59. Jednak totiž zásada proporcionality, ktorá ukladá členským štátom povinnosť prijať opatrenia, ktoré sú vhodné na dosiahnutie sledovaných cieľov a nejdú nad rámec toho, čo je potrebné na ich dosiahnutie, musí byť rešpektovaná vnútroštátnou právnou úpravou, ktorá spadá do pôsobnosti práva Únie alebo ktorou sa toto právo vykonáva.[18] Medzinárodné dohody uzavreté Úniou, ktorých ustanovenia sú neoddeliteľnou súčasťou jej právneho poriadku, v zásade nie sú pre primárne právo vrátane všeobecných zásad práva Únie „nepreniknuteľné"[19]. V súlade s touto logikou a v rozsahu, v akom je RDKT neoddeliteľnou súčasťou práva Únie, preto jeho vykonávanie musí rešpektovať zásadu proporcionality.

60. Zároveň podľa článku 52 ods. 1 Charty je za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality možné obmedziť výkon práv a slobôd uznaných v Charte len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou, alebo ak je to potrebné na ochranu práv a slobôd iných. Pokiaľ ide o ich primeranosť, to isté v podstate platí aj v prípade obmedzenia výkonu práv uznaných v Charte, ktoré sú predmetom ustanovení zmlúv (článok 52 ods. 2 Charty).[20] V každom prípade skutočnosť, že obmedzenie výkonu takýchto práv a slobôd má pôvod v medzinárodnom záväzku, ktorý je neoddeliteľnou súčasťou práva Únie, nemôže znamenať, že toto obmedzenie nemôže dodržiavať zásadu proporcionality.

2. Zásada obozretnosti

61. Komisia sa domnieva, že zásada obozretnosti sa v prejednávanej veci neuplatňuje, keďže nepanuje žiadna neistota, pokiaľ ide o riziká pre ľudské zdravie spojené s predajom tabakových výrobkov maloletým.

62. V tejto otázke súhlasím s Komisiou.

63. Zásada obozretnosti totiž odôvodňuje prijatie obmedzujúcich opatrení, ak sa ukáže, že je nemožné s istotou určiť existenciu alebo dosah uvádzaného rizika z dôvodu nedostatočných, nepresvedčivých alebo nepresných výsledkov vykonaných štúdií.[21] Táto zásada sa naopak neuplatňuje v situácii, keď neexistuje žiadna miera neistoty v súvislosti s existenciou alebo veľkosťou rizika.[22]

64. Ako vyplýva z preambuly RDKT, zmluvné strany tohto dohovoru uznali, že vedecké dôkazy jednoznačne poukázali na to, že spotreba tabaku a expozícia tabakovému dymu spôsobujú úmrtia, ochorenia a invaliditu. V tomto zmysle, hoci sa nabádanie spomenuté v odôvodneniach 21 a 48 smernice 2014/40 nepremietlo do ustanovenia, ktoré preberá obsah článku 16 ods. 1 RDKT, toto nabádanie ukazuje, že normotvorca Únie uznal relevantnosť týchto dôkazov. Nič nenasvedčuje tomu, že štúdie, ktoré viedli k prijatiu RDKT a smernice 2014/40, majú vlastnosti odôvodňujúce uplatnenie zásady obozretnosti.

[18] Rozsudok zo 4. októbra 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, bod 40).

[19] LENAERTS, K., De SMIJTER, E.: The European Union as an Actor under International Law. In: *Yearbook of European Law*, 2000, zv. 19, s. 105.

[20] Zásada proporcionality má v práve Únie rôzne pôvody a ako všeobecná zásada práva Únie má rôzne formy vyjadrenia. Táto zásada zabezpečuje najmä nerušený výkon základných slobôd na vnútornom trhu a je uvedená v článku 49 ods. 3, ako aj v článku 52 ods. 1 Charty. V prejednávanej veci nie je potrebné rozlišovať medzi týmito pôvodmi alebo vyjadreniami.

[21] Pozri najmä rozsudok z 29. apríla 2010, Solgar Vitamin's France a i. (C-446/08, EU:C:2010:233, bod 70).

[22] Pozri v tomto zmysle návrhy, ktoré som predniesol vo veci Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, bod 69).

65. V dôsledku toho nie je potrebné odpovedať na tento aspekt prejudiciálnej otázky v rozsahu, v akom sa týka výkladu zásady obozretnosti, keďže táto zásada sa neuplatňuje na situáciu v spore vo veci samej. Z tohto dôvodu treba vnútroštátnemu súdu poskytnúť informácie, ktoré mu umožnia posúdiť súlad sporného vnútroštátneho ustanovenia len so zásadou proporcionality ako všeobecnou zásadou práva Únie.

B. O veci samej

66. Žalobca vo veci samej predovšetkým tvrdí, že taliansky zákonodarca sporným vnútroštátnym ustanovením narušil potrebnú rovnováhu medzi rôznymi základnými právami zaručenými právom Únie.

67. Ďalej tvrdí, že toto ustanovenie neumožňuje účinným spôsobom sledovať cieľ zníženia prevalencie fajčenia u mladých ľudí, keďže jeho účinkom nie je obmedzenie fajčenia u mladých ľudí, ale nepriaznivý vplyv na výkon činnosti subjektu, ktorý sa dopustil porušenia.

68. Napokon tvrdí, že systém sankcií stanovený sporným vnútroštátnym ustanovením nerešpektuje zásadu proporcionality vzhľadom na neprimeranú prísnosť stanovených sankcií. Cieľ spočívajúci v obmedzení fajčenia u mladých ľudí by bolo možné dosiahnuť menej zaťažujúcimi a menej prísnymi povinnosťami, a to prostredníctvom systému sankcií založeného na mechanizmoch skutočnej progresivity a postupnosti, ktoré by neohrozovali ekonomické „prežitie“ hospodárskeho subjektu, ktorý sa dopustil porušenia, už od prvého porušenia. Navyše predajcovia nie sú vždy schopní s istotou overiť vek kupujúceho.

69. Vzhľadom na tvrdenia žalobcu vo veci samej, na ktorých je založená prejudiciálna otázka, a vzhľadom na skutočnosť, že článok 23 ods. 3 smernice 2014/40 sa neuplatňuje na situáciu v spore vo veci samej, je potrebné chápať tieto tvrdenia v tom zmysle, že sporné vnútroštátne ustanovenie sa má považovať za obmedzenie výkonu slobody podnikania a prípadne aj práva vlastniť majetok, ktorým sa taliansky zákonodarca usiluje dosiahnuť legitímny cieľ sledovaný zákazom predaja tabakových výrobkov maloletým, a to cieľ ochrany ľudského zdravia a najmä zníženia prevalencie fajčenia u mladých ľudí. Vnútroštátny súd sa v tejto súvislosti domnieva, že tvrdenia žalobcu vo veci samej týkajúce sa nesúladu sporného vnútroštátneho ustanovenia sú nepodložené. Proti jeho rozhodnutiam však nie je prípustný opravný prostriedok, a teda vnútroštátny súd bol povinný predložiť návrh na začatie prejudiciálneho konania vo veci otázky týkajúcej sa výkladu práva Únie.

70. Za týchto podmienok treba pripomenúť, že pri neexistencii harmonizácie právnej úpravy Únie v oblasti uplatniteľných sankcií majú členské štáty právomoc zvoliť si sankcie, ktoré považujú za vhodné.

71. Systém sankcií uplatniteľných v prípade porušení zákazu predaja tabakových výrobkov maloletým, o aký ide vo veci samej, však musí, ako vyplýva z úvah uvedených v bodoch 53 až 58 vyššie, rešpektovať zásadu účinnosti stanovenú v článku 16 ods. 3 RDKT, ako aj zásadu proporcionality. [23]

[23] Naopak článok 23 ods. 3 smernice 2014/40 sa neuplatňuje na situáciu v spore vo veci samej. Skutočnosť, že toto ustanovenie uvádza, že za úmyselné porušenie možno uložiť akúkoľvek finančnú správnu sankciu, ktorá môže vyrovnávať finančnú výhodu získanú vďaka porušeniu, nemá teda priamy vplyv na výsledok preskúmania súladu sporného vnútroštátneho ustanovenia s právom Únie.

72. Okrem toho, hoci prináleží vnútroštátnemu súdu, ktorý jediný má právomoc vykladať a uplatňovať vnútroštátne právo, aby posúdil, či je v prejednávanej veci pozastavenie oprávnenia na prevádzkovanie baru s predajom tabakových výrobkov, ktoré bolo uložené popri uloženej pokute, primerané na dosiahnutie legitímneho cieľa sledovaného zákazom predaja tabakových výrobkov maloletým, a to cieľa ochrany ľudského zdravia a najmä zníženia prevalencie fajčenia u mladých ľudí, nič to nemení na skutočnosti, že Súdny dvor môže poskytnúť vnútroštátnemu súdu usmernenia týkajúce sa výkladu práva Únie, ktoré mu umožnia rozhodnúť, či to tak je.

73. V tomto kontexte v prvom rade, pokiaľ ide o obmedzenia vyplývajúce zo systému sankcií uplatniteľných v prípade porušení zákazu predaja tabakových výrobkov maloletým, o aký ide vo veci samej, ide o slobodu podnikania a právo vlastniť majetok, ktoré sú upravené v článkoch 16 a 17 Charty.

74. Sloboda podnikania a právo vlastniť majetok nie sú absolútne. Za predpokladu dodržiavania zásady proporcionality je možné obmedziť ich výkon len vtedy, ak je to nevyhnutné a skutočne to zodpovedá cieľom všeobecného záujmu, ktoré sú uznané Úniou. Ciele ochrany zdravia a zníženia prevalencie fajčenia u mladých ľudí nepopierateľne predstavujú ciele všeobecného záujmu.

75. V tomto kontexte Súdny dvor v rozsudku Swedish Match [24] preskúmal účinky zákazu uvádzania na trh tabakových výrobkov určených na vnútorné použitie, ktoré priťahujú predovšetkým mladých ľudí, uvedeného v článku 8 smernice 2001/37/ES [25], ktorá bola predchodcom smernice 2014/40. Podľa Súdneho dvora nemožno prekážku slobodnému výkonu hospodárskej činnosti, akú predstavuje opatrenie zákazu, posudzovať vo vzťahu k sledovanému účelu ochrany zdravia ako neprimerane poškodzujúcu právo výkonu tejto slobody alebo právo vlastniť majetok. V rozsudku, ktorý je pokračovaním tejto súdnej ságy [26], Súdny dvor v súvislosti so zákazom analogickým zákazu stanovenému smernicou 2014/40 konštatoval, že cieľ ochrany zdravia má rozhodujúci význam v porovnaní so záujmami hospodárskej povahy, pričom význam tohto cieľa môže odôvodniť aj značne negatívne hospodárske dôsledky. Dočasné pozastavenie oprávnenia na prevádzkovanie baru s predajom tabakových výrobkov nemožno *a fortiori* považovať za neprimeraný zásah do práva na výkon slobody podnikania alebo do práva vlastniť majetok.

76. V druhom rade, pokiaľ ide o otázku, či môže pozastavenie oprávnenia na prevádzkovanie baru s predajom tabakových výrobkov účinne umožniť dosiahnuť cieľ zníženia prevalencie fajčenia u mladých ľudí, treba uviesť, že ako tvrdí talianska vláda, finančná pokuta uložená samostatne nie je účinným opatrením: maloletí vedomí si toho, že si v danom zariadení môžu zadovážiť tabak, by ho navštevovali, čo by viedlo k významnému nárastu zisku vlastníka zariadenia, a členský štát by musel vynaložiť neprimerané prostriedky na vykonávanie každodenných kontrol.

77. V treťom rade, pokiaľ ide o tvrdenia žalobcu vo veci samej, ktorými kritizuje sporné vnútroštátne ustanovenie z dôvodu, že nemá postupnú a progresívnu povahu, je bezpochyby pravda, že zásada proporcionality vyžaduje, aby uložená sankcia zodpovedala závažnosti porušenia. [27]

[24] Rozsudok zo 14. decembra 2004 (C-210/03, EU:C:2004:802, bod 74).

[25] Smernica Európskeho Parlamentu a Rady z 5. júna 2001 o aproximácii zákonov, iných právnych predpisov a správnych opatrení členských štátov týkajúcich sa výroby, prezentácie a predaja tabakových výrobkov (Ú. v. ES L 194, 2001, s. 26; Mim. vyd. 15/006, s. 147).

[26] Rozsudok z 22. novembra 2018, Swedish Match (C-151/17, EU:C:2018:938 bod 54).

[27] Rozsudok zo 4. októbra 2018, Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, bod 45).

78. Požiadavka, že prísnosť sankcie musí zodpovedať závažnosti dotknutého porušenia, však nevyhnutne nemôže viesť k zákazu systému sankcií, ktorý v prípade porušenia spáchaného po prvýkrát nemá postupnú a progresívnu povahu. Každé porušenie zákazu predaja tabakových výrobkov maloletým, posudzované samostatne, sa totiž vo všeobecnosti vyznačuje podobnými črtami, a to tak pokiaľ ide o počet predaných výrobkov, ako aj o osoby, ktorým sú tieto výrobky sprístupnené. Za týchto okolností sa uplatnenie jednotnej a štandardizovanej sankcie spočívajúcej v pozastavení oprávnenia na prevádzkovanie baru s predajom tabakových výrobkov v prípade porušenia tohto zákazu, ku ktorému došlo po prvýkrát, nezdá byť v rozpore so zásadou proporcionality.

79. Okrem toho podľa sporného vnútroštátneho ustanovenia na rozdiel od výšky pokuty, ktorá sa môže pohybovať v rozmedzí od 500 do 3 000 eur, oprávnenie na vykonávanie činnosti, ktoré umožňuje dotknutému hospodárskemu subjektu predávať tabakové výrobky, sa v prípade prvého porušenia vždy pozastaví na dobu pätnástich dní. V rámci sporného vnútroštátneho ustanovenia je teda prepojenie medzi prísnosťou sankcie a závažnosťou dotknutého porušenia prinajmenšom do určitej miery zabezpečené pokutou, ktorá je spojená s pozastavením oprávnenia na prevádzkovanie baru s predajom tabakových výrobkov.

80. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba konštatovať, že zásada proporcionality sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni tomu, aby sa hospodárskemu subjektu, ktorý po prvýkrát porušil zákaz predaja tabakových výrobkov maloletým, okrem uloženia správnej pokuty tiež pozastavilo oprávnenie na vykonávanie predmetnej činnosti na dobu pätnástich dní.

V. Návrh

81. So zreteľom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor odpovedal na prejudiciálnu otázku, ktorú položil Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko), takto:

Zásada proporcionality sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni tomu, aby sa hospodárskemu subjektu, ktorý po prvýkrát porušil zákaz predaja tabakových výrobkov maloletým, okrem uloženia správnej pokuty tiež pozastavilo oprávnenie na vykonávanie predmetnej činnosti na dobu pätnástich dní.