Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

24. února 2022 *

„Řízení o předběžné otázce – Sbližování právních předpisů – Směrnice 2014/40/EU – Článek 23 odst. 3 – Rámcová úmluva Světové zdravotnické organizace o kontrole tabáku – Zákaz prodeje tabákových výrobků nezletilým – Systém sankcí – Účinné, přiměřené a odrazující sankce – Povinnost prodejců tabákových výrobků ověřit věk kupujícího při prodeji těchto výrobků – Pokuta – Provozování baru s prodejem tabáku – Pozastavení oprávnění provozovat živnost na dobu patnácti dnů – Zásada proporcionality – Zásada obezřetnosti“

Ve věci C-452/20,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) ze dne 5. srpna 2020, došlým Soudnímu dvoru dne 23. září 2020, v řízení

PJ

proti

Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení A. Arabadžev (zpravodaj), předseda senátu, I. Ziemele, T. von Danwitz, P. G. Xuereb a A. Kumin, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

– za PJ A. Celottem, avvocato,

– za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s A. Collabolletta, avvocato dello Stato,

* Jednací jazyk: italština.

– za maďarskou vládu M. Fehérem a G. Koósem, jakož i R. Kissné Berta, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi C. Hödlmayrem a A. Spinou, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 14. října 2021,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu zásad proporcionality a obezřetnosti, článku 5 SEU, bodů 8, 21 a 60 odůvodnění, jakož i článku 1 a čl. 23 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU 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; Zvl. vyd. 15/06, s. 147, a oprava Úř. věst. 2015, L 150, s. 24).

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi PJ a Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana (Úřad pro cla a monopoly – kancelář úřadu pro Toskánsko, Itálie) (dále jen „celní úřad“) a Ministero dell'economia e delle finanze (ministerstvo hospodářství a financí, Itálie) ve věci legality rozhodnutí celního úřadu, kterým byla PJ uložena peněžitá sankce, jakož i akcesorická správní sankce spočívající v pozastavení jeho oprávnění provozovat bar s prodejem tabáku na dobu patnácti dnů.

Právní rámec

Mezinárodní právo

3 Rozhodnutím Rady 2004/513/ES ze dne 2. června 2004 (Úř. věst. 2004, L 213, s. 8) byla jménem Evropské unie schválena Rámcová úmluva Světové zdravotnické organizace (WHO) o kontrole tabáku, podepsaná dne 21. května 2003 v Ženevě (dále jen „FCTC“). Podle preambule FCTC smluvní strany této rámcové úmluvy uznávají, že „vědecké důkazy jednoznačně prokázaly, že spotřeba tabáku a expozice tabákovému kouři způsobuje úmrtí, onemocnění a disabilitu a že existuje časová prodleva mezi kouřením či jiným užíváním tabákových výrobků a vznikem onemocnění, která mají spojitost s tabákem“.

4 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.“

Unijní právo

5 Body 7, 8, 21, 48 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].

(8) V souladu s čl. 114 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (dále jen ‚Smlouva o fungování EU‘) 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 Rady 2003/54/ES [ze dne 2. prosince 2002 o prevenci užívání tabáku a iniciativách k posílení boje proti tabáku (Úř. věst. 2003, L 22, s. 31)], 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.

[…]

(48) Tato směrnice navíc neharmonizuje pravidla pro nekuřácká prostředí ani pro úpravy prodeje či reklamy na vnitrostátní úrovni či rozšiřování značky, ani nezavádí věkovou hranici pro elektronické cigarety či náhradní náplně. V každém případě by prezentace těchto výroků a reklama na ně neměly propagovat užívání tabáku nebo vést k záměně s tabákovými výrobky. Členské státy mohou tyto otázky v rámci své vlastní jurisdikce volně regulovat a vyzývají se, aby tak učinily.

[…]

(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 Smlouvy o fungování EU. V souladu se zásadou proporcionality stanovenou v uvedeném článku nepřekračuje tato směrnice rámec toho, co je nezbytné pro dosažení těchto cílů.“

6 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;

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].“

7 Článek 23 odst. 3 uvedené směrnice zní takto:

„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.“

Italské právo

8 Článek 25 druhý pododstavec regio decreto n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (královské nařízení č. 2316 – schválení kodifikace zákonů o ochraně mateřství a dětství) ze dne 24. prosince 1934 (GURI č. 47 ze dne 25. února 1935, s. 811), ve znění pozdějších předpisů, které bylo nahrazeno 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 Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU 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) ze dne 12. ledna 2016 (GURI č. 13 ze dne 18. ledna 2016, s. 102) (dále jen „legislativní nařízení č. 6/2016“) stanoví:

„Každý, 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 prodá nebo přenechá tabákové výrobky, elektronické cigarety nebo náhradní náplně s obsahem nikotinu nebo tabákové výrobky nové generace nezletilým ve věku do osmnácti let, se uloží peněžitá správní sankce ve výši od 500 do 3 000 eur a jeho oprávnění provozovat živnost bude na patnáct dní pozastaveno. Je-li jednání spácháno vícekrát, uloží se mu peněžitá správní sankce od 1 000 do 8 000 eur a jeho oprávnění provozovat živnost bude odňato.“

Spor v původním řízení a předběžná otázka

9 PJ je držitelem oprávnění provozovat bar s prodejem tabáku, které jej opravňuje k prodeji tabákových výrobků, jež v Itálii podléhají státnímu monopolu.

10 V únoru 2016 celní úřad během kontroly zjistil, že PJ prodal cigarety nezletilé osobě.

11 Na základě čl. 24 odst. 3 legislativního nařízení č. 6/2016 uložil celní úřad PJ správní pokutu ve výši 1 000 eur, jakož i akcesorickou správní sankci spočívající v pozastavení jeho oprávnění provozovat bar s prodejem tabáku na dobu patnácti dnů.

12 PJ zaplatil pokutu, která mu byla uložena. Naproti tomu napadl akcesorickou správní sankci, kterou bylo pozastaveno jeho oprávnění provozovat bar s prodejem tabáku, u Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (regionální správní soud pro Toskánsko, Itálie). Tento soud zamítl žalobu podanou PJ rozsudkem ze dne 27. listopadu 2018.

13 PJ podal proti rozsudku Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (regionální správní soud pro Toskánsko) odvolání ke Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), která je předkládajícím soudem. Tvrdil, že právní úprava dotčená v původním řízení je neslučitelná se směrnicí 2014/40, zejména proto, že pozastavení jeho oprávnění provozovat živnost bylo přehnané a nepřiměřené, protože tato sankce mu byla uložena po jediném protiprávním jednání, kterého se dopustil poprvé. PJ měl tedy za to, že tato právní úprava upřednostňuje zásadu obezřetnosti s cílem zaručit právo nezletilých na zdraví, což vedlo k porušení zásady proporcionality.

14 V tomto ohledu má předkládající soud za to, že při posuzování přiměřenosti sankcí dotčených v původním řízení je třeba zohlednit přednost, kterou směrnice 2014/40 přiznává ochraně zdraví mladých lidí.

15 Tento soud má za to, že v rámci vyvažování zájmu chránit zdraví mladých lidí na straně jedné a práva 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. Uvedený soud dodává, že i když uvedené ustanovení stanoví, že uložené peněžité sankce mohou vyrovnávat hospodářské výhody získané tímto porušením, nic to nemění na tom, že unijní zákonodárce nevyloučil možnost uložení jiných než peněžitých správních sankcí.

16 V této souvislosti má tentýž soud za to, že italský zákonodárce tím, že stanovil pozastavení oprávnění provozovat živnost, která umožňují hospodářským subjektům prodávat tabákové výrobky, upřednostnil v souladu s požadavky směrnice 2014/40 ochranu lidského zdraví před právem hospodářských subjektů prodávat tabákové výrobky. Finanční ztráty podnikatelů vzniklé v důsledku tohoto pozastavení jsou tedy odůvodněné a přiměřené.

17 Za těchto podmínek se Consiglio di Stato (Státní rada) 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 nahrazeném čl. 24 odst. 3 [legislativního nařízení č. 6/2016] – v části, ve které stanoví, že ‚[k]aždému, kdo prodá nebo přenechá tabákové výrobky nebo elektronické cigarety nebo náhradní náplně s obsahem nikotinu nebo tabákové výrobky nové generace nezletilým ve věku do 18 let, se uloží peněžitá správní sankce ve výši od 500 do 3 000 eur a jeho oprávnění provozovat živnost 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], tím, že upřednostňuje zásadu předběžné opatrnosti, aniž ji zmírňuje zásadou proporcionality, takže 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 omezit rozšíření kuřáctví mezi mladými lidmi?“

K předběžné otázce

Úvodní poznámky

18 V rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z tohoto hlediska Soudnímu dvoru přísluší případně přeformulovat otázky, které jsou mu položeny. Úkolem Soudního dvora je totiž vyložit všechna ustanovení unijního práva, která vnitrostátní soudy potřebují k rozhodnutí o sporech, které projednávají, i když tato ustanovení nejsou výslovně zmíněna v otázkách položených mu těmito soudy [rozsudek ze dne 12. prosince 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Příspěvek k důchodu pro matky), C-450/18, EU:C:2019:1075, bod 25 a citovaná judikatura].

19 I když tedy po formální stránce předkládající soud v projednávané věci omezil svou otázku na výklad článku 5 SEU a ustanovení směrnice 2014/40, tato okolnost nebrání Soudnímu dvoru, aby předkládajícímu soudu poskytl všechny prvky výkladu unijního práva, které mohou být užitečné pro rozhodnutí ve věci, která mu byla předložena, bez ohledu na to, zda je tento soud ve své otázce zmínil. V tomto ohledu přísluší Soudnímu dvoru, aby ze všech poznatků předložených vnitrostátním soudem, zejména z odůvodnění předkládacího rozhodnutí, vytěžil ty prvky uvedeného práva, které je s přihlédnutím k předmětu sporu třeba vyložit [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. prosince 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Příspěvek k důchodu pro matky), C-450/18, EU:C:2019:1075, bod 26].

20 Jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, v projednávaném případě celní úřad poté, co provedl kontrolu, konstatoval, že PJ prodal nezletilé osobě cigarety v rozporu se zákazem prodávat tabákové výrobky nezletilým. Celní úřad mu proto na základě vnitrostátního práva uložil peněžitou správní sankci, jakož i akcesorickou správní sankci spočívající v pozastavení jeho oprávnění provozovat bar s prodejem tabáku na dobu patnácti dnů.

21 Pokud jde v této souvislosti, zaprvé, o použitelnost článku 5 SEU v projednávané věci, je třeba uvést, že z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že předkládající soud se odkazem na tento článek konkrétně táže na výklad zásady proporcionality, jak je stanovena v čl. 5 odst. 4 SEU.

22 V tomto ohledu je třeba připomenout, že toto ustanovení se vztahuje na činnost unijních orgánů. Podle prvního pododstavce tohoto ustanovení nesmí na základě zásady proporcionality obsah ani forma činnosti Unie překročit rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv. Druhý pododstavec téhož ustanovení se týká unijních orgánů a ukládá jim, aby postupovaly v souladu se zásadou proporcionality, jednají-li při výkonu své pravomoci (usnesení ze dne 13. února 2020, MAK TURS, C-376/19, nezveřejněné, EU:C:2020:99, bod 18 a citovaná judikatura).

23 V projednávané věci je přitom vnitrostátní ustanovení obsaženo v legislativním nařízení č. 6/2016, které bylo přijato italským zákonodárcem, a týká se uložení správních sankcí v případě porušení zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým v Itálii. Za těchto podmínek se čl. 5 odst. 4 SEU na takovou situaci, jako je situace dotčená v původním řízení, nepoužije.

24 Zadruhé, pokud jde o použitelnost směrnice 2014/40 a jejího čl. 23 odst. 3 v projednávané věci, je třeba zaprvé uvést, že podle bodu 21 odůvodnění této směrnice je třeba jednak v souladu s jejím cílem, a sice usnadnit hladké fungování vnitřního trhu s tabákem a souvisejícími výrobky, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany zdraví, zejména v případě mladých lidí, a jednak v souladu s doporučením Rady 2003/54 podporovat členské státy v tom, aby prodeji těchto výrobků dětem a dospívajícím bránily přijímáním vhodných opatření, která stanoví věkové hranice a vymáhají jejich dodržování.

25 Jak však v podstatě uvedl generální advokát v bodě 51 svého stanoviska, tato podpora se ve směrnici 2014/40 nepromítla do ustanovení ukládajícího povinnost přijmout opatření, která zakazují prodej tabákových výrobků nezletilým osobám.

26 Z bodu 48 odůvodnění této směrnice totiž vyplývá, že tato směrnice neharmonizuje způsoby prodeje tabáku na vnitrostátní úrovni. Tento bod odůvodnění rovněž uvádí, že členské státy mohou tyto otázky v rámci své vlastní jurisdikce volně regulovat a vyzývají se, aby tak učinily.

27 Za těchto podmínek, jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 45 svého stanoviska, je třeba mít za to, že směrnice 2014/40 neprovedla harmonizaci těchto aspektů prodeje tabákových výrobků, které se týkají prodeje těchto výrobků nezletilým.

28 V důsledku toho se čl. 23 odst. 3 směrnice 2014/40 ani tato směrnice v projednávané věci nepoužijí.

29 Zatřetí je třeba připomenout, že rámcová úmluva byla schválena jménem Unie rozhodnutím 2004/513.

30 V tomto ohledu Soudní dvůr opakovaně rozhodl, že mezinárodní dohoda uzavřená Unií je od svého vstupu v platnost nedílnou součástí unijního práva [rozsudek ze dne 6. října 2020, Komise v. Maďarsko (Vysokoškolské vzdělávání), C-66/18, EU:C:2020:792, bod 69 a citovaná judikatura]. Z toho vyplývá, jak uvedl generální advokát v bodě 55 svého stanoviska, že FCTC je nedílnou součástí unijního práva.

31 Z článku 16 odst. 1 této rámcové úmluvy, nadepsaného „Prodej nezletilým a nezletilými“, vyplývá, že 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. Podle odstavce 6 tohoto článku každá smluvní strana téže rámcové úmluvy 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 uvedeného článku 16.

32 Za těchto podmínek je třeba mít za to, že takové vnitrostátní ustanovení, jako je ustanovení dotčené v původním řízení, musí být v zásadě posuzováno s ohledem na požadavky stanovené v článku 16 FCTC.

33 Jak přitom v podstatě uvedl generální advokát v bodě 59 svého stanoviska, jelikož rámcová úmluva je nedílnou součástí unijního práva, musí její provádění dodržovat zásadu proporcionality jakožto obecnou zásadu unijního práva.

34 Pokud jde začtvrté a nakonec o použitelnost zásady obezřetnosti v projednávané věci, je třeba připomenout, že tato zásada znamená, že v případě, že přetrvává nejistota o existenci a rozsahu rizika, lze přijmout ochranná opatření a nemusí se čekat na úplné prokázání skutečné existence a závažnosti těchto rizik (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. května 2021, Bayer CropScience a Bayer v. Komise, C-499/18 P, EU:C:2021:367, bod 80). V tomto ohledu stačí uvést, že žádný z účastníků řízení nepopírá rizika spojená s užíváním tabákových výrobků určených ke kouření a z preambule rámcové úmluvy vyplývá, že vědecké poznatky jednoznačně prokázaly, že spotřeba tabáku a expozice tabákovému kouři způsobuje úmrtí, onemocnění a invaliditu a existuje časová prodleva mezi kouřením či jiným užíváním tabákových výrobků a vznikem onemocnění, která mají spojitost s tabákem. Proto se tato zásada na situaci dotčenou v původním řízení nevztahuje, jak uvedl i generální advokát v bodě 65 svého stanoviska.

35 Za těchto podmínek je třeba položenou otázku chápat tak, že se v podstatě týká toho, zda zásada proporcionality brání vnitrostátní právní úpravě, která v případě prvního porušení zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým stanoví kromě uložení správní pokuty i pozastavení oprávnění hospodářského subjektu, který porušil tento zákaz prodeje takových výrobků, provozovat živnost na dobu patnácti dnů.

Odpověď Soudního dvora

36 Podle ustálené judikatury platí, že při neexistenci harmonizace unijních právních předpisů v oblasti sankcí použitelných v případě nedodržení podmínek stanovených režimem zavedeným těmito právními předpisy mají členské státy pravomoc zvolit si sankce, které považují za vhodné. Při výkonu své pravomoci jsou však povinny dodržovat unijní právo a jeho základní zásady, a tedy i zásadu proporcionality (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. října 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, bod 84 a citovaná judikatura).

37 Konkrétně správní nebo represivní opatření povolená vnitrostátními právními předpisy nesmí překračovat meze toho, co je vhodné a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných těmito právními předpisy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 19. října 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, bod 39 a citovaná judikatura, jakož i usnesení ze dne 12. července 2018, Pinzaru a Cirstinoiu, C-707/17, nezveřejněné, EU:C:2018:574, bod 27, jakož i citovaná judikatura).

38 Pokud se totiž nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit opatření nejméně omezující a dbát na to, aby způsobené nepříznivé následky nebyly nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 19. října 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, bod 39, a ze dne 6. května 2021, Bayer CropScience a Bayer v. Komise, C-499/18 P, EU:C:2021:367, bod 166).

39 V této souvislosti Soudní dvůr upřesnil, že sankce musí být přiměřené závažnosti porušení, která postihují, zejména zajištěním skutečně odrazujícího účinku, přičemž musí respektovat obecnou zásadu proporcionality (usnesení ze dne 12. července 2018, Pinzaru a Cirstinoiu, C-707/17, nezveřejněné, EU:C:2018:574, bod 28 a citovaná judikatura).

40 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 provozovat bar s prodejem tabáku vedle pokuty, která byla uložena, přiměřené k dosažení legitimního cíle sledovaného zákazem prodeje tabákových výrobků nezletilým, 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 všechny prvky výkladu vztahující se k unijnímu právu, které mu mohou umožnit určit, zda tomu tak je [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 11. února 2021, K. M. (Sankce uložené veliteli plavidla), C-77/20, EU:C:2021:112, bod 39].

41 V projednávaném případě z čl. 24 odst. 3 legislativního nařízení č. 6/2016 vyplývá, že italský zákonodárce stanovil kumulaci sankcí v případě prvního porušení zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým, spočívající jednak v uložení peněžité sankce a jednak v pozastavení pachatelova oprávnění provozovat bar s prodejem tabáku na dobu patnácti dnů.

42 Co se týče této kumulace sankcí, italská vláda poznamenává, že v době předchozího režimu sankcí, který stanovil pouze čistě peněžité sankce, hospodářské zájmy vedly prodejce tabákových výrobků k tomu, že byli ochotni riskovat, že jim bude uložena sankce za porušení zákazu prodeje těchto výrobků nezletilým. Pouhé uložení pokuty tedy neumožnilo snížit spotřebu tabáku u mladých lidí.

43 V tomto ohledu je třeba zaprvé uvést, že čl. 16 odst. 6 FCTC nevylučuje možnost uložit vedle správní pokuty i jiné správní sankce než peněžité, jako je pozastavení oprávnění hospodářského subjektu, který porušil zákaz prodeje tabákových výrobků nezletilým.

44 Zadruhé je třeba uvést, že k tomu, aby taková sankce zajistila skutečně odrazující účinek v souladu s obecnou zásadou proporcionality, pachatelé musí být skutečně zbaveni hospodářských výhod vyplývajících z protiprávních jednání spojených s prodejem tabákových výrobků nezletilým a sankce musí umožňovat vyvolání účinků přiměřených závažnosti protiprávních jednání způsobem, který odradí všechny osoby od protiprávního jednání téže povahy.

45 Za těchto podmínek se jeví, že takový systém sankcí, jako je systém dotčený ve věci v původním řízení, který kromě uložení správní pokuty stanoví i pozastavení oprávnění dotyčného hospodářského subjektu provozovat bar s prodejem tabáku jakožto akcesorickou správní sankci, může výrazně oslabit či dokonce odstranit hospodářské důvody, které mohou vést prodejce tabákových výrobků k prodeji tabákových výrobků nezletilým navzdory zákazu takového prodeje.

46 Sankce stanovené italským zákonodárcem tak zjevně mohou jednak neutralizovat finanční výhodu získanou protiprávním jednáním a jednak motivovat hospodářské subjekty k dodržování opatření zakazujících prodej tabákových výrobků nezletilým.

47 Takový systém sankcí, jako je systém dotčený ve věci v původním řízení, se tedy jeví jako systém vhodný k dosažení cíle chránit lidské zdraví a zejména omezit rozšíření kuřáctví mezi mladými lidmi, jak je uveden ve FCTC.

48 Pokud jde o otázku, zda přísnost sankcí stanovených vnitrostátní právní úpravou nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenými právními předpisy, je třeba zaprvé zkoumat případné dopady pozastavení oprávnění dotyčného hospodářského subjektu provozovat bar s prodejem tabáku, pokud jde o jeho legitimní právo vykonávat podnikatelskou činnost.

49 V tomto ohledu je třeba připomenout, že jak vyplývá z článku 35 Listiny základních práv Evropské unie, jakož i z článku 9 SFEU, čl. 114 odst. 3 SFEU a čl. 168 odst. 1 SFEU, při vymezení a provádění všech politik a činností Unie musí být zajištěn vysoký stupeň ochrany lidského zdraví (rozsudek ze dne 4. května 2016, Philip Morris Brands a další, C-547/14, EU:C:2016:325, bod 157).

50 Podle ustálené judikatury má cíl ochrany zdraví nesporně větší význam ve srovnání s hospodářskými zájmy, přičemž význam tohoto cíle může odůvodnit i značné negativní hospodářské důsledky (rozsudek ze dne 22. listopadu 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, bod 54).

51 Je tedy třeba mít za to, jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 75 svého stanoviska, že pozastavení oprávnění provozovat bar s prodejem tabáku na omezenou dobu v případě prvního porušení zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým nemůže být v zásadě považováno za nepřiměřený zásah do legitimního práva hospodářských subjektů vykonávat jejich podnikatelskou činnost.

52 Zadruhé, pokud jde o způsoby stanovení sankcí v projednávaném případě, je třeba zaprvé uvést, že i když čl. 24 odst. 3 legislativního nařízení č. 6/2016 stanoví pozastavení oprávnění provozovat bar s prodejem tabáku na dobu patnácti dnů, nic to nemění na tom, že rovněž stanoví, že toto pozastavení je doprovázeno pokutami v případě prvního porušení zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým, které se mění podle závažnosti dotčeného protiprávního jednání, z čehož vyplývá určité stupňování a progresivita při určování sankcí, které lze uložit.

53 Zdá se totiž, že toto ustanovení upravuje pravidla pro stanovení pokut, která je umožňují stanovit při zvážení všech okolností daného případu, zejména závažnosti protiprávního jednání dotčeného hospodářského subjektu.

54 Za těchto podmínek, jak v podstatě uvedl generální advokát v bodě 79 svého stanoviska, se zdá, že rovnováha mezi přísností sankcí a závažností dotyčného protiprávního jednání je zajištěna pokutami doprovázejícími pozastavení pachatelova oprávnění provozovat bar s prodejem tabáku, které se liší podle závažnosti dotčeného protiprávního jednání. V projednávaném případě totiž výše pokuty uložené žalobci v původním řízení činila 1 000 eur, tedy částku odpovídající nižším limitům částek stanovených v případě prvního protiprávního jednání.

55 Zadruhé je třeba poznamenat, že pozastavení oprávnění provozovat živnost je stanoveno pouze na dobu patnácti dnů.

56 Zdá se tedy, že tato akcesorická sankce, posuzovaná ve svém kontextu, představuje opatření, které v případě prvního porušení zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým má za cíl zejména sankcionovat protiprávní jednání, kterého se dopustili prodejci těchto výrobků, a odradit je od dalšího porušování tohoto zákazu odstraněním hospodářských úvah, které mohou vést tyto prodejce k prodeji tabákových výrobků nezletilým navzdory zákazu takového prodeje, aniž to vede k odnětí oprávnění, přičemž toto odnětí je stanoveno pouze v případě opakovaného protiprávního jednání, jak to vyplývá z legislativního nařízení č. 6/2016.

57 Za těchto podmínek se vzhledem k závažnosti protiprávního jednání a s výhradou ověření, která musí provést předkládající soud, nezdá, že by takový systém sankcí, jako je systém dotčený ve věci v původním řízení, který za účelem zbavení pachatelů hospodářských výhod vyplývajících z porušení zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým a jejich odrazení od porušování tohoto zákazu, stanoví kromě uložení správní pokuty i pozastavení oprávnění provozovat bar s prodejem tabáku na dobu určenou na patnáct dnů v případě prvního porušení, překračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení cíle chránit lidské zdraví a zejména omezit rozšíření kuřáctví mezi mladými lidmi.

58 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že zásada proporcionality musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která v případě prvního porušení zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým stanoví kromě uložení správní pokuty i pozastavení oprávnění hospodářského subjektu, který porušil tento zákaz prodávat takové výrobky, provozovat živnost na dobu patnácti dnů, pokud taková právní úprava nepřekračuje meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení cíle chránit lidské zdraví, a zejména omezit rozšíření kuřáctví mezi mladými lidmi.

K nákladům řízení

59 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Zásada proporcionality musí být vykládána v tom smyslu, že nebrání vnitrostátní právní úpravě, která v případě prvního porušení zákazu prodeje tabákových výrobků nezletilým stanoví kromě uložení správní pokuty i pozastavení oprávnění hospodářského subjektu, který porušil tento zákaz prodávat takové výrobky, provozovat živnost na dobu patnácti dnů, pokud taková právní úprava nepřekračuje meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení cíle chránit lidské zdraví, a zejména omezit rozšíření kuřáctví mezi mladými lidmi.

Podpisy.