Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

z 24. februára 2022*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Aproximácia právnych predpisov – Smernica 2014/40/EÚ – Článok 23 ods. 3 – Rámcový dohovor Svetovej zdravotníckej organizácie o kontrole tabaku – Zákaz predaja tabakových výrobkov maloletým – Systém sankcií – Účinné, primerané a odstrašujúce sankcie – Povinnosť predajcov tabakových výrobkov overiť vek kupujúceho pri predaji týchto výrobkov – Pokuta – Prevádzkovanie baru s predajom tabakových výrobkov – Pozastavenie oprávnenia na prevádzkovanie na dobu pätnástich dní – Zásada proporcionality – Zásada obozretnosti“

Vo veci C-452/20,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný rozhodnutím Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) z 5. augusta 2020 a doručený Súdnemu dvoru 23. septembra 2020, ktorý súvisí s konaním:

PJ

proti

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

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory A. Arabadžiev (spravodajca), sudcovia I. Ziemele, T. von Danwitz, P. G. Xuereb a A. Kumin,

generálny advokát: M. Szpunar,

tajomník: A. Calot Escobar,

so zreteľom na písomnú časť konania,

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

– PJ, v zastúpení: A. Celotto, avvocato,

* Jazyk konania: taliančina.

– talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci A. Collabolletta, avvocato dello Stato,

– maďarská vláda, v zastúpení: M. Fehér, G. Koós a R. Kissné Berta, splnomocnení zástupcovia,

– Európska komisia, v zastúpení: C. Hödlmayr a A. Spina, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 14. októbra 2021,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu zásad proporcionality a obozretnosti, článku 5 ZEÚ, odôvodnení 8, 21 a 60, ako aj článku 1 a článku 23 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2014/40/EÚ 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. 24).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi PJ a Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana (Agentúra pre clá a monopoly – Monopolný úrad pre Toskánsko, Taliansko) (ďalej len „colný úrad“) a Ministero dell'economia e delle finanze (ministerstvo hospodárstva a financií, Taliansko) týkajúceho sa zákonnosti rozhodnutia colného úradu o uložení peňažnej sankcie PJ, ako aj dodatočnej správnej sankcie spočívajúcej v pozastavení jeho oprávnenia na prevádzkovanie baru s predajom tabakových výrobkov na dobu pätnástich dní.

Právny rámec

Medzinárodné právo

3 Rozhodnutím Rady 2004/513/ES z 2. júna 2004 (Ú. v. EÚ L 213, 2004, s. 8) bol v mene Európskej únie schválený Rámcový dohovor Svetovej zdravotníckej organizácie (WHO) o kontrole tabaku, podpísaný 21. mája 2003 v Ženeve (ďalej len „RDKT“). Podľa preambuly RDKT zmluvné strany tohto dohovoru uznávajú, že „vedecké dôkazy jednoznačne poukazujú na to, že spotreba tabaku a expozícia tabakovému dymu spôsobujú úmrtia, ochorenia a invaliditu a že medzi expozíciou fajčeniu a inými formami užívania tabakových výrobkov a nástupom ochorení súvisiacich s tabakom existuje určitý časový interval“.

4 Článok 16 ods. 1 a 6 RDKT stanovuje:

„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.“

Právo Únie

5 Odôvodnenia 7, 8, 21, 48 a 60 smernice 2014/40 stanovujú:

(7) Legislatívne opatrenie na úrovni Únie je tiež potrebné na vykonanie [RDKT] z mája 2003, 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 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (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 [z 2. decembra 2002 o prevencii fajčenia a o iniciatívach na zlepšenie kontroly tabaku (Ú. v. ES L 22, 2003, s. 31)], 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.

…

(48) Okrem toho sa touto smernicou neharmonizujú ani pravidlá týkajúce sa nefajčiarskych priestorov alebo vnútroštátnych mechanizmov predaja alebo vnútroštátnej reklamy či použitia značky na iné výrobky (brand stretching), ani sa ňou nezavádza vekový limit v prípade elektronických cigariet alebo plniacich fľaštičiek. V každom prípade by prezentovanie a reklama týchto výrobkov nemali viesť k podporovaniu konzumácie tabaku alebo spôsobovať zamieňanie s tabakovými výrobkami. Členské štáty majú možnosť regulovať tieto záležitosti v rámci vlastnej právomoci, na čo sa aj nabádajú.

…

(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 Zmluvy o EÚ. V súlade so zásadou proporcionality podľa uvedeného článku táto smernica neprekračuje rámec nevyhnutný na dosiahnutie týchto cieľov“.

6 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;

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].“

7 Článok 23 ods. 3 uvedenej smernice znie takto:

„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.“

Talianske právo

8 Článok 25 druhý odsek regio decreto n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed asistenza della maternità ed Infanzia (kráľovský dekrét č. 2316 o schválení konsolidovaného znenia zákonov o ochrane a pomoci poskytovanej materstvu a detstvu) z 24. decembra 1934 (GURI č. 47 z 25. februára 1935, s. 811), 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 Európskeho parlamentu a Rady 2014/40/EÚ 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) z 12. januára 2016 (GURI č. 13 z 18. januára 2016, s. 102) (ďalej len „legislatívny dekrét č. 6/2016“), 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.“

Spor vo veci samej a prejudiciálna otázka

9 PJ je držiteľom oprávnenia na prevádzkovanie baru s predajom tabakových výrobkov, na základe ktorého má povolenie predávať tabakové výrobky, ktoré v Taliansku podliehajú štátnemu monopolu.

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

11 Podľa článku 24 ods. 3 legislatívneho dekrétu č. 6/2016 colný úrad uložil PJ správnu 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.

12 PJ 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. Tento súd rozsudkom z 27. novembra 2018 žalobu PJ zamietol.

13 PJ podal proti rozsudku Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (Regionálny správny súd pre Toskánsko) odvolanie na Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko), ktorá podala návrh na začatie prejudiciálneho konania. Tvrdil, že právna úprava, o ktorú ide vo veci samej, je nezlučiteľná so smernicou 2014/40 najmä preto, že pozastavenie jeho oprávnenia na prevádzkovanie bolo neúmerné a neprimerané, pretože táto sankcia mu bola uložená za jediné porušenie, ktorého sa dopustil prvýkrát. PJ sa teda domnieval, že táto právna úprava uprednostňuje zásadu obozretnosti s cieľom zaručiť právo maloletých na zdravie, čo viedlo k porušeniu zásady proporcionality.

14 V tejto súvislosti sa vnútroštátny súd domnieva, že pri preskúmaní primeranosti sporných sankcií treba zohľadniť nadradenosť, ktorú smernica 2014/40 priznáva ochrane zdravia mladých ľudí.

15 Tento súd sa domnieva, že článok 23 ods. 3 smernice 2014/40 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 ponecháva na členských štátoch, aby určili pravidlá týkajúce sa sankcií, ktorých cieľom je zákaz konzumácie tabaku maloletými. Uvedený súd dodáva, že aj keď uvedené ustanovenie stanovuje, že stanovené sankcie môžu vyrovnávať ekonomickú výhodu získanú na základe porušenia, nič to nemení na skutočnosti, že normotvorca Únie nevylúčil možnosť uložiť aj iné ako peňažné správne sankcie.

16 V tomto kontexte sa ten istý súd domnieva, že taliansky zákonodarca tým, že stanovil pozastavenie oprávnení na prevádzkovanie, ktoré umožňujú hospodárskym subjektom predávať tabakové výrobky, v súlade s požiadavkami smernice 2014/40 nadradil záujem chrániť ľudské zdravie nad právo podnikateľa predávať tabakové výrobky. Finančné straty podnikateľov, ktoré vznikli v dôsledku tohto pozastavenia, sú preto odôvodnené a primerané.

17 Za týchto podmienok Consiglio di Stato (Štátna rada) 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 článku 24 ods. 3 [legislatívneho dekrétu č. 6/2016] – 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?“

O prejudiciálnej otázke

Úvodné pripomienky

18 V rámci postupu spolupráce medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom zavedeného článkom 267 ZFEÚ Súdnemu dvoru prináleží dať vnútroštátnemu súdu užitočnú odpoveď, ktorá mu umožní rozhodnúť spor, ktorý prejednáva. Z tohto pohľadu Súdnemu dvoru prislúcha prípadne právo preformulovať otázky, ktoré sú mu predložené. Je totiž povinnosťou Súdneho dvora vykladať všetky ustanovenia práva Únie, ktoré vnútroštátne súdy potrebujú na rozhodovanie o žalobách, ktoré im boli predložené, aj keď tieto ustanovenia nie sú výslovne spomenuté v otázkach položených Súdnemu dvoru týmito súdmi [rozsudok z 12. decembra 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Príspevok k dôchodku matkám), C-450/18, EU:C:2019:1075, bod 25 a citovaná judikatúra].

19 Aj keď v prejednávanej veci z formálneho hľadiska vnútroštátny súd svoje otázky obmedzil jednak na výklad ustanovení článku 5 ZEÚ a jednak na výklad ustanovení smernice 2014/40, táto okolnosť nebráni Súdnemu dvoru, aby poskytol vnútroštátnemu súdu všetky aspekty výkladu práva Únie, ktoré môžu byť užitočné na rozhodnutie vo veci, ktorú prejednáva, a to bez ohľadu na to, či ich vnútroštátny súd uviedol alebo neuviedol vo svojej otázke. V tejto súvislosti prináleží Súdnemu dvoru získať zo všetkých informácií, ktoré mu poskytol vnútroštátny súd, a najmä z odôvodnenia jeho návrhu na začatie prejudiciálneho konania, prvky uvedeného práva, ktoré si vyžadujú výklad so zreteľom na predmet sporu [pozri v tomto zmysle rozsudok z 12. decembra 2019, Instituto Nacional de la Seguridad Social (Príspevok k dôchodku matkám), C-450/18, EU:C:2019:1075, bod 26].

20 V prejednávanej veci, ako vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, colný úrad po vykonaní kontroly konštatoval, že PJ predal cigarety maloletej osobe v rozpore so zákazom predaja tabakových výrobkov maloletým. Colný úrad mu v dôsledku toho uložil na základe vnútroštátneho práva peňažnú správnu sankciu, ako aj dodatočnú správnu sankciu spočívajúcu v pozastavení jeho oprávnenia na prevádzkovanie baru s predajom tabakových výrobkov na dobu pätnástich dní.

21 V tomto kontexte, pokiaľ ide v prvom rade o uplatniteľnosť článku 5 ZEÚ na prejednávanú vec, treba uviesť, že z návrhu na začatie prejudiciálneho konania vyplýva, že vnútroštátny súd sa odkazom na tento článok, konkrétne pýta na výklad zásady proporcionality, tak ako je stanovená v článku 5 ods. 4 ZEÚ.

22 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že toto ustanovenie sa vzťahuje na činnosť inštitúcií Únie. Prvý pododsek uvedeného ustanovenia stanovuje, že podľa zásady proporcionality obsah a forma činnosti Únie neprekračujú 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 (uznesenie z 13. februára 2020, MAK TURS, C-376/19, neuverejnené, EU:C:2020:99, bod 18 a citovaná judikatúra).

23 V prejednávanej veci je vnútroštátne ustanovenie obsiahnuté v legislatívnom dekréte č. 6/2016 prijatom talianskym zákonodarcom a týka sa uloženia správnych sankcií v prípade porušenia zákazu predaja tabakových výrobkov maloletým v Taliansku. Za týchto podmienok sa článok 5 ods. 4 ZEÚ neuplatní na takú situáciu, o akú ide vo veci samej.

24 V druhom rade, pokiaľ ide o uplatniteľnosť smernice 2014/40 a jej článku 23 ods. 3 na prejednávanú vec, treba uviesť, že po prvé podľa odôvodnenia 21 tejto smernice je potrebné 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, a po druhé v súlade s odporúčaním Rady 2003/54 treba členské štáty nabádať na to, aby prostredníctvom prijatia vhodných opatrení stanovujúcich a presadzujúcich vekový limit zabránili predaju takýchto výrobkov deťom a dospievajúcim osobám.

25 Ako v podstate uviedol generálny advokát v bode 51 svojich návrhov, toto nabádanie sa však v smernici 2014/40 nepremietlo do ustanovenia, ktoré by ukladalo povinnosť prijať opatrenia na zamedzenie predaju tabakových výrobkov maloletým.

26 Z odôvodnenia 48 tejto smernice totiž vyplýva, že touto smernicou sa neharmonizujú pravidlá týkajúce sa vnútroštátnych mechanizmov predaja tabaku. Toto odôvodnenie tiež uvádza, že členské štáty majú možnosť regulovať tieto záležitosti v rámci vlastnej právomoci, na čo sa aj nabádajú.

27 Za týchto podmienok, ako v podstate uviedol generálny advokát v bode 45 svojich návrhov, treba konštatovať, že smernica 2014/40 nepristúpila k harmonizácii týchto aspektov predaja tabakových výrobkov, ktoré sa týkajú predaja týchto výrobkov maloletým.

28 V dôsledku toho ani článok 23 ods. 3 smernice 2014/40, ani táto smernica sa na prejednávanú vec neuplatnia.

29 V treťom rade treba pripomenúť, že RDKT bol schválený v mene Únie rozhodnutím 2004/513.

30 Z tohto hľadiska Súdny dvor opakovane rozhodol, že medzinárodná dohoda uzavretá Úniou je od vstupu do platnosti neoddeliteľnou súčasťou práva Únie [rozsudok zo 6. októbra 2020, Komisia/Maďarsko (Vysokoškolská výučba), C-66/18, EU:C:2020:792, bod 69 a citovaná judikatúra]. Z toho vyplýva, ako uviedol generálny advokát v bode 55 svojich návrhov, že RDKT je neoddeliteľnou súčasťou práva Únie.

31 Z článku 16 ods. 1 tohto rámcového dohovoru s názvom „Predaj neplnoletým osobám a neplnoletými osobami“ vyplýva, že všetky strany uvedeného rámcového dohovoru 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. Podľa odseku 6 tohto článku všetky strany tohto rámcového dohovoru prijmú a uplatňujú účinné právne, výkonné a správne alebo iné opatrenia vrátane sankcií proti predajcom a distribútorom s cieľom dodržiavať povinnosti uvedené v odsekoch 1 až 5 uvedeného článku 16.

32 Za týchto podmienok treba konštatovať, že také vnútroštátne ustanovenie, o aké ide vo veci samej, treba v zásade posúdiť z hľadiska požiadaviek zavedených článkom 16 RDKT.

33 Ako v podstate uviedol generálny advokát v bode 59 svojich návrhov, keďže RDKT je neoddeliteľnou súčasťou práva Únie, jeho vykonávanie musí rešpektovať zásadu proporcionality ako všeobecnú zásadu práva Únie.

34 Vo štvrtom rade a nakoniec, v súvislosti s uplatniteľnosťou zásady obozretnosti v prejednávanej veci, treba pripomenúť, že z tejto zásady vyplýva, že ak pretrváva neistota týkajúca sa existencie alebo rozsahu rizík, ochranné opatrenia možno prijať bez nutnosti čakať na to, kým sa existencia a závažnosť týchto rizík preukážu v plnom rozsahu (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. mája 2021, Bayer CropScience a Bayer/Komisia, C-499/18 P, EU:C:2021:367, bod 80). V tejto súvislosti stačí uviesť, že na jednej strane žiadny z účastníkov konania nepopiera riziká spojené so spotrebou tabakových výrobkov na fajčenie a na druhej strane, že z preambuly RDKT vyplýva, že vedecké údaje jednoznačne preukázali, že spotreba tabaku a expozícia tabakovému dymu spôsobujú úmrtia, ochorenia a invaliditu, a že medzi expozíciou fajčeniu, resp. iným použitím tabakových výrobkov a nástupom ochorení súvisiacich s tabakom, existuje určitý časový interval. V dôsledku toho, ako uviedol generálny advokát v bode 65 svojich návrhov, sa táto zásada neuplatňuje na situáciu v spore vo veci samej.

35 Za týchto podmienok treba položenú otázku chápať tak, že sa v podstate týka toho, či zásada proporcionality bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá v prípade prvého porušenia zákazu predaja tabakových výrobkov maloletým stanovuje okrem uloženia správnej pokuty aj pozastavenie oprávnenia na prevádzkovanie umožňujúceho hospodárskemu subjektu, ktorý porušil tento zákaz, predávať takéto výrobky na dobu pätnástich dní.

Odpoveď Súdneho dvora

36 Podľa ustálenej judikatúry pritom pri neexistencii harmonizácie právnej úpravy Únie v oblasti sankcií, ktoré možno uložiť v prípade nedodržania podmienok stanovených systémom zavedeným touto právnou úpravou, majú členské štáty právomoc zvoliť si sankcie, ktoré sú podľa nich primerané. Členské štáty sú však pri výkone svojich právomocí povinné dodržiavať právo Únie a jeho všeobecné zásady, a teda aj zásadu proporcionality (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. októbra 2021, ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, bod 84 a citovanú judikatúru).

37 Konkrétne správne alebo donucovacie opatrenia, ktoré umožňuje vnútroštátna právna úprava, nemôžu ísť nad rámec toho, čo je primerané a potrebné na dosiahnutie legitímnych cieľov sledovaných touto právnou úpravou (pozri v tomto zmysle rozsudok z 19. októbra 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, bod 39 a citovanú judikatúru, ako aj uznesenie z 12. júla 2018, Pinzaru a Cirstinoiu, C-707/17, neuverejnené, EU:C:2018:574, bod 27, ako aj citovanú judikatúru).

38 Preto ak existuje možnosť rozhodnúť sa medzi viacerými vhodnými opatreniami, treba sa prikloniť k najmenej obmedzujúcemu opatreniu, a spôsobené obmedzenia nesmú byť neprimerané sledovaným cieľom (pozri v tomto zmysle rozsudky z 19. októbra 2016, EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, bod 39, a zo 6. mája 2021, Bayer CropScience a Bayer/Commission, C-499/18 P, EU:C:2021:367, bod 166).

39 V tomto kontexte Súdny dvor spresnil, že prísnosť sankcií musí byť primeraná závažnosti porušení, ktoré postihujú, a to najmä zabezpečením skutočne odstrašujúceho účinku, pričom musia rešpektovať všeobecnú zásadu proporcionality (uznesenie z 12. júla 2018, Pinzaru a Cirstinoiu, C-707/17, neuverejnené, EU:C:2018:574, bod 28 et citovaná judikatúra).

40 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 [pozri v tomto zmysle rozsudok z 11. februára 2021, K. M. (Sankcie uložené kapitánovi lode), C-77/20, EU:C:2021:112, bod 39].

41 V prejednávanej veci z článku 24 ods. 3 legislatívneho dekrétu č. 6/2016 vyplýva, že taliansky zákonodarca stanovil kumuláciu sankcií v prípade prvého porušenia zákazu predaja tabakových výrobkov maloletým, spočívajúcich jednak v uložení peňažnej sankcie a jednak v pozastavení oprávnenia na prevádzkovanie baru s predajom tabakových výrobkov porušovateľovi zákazu na pätnásť dní.

42 Pokiaľ ide o túto kumuláciu sankcií, talianska vláda uvádza, že počas platnosti predchádzajúceho režimu sankcií, ktorý upravoval len čisto peňažné sankcie, hospodárske záujmy primäli predajcov tabakových výrobkov k tomu, aby riskovali, že budú sankcionovaní za porušenie zákazu predaja týchto výrobkov maloletým. Samotné uloženie pokuty teda neumožňovalo znížiť spotrebu tabaku u mladých ľudí.

43 V tejto súvislosti treba po prvé uviesť, že článok 16 ods. 6 RDKT nevylučuje možnosť uložiť popri správnej pokute aj iné správne sankcie, ako je pozastavenie oprávnenia hospodárskeho subjektu, ktorý porušil zákaz predaja tabakových výrobkov maloletým.

44 Po druhé treba konštatovať, že na to, aby takáto sankcia mala skutočne odstrašujúci účinok v súlade so všeobecnou zásadou proporcionality, musia byť porušovatelia účinne zbavení ekonomických výhod, ktoré pre ne vyplývajú z porušení súvisiacich s predajom tabakových výrobkov maloletým, pričom sankcie musia umožniť vyvolanie účinkov primeraných závažnosti porušení takým spôsobom, ktorý účinne odradí všetky osoby od ďalších porušení rovnakej povahy.

45 Za týchto podmienok sa zdá, že taký systém sankcií, o aký ide vo veci samej, ktorý okrem uloženia správnej pokuty stanovuje aj pozastavenie oprávnenia na prevádzkovanie baru s predajom tabakových výrobkov dotknutého hospodárskeho subjektu ako dodatočnú správnu sankciu, môže výrazne oslabiť alebo dokonca odstrániť ekonomické dôvody, ktoré môžu viesť predajcov tabakových výrobkov k predaju tabakových výrobkov maloletým napriek zákazu takéhoto predaja.

46 Sankcie stanovené talianskym zákonodarcom sú podľa všetkého spôsobilé jednak neutralizovať finančnú výhodu získanú vďaka porušeniu a jednak nabádať hospodárske subjekty k tomu, aby dodržiavali opatrenia zakazujúce predaj tabakových výrobkov maloletým.

47 Taký systém sankcií, o aký ide vo veci samej, sa teda zdá byť vhodný na dosiahnutie cieľa ochrany ľudského zdravia a zníženia prevalencie fajčenia u mladých ľudí, ako je uvedené v RDKT.

48 Pokiaľ ide o otázku, či prísnosť sankcií stanovených vnútroštátnou právnou úpravou nejde nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie legitímnych cieľov sledovaných predmetnou právnou úpravou, treba v prvom rade preskúmať prípadný dopad pozastavenia oprávnenia na prevádzkovanie baru s predajom tabakových výrobkov dotknutého hospodárskeho subjektu na jeho legitímne právo vykonávať podnikateľskú činnosť.

49 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že ako vyplýva z článku 35 Charty základných práv Európskej únie, ako aj z článku 9 ZFEÚ, článku 114 ods. 3 ZFEÚ a článku 168 ods. 1 ZFEÚ, pri stanovení a uskutočňovaní všetkých politík a činností Únie sa musí zabezpečiť vysoká úroveň ochrany ľudského zdravia (rozsudok zo 4. mája 2016, Philip Morris Brands a i., C-547/14, EU:C:2016:325, bod 157).

50 Podľa ustálenej judikatúry má cieľ ochrany zdravia prednostný význam vo vzťahu k záujmom ekonomickej povahy, pričom význam tohto cieľa môže odôvodniť aj značné negatívne hospodárske dôsledky (rozsudok z 22. novembra 2018, Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, bod 54).

51 Treba sa teda domnievať, ako v podstate uviedol generálny advokát v bode 75 svojich návrhov, že pozastavenie oprávnenia na prevádzkovanie baru s predajom tabakových výrobkov na obmedzený čas v prípade prvého porušenia zákazu predaja tabakových výrobkov maloletým nemožno v zásade považovať za neprimeraný zásah do legitímneho práva hospodárskych subjektov vykonávať svoju podnikateľskú činnosť.

52 V druhom rade, pokiaľ ide o spôsoby stanovenia sankcií v prejednávanej veci, treba po prvé uviesť, že hoci článok 24 ods. 3 legislatívneho dekrétu č. 6/2016 stanovuje pozastavenie oprávnenia na prevádzkovanie baru s predajom tabakových výrobkov na dobu pätnástich dní, nič to nemení na tom, že zároveň stanovuje, že toto pozastavenie je sprevádzané pokutami v prípade prvého porušenia zákazu predaja tabakových výrobkov maloletým, ktoré sa menia v závislosti od závažnosti porušenia, z čoho vyplýva určité stupňovanie a progresívnosť sankcií, ktoré možno uložiť.

53 Zdá sa totiž, že toto ustanovenie stanovuje spôsoby určenia výšky pokút, ktoré ich umožňujú stanoviť s ohľadom na všetky okolnosti prípadu, najmä s ohľadom na závažnosť protiprávneho konania dotknutého hospodárskeho subjektu.

54 Za týchto podmienok, ako v podstate uviedol generálny advokát v bode 79 svojich návrhov, sa zdá, že rovnováha medzi prísnosťou sankcií a závažnosťou dotknutého porušenia je zabezpečená pokutami spojenými s pozastavením oprávnenia na prevádzku baru s predajom tabakových výrobkov porušovateľa, ktoré sa líšia v závislosti od závažnosti predmetného porušenia. V prejednávanej veci totiž výška pokuty uloženej žalobcovi vo veci samej dosahovala 1 000 eur, teda sumu zodpovedajúcu nižším hraniciam súm stanovených v prípade prvého porušenia.

55 Po druhé treba uviesť, že pozastavenie oprávnenia na prevádzkovanie činnosti je stanovené len na dobu pätnástich dní.

56 Zdá sa teda, že táto dodatočná sankcia v jej kontexte predstavuje opatrenie, ktoré v prípade prvého porušenia zákazu predaja tabakových výrobkov maloletým sleduje najmä cieľ sankcionovania porušenia, ktorého sa dopustili predajcovia týchto výrobkov, a má ich odradiť od toho, aby opätovne porušili tento zákaz tým, že sa vylúčia ekonomické výhody, ktoré by mohli viesť týchto predajcov k predaju tabakových výrobkov maloletým napriek zákazu takéhoto predaja, bez toho, aby to viedlo k zrušeniu oprávnenia, pretože k odňatiu oprávnenia sa pristupuje až pri recidíve, ako to vyplýva z uvedeného článku 24 ods. 3 legislatívneho dekrétu č. 6/2016.

57 Za týchto podmienok vzhľadom na závažnosť porušenia a s výhradou overení, ktoré prináleží vykonať vnútroštátnemu súdu, sa nezdá, že taký systém sankcií, o aký ide vo veci samej, ktorý na to, aby boli porušovateľom odňaté ekonomické výhody vyplývajúce z porušenia zákazu predaja

tabakových výrobkov maloletým a aby ich odradil od porušovania tohto zákazu, stanovuje okrem uloženia správnej pokuty aj pozastavenie prevádzkovania baru s predajom tabakových výrobkov na dobu pätnástich dní v prípade prvého porušenia, prekračuje rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie cieľa ochrany ľudského zdravia, a najmä prevalencie fajčenia u mladých ľudí.

58 Vzhľadom na vyššie uvedené úvahy treba na položenú otázku odpovedať tak, že zásada proporcionality sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá v prípade prvého porušenia zákazu predaja tabakových výrobkov maloletým stanovuje okrem uloženia správnej pokuty aj pozastavenie, na dobu pätnástich dní, oprávnenia na prevádzkovanie umožňujúceho hospodárskemu subjektu, ktorý porušil tento zákaz, predávať takéto výrobky, pokiaľ takáto právna úprava nejde nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie cieľa ochrany ľudského zdravia, a najmä prevalencie fajčenia u mladých ľudí.

O trovách

59 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol takto:

Zásada proporcionality sa má vykladať v tom zmysle, že nebráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá v prípade prvého porušenia zákazu predaja tabakových výrobkov maloletým stanovuje okrem uloženia správnej pokuty aj pozastavenie, na dobu pätnástich dní, oprávnenia na prevádzkovanie umožňujúceho hospodárskemu subjektu, ktorý porušil tento zákaz, predávať takéto výrobky, pokiaľ takáto právna úprava nejde nad rámec toho, čo je potrebné na dosiahnutie cieľa ochrany ľudského zdravia, a najmä prevalencie fajčenia u mladých ľudí.

Podpisy