Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 24 lutego 2022 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Dyrektywa 2014/40/UE – Artykuł 23 ust. 3 – Ramowa konwencja antytytoniowa Światowej Organizacji Zdrowia – Zakaz sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim – System sankcji – Skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje – Obowiązek sprawdzenia przez sprzedawców wyrobów tytoniowych wieku nabywcy przy sprzedaży tych wyrobów – Grzywna – Prowadzenie punktu sprzedaży wyrobów tytoniowych – Zawieszenie zezwolenia na prowadzenie działalności na okres 15 dni – Zasada proporcjonalności – Zasada ostrożności

W sprawie C-452/20

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniem z dnia 5 sierpnia 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 23 września 2020 r., w postępowaniu:

PJ

przeciwko

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

TRYBUNAŁ (pierwsza izba),

w składzie: A. Arabadjiev (sprawozdawca), prezes izby, I. Ziemele, T. von Danwitz, P.G. Xuereb i A. Kumin, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Szpunar,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu PJ – A. Celotto, avvocato,

* Język postępowania: włoski.

– w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspierała A. Collabolletta, avvocato dello Stato,

– w imieniu rządu węgierskiego – M. Fehér, G. Koós i R. Kissné Berta, w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – C. Hödlmayr i A. Spina, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 14 października 2021 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni zasad proporcjonalności i ostrożności, art. 5 TUE, motywów 8, 21 i 60 oraz art. 1 i art. 23 ust. 3 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylającej dyrektywę 2001/37/WE (Dz.U. 2014, L 127, s. 1; sprostowanie Dz.U. 2015, L 150, s. 24).

2 Wniosek ten został złożony w ramach sporu pomiędzy PJ a Agenzia delle Dogane e dei Monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana (urzędem ceł i monopoli – urzędem ds. monopoli dla Toskanii, Włochy, zwanym dalej „urzędem celnym") i Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerstwem gospodarki i finansów, Włochy) w przedmiocie zgodności z prawem decyzji urzędu celnego, którą nałożył on na PJ karę pieniężną, a także dodatkową karę administracyjną polegającą na zawieszeniu jego zezwolenia na prowadzenie punktu sprzedaży wyrobów tytoniowych na okres 15 dni.

Ramy prawne

Prawo międzynarodowe

3 Decyzją Rady 2004/513/WE z dnia 2 czerwca 2004 r. (Dz.U. 2004, L 213, s. 8) zatwierdzono w imieniu Unii Europejskiej Ramową konwencję antytytoniową Światowej Organizacji Zdrowia (WHO), podpisaną w Genewie w dniu 21 maja 2003 r. (zwaną dalej „konwencją antytytoniową"). Zgodnie z preambułą konwencji antytytoniowej strony tej konwencji ramowej uznają, że „dowody naukowe niezbicie potwierdzają jednoznacznie, że konsumpcja wyrobów tytoniowych i narażenie na dym tytoniowy są przyczyną śmierci, chorób i niepełnosprawności oraz że istnieje przedział czasowy pomiędzy narażeniem na dym tytoniowy lub innym używaniem innych wyrobów tytoniowych a wystąpieniem chorób odtytoniowych".

4 Artykuł 16 ust. 1 i 6 konwencji antytytoniowej przewiduje:

„1. Każda Strona przyjmie i wprowadzi w życie, na odpowiednim szczeblu rządowym, skuteczne środki ustawodawcze, wykonawcze, administracyjne lub inne, zakazujące sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom poniżej wieku określonego w przepisach prawa wewnętrznego, prawa krajowego lub osobom poniżej 18. roku życia. Środki takie mogą obejmować:

a) wymóg, by wszyscy sprzedawcy wyrobów tytoniowych umieścili w prowadzonym przez siebie punkcie sprzedaży wyraźną i dobrze widoczną informację o zakazie sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom nieletnim lub, w przypadku wątpliwości, wprowadzenie wymogu, by każda osoba dokonująca zakupu wyrobu tytoniowego przedstawiła odpowiedni dowód potwierdzający osiągnięcie przez nią pełnoletności;

b) zakaz sprzedaży wyrobów tytoniowych w sposób umożliwiający ich łatwą dostępność, na przykład na półkach sklepowych;

c) zakaz produkcji i sprzedaży słodyczy, przekąsek, zabawek lub wszelkich innych przedmiotów przypominających formą wyroby tytoniowe, które przyciągają uwagę osób nieletnich; oraz

d) zapewnienie, że automaty sprzedające wyroby tytoniowe, podlegające jej jurysdykcji, nie są dostępne dla osób nieletnich i nie promują sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom nieletnim.

[…]

6. Każda Strona przyjmie i wprowadzi w życie skuteczne środki ustawodawcze, wykonawcze, administracyjne lub inne, łącznie z karami dla sprzedawców i dystrybutorów, w celu zapewnienia zgodności ze zobowiązaniami zawartymi w ustępach 1–5 niniejszego artykułu".

Prawo Unii

5 Motywy 7, 8, 21, 48 i 60 dyrektywy 2014/40 przewidują:

„(7) Działania ustawodawcze na poziomie Unii są także konieczne w celu wdrożenia [konwencji antytytoniowej] z maja 2003 r., której postanowienia wiążą Unię i jej państwa członkowskie. Przepisy konwencji dotyczące składu wyrobów tytoniowych, informacji jawnych o wyrobach tytoniowych, pakowania i oznakowania wyrobów tytoniowych, reklamy i nielegalnego obrotu wyrobami tytoniowymi są szczególnie istotne. Strony konwencji, w tym Unia i jej państwa członkowskie, przyjęły, w trakcie różnych konferencji, w drodze konsensusu szereg wytycznych w sprawie wdrażania postanowień konwencji.

(8) Zgodnie z art. 114 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) za podstawę wniosków ustawodawczych należy przyjąć wysoki poziom ochrony zdrowia, uwzględniając w szczególności wszelkie zmiany oparte na faktach naukowych. Wyroby tytoniowe nie są zwykłymi towarami, a wobec szczególnie szkodliwego wpływu tytoniu na zdrowie ludzkie należy nadać priorytet ochronie zdrowia, w szczególności ograniczeniu palenia wśród młodych ludzi.

[…]

(21) Zgodnie z celami niniejszej dyrektywy, mianowicie ułatwieniem [prawidłowego] funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, przyjmując za podstawę wysoki poziom ochrony zdrowia, zwłaszcza w odniesieniu do młodych ludzi, oraz zgodnie z zaleceniem Rady 2003/54/WE [z dnia 2 grudnia 2002 r. w sprawie zapobiegania paleniu oraz inicjatyw zmierzających do większego ograniczenia użycia tytoniu (Dz.U. 2003, L 22, s. 31)], należy zachęcać państwa członkowskie do przeciwdziałania sprzedaży takich produktów dzieciom i młodzieży poprzez przyjęcie odpowiednich środków ustanawiających i egzekwujących ograniczenia wiekowe.

[…]

(48) Ponadto niniejsza dyrektywa nie harmonizuje przepisów dotyczących środowisk wolnych od dymu tytoniowego, krajowych ustaleń dotyczących sprzedaży lub reklamowania na poziomie krajowym, rozszerzania marki, ani nie wprowadza ograniczeń wiekowych w odniesieniu do papierosów elektronicznych lub pojemników zapasowych. W każdym razie prezentacja i reklamowanie tych wyrobów nie powinny prowadzić do propagowania spożywania tytoniu lub powodowania mylnego utożsamiania ich z wyrobami tytoniowymi. Państwa członkowskie zachowują swobodę w zakresie regulowania takich kwestii w ramach ich jurysdykcji i są do tego zachęcane.

[…]

(60) Ponieważ cele niniejszej dyrektywy, tj. zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących produkcji, prezentacji i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na ich skalę i skutki możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie Unii, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym artykule, niniejsza dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów".

6 Artykuł 1 tej dyrektywy stanowi:

„Celem niniejszej dyrektywy jest zbliżenie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących:

a) składników wyrobów tytoniowych i substancji wydzielanych przez te wyroby oraz związanych z tym obowiązków sprawozdawczych, w tym maksymalnego poziomu wydzielanych substancji smolistych, nikotyny i tlenku węgla w papierosach;

b) wybranych aspektów dotyczących etykietowania i opakowania wyrobów tytoniowych, w tym ostrzeżeń zdrowotnych, które należy zamieszczać na opakowaniach jednostkowych oraz wszystkich zbiorczych opakowaniach wyrobów tytoniowych, a także identyfikowalności i zabezpieczeń, które stosuje się do wyrobów tytoniowych w celu zapewnienia ich zgodności z niniejszą dyrektywą;

c) zakazu wprowadzania do obrotu tytoniu do stosowania doustnego;

d) transgranicznej sprzedaży na odległość wyrobów tytoniowych;

e) obowiązku zgłaszania nowatorskich wyrobów tytoniowych;

f) wprowadzania do obrotu i etykietowania pewnych wyrobów powiązanych z wyrobami tytoniowymi, mianowicie papierosów elektronicznych i pojemników zapasowych oraz wyrobów ziołowych do palenia;

w celu ułatwienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, mając na celu wysoki poziom ochrony zdrowia, zwłaszcza młodych ludzi, i wypełnienie obowiązków Unii wynikających z [konwencji antytytoniowej]".

7 Artykuł 23 ust. 3 wspomnianej dyrektywy ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie wprowadzają przepisy dotyczące sankcji, które są nakładane za naruszenie przepisów krajowych przyjętych na podstawie niniejszej dyrektywy, oraz wprowadzają wszystkie środki niezbędne do zapewnienia, aby sankcje te były egzekwowane. Sankcje te są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające. Wszelkie sankcje finansowo-administracyjne, które mogą być nałożone za umyślne naruszenia, są ustalane tak, by równoważyły spodziewane korzyści gospodarcze, do jakich dążono, popełniając naruszenie".

Prawo włoskie

8 Artykuł 25 akapit drugi regio decreto n. 2316 – Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (dekretu królewskiego nr 2316 w sprawie zatwierdzenia jednolitego tekstu ustaw o ochronie i pomocy w okresie macierzyństwa i dzieciństwa) z dnia 24 grudnia 1934 r. (GURI nr 47 z dnia 25 lutego 1935 r., s. 811), zastąpiony przez art. 24 ust. 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 (dekretu ustawodawczego nr 6 dotyczącego transpozycji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/40/UE z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów oraz uchylającej dyrektywę 2001/37/WE) z dnia 12 stycznia 2016 r. (GURI nr 13 z dnia 18 stycznia 2016 r., s. 102, zwanego dalej „dekretem ustawodawczym nr 6/2016"), stanowi:

„Kto sprzedaje wyroby tytoniowe, papierosy elektroniczne, pojemniki zapasowe z płynem zawierającym nikotynę lub nowatorskie wyroby tytoniowe, ma obowiązek zażądać od nabywcy przedstawienia dowodu tożsamości przy zakupie, chyba że jest oczywiste, że nabywca jest pełnoletni.

Kto sprzedaje lub dostarcza osobom w wieku poniżej osiemnastu lat wyroby tytoniowe, papierosy elektroniczne, pojemniki zapasowe z płynem zawierającym nikotynę lub nowatorskie wyroby tytoniowe, podlega grzywnie administracyjnej w wysokości od 500 EUR do 3000 EUR oraz sankcji zawieszenia zezwolenia na prowadzenie działalności na okres 15 dni. Jeżeli czyn zostanie popełniony powtórnie, osoba dopuszczająca się naruszenia podlega grzywnie administracyjnej w wysokości od 1000 EUR do 8000 EUR oraz sankcji w postaci cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności".

Postępowanie główne i pytanie prejudycjalne

9 PJ posiada zezwolenie na prowadzenie punktu sprzedaży wyrobów tytoniowych podlegających monopolowi państwowemu we Włoszech.

10 W lutym 2016 r. podczas kontroli przeprowadzonej przez urząd celny organ ten stwierdził, że PJ sprzedał papierosy nieletniemu.

11 Na podstawie art. 24 ust. 3 dekretu ustawodawczego nr 6/2016 urząd celny nałożył na PJ grzywnę administracyjną w wysokości 1000 EUR oraz dodatkową sankcję administracyjną polegającą na zawieszeniu jego zezwolenia na prowadzenie punktu sprzedaży wyrobów tytoniowych na okres 15 dni.

12 PJ uiścił nałożoną na niego grzywnę. Natomiast zaskarżył on przed Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (regionalnym sądem administracyjnym dla Toskanii, Włochy) dodatkową sankcję administracyjną, polegającą na zawieszeniu jego zezwolenia na prowadzenie punktu sprzedaży wyrobów tytoniowych. Wyrokiem z dnia 27 listopada 2018 r. sąd ten oddalił skargę PJ.

13 PJ wniósł apelację od wyroku Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (regionalnego sądu administracyjnego dla Toskanii) do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy) będącego sądem odsyłającym. PJ podniósł, że uregulowanie rozpatrywane w postępowaniu głównym jest niezgodne z dyrektywą 2014/40, w szczególności dlatego, że zawieszenie jego zezwolenia było nadmierne i nieproporcjonalne, ponieważ sankcję tę nałożono na niego w następstwie pojedynczego naruszenia popełnionego po raz pierwszy. PJ uznał zatem, że w celu zagwarantowania prawa do zdrowia nieletnich uregulowanie to dało pierwszeństwo zasadzie ostrożności, co doprowadziło do naruszenia zasady proporcjonalności.

14 W tym względzie sąd odsyłający uważa, że przy badaniu proporcjonalności kar rozpatrywanych w postępowaniu głównym należy pamiętać, że dyrektywa 2014/40 nadaje priorytet ochronie zdrowia młodych ludzi.

15 Sąd ten uważa również, że w ramach wyważenia między interesem ochrony zdrowia młodych ludzi a prawem podmiotów gospodarczych do prowadzenia działalności handlowej polegającej na sprzedaży wyrobów tytoniowych art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40 pozostawia państwom członkowskim zadanie wprowadzenia przepisów dotyczących sankcji mających na celu zakazanie konsumpcji tytoniu przez nieletnich. Sąd ten dodaje, że o ile przepis ten przewiduje, iż nałożone sankcje finansowe mogą równoważyć korzyść finansową uzyskaną z powodu naruszenia, o tyle prawodawca Unii nie wykluczył możliwości nałożenia sankcji administracyjnych innych niż pieniężne.

16 W tym kontekście sąd odsyłający uważa, że przewidując zawieszenie zezwoleń na prowadzenie działalności, które umożliwiają podmiotom gospodarczym sprzedaż wyrobów tytoniowych, ustawodawca włoski przyznał pierwszeństwo ochronie zdrowia ludzkiego przed prawem przedsiębiorcy do sprzedaży wyrobów tytoniowych zgodnie z wymogami dyrektywy 2014/40. W związku z tym straty finansowe przedsiębiorców poniesione z powodu tego zawieszenia są uzasadnione i racjonalne.

17 W takich okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 25 akapit drugi [dekretu królewskiego nr 2316 z dnia 24 grudnia 1934 r.], zastąpiony przez art. 24 ust. 3 [dekretu ustawodawczego nr 6/2016] – w zakresie, w jakim stanowi on, że »[k]to sprzedaje lub dostarcza osobom w wieku poniżej osiemnastu lat wyroby tytoniowe, papierosy elektroniczne, pojemniki zapasowe z płynem zawierającym nikotynę lub nowatorskie wyroby tytoniowe, podlega grzywnie administracyjnej w wysokości od 500 EUR do 3000 EUR oraz sankcji zawieszenia zezwolenia na prowadzenie działalności na okres 15 dni« – narusza wspólnotowe zasady proporcjonalności i ostrożności, wynikające z art. 5 TUE, art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40, a także z motywów 21 i 60 tej dyrektywy, przyznając pierwszeństwo zasadzie ostrożności, nie łagodząc jej poprzez zasadę proporcjonalności i tym samym poświęcając w sposób nieproporcjonalny interesy podmiotów gospodarczych na rzecz ochrony prawa do zdrowia, nie zapewniając w ten sposób właściwej równowagi między różnymi prawami podstawowymi, a ponadto nakładając sankcję, która z naruszeniem motywu 8 [tej dyrektywy] nie realizuje skutecznie celu, jakim jest ograniczenie palenia wśród młodych ludzi?”.

W przedmiocie pytania prejudycjalnego

Uwagi wstępne

18 W ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania. Zadaniem Trybunału jest bowiem dokonanie wykładni wszystkich przepisów prawa Unii, jakie są niezbędne sądom krajowym do rozstrzygnięcia zawisłych przed nimi sporów, nawet jeżeli przepisy te nie są wyraźnie wskazane w pytaniach zadanych Trybunałowi [zob. podobnie wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., Instituto Nacional de la Seguridad Social (Dodatek emerytalny dla matek), C-450/18, EU:C:2019:1075, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo].

19 W niniejszej sprawie oznacza to, że nawet jeśli formalnie sąd odsyłający ograniczył swoje pytanie do wykładni z jednej strony art. 5 TUE, z drugiej zaś – dyrektywy 2014/40, to okoliczność ta nie sprzeciwia się temu, by Trybunał dostarczył temu sądowi wszystkich elementów wykładni prawa Unii, które mogą być użyteczne dla rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy, bez względu na to, czy sąd ten odniósł się do nich w treści swego pytania czy też nie. W tym względzie do Trybunału należy wyprowadzenie z całości informacji przedstawionych przez sąd krajowy, a w szczególności z uzasadnienia postanowienia odsyłającego, elementów tego prawa, które wymagają wykładni w świetle przedmiotu sporu [zob. podobnie wyrok z dnia 12 grudnia 2019 r., Instituto Nacional de la Seguridad Social (Dodatek emerytalny dla matek), C-450/18, EU:C:2019:1075, pkt 26].

20 W rozpatrywanym przypadku, jak wynika z postanowienia odsyłającego, w wyniku kontroli urząd celny stwierdził, że PJ sprzedał papierosy nieletniemu z naruszeniem zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom nieletnim. W konsekwencji urząd celny nałożył na niego na podstawie prawa krajowego administracyjną sankcję pieniężną oraz dodatkową sankcję administracyjną polegającą na zawieszeniu jego zezwolenia na prowadzenie punktu sprzedaży wyrobów tytoniowych na okres 15 dni.

21 W tym kontekście, co się tyczy w pierwszej kolejności możliwości zastosowania w niniejszej sprawie art. 5 TUE, należy zauważyć, że z postanowienia odsyłającego wynika, iż odnosząc się do tego artykułu, sąd odsyłający zastanawia się w szczególności nad wykładnią zasady proporcjonalności, o której mowa w art. 5 ust. 4 TUE.

22 W tym względzie należy przypomnieć, że przepis ten odnosi się do działań instytucji Unii. Akapit pierwszy tego postanowienia stanowi, że zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów. Co się tyczy akapitu drugiego rzeczonego postanowienia, dotyczy ono instytucji Unii i wymaga od nich stosowania zasady proporcjonalności, gdy działają w wykonaniu swoich kompetencji (postanowienie z dnia 13 lutego 2020 r., MAK TURS, C-376/19, niepublikowane, EU:C:2020:99, pkt 18 i przytoczone tam orzecznictwo).

23 Tymczasem w niniejszym przypadku przepis krajowy zawarty jest w dekrecie ustawodawczym nr 6/2016 przyjętym przez ustawodawcę włoskiego i dotyczy nałożenia sankcji administracyjnych w przypadku naruszenia zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim we Włoszech. W tych okolicznościach art. 5 ust. 4 TUE nie ma zastosowania do sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym.

24 W drugiej kolejności, co się tyczy zastosowania w niniejszym przypadku dyrektywy 2014/40 i jej art. 23 ust. 3, należy zauważyć przede wszystkim, że na podstawie motywu 21 tej dyrektywy z jednej strony zgodnie z jej celem, polegającym na ułatwieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, przyjąwszy za podstawę wysoki poziom ochrony zdrowia, zwłaszcza w odniesieniu do młodych ludzi, a z drugiej strony zgodnie z zaleceniem 2003/54 należy zachęcać państwa członkowskie do przeciwdziałania sprzedaży takich produktów dzieciom i młodzieży poprzez przyjęcie odpowiednich środków ustanawiających i egzekwujących ograniczenia wiekowe.

25 Niemniej, jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 51 opinii, zachęta ta przekłada się w dyrektywie 2014/40 na przepis nakładający obowiązek przyjęcia środków zakazujących sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim.

26 Z motywu 48 tej dyrektywy wynika bowiem, że nie harmonizuje ona zasad sprzedaży wyrobów tytoniowych na rynkach krajowych. Motyw ten wskazuje również, że państwa członkowskie zachowują swobodę w zakresie regulowania takich kwestii w ramach ich jurysdykcji i są do tego zachęcane.

27 W tych okolicznościach, jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 45 opinii, należy stwierdzić, że dyrektywa 2014/40 nie dokonała harmonizacji tych aspektów sprzedaży wyrobów tytoniowych, które dotyczą sprzedaży tych wyrobów nieletnim.

28 W konsekwencji ani art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40, ani ta dyrektywa nie mają zastosowania w niniejszej sprawie.

29 W trzeciej kolejności należy przypomnieć, że konwencja antytytoniowa została zatwierdzona w imieniu Unii decyzją 2004/513.

30 W tym względzie Trybunał wielokrotnie orzekał, że umowa międzynarodowa zawarta przez Unię stanowi od chwili jej wejścia w życie integralną część jej prawa [wyrok z dnia 6 października 2020 r., Komisja/Węgry (Szkolnictwo wyższe), C-66/18, EU:C:2020:792, pkt 69 i przytoczone tam orzecznictwo]. Wynika z tego, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 55 opinii, że konwencja antytytoniowa stanowi integralną część prawa Unii.

31 Z art. 16 ust. 1 tej konwencji ramowej, zatytułowanego „Sprzedaż wyrobów tytoniowych osobom nieletnim i przez osoby nieletnie", wynika, że każda ze stron wspomnianej umowy ramowej przyjmie i wprowadzi w życie, na odpowiednim szczeblu rządowym, skuteczne środki ustawodawcze, wykonawcze, administracyjne lub inne, zakazujące sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom poniżej wieku określonego w przepisach prawa wewnętrznego, prawa krajowego lub osobom poniżej 18. roku życia. Zgodnie z ust. 6 tego artykułu każda ze stron tej konwencji ramowej przyjmie i wprowadzi w życie skuteczne środki ustawodawcze, wykonawcze, administracyjne lub inne, łącznie z karami dla sprzedawców i dystrybutorów, w celu zapewnienia zgodności ze zobowiązaniami zawartymi w art. 16 ust. 1–5.

32 W tych okolicznościach należy stwierdzić, że przepis krajowy taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym należy co do zasady oceniać w świetle wymogów ustanowionych w art. 16 konwencji antytytoniowej.

33 Tymczasem, jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 59 opinii, w zakresie, w jakim konwencja antytytoniowa stanowi integralną część prawa Unii, jej stosowanie musi być zgodne z zasadą proporcjonalności jako ogólną zasadą prawa Unii.

34 Co się tyczy w czwartej i ostatniej kolejności możliwości zastosowania w niniejszym przypadku zasady ostrożności, należy przypomnieć, że zasada ta oznacza, iż jeżeli występuje niepewność co do istnienia lub zakresu ryzyka, środki ochronne mogą zostać podjęte bez oczekiwania, aż realność i waga tych zagrożeń zostaną w pełni udowodnione (zob. podobnie wyrok z dnia 6 maja 2021 r., Bayer CropScience i Bayer/Komisja, C-499/18 P, EU:C:2021:367, pkt 80). W tym względzie wystarczy zauważyć z jednej strony, że żadna ze stron postępowania nie kwestionuje ryzyka związanego ze spożywaniem wyrobów tytoniowych do palenia, a z drugiej strony, że z preambuły konwencji antytytoniowej wynika, iż dowody naukowe potwierdzają jednoznacznie, że konsumpcja wyrobów tytoniowych i narażenie na dym tytoniowy są przyczyną śmierci, chorób i niepełnosprawności oraz że istnieje przedział czasowy pomiędzy narażeniem na dym tytoniowy lub innym używaniem innych wyrobów tytoniowych a wystąpieniem chorób odtytoniowych. W konsekwencji, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 65 opinii, zasada ta nie ma zastosowania do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym.

35 W tych okolicznościach zadane pytanie należy rozumieć w ten sposób, że zmierza ono zasadniczo do ustalenia, czy zasada proporcjonalności sprzeciwia się uregulowaniu krajowemu, które w przypadku pierwszego naruszenia zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim przewidują poza nałożeniem grzywny administracyjnej zawieszenie na okres 15 dni zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie sprzedaży takich wyrobów przez podmiot gospodarczy, który naruszył ten zakaz.

Odpowiedź Trybunału

36 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w braku harmonizacji przepisów Unii w dziedzinie sankcji z tytułu niedochowania warunków przewidzianych w ramach systemu wprowadzonego przez te przepisy państwa członkowskie są uprawnione do dokonania wyboru sankcji, które uznają za

odpowiednie. Są one jednak zobowiązane do wykonywania swoich kompetencji z poszanowaniem prawa Unii i jego ogólnych zasad, a w konsekwencji z poszanowaniem zasady proporcjonalności (zob. podobnie wyrok z dnia 6 października 2021 r., ECOTEX BULGARIA, C-544/19, EU:C:2021:803, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 W szczególności środki administracyjne lub karne dozwolone przez ustawodawstwo krajowe nie mogą wykraczać poza to, co odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów zamierzonych przez to ustawodawstwo (zob. podobnie wyrok z dnia 19 października 2016 r., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, pkt 39 i przytoczone tam orzecznictwo; a także postanowienie z dnia 12 lipca 2018 r., Pinzaru i Cirstinoiu, C-707/17, niepublikowane, EU:C:2018:574, pkt 27 i przytoczone tam orzecznictwo).

38 W przypadku bowiem gdy istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy zastosować środek najmniej dotkliwy, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów (zob. podobnie wyroki: z dnia 19 października 2016 r., EL-EM-2001, C-501/14, EU:C:2016:777, pkt 39; z dnia 6 maja 2021 r., Bayer CropScience i Bayer/Komisja, C-499/18 P, EU:C:2021:367, pkt 166).

39 W tym kontekście Trybunał zaznaczył, że surowość sankcji powinna być odpowiednia do wagi objętych nimi naruszeń, co wymaga w szczególności zapewnienia rzeczywiście odstraszającego skutku, przy jednoczesnym poszanowaniu ogólnej zasady proporcjonalności (postanowienie z dnia 12 lipca 2018 r., Pinzaru i Cirstinoiu, C-707/17, niepublikowane, EU:C:2018:574, pkt 28 i przytoczone tam orzecznictwo).

40 O ile dokonanie oceny, czy w niniejszym przypadku w stosunku do popełnionego naruszenia zawieszenie zezwolenia na prowadzenie punktu sprzedaży wyrobów tytoniowych, jako uzupełnienie nałożonej grzywny, jest proporcjonalne do realizacji uzasadnionego celu, jakiemu służy zakaz sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim, a mianowicie ochronie zdrowia ludzkiego i w szczególności ograniczeniu palenia wśród młodych ludzi, należy do sądu odsyłającego, który jako jedyny jest właściwy do dokonania wykładni i stosowania prawa krajowego, o tyle Trybunał może dostarczyć mu wskazówek interpretacyjnych dotyczących prawa Unii, które mogą mu umożliwić ustalenie, czy tak jest [zob. podobnie wyrok z dnia 11 lutego 2021 r., K.M. (Sankcje nałożone na kapitana statku), C-77/20, EU:C:2021:112, pkt 39].

41 W niniejszej sprawie z art. 24 ust. 3 dekretu ustawodawczego nr 6/2016 wynika, że ustawodawca włoski przewidział kumulację sankcji w przypadku pierwszego naruszenia zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim, polegającą z jednej strony na nałożeniu kary pieniężnej, a z drugiej strony na zawieszeniu na okres 15 dni zezwolenia na prowadzenie punktu sprzedaży wyrobów tytoniowych przez osobę, która dopuściła się naruszenia.

42 W odniesieniu do kumulacji sankcji rząd włoski zauważa, że w czasie obowiązywania poprzedniego systemu sankcji, który przewidywał jedynie sankcje o charakterze czysto pieniężnym, względy ekonomiczne skłoniły sprzedawców wyrobów tytoniowych do podejmowania ryzyka bycia ukaranym za naruszenie zakazu sprzedaży tych wyrobów nieletnim. Nałożenie jedynie grzywny nie pozwoliło zatem na ograniczenie spożycia tytoniu przez młodych ludzi.

43 W tym względzie należy zauważyć, po pierwsze, że art. 16 ust. 6 konwencji antytytoniowej nie wyklucza możliwości nałożenia oprócz grzywny administracyjnej sankcji administracyjnych innych niż pieniężne, takich jak zawieszenie zezwolenia dla podmiotu gospodarczego, który naruszył zakaz sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim.

44 Po drugie, należy stwierdzić, że aby sankcja taka zapewniała rzeczywiście odstraszający skutek, przy poszanowaniu ogólnej zasady proporcjonalności, sprawcy naruszenia muszą być rzeczywiście pozbawieni korzyści gospodarczych wynikających z naruszeń związanych ze sprzedażą wyrobów tytoniowych nieletnim, a sankcje powinny umożliwić wywołanie skutków proporcjonalnych do wagi naruszeń, tak aby skutecznie zniechęcić każdego do popełniania naruszeń tego samego rodzaju.

45 W tych okolicznościach okazuje się, że system sankcji taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, który przewiduje jako dodatkową sankcję administracyjną obok nałożenia grzywny administracyjnej zawieszenie zezwolenia na prowadzenie punktu sprzedaży wyrobów tytoniowych przez zainteresowany podmiot gospodarczy, może znacznie osłabić, a nawet wyeliminować względy gospodarcze mogące skłaniać sprzedawców wyrobów tytoniowych do sprzedaży tych wyrobów nieletnim pomimo zakazu takiej sprzedaży.

46 Tym samym okazuje się, że sankcje przewidziane przez ustawodawcę włoskiego mogą z jednej strony równoważyć spodziewane korzyści gospodarcze, do jakich dążono, popełniając naruszenie, a z drugiej strony zachęcać podmioty gospodarcze do przestrzegania przepisów zakazujących sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim.

47 System sankcji taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym okazuje się zatem odpowiedni do osiągnięcia celu ochrony zdrowia ludzkiego, a w szczególności ograniczenia palenia wśród młodych ludzi, o którym mowa w konwencji antytytoniowej.

48 W odniesieniu do kwestii, czy surowość sankcji przewidzianych w przepisach krajowych nie wykracza poza granice tego, co jest konieczne do realizacji uzasadnionych celów zamierzonych przez rozpatrywane przepisy, należy w pierwszej kolejności zbadać ewentualne skutki zawieszenia zezwolenia na prowadzenie punktu sprzedaży wyrobów tytoniowych przez dany podmiot gospodarczy w odniesieniu do jego uzasadnionego prawa do prowadzenia działalności gospodarczej.

49 W tym względzie należy przypomnieć, że jak wynika z art. 35 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz z art. 9 , art. 114 ust. 3 i art. 168 ust. 1 TFUE, przy określaniu i urzeczywistnianiu wszystkich polityk i działań Unii należy zapewnić wysoki poziom ochrony zdrowia ludzkiego (wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in., C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 157).

50 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem cel ochrony zdrowia ma nadrzędne znaczenie w stosunku do interesów o charakterze gospodarczym, ponieważ znaczenie tego celu może uzasadniać negatywne konsekwencje gospodarcze, nawet o dużym zasięgu (wyrok z dnia 22 listopada 2018 r., Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, pkt 54).

51 Należy zatem uznać, jak zauważył zasadniczo rzecznik generalny w pkt 75 opinii, że zawieszenie zezwolenia na prowadzenie punktu sprzedaży wyrobów tytoniowych na ograniczony okres w przypadku pierwszego naruszenia zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim nie może co do zasady zostać uznane za nadmierne naruszenie uzasadnionego prawa podmiotów gospodarczych do wykonywania ich działalności gospodarczej.

52 W drugiej kolejności, co się tyczy zasad ustalania sankcji w niniejszym przypadku, należy zauważyć, po pierwsze, że o ile art. 24 ust. 3 dekretu ustawodawczego nr 6/2016 przewiduje zawieszenie zezwolenia na prowadzenie punktu sprzedaży wyrobów tytoniowych na okres 15 dni, o tyle przepis ten przewiduje również, że zawieszeniu temu towarzyszą grzywny w przypadku pierwszego naruszenia zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim, które zmieniają się w zależności od wagi danego naruszenia, co wskazuje na pewną gradację i progresywność w określaniu sankcji, które mogą być nakładane.

53 Okazuje się bowiem, że przepis ten przewiduje sposoby ustalania grzywien, które pozwalają na ich ustalenie z uwzględnieniem wszystkich okoliczności danego przypadku, w szczególności wagi bezprawnego zachowania danego podmiotu gospodarczego.

54 W tych okolicznościach, jak wskazał zasadniczo rzecznik generalny w pkt 79 opinii, równowagę między surowością sankcji a wagą danego naruszenia zapewniają grzywny towarzyszące zawieszeniu zezwolenia na prowadzenie punktu sprzedaży wyrobów tytoniowych przez osobę, która dopuściła się naruszenia, które różnią się w zależności od wagi danego naruszenia. W niniejszym przypadku kwota grzywny nałożonej na skarżącego w postępowaniu głównym wyniosła bowiem 1000 EUR, czyli jest to kwota odpowiadająca dolnym limitom kwot przewidzianych w przypadku pierwszego naruszenia.

55 Po drugie, należy zauważyć, że zawieszenie zezwolenia na prowadzenie działalności jest przewidziane jedynie na okres 15 dni.

56 Wydaje się zatem, że ta dodatkowa sankcja, rozpatrywana w jej kontekście, stanowi środek, który w przypadku pierwszego naruszenia zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim ma na celu w szczególności ukaranie za naruszenie popełnione przez sprzedawców tych produktów i zniechęcenie ich do ponownego naruszania tego zakazu poprzez wyeliminowanie względów gospodarczych, które mogą skłonić tych sprzedawców do sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim pomimo zakazu takiej sprzedaży, bez cofnięcia zezwolenia, które – jak wynika z art. 24 ust. 3 dekretu ustawodawczego nr 6/2016 – zostało przewidziane jedynie w przypadku ponownego naruszenia.

57 W tych okolicznościach, biorąc pod uwagę wagę naruszenia i z zastrzeżeniem ustaleń, jakich powinien dokonać sąd odsyłający, nie można uznać, by system sankcji taki jak ten rozpatrywany w postępowaniu głównym, który w celu pozbawienia osób, które dopuściły się naruszenia, korzyści gospodarczych wynikających z naruszenia zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim i zniechęcenia ich do naruszania tego zakazu, przewiduje oprócz nałożenia grzywny administracyjnej zawieszenie zezwolenia na prowadzenie punktu sprzedaży wyrobów tytoniowych na okres ustalony na 15 dni w przypadku pierwszego naruszenia, wykraczał poza granice tego, co jest konieczne dla zagwarantowania celu ochrony zdrowia ludzkiego i w szczególności ograniczenia palenia wśród młodych ludzi.

58 Mając na względzie powyższe rozważania, odpowiedź na zadane pytanie brzmi następująco: zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się ona uregulowaniu krajowemu, które w przypadku pierwszego naruszenia zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim przewiduje oprócz nałożenia grzywny administracyjnej zawieszenie na okres 15 dni zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie sprzedaży takich wyrobów przez podmiot gospodarczy, który naruszył ten zakaz, o ile takie uregulowanie nie wykracza poza granice tego, co jest odpowiednie i konieczne dla osiągnięcia celu ochrony zdrowia ludzkiego, a w szczególności ograniczenia palenia wśród młodych ludzi.

W przedmiocie kosztów

59 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

Zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że nie sprzeciwia się ona uregulowaniu krajowemu, które w przypadku pierwszego naruszenia zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim przewiduje oprócz nałożenia grzywny administracyjnej zawieszenie na okres 15 dni zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie sprzedaży takich wyrobów przez podmiot gospodarczy, który naruszył ten zakaz, o ile takie uregulowanie nie wykracza poza granice tego, co jest odpowiednie i konieczne dla osiągnięcia celu ochrony zdrowia ludzkiego, a w szczególności ograniczenia palenia wśród młodych ludzi.

Podpisy