Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 23. ledna 2025 [1]

Věc C-717/23

Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz
za účasti:
Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen,
M M

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, kterou podal Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko)]

„Řízení o předběžné otázce – Směrnice 2014/40/EU – Uvádění tabákových výrobků, jejichž balení obsahovalo nedovolené prvky, na trh – Pojem ‚uvádění na trh' – Dodání tabákových výrobků velkoobchodníkem prodejci – Pokuta uložená velkoobchodníkovi"

I. Úvod

1. Projednávaná věc poskytuje Soudnímu dvoru příležitost vyjádřit se k výkladu pojmu „uvádění na trh" ve smyslu čl. 2 bodu 40 a čl. 23 odst. 2 směrnice 2014/40/EU [2].

2. Zdá se, že předchozí judikatura Soudního dvora poskytuje určité vodítko, pokud jde o rozsah definice, který by měl tento pojem mít. Navrhuji však tuto judikaturu upřesnit na základě úplnějšího výkladu podle pojmů, kontextu a účelu ustanovení směrnice 2014/40.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice 2014/40

3. Bod 8 odůvodnění směrnice 2014/40 uvádí, že „[v] souladu s čl. 114 odst. 3 [SFEU] by za základ legislativních návrhů měla být považována vysoká úroveň ochrany zdraví, přičemž je třeba věnovat pozornost zejména novému vývoji založenému na vědeckých poznatcích. Tabákové výrobky

[1] – Původní jazyk: francouzština.

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

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“.

4. Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Předmět“, stanoví:

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

[…]

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;

[…]

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 Rámcové úmluvy Světové zdravotnické organizace [WHO] o kontrole tabáku (dále jen ‚rámcová úmluva‘).“

5. Článek 2 uvedené směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se rozumí:

[…]

40) ‚uváděním na trh‘ poskytnutí výrobků, bez ohledu na jejich místo výroby, spotřebitelům, kteří se nacházejí v Unii, za úplatu či zdarma, a to i prostřednictvím prodeje na dálku; v případě přeshraničního prodeje na dálku se výrobek považuje za uvedený na trh ve členském státě, ve kterém se nachází spotřebitel;

41) ‚maloobchodním prodejcem‘ jakýkoliv prodejce, který uvádí tabákové výrobky na trh, včetně fyzické osoby.“

6. Článek 8 téže směrnice, nadepsaný „Obecná ustanovení“, který je součástí kapitoly II této směrnice, nadepsané „Označování a balení“, v odstavci 3 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby zdravotní varování na jednotkových baleních a jakýchkoliv vnějších baleních byla neodstranitelně vytištěná, nesmazatelná a plně viditelná a aby použitím daňového značení, cenovky, bezpečnostních prvků, balení, kapsy, krabice nebo jiného prostředku nedošlo při uvádění tabákových výrobků na trh k částečnému nebo úplnému zakrytí nebo přerušení těchto varování. Na jednotkovém balení tabákových výrobků jiných než cigaret a tabáku k ručnímu balení cigaret prodávanému v sáčku lze zdravotní varování připevnit pomocí samolepek, které musí být neodstranitelné. Zdravotní varování nesmí být narušena otevřením jednotkového balení jiného než u balení s odklápěcím víčkem. U balení s odklápěcím víčkem může být zdravotní varování otevřením balení narušeno, avšak pouze způsobem, který zajistí grafickou integritu a viditelnost textu, fotografií a informací o odvykání kouření.“

7. Článek 13 směrnice 2014/40, nadepsaný „Prezentace výrobků“, zní takto:

„1. Označování jednotkových balení a jakékoliv vnější balení, jakož i samotný tabákový výrobek nesmí zahrnovat žádný prvek nebo rys, který:

[…]

c) odkazuje na chuť, vůni, jakékoliv aroma nebo jiné přísady nebo na jejich nepřítomnost;

[…]“

8. Článek 19 této směrnice, nadepsaný „Oznamování nových tabákových výrobků“, v odstavci 1 stanoví:

„Členské státy vyžadují, aby výrobci a dovozci tabákových výrobků oznámili příslušným orgánům členských států jakýkoli nový tabákový výrobek, který zamýšlejí uvést na dotčen[é] vnitrostátní trh[y]. Oznámení musí být podané v elektronické podobě šest měsíců před zamýšleným uvedením na trh. […]

[…]“

9. Článek 20 uvedené směrnice, nadepsaný „Elektronické cigarety“, v odst. 2 prvním pododstavci stanoví:

„Výrobci a dovozci elektronických cigaret a náhradních náplní oznámí příslušným orgánům členských států výrobek, který hodlají uvést na trh. Toto oznámení se předkládá v elektronické podobě šest měsíců před zamýšleným uvedením na trh. […]“

10. Článek 23 téže směrnice, nadepsaný „Spolupráce a prosazování“, v odstavcích 2 a 3 stanoví:

„2. Členské státy zajistí, aby na trh nebyly uváděny tabákové a související výrobky, které nejsou v souladu s touto směrnicí, včetně souvisejících prováděcích aktů a aktů v přenesené pravomoci v ní stanovených. Členské státy zajistí, aby tabákové a související výrobky nebyly uvedeny na trh, pokud nebyly splněny oznamovací povinnosti stanovené v této směrnici.

3. 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.“

2. Nařízení (EU) 2019/1020

11. Body 1, 14 a 43 odůvodnění nařízení (EU) 2019/1020[3] znějí takto:

„(1) Pro zaručení volného pohybu výrobků v Unii je nezbytné zajistit, aby byly v souladu s harmonizačními právními předpisy Unie, a tudíž splňovaly požadavky na vysokou úroveň ochrany veřejných zájmů, jako je zdraví a bezpečnost obecně, zdraví a bezpečnost na pracovišti, ochrana spotřebitele, ochrana životního prostředí, veřejná bezpečnost a ochrana jakýchkoli jiných veřejných zájmů chráněných těmito právními předpisy. Důrazné vymáhání těchto požadavků je nezbytné, aby mohly být tyto zájmy řádně chráněny a aby se vytvořily podmínky, díky nimž se bude dařit spravedlivé hospodářské soutěži na trhu Unie se zbožím. Jsou proto nezbytná pravidla k zajištění tohoto vymáhání bez ohledu na to, zda jsou výrobky uváděny na trh off-line nebo on-line prostředky, a bez ohledu na to, zda jsou vyrobeny v Unii, či nikoli.

[…]

(14) Moderní dodavatelské řetězce zahrnují širokou škálu hospodářských subjektů, které by všechny měly podléhat vymáhání harmonizačních právních předpisů Unie, přičemž je nutno náležitě zohlednit jejich úlohu v dodavatelském řetězci a rozsah, v jakém se podílejí na dodávání výrobků na trh Unie. Proto je nezbytné použít toto nařízení na hospodářské subjekty, kterých se přímo týkají harmonizační právní předpisy Unie uvedené v příloze I tohoto nařízení […]

[…]

(43) Orgány dozoru nad trhem jednají v zájmu hospodářských subjektů, konečných uživatelů a veřejnosti s cílem zajistit důslednou ochranu veřejných zájmů, na něž se vztahují příslušné harmonizační právní předpisy Unie týkající se výrobků, pomocí vhodných donucovacích opatření a zajistit dodržování těchto právních předpisů v celém dodavatelském řetězci vhodnými kontrolami, se zohledněním skutečnosti, že pouhé správní kontroly nemohou v řadě případů nahradit fyzické a laboratorní kontroly při ověřování souladu výrobků s příslušnými harmonizačními právními předpisy Unie. Orgány dozoru nad trhem by tudíž měly při výkonu svých činností zajistit vysokou úroveň transparentnosti a měly by veřejnosti zpřístupňovat veškeré informace, které považují za důležité pro ochranu zájmů konečných uživatelů v Unii.“

12. Článek 1 tohoto nařízení, nadepsaný „Předmět“, v odstavci 1 stanoví:

„Cílem tohoto nařízení je zlepšit fungování vnitřního trhu posílením dozoru nad trhem s výrobky, na které se vztahují harmonizační právní předpisy Unie uvedené v článku 2, aby se zajistilo, že na trh Unie jsou dodávány pouze ty výrobky, které jsou v souladu s předpisy a splňují požadavky na vysokou úroveň ochrany veřejných zájmů, jako jsou zdraví a bezpečnost obecně, zdraví a bezpečnost na pracovišti, ochrana spotřebitele, ochrana životního prostředí, veřejná bezpečnost a jakékoli jiné veřejné zájmy chráněné uvedenými právními předpisy.“

[3] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 20. června 2019 o dozoru nad trhem a souladu výrobků s předpisy a o změně směrnice 2004/42/ES a nařízení (ES) č. 765/2008 a (EU) č. 305/2011 (Úř. věst. 2019, L 169, s. 1).

13. Článek 2 uvedeného nařízení, nadepsaný „Oblast působnosti“, v odstavci 1 stanoví:

„Toto nařízení se vztahuje na výrobky, na které se vztahují harmonizační právní předpisy Unie uvedené v příloze I (dále jen ‚harmonizační právní předpisy Unie‘), pokud tyto předpisy neobsahují žádná zvláštní ustanovení se stejným cílem, která upravují jednotlivé aspekty dozoru nad trhem a vymáhání práva konkrétněji.“

14. Článek 3 téhož nařízení, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

1) ‚dodáním na trh‘ dodání výrobku k distribuci, spotřebě nebo použití na trhu Unie v rámci obchodní činnosti, ať už za úplatu, nebo bezplatně;

2) ‚uvedením na trh‘ první dodání výrobku na trh Unie;

[…]“

15. Článek 16 nařízení 2019/1020, nadepsaný „Opatření dozoru nad trhem“, v odstavci 3 stanoví:

„Pro účely odstavce 2 mohou být nápravnými opatřeními, která má hospodářský subjekt přijmout, mimo jiné:

[…]

c) okamžité stažení výrobku z trhu nebo z oběhu a varování veřejnosti před rizikem, které představuje;

[…]“

B. Rakouské právo

16. Podle § 1 Tabak- und Nichtraucherinnen- bzw. Nichtraucherschutzgesetz (zákon o tabákových výrobcích a ochraně nekuřaček a nekuřáků) ze dne 1. července 1995[4] (dále jen „zákon o tabákových výrobcích“) se pro účely tohoto zákona „uvedením na trh“ rozumí „poskytnutí výrobků spotřebitelům bez ohledu na jejich místo výroby, za úplatu, či zdarma“.

17. Podle § 2 odst. 1 tohoto zákona je zakázáno uvádět na trh „tabákové a související výrobky, které nejsou v souladu s § 4 až 10e nebo předpisy vydanými“ podle tohoto zákona.

18. Ustanovení § 5d uvedeného zákona zní takto:

„(1) Označování jednotkových balení a jakékoliv vnější balení, jakož i samotný tabákový výrobek nesmí zahrnovat žádný prvek nebo rys, který:

[…]

3. odkazuje na chuť, vůni, jakékoliv aroma nebo jiné přísady nebo na jejich nepřítomnost,

[4] – BGBl., 431/1995, ve znění BGBl. I, 66/2019.

[…]

(3) Prvky a rysy, které jsou zakázané podle odstavce 1 a 2, jsou zejména texty, symboly, jména, obchodní značky, figurativní nebo jiné znaky.“

19. Ustanovení § 14 odst. 1 téhož zákona stanoví:

„Každý, kdo

1. uvádí na trh tabákové nebo související výrobky v rozporu s § 2,

[…]

se dopustí správního deliktu, pokud se na skutky nevztahuje přísnější sankce podle jiných správních předpisů, a musí mu být uložena správní pokuta až do výše 7 500 eur, v případě opakovaného porušení 15 000 eur.

[…]“

III. Spor v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem

20. Dne 30. května 2022 uložilo Bezirkshauptmannschaft Grieskirchen (Okresní hejtmanství v Grieskirchenu, Rakousko, dále jen „správní orgán“) M M, velkoobchodníkovi s tabákem, správní pokutu ve výši 1 000 eur, protože společnost, jejímž je jednatelem, dodala trafikantovi (maloobchodnímu prodejci) cigarety v jednotkovém balení se zakázaným označením. Informace „dokonale zaoblené“ a „se *slow curingem*“ uvedené na tomto jednotkovém balení jsou totiž prvky, které odkazují na chuť. Správní orgán měl za to, že velkoobchodník tím porušil § 14 odst. 1 bod 1 zákona o tabákových výrobcích ve spojení s § 2 odst. 1 bodem 1 a § 5d odst. 1 bodem 3 tohoto zákona.

21. M M podal proti tomuto rozhodnutí žalobu k Landesverwaltungsgericht Oberösterreich (Zemský správní soud spolkové země Horní Rakousko, Rakousko), který rozhodnutím ze dne 1. září 2022 této žalobě vyhověl, rozhodnutí správního orgánu ze dne 30. května 2022 zrušil a řízení o správní sankci zastavil.

22. Podle tohoto zemského správního soudu měl správní orgán nesprávně za to, že dodání dotčených výrobků maloobchodnímu prodejci vedlo k jejich uvedení na trh. Ustanovení § 1 bodu 2 zákona o tabákových výrobcích totiž přebírá definici pojmu „uvádění na trh“ uvedenou v čl. 2 bodě 40 směrnice 2014/40, takže tento pojem musí být chápán jako poskytnutí výrobků, bez ohledu na místo jejich výroby, spotřebitelům, za úplatu či zdarma. Výrobek by tedy měl být považován za „uvedený na trh“ pro spotřebitele, pokud je k dispozici u maloobchodních prodejců nebo prostřednictvím prodeje na dálku, a „poskytnutí“ spotřebitelům odpovídá držení zásob tabákových výrobků za účelem jejich přímého dodání spotřebitelům, tj. poslední fázi před prodejem spotřebitelům, která obvykle probíhá v trafikách. Správní soud spolkové země Horní Rakousko tedy dospěl k závěru, že M M „neuváděl na trh“ dotčené výrobky, jelikož je dodal maloobchodnímu prodejci, který je rovněž podnikatelem, a nikoli spotřebitelem.

23. Správní orgán podal proti rozhodnutí ze dne 1. září 2022 opravný prostředek „*Revision*“ k Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko), který je předkládajícím soudem. Bundesminister für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz (Spolkový ministr zdravotnictví, sociálních věcí, péče a ochrany spotřebitele, Rakousko) následně vstoupil do řízení na místo správního orgánu.

24. Pro rozhodnutí sporu v původním řízení má předkládající soud za to, že je třeba určit, zda se zákaz stanovený unijním právem – jehož obsah je v souladu s rakouským právem – uvádět na trh tabákový výrobek, jehož jednotkové balení porušuje požadavky týkající se obchodní úpravy, uplatní již ve fázi dodání tohoto výrobku velkoobchodníkem maloobchodnímu prodejci anebo pouze ve fázi jeho dodání maloobchodním prodejcem spotřebiteli. V tomto ohledu je rozhodující výklad pojmu „uvádění na trh“ použitého v čl. 23 odst. 2 směrnice 2014/40. Tato směrnice přitom nedefinuje pojem „poskytnutí výrobků“, který je ústředním prvkem pojmu „uvádění na trh“, jak je definován v čl. 2 bodě 40 této směrnice.

25. Zaprvé předkládající soud uvádí, že německé [5] znění čl. 2 bodu 40 směrnice 2014/40 nevylučuje výklad pojmu „uvádění na trh“, který by zahrnoval poskytnutí výrobku maloobchodnímu prodejci. Anglické [6] a francouzské [7] jazykové znění však neumožňují tuto otázku objasnit.

26. Zadruhé tento soud připomíná, že pokud jde o čl. 2 bod 40 směrnice 2014/40, rozhodl Soudní dvůr v rozsudku Pro Rauchfrei II [8] v souladu s obvyklým významem výrazu „poskytnutí“ použitého v tomto ustanovení, že tabákový výrobek je třeba považovat za „uvedený na trh“, jakmile si jej mohou spotřebitelé opatřit. To platí pouze v případě, že je výrobek k dispozici k prodeji, a to i před jeho zakoupením a zaplacením. Z toho vyplývá, že v projednávané věci dodání uvedeného výrobku velkoobchodníkem maloobchodnímu prodejci nepředstavuje „uvedení na trh“.

27. Předkládající soud si však z důvodu skutkových rozdílů mezi věcí, ve které byl vydán rozsudek Pro Rauchfrei II [9], a věcí v původním řízení klade otázku, zda musí být výklad přijatý Soudním dvorem v uvedeném rozsudku chápán tak, že „uvedení na trh“ v případě tabákových výrobků vždy předpokládá, bez ohledu na dotčené ustanovení směrnice 2014/40, že tabákový výrobek je spotřebiteli poskytnut přímo (například prodejem) a k tomuto poskytnutí nemůže dojít v dřívější fázi dodavatelského řetězce.

28. V tomto ohledu předkládající soud uvádí, že Soudní dvůr ve svém rozsudku nepřevzal úvahy rozvinuté generálním advokátem E. Tančevem v jeho stanovisku ve věci Pro Rauchfrei [10], podle kterých byl velkoobchodní prodej výslovně vyloučen z pojmu „uvedení na trh“. Podle předkládajícího soudu však systematický výklad směrnice 2014/40 naopak naznačuje, že pojem „uvádění na trh“, který je obecně definován v čl. 2 bodě 40 této směrnice, se může vztahovat na různé hospodářské subjekty zapojené do obchodu s tabákovými výrobky v závislosti na použitelném ustanovení této směrnice a na dané situaci. Povinnost uložená členským státům v čl. 23 odst. 2 uvedené směrnice zajistit, aby tabákové výrobky, které nejsou v souladu s touto směrnicí, nebyly „uvedeny na trh“, by tak mohla být v některých případech uložena výrobcům, dovozcům nebo velkoobchodníkům a v jiných případech pouze maloobchodním prodejcům.

5 – „die entgeltliche oder unentgeltliche Bereitstellung von Produkten […] *für* Verbraucher“. Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

6 – „to make products […] available to consumers“.

7 – „poskytnutí výrobků […] spotřebitelům“.

8 – Rozsudek ze dne 9. března 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174, bod 20).

9 – Rozsudek ze dne 9. března 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

10 – C-370/20, EU:C:2021:627.

29. Zatřetí předkládající soud odkazuje na německé právní předpisy. Německý zákonodárce totiž vycházel z výkladu pojmu „uvádění na trh“, který se v závislosti na dotčeném ustanovení směrnice 2014/40 vztahuje na všechny hospodářské subjekty zapojené do obchodu s tabákovými výrobky nebo pouze na některé z nich. Podle předkládajícího soudu sice německé právní předpisy v podstatě přebírají definice uvedené v článku 2 této směrnice, nicméně pro účely vymezení pojmů „uvádění na trh“ upřesňují, že dodání tabákových výrobků zahrnuje jakékoli dodání výrobku určeného k distribuci, spotřebě nebo použití na unijním trhu v rámci obchodní činnosti. Německý zákonodárce tak převzal definici pojmu „uvedení na trh“ uvedenou v čl. 2 bodě 2 nařízení (ES) č. 765/2008[11], aby zajistil soudržnost mezi hmotněprávními ustanoveními a opatřeními dozoru nad trhem.

30. V důsledku toho předkládající soud tvrdí, že § 1 odst. 1 bod 1 německého zákona o tabákových výrobcích zaručuje, že pojem „uvádění na trh“ zahrnuje nejen přímé dodání tabákových výrobků spotřebiteli, ale každé dodání těchto výrobků, ať už na jakékoli úrovni dodavatelského řetězce. V návaznosti na toto ustanovení § 3 odst. 1 uvedeného zákona stanoví, že hospodářské subjekty a vlastníci prvních prodejních míst jsou při své obchodní činnosti stejným způsobem povinni zajistit, aby na trh byly uváděny pouze výrobky, které splňují požadavky tohoto zákona.

31. V rakouském právu přitom srovnatelná pravidla neexistují, neboť rakouské právo se omezuje na téměř doslovné provedení definice uvedené v čl. 2 bodě 40 směrnice 2014/40 do § 1 bodu 2 zákona o tabákových výrobcích a zákazu uvádění na trh stanoveného v čl. 23 odst. 2 směrnice 2014/40 do § 2 odst. 1 bodu 1 tohoto zákona.

32. Za těchto okolností se Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 23 odst. 2 ve spojení s čl. 2 bodem 40 a čl. 13 odst. 1 písm. c) [směrnice 2014/40] vykládán v tom smyslu, že se zákaz uvádět na trh tabákový výrobek, jehož balení zahrnuje prvek nebo rys, který odkazuje na chuť, vztahuje již na distribuci tohoto tabákového výrobku od velkoobchodníka maloobchodnímu prodejci nebo až na prodej spotřebitelům u maloobchodního prodejce?“

33. Písemná vyjádření předložili M M, belgická, nizozemská a rakouská vláda, jakož i Evropská komise. Titíž účastníci řízení, s výjimkou belgické vlády, přednesli ústní vyjádření na jednání, které se konalo dne 23. října 2024.

IV. Analýza

34. Podstatou jediné otázky předkládajícího soudu je, zda čl. 23 odst. 2 směrnice 2014/40 ve spojení s čl. 2 bodem 40 této směrnice musí být vykládán v tom smyslu, že povinnost uložená členským státům zajistit, aby tabákové výrobky, jejichž jednotkové balení porušuje požadavky této směrnice týkající se obchodní úpravy těchto výrobků, nebyly uváděny na trh, se uplatní rovněž ve fázi dodání těchto výrobků velkoobchodníkem maloobchodnímu prodejci, anebo pouze ve fázi jejich dodání maloobchodním prodejcem spotřebitelům.

35. Před zahájením analýzy této předběžné otázky považuji za nezbytné učinit několik úvodních poznámek k jejímu předmětu.

[11] – Nařízení Evropského parlamentu a Rady ze dne 9. července 2008, kterým se stanoví požadavky na akreditaci a dozor nad trhem týkající se uvádění výrobků na trh (Úř. věst. 2008, L 218, s. 30). Článek 2 odst. 2 tohoto nařízení byl převzat do čl. 3 odst. 2 nařízení 2019/1020.

36. Podotýkám totiž, že účastníci sporu se v podstatě soustředili na výklad čl. 2 bodu 40 směrnice 2014/40, který abstraktně definuje pojem „uvádění na trh“ ve smyslu této směrnice. Domnívám se však, že v projednávané věci se nejedná o výklad definice „uvádění na trh“ *in abstracto*, ale o výklad hmotněprávního ustanovení této směrnice, které tento pojem provádí.

37. Podle mého názoru se předmět projednávané věci týká spíše rozsahu povinnosti členských států neumožnit uvádění tabákových výrobků, které nejsou v souladu se směrnicí 2014/40, na trh, přičemž Soudní dvůr musí za tímto účelem rozhodnout, zda tato povinnost zahrnuje pouze kontrolu fáze prodeje těchto výrobků maloobchodním prodejcem spotřebiteli nebo zahrnuje i kontrolu předchozích fází dodavatelského řetězce, jako je velkoobchodní prodej, jako v projednávané věci.

38. Ve své analýze se proto zaměřím na výklad čl. 23 odst. 2 směrnice 2014/40 v rozsahu, v němž ukládá členským státům povinnost zajistit, aby tabákové výrobky, které nejsou v souladu s touto směrnicí, nebyly uváděny na trh.

39. Podle ustálené judikatury platí, že pro výklad ustanovení unijního práva je třeba vzít v úvahu nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí [12].

40. Provedu tedy doslovný (A), systematický (B) a teleologický (C) výklad čl. 23 odst. 2 směrnice 2014/40, abych určil, zda se na dodání tabákových výrobků velkoobchodníkem maloobchodnímu prodejci vztahuje povinnost členských států zajistit, aby na trh nebyly uváděny výrobky, které nejsou v souladu s touto směrnicí.

A. Doslovný výklad

41. Článek 23 odst. 2 směrnice 2014/40 stanoví členským státům obecnou povinnost dohledu, jejímž cílem je zajistit, aby na trh nebyl uveden žádný výrobek, který není v souladu s touto směrnicí.

42. Účastníci řízení se shodují v tom, že za účelem určení významu pojmu „uvádění na trh“ v kontextu takové povinnosti dohledu odkazují na čl. 2 bod 40 směrnice 2014/40.

43. Komise v této souvislosti tvrdí, že znění čl. 2 bodu 40 směrnice 2014/40 je jasné a stanoví, že k uvedení na trh dochází pouze tehdy, pokud mají spotřebitelé přímý přístup k dotčeným výrobkům. Jakýkoli výklad tohoto pojmu zahrnující dodání výrobků velkoobchodníkem maloobchodnímu prodejci by byl v rozporu se zněním tohoto ustanovení.

44. S tímto výkladem souhlasím. Článek 2 bod 40 směrnice 2014/40 stanoví obecnou definici pojmu „uvádění na trh“, která předpokládá přístup spotřebitelů k dotčeným výrobkům.

45. Stejně jako belgická a nizozemská vláda se však domnívám, že pouhý odkaz na definici pojmu „uvádění na trh“ ve smyslu čl. 2 bodu 40 směrnice 2014/40 neumožňuje přesně určit, zda povinnost dohledu uložená členským státům, stanovená v čl. 23 odst. 2 této směrnice, předpokládá kontrolu rovněž ve fázi dodání dotčených výrobků velkoobchodníkem maloobchodnímu prodejci.

[12] – Rozsudky ze dne 30. ledna 2019, Planta Tabak (C-220/17, EU:C:2019:76, bod 60), a ze dne 26. září 2018, Baumgartner (C-513/17, EU:C:2018:772, bod 23).

46. Jak ostatně zdůrazňuje sama Komise, čl. 23 odst. 2 směrnice 2014/40 ukládá členským státům povinnost dosáhnout výsledku, a sice aby výrobky, které nejsou v souladu s touto směrnicí, nebyly poskytovány spotřebitelům. Pojem „uvádění na trh“, jak je definován v čl. 2 odst. 40 uvedené směrnice, tedy umožňuje pouze určit výsledek, kterého má být dosaženo podle čl. 23 odst. 2 směrnice. Naopak neumožňuje určit, zda takový výsledek vyžaduje, aby členský stát vykonával povinnost dohledu také ve fázi velkoobchodního prodeje nebo pouze ve fázi dodání dotčených výrobků maloobchodním prodejcem spotřebiteli.

47. Ani odkaz Soudního dvora v rozsudku Pro Rauchfrei II [13] na definici pojmu „uvádění na trh“ nemůže objasnit rozsah povinnosti obsažené v čl. 23 odst. 2 směrnice 2014/40. Ve věci, v níž byl vydán tento rozsudek, se Soudní dvůr zabýval otázkou, zda prodej tabákových výrobků prostřednictvím prodejního automatu, kde výrobky nejsou viditelné, představuje „uvádění na trh“ ve smyslu čl. 8 odst. 3 této směrnice, který stanoví, že při uvádění na trh nemohou být zdravotní varování na dotčených výrobcích zakryta. V tomto ohledu Soudní dvůr rozhodl, že v souladu s obvyklým významem výrazu „poskytnutí“ musí být tabákový výrobek považován za „uvedený na trh“, jakmile si jej mohou spotřebitelé opatřit. Je-li tedy tabákový výrobek dán k prodeji, je třeba mít za to, že byl uveden na trh, a to i předtím než byl zakoupen a zaplacen.

48. Za těchto okolností rozsudek Pro Rauchfrei II [14] objasňuje pojem „uvádění na trh“ v souladu s čl. 2 bodem 40 směrnice 2014/40 ve smyslu, který je v souladu s doslovným výkladem, podle kterého uvedení na trh předpokládá přímý přístup spotřebitelů k dotčeným výrobkům.

49. I v tomto případě však takové řešení pouze zdůrazňuje výsledek, kterého mají členské státy dosáhnout podle čl. 23 odst. 2 směrnice 2014/40, a to, že si spotřebitelé nemohou opatřit výrobky, které nejsou v souladu s touto směrnicí. Naopak neumožňuje určit, zda jsou členské státy za účelem dosažení tohoto výsledku povinny vykonávat kontrolu pouze ve fázi prodeje maloobchodním prodejcem spotřebiteli, anebo i v předchozích fázích dodavatelského řetězce.

50. Samotné znění čl. 23 odst. 2 směrnice 2014/40 není v tomto ohledu jednoznačné. Jak uvádí každý z účastníků řízení, toto ustanovení tak stanoví výsledek, kterého má být dosaženo. Toto ustanovení naopak neupravuje otázku, jaké prostředky mají členské státy k dosažení tohoto cíle použít, tj. zda jedinou kontrolu v konečné fázi dodavatelského řetězce nebo také v předchozích fázích.

51. Vzhledem k tomu, že ze znění čl. 23 odst. 2 směrnice 2014/40 jednoznačně nevyplývá, zda povinnost členských států zajistit, aby tabákový výrobek, který není v souladu s touto směrnicí, nebyl „uveden na trh“, zahrnuje kontrolu ve fázi dodání těchto výrobků velkoobchodníkem maloobchodnímu prodejci, považuji za nezbytné analyzovat podmínky definice tohoto pojmu s ohledem na kontext tohoto ustanovení a cíle sledované touto směrnicí.

B. Systematický výklad

52. Článek 23 směrnice 2014/40, nadepsaný „Spolupráce a prosazování“, patří mezi závěrečná ustanovení této směrnice a jeho odstavec 2 stanoví, že „[č]lenské státy zajistí, aby na trh nebyly uváděny tabákové a související výrobky, které nejsou v souladu s [touto] směrnicí […]“.

[13] – Rozsudek ze dne 9. března 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

[14] – Rozsudek ze dne 9. března 2023 (C-356/22, EU:C:2023:174).

53. Článek 23 odst. 3 směrnice 2014/40 pak stanoví povinnost členských států stanovit pravidla pro sankce za porušení vnitrostátních prováděcích předpisů.

54. Článek 23 odst. 2 směrnice 2014/40 tedy chápu tak, že členským státům ukládá povinnost obecného dohledu, jejímž cílem je zajistit, aby spotřebitelům nebyly poskytovány výrobky, které nejsou v souladu s touto směrnicí, a odst. 3 tohoto článku tak, že tuto povinnost obecného dohledu provádí prostřednictvím stanovení systému sankcí za porušení požadavků této směrnice.

55. Nic však neomezuje zavedení tohoto sankčního režimu na porušení ustanovení směrnice 2014/40 na fázi, kdy maloobchodní prodejce dodává nesouladné tabákové výrobky spotřebitelům. Naopak, jak uvádí Komise, se tyto sankce týkají všech ustanovení této směrnice bez ohledu na fázi dodavatelského řetězce, na kterou se vztahují.

56. Za těchto podmínek jsem toho názoru, že takovému omezení by neměla podléhat ani povinnost dohledu uložená členským státům v čl. 23 odst. 2 směrnice 2014/40.

57. Na druhé straně v širším kontextu zdůrazněném Komisí je třeba uvést, že směrnice 2014/40 je do určité míry doplněna nařízením 2019/1020, které stanoví opatření dozoru nad trhem, jejichž cílem je zajistit, aby dotčené výrobky byly v souladu s hmotněprávními ustanoveními harmonizačních právních předpisů.

58. Nařízení 2019/1020 se totiž vztahuje na výrobky, na které se vztahují harmonizační právní předpisy Unie, jejichž seznam je uveden v příloze I tohoto nařízení a mezi něž patří i směrnice 2014/40. Z tohoto důvodu je cílem tohoto nařízení posílit dozor nad trhem s výrobky, na které se vztahuje tato směrnice, aby byly na trh uváděny pouze výrobky, které jsou s touto směrnicí v souladu.

59. Jinými slovy, cílem nařízení 2019/1020 je zvýšit účinnost mechanismů stanovených směrnicí 2014/40, pokud jde o soulad tabákových výrobků s ustanoveními této směrnice.

60. Za tímto účelem nařízení 2019/1020 mimo jiné ukládá členským státům povinnost provádět dozor nad trhem a v případě nesouladu výrobku přijmout řadu opatření, včetně nařízení dotčenému hospodářskému subjektu, aby přijal opatření nezbytná k ukončení nesouladu. Toto nařízení tedy neomezuje povinnost dohledu, která je již stanovena ve směrnici 2014/40, pouze na fázi dodání výrobku maloobchodním prodejcem spotřebiteli, ale doplňuje tento mechanismus tím, že stanoví povinnost členských států přijmout konkrétní opatření.

61. Jak zdůrazňuje sama Komise, cílem je zajistit tímto plné uplatňování směrnice 2014/40 v celém dodavatelském řetězci tabákových výrobků, přičemž bod 12 odůvodnění nařízení 2019/1020 uvádí, že „[o]d hospodářských subjektů v celém dodavatelském řetězci by se mělo očekávat, že budou jednat […] v plném souladu s právními požadavky platnými při uvádění […] výrobků na trh“.

62. Takový mechanismus podle mého názoru potvrzuje, že povinnost dohledu stanovená v čl. 23 odst. 2 směrnice 2014/40 by měla být vykládána tak, že má stejný rozsah jako povinnost obsažená v nařízení 2019/1020.

63. Z těchto důvodů jsem toho názoru, že ze systematického výkladu vyplývá, že povinnost dohledu členských států stanovená v čl. 23 odst. 2 směrnice 2014/40 znamená, že členské státy vykonávají svou povinnost dohledu nejen ve fázi dodání dotčených výrobků maloobchodním prodejcem spotřebiteli, ale i ve fázi velkoobchodního prodeje.

64. Takový výklad podle mého názoru potvrzuje i teleologický výklad tohoto ustanovení.

C. Teleologický výklad

65. Jak již Soudní dvůr rozhodl, směrnice 2014/40 sleduje podle článku 1 dvojí cíl, má totiž usnadnit hladké fungování vnitřního trhu s tabákovými výrobky a výrobky s nimi souvisejícími, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany lidského zdraví, zejména v případě mladých lidí[15].

66. Cíl zajistit vysokou úroveň ochrany zdraví je uveden v bodech 8, 13, 18, 21, 36, 54 a 59 odůvodnění směrnice 2014/40.

67. S ohledem na tento cíl považuji za nezbytné vykládat obecnou povinnost dohledu uloženou členským státům v čl. 23 odst. 2 směrnice 2014/40 v tom smyslu, že tato kontrola se provádí nejen ve fázi prodeje dotčeného výrobku maloobchodním prodejcem spotřebiteli, ale rovněž při každé operaci, která nutně vede k tomu, že výrobek je nakonec poskytnut spotřebitelům.

68. Omezení kontroly dodržování požadavků směrnice 2014/40 prováděné členskými státy na poslední fázi dodavatelského řetězce tabákových výrobků by totiž podle mého názoru narušilo účinnost povinnosti dohledu, kterou tato směrnice ukládá členským státům.

69. Takový výklad by znamenal, že podle směrnice 2014/40 by za uvedení výrobků, které nejsou v souladu s touto směrnicí, na trh odpovídal pouze maloobchodní prodejce, přestože nemá kontrolu nad velkým množstvím požadavků stanovených touto směrnicí týkajících se složení nebo balení těchto výrobků. Podle mého názoru by to znamenalo značné riziko, že by spotřebitelům mohly být poskytnuty nesouladné výrobky, které jsou škodlivé pro jejich zdraví.

70. Naproti tomu výklad, který navrhuji a podle něhož povinnost členských států zajistit, aby výrobky, které nejsou v souladu se směrnicí 2014/40, nebyly uváděny na trh, předpokládá kontrolu v různých stadiích dodavatelského řetězce, umožňuje dosáhnout cíle zaručit vysokou úroveň ochrany zdraví tím, že zajistí, aby členské státy u každé operace, která nutně vede k tomu, že výrobek je nakonec poskytnut spotřebitelům, kontrolovaly dodržování požadavků směrnice 2014/40.

71. Stejně tak cíl řádného fungování vnitřního trhu představuje podle mého názoru důvod nepřijmout stanovisko Komise, podle kterého povinnost dohledu stanovená v čl. 23 odst. 2 směrnice 2014/40 pouze ukládá členským státům kontrolovat prodej maloobchodním prodejcem spotřebiteli, a ponechává na členských státech, aby případně přijaly vnitrostátní opatření v předchozích fázích dodavatelského řetězce, aby zajistily, že spotřebiteli nebudou poskytnuty nesouladné výrobky.

[15] – Rozsudek ze dne 4. května 2016, Polsko v. Parlament a Rada (C-358/14, EU:C:2016:323, bod 80).

72. Takový výklad by vedl k riziku rozdílů v právních předpisech mezi jednotlivými členskými státy a k tomu, že by se subjektům v dodavatelském řetězci, které nejsou maloobchodními prodejci, ukládaly různé povinnosti v závislosti na vnitrostátních opatřeních přijatých členskými státy.

73. Domnívám se tedy, že teleologický výklad čl. 23 odst. 2 směrnice 2014/40 vede k závěru, že povinnost členských států zajistit, aby tabákové výrobky, jejichž jednotkové balení porušuje požadavky této směrnice týkající se obchodní úpravy těchto výrobků, nebyly uváděny na trh, musí být vykonávána nejen ve fázi prodeje těchto výrobků maloobchodním prodejcem spotřebiteli, ale také ve fázi jejich dodání velkoobchodníkem maloobchodnímu prodejci.

V. Závěry

74. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na předběžnou otázku položenou Verwaltungsgerichtshof (Správní soudní dvůr, Rakousko) následovně:

„Článek 23 odst. 2 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 ve spojení s čl. 2 bodem 40 této směrnice

musí být vykládán v tom smyslu, že

povinnost členských států zajistit, aby tabákové výrobky, jejichž jednotkové balení porušuje požadavky této směrnice týkající se obchodní úpravy těchto výrobků, nebyly uváděny na trh, platí nejen ve fázi jejich dodání maloobchodním prodejcem spotřebitelům, ale rovněž ve fázi dodání uvedených výrobků velkoobchodníkem maloobchodnímu prodejci.“