

Věc C-452/20

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

23. září 2020

Předkládající soud:

Consiglio di Stato (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

5. srpna 2020

Navrhovatel:

PJ

Odpůrci:

Agenzia delle dogane e dei monopoli - Ufficio dei monopoli per la Toscana

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Předmět původního řízení

Kasační opravný prostředek fyzické osoby, držitele oprávnění k činnosti prodeje zboží podléhajícího monopolu, proti rozsudku regionálního správního soudu pro Toskánsko, kterým byla zamítnuta jeho žaloba znějící na zrušení rozhodnutí Agenzia delle dogane e dei monopoli (Úřad pro cla a monopoly), kterým bylo nařízeno pozastavení oprávnění k výkonu jeho činnosti v délce 15 dní, a to z důvodu zjištěného prodeje cigaret nezletilé osobě.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Slučitelnost ustanovení vnitrostátního práva provádějícího směrnici Evropského parlamentu a Rady 2014/40/EU ze dne 3. dubna 2014 o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES (dále jen „směrnice 2014/40“) s čl. 23 odst. 3 a s body 21 a 60 odůvodnění této

směrnice, jakož i s článkem 5 SEU. Údajná nepřiměřenost sankce spočívající v pozastavení oprávnění k výkonu činnosti prodeje tabáku na 15 dní, která byla uložena držiteli oprávnění z důvodu prodeje cigaret nezletilé osobě.

Předběžná otázka

„Porušuje čl. 25 odst. 2 královského nařízení č. 2316 ze dne 24. prosince 1934, ve znění čl. 24 odst. 3 legislativního nařízení č. 6 z roku 2016 (Provedení směrnice 2014/40/EU o sblížení právních a správních předpisů členských států týkajících se výroby, obchodní úpravy a prodeje tabákových a souvisejících výrobků a o zrušení směrnice 2001/37/ES) - v části, ve které stanoví, že ‚Každému, kdo prodává nebo podává tabákové výrobky nebo elektronické cigarety nebo náhradní náplně s obsahem nikotinu nebo tabákové výrobky nové generace nezletilým osobám ve věku do 18 let, bude uložena peněžitá správní sankce ve výši od 500 do 3 000 eur a oprávnění k výkonu činnosti bude na patnáct dní pozastaveno‘ - unijní zásady proporcionality a předběžné opatrnosti vyplývající z článku 5 SEU, čl. 23 odst. 3 směrnice 2014/40, jakož i z bodů 21 a 60 odůvodnění této směrnice, když upřednostňuje zásadu předběžné opatrnosti, aniž by ji zmírňoval zásadou proporcionality, a tím nepřiměřeně obětuje zájmy hospodářských subjektů ve prospěch ochrany práva na zdraví, čímž nezaručuje správnou rovnováhu mezi různými základními právy, navíc prostřednictvím sankce, která v rozporu s bodem 8 odůvodnění směrnice účinně nesleduje cíl odrazování od šíření kouření mezi mladými lidmi?“

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Článek 5 SEU

Směrnice 2014/40: body 8, 21 a 60 odůvodnění; článek 1 poslední pododstavec; čl. 23 odst. 3.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Královské nařízení č. 2316 ze dne 24. prosince 1934 o schválení konsolidovaného znění zákonů o ochraně a podpoře mateřství a dětí, ve znění čl. 24 odst. 3 legislativního nařízení č. 6 z roku 2016: čl. 25 odst. 2 (dále jen „napadené ustanovení“): *„Každému, kdo prodává nebo podává tabákové výrobky nebo elektronické cigarety nebo náhradní náplně s obsahem nikotinu nebo tabákové výrobky nové generace nezletilým osobám ve věku do 18 let, bude uložena peněžitá správní sankce ve výši od 500 do 3 000 eur a oprávnění k výkonu činnosti bude na patnáct dní pozastaveno. Je-li jednání spácháno vícekrát, bude uložena*

peněžitá správní sankce od 1 000 do 8 000 eur a oprávnění k výkonu činnosti bude odňato“.

Zákon č. 114 ze dne 9. července 2015 o zmocnění vlády k přijetí evropských směrnic a provedení dalších unijních aktů - Zákon o unijním zmocnění 2014

Zákon č. 234 ze dne 24. prosince, kterým se stanoví obecná pravidla účasti Italské republiky na tvorbě a provádění právních předpisů a politik Evropské unie

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 PJ (dále jen „navrhovatel“) je držitelem oprávnění k prodeji zboží podléhajícího monopolu. V únoru 2016 Úřad pro cla a monopoly v důsledku kontroly zjistil, že navrhovatel prodal cigarety nezletilé osobě. V důsledku toho tento Úřad uložil navrhovateli peněžitou správní sankci ve výši 1 000 eur a pozastavení oprávnění k výkonu jeho činnosti na 15 dní, a to při uplatnění napadeného ustanovení. Navrhovatel zaplatil peněžitou správní sankci, která mu byla uložena, a napadl rozhodnutí o pozastavení oprávnění a související akty u regionálního správního soudu.
- 2 Regionální správní soud rozsudkem ze dne 27. listopadu 2018 žalobu zamítl. Zejména tento soud shledal neopodstatněným návrh na podání žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce z důvodu údajného rozporu napadeného ustanovení s unijním právem.
- 3 Navrhovatel podal proti výše uvedenému rozsudku kasační opravný prostředek k Consiglio di Stato (Státní rada) (dále jen „předkládající soud“), přičemž zopakoval argumenty uplatněné před regionálním správním soudem.
- 4 Úřad pro cla a monopoly a Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerstvo hospodářství a financí) se řízení zúčastnily a navrhly zamítnutí kasačního opravného prostředku.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 5 Navrhovatel poukazuje na neopodstatněnost a nepřiměřenost dodatečné správní sankce spočívající v pozastavení činnosti, uložené za první a jediné protiprávní jednání, která je uložena nad rámec peněžitě správní sankce. Navrhovatel tvrdí, že napadené ustanovení účinně nesleduje primární cíl směrnice 2014/40, kterým je odrazovat od šíření kouření mezi mladými lidmi, protože spíše negativně ovlivňuje hospodářskou činnost osoby dopouštějící se protiprávního jednání, než že by pozitivně působilo na odrazující účinek, a dále porušuje zásadu proporcionality uvedenou v článku 5 SEU a v čl. 23 odst. 3 směrnice 2014/40, jak vyplývá také ze stanoviska Komise XIV pro politiky Evropské unie - Poslanecká sněmovna, která sankční systém použitelný na prodejce považovala za nedodržující zásady proporcionality a účinnosti, a to jednak z důvodu nadměrně

přísnosti stanovených sankcí, jednak z důvodu skutečnosti, že prodejci nejsou vždy schopni s jistotou ověřit věk kupujícího.

- 6 Podle navrhovatele zejména italský zákonodárce při provádění směrnice 2014/40 nepoužil zásadu, podle níž členské státy nemohou ukládat povinnosti a omezení svobod státních příslušníků chráněných unijním právem nadměrně - tedy nepřiměřeně - ve vztahu k tomu, co je nezbytně nutné pro účely veřejného zájmu, aby bylo dosaženo účelu, který je tento zákonodárce povinen sledovat. Cíl spočívající v omezení šíření kouření mezi mladými lidmi by naopak mohl být sledován s nižší a méně omezující zátěží, a to prostřednictvím sankčního systému založeného na efektivní progresivitě a efektivním odstupňování, který je způsobilý k zajištění toho, aby sankce uložená osobě dopouštějící se protiprávního jednání ve skutečnosti neohrozila, již od prvního porušení předpisů, její přežití jakožto hospodářského subjektu.
- 7 Podle navrhovatele napadené ustanovení upřednostnilo zásadu předběžné opatrnosti za účelem ochrany práva nezletilých osob na zdraví, čímž porušilo zásadu proporcionality, pokud jde o účinky této ochrany na právo na podnikání, a to aniž by navíc stanovilo vhodná opatření k dosažení stanoveného cíle ochrany. Navrhovatel v tomto ohledu tvrdí, že v unijním právním systému zásada proporcionality zmírňuje zásadu předběžné opatrnosti, která by za účelem zajištění nejvyšší úrovně ochrany umožňovala úplné obětování protichůdných hospodářských zájmů. Navrhovatel uvádí, že italský zákonodárce stanovil sankce, které jdou nad rámec pouhého vyrovnání hospodářské výhody získané prodejem tabáku nezletilým osobám a „vhodného opatření“ k zabránění prodeje výrobků škodlivých pro zdraví nezletilých osob. Tímto způsobem se změnila nezbytná rovnováha mezi různými základními právy chráněnými unijním právem a byl porušen zákaz *gold-platingu*, tedy zákaz zavádění dodatečných omezení při provádění unijní právní úpravy.
- 8 Na podporu svého tvrzení navrhovatel odkazuje na: článek 5 SEU, který uvádí, že „[p]odle zásady proporcionality nepřekročí obsah ani forma činnosti Unie rámec toho, co je nezbytné pro dosažení cílů Smluv“; bod 60 odůvodnění směrnice 2014/40, který členským státům ukládá, aby při provádění dodržovaly zásadu proporcionality; článek 23 odst. 3 této směrnice, podle kterého „sankce za porušení vnitrostátních právních předpisů přijatých na základě této směrnice [...] musí být účinné, přiměřené a odrazující [...]“ a „[v]eškeré peněžité správní sankce, které mohou být uloženy za záměrné porušení předpisů, mohou vyrovnávat hospodářské výhody získané tímto porušením“; bod 21 odůvodnění směrnice, podle něhož „[...] by měly být členské státy podporovány v tom, aby prodejci těchto výrobků dětem a dospívajícím bránily přijímáním vhodných opatření“.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 9 Předkládající soud, ačkoli má za to, že předběžná otázka je relevantní pro rozhodnutí sporu, který mu byl předložen, neboť napadené rozhodnutí bylo přijato

při přímém použití napadeného ustanovení, se domnívá, že údajný rozpor s unijní právní úpravou neexistuje.

- 10 Ze směrnice 2014/40, zejména z bodů 8 a 21 odůvodnění a z posledního odstavce článku 1, totiž jednoznačně vyplývá upřednostnění práva na zdraví, zejména zdraví mladších generací, před právem vykonávat podnikatelskou činnost prodejce. Předkládající soud považuje v tomto smyslu za jednoznačné zohlednění tabáku nikoli jako běžného zboží, usnadnění hladkého fungování vnitřního trhu, přičemž základem je zabezpečení vysoké úrovně ochrany zdraví, zejména mladých lidí, a současně ochranu zdraví, zejména s cílem omezit šíření kouření mezi mladými lidmi, spolu s podnětem k zabránění prodeje těchto výrobků dětem a dospívajícím prostřednictvím přijetí vhodných opatření, která stanoví věkové hranice a vymáhají jejich dodržování.
- 11 Kromě toho upřednostnění, které směrnice přiznává právu na zdraví, zejména mladých lidí, představuje pro subjekt provádějící výklad klíč ke konkretizaci a vymezení zásady přiměřenosti sankce v tom smyslu, že posouzení existence či neexistence přiměřenosti závisí na vhodnosti stanovené sankce být účinným a odrazujícím nástrojem.
- 12 Článek 23 odst. 3 směrnice 2014/40 ostatně přiznává členským státům pravomoc stanovit pravidla týkající se sankcí, přičemž pouze stanoví, že musí být účinné, přiměřené a odrazující; právě upřednostnění práva nezletilých osob na zdraví umožňuje posoudit přiměřenost sankce uložené podnikateli z hlediska její vhodnosti být odrazující, a tedy účinnou s ohledem na cíl zakázat nezletilým osobám užívání tabáku. Tentýž čl. 23 odst. 3, který stanoví zásadu peněžité sankce uložené za porušení předpisů, uvádí pouze to, že sankce „mohou vyrovnávat hospodářské výhody získané tímto porušením“; tato zásada na jedné straně nevylučuje jiné správní sankce než peněžité správní sankce, na druhé straně stanoví pouze možnost toho, že se vyrovnají výše sankce a získané hospodářské výhody.
- 13 Předkládající soud má za to, že v popsáném rámci unijního práva, které vyřešilo rovnováhu kolidujících práv ve prospěch práva nezletilých osob na zdraví, a které každému členskému státu přiznalo pravomoc převést do odrazující a účinné sankce nástroj k dosažení cíle, přiměřeného ve vztahu k právu podnikatele vykonávat podnikatelskou činnost prodejem tabáku, se rozhodnutí italského zákonodárce zdají být zcela v souladu s unijním právním řádem.
- 14 Předkládající soud zejména zmiňuje zmocňovací zákon č. 114 z roku 2015, který jednak v čl. 6 odst. 2 písm. b) stanoví povinnost „*zohlednit zvláštnosti tabákových výrobků s cílem zabránit nadměrné nabídce a šíření kouření mezi nezletilými osobami*“, a jednak ve stejném ustanovení odkazuje na vnitrostátní pravidlo, které stanovilo obecné zásady pro provádění unijního práva v oblasti sankcí [čl. 32 odst. 1 písm. d) zákona č. 234 z roku 2012] a které při navázání typu sankcí na úroveň ochrany dotčených zájmů stanovilo dodatečnou sankci spočívající v pozastavení činnosti, pokud je nezbytná k zajištění dodržování uložených povinností. Italský

zákonodárce napadeným ustanovením, když správně upřednostnil převládající právo podle unijního právního řádu, stanovil pozastavení činnosti v délce 15 dnů v důsledku jediného zjištění porušení předpisů, a to při neexistenci předem stanovené dolní hranice a horní hranice v délce 6 měsíců.

- 15 Podle názoru předkládajícího soudu se tedy sankce jeví jako přiměřená ve vztahu k obětování práva podnikatele, jelikož se ukazuje jako odrazující a účinná pro dosažení stanoveného cíle, čímž předem chrání převládající chráněný zájem; tato sankce rovněž neporušuje zásadu předběžné opatrnosti, jak byla vyvinuta judikaturou Soudního dvora [viz rozsudek ze dne 9. června 2016, Pesce a další (C-78/16 a C-79/16)].
- 16 Závěrem podle předkládajícího soudu, v rámci uvedených zásad unijního práva a podle výkladových kritérií považovaných za nezbytná na základě zásad potvrzených ustanoveními unijního práva, při posouzení přiměřenosti sankce spočívající v pozastavení oprávnění vzhledem k převládajícímu právu nezletilé osoby na zdraví a potřebě toho, za účelem účinnosti ochrany, aby sankce byla odrazující, nachází hospodářská ztráta prodejce přiměřené odůvodnění ve vyvážení práv jinak chráněných v odvětví obchodu s tabákem.
- 17 Podle předkládajícího soudu se Soudní dvůr konkrétně nezabýval právní úpravou uvedenou ve směrnici 2014/40 z výše uvedených hledisek, a tudíž při neexistenci konkrétního precedentu nelze odkázat na teorii „*acte clair*“, a to tím spíše ve světle výslovného návrhu účastníka řízení, relevance předběžné otázky a obecného významu povinnosti vznést předběžnou otázku, kterou mají soudy poslední instance.
- 18 Předkládající soud tedy, ačkoli si je vědom neopodstatněnosti nároku navrhovatele a bezdůvodného prodloužení doby řízení souvisejícího s projednávanou předběžnou otázkou, tak pouze za účelem splnění povinnosti podat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce jakožto vnitrostátní soud poslední instance a s ohledem na skutečnost, že nedodržení této povinnosti má za následek přímou odpovědnost členského státu v zásadě objektivní povahy (rozsudky ze dne 30. září 2003, Kobler, C-224/01, následně ze dne 13. června 2006, Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, ze dne 24. listopadu 2011, Komise v. Itálie, C-379/10), jakož i občanskoprávní odpovědnost soudce, předkládá Soudnímu dvoru Evropské unie předběžnou otázku, a to na základě návrhu navrhovatele.