

Vec C-452/20

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

23. september 2020

Vnútroštátny súd:

Consiglio di Stato

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

5. august 2020

St'ážovateľ:

PJ

Odporcovia:

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

Ministero dell'Economia e delle Finanze

Predmet konania vo veci samej

Kasačná sťažnosť fyzickej osoby, držiteľa licencie na maloobchodný predaj tovaru podliehajúceho štátnemu monopolu, proti rozsudku T.a.r. Toscana (Regionálny správny súd Toskánsko, Taliansko), ktorým uvedený správny súd zamietol žalobu sťažovateľa o zrušenie rozhodnutia Agenzia delle dogane e dei monopoli (Úrad pre clá a monopoly, Taliansko), v ktorom tento úrad pozastavil sťažovateľovi licenciu na vykonávanie jeho činnosti na pätnásť dní, a to z dôvodu zisteného predaja cigariet osobe mladšej ako osemnásť rokov.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Zlučiteľnosť ustanovenia vnútroštátneho práva, ktorým sa do talianskeho právneho poriadku prebrala 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 (ďalej len „smernica 2014/40“), s článkom 23 ods. 3 a s odôvodneniami 21 a 60 tejto smernice, ako aj s článkom 5 ZEÚ. Údajná neprimeranosť sankcie spočívajúcej v pozastavení licencie na vykonávanie činnosti v oblasti maloobchodného predaja tabaku na pätnásť dní, uloženej držiteľovi licencie za predaj cigariet osobe mladšej ako osemnásť rokov.

Prejudiciálna otázka

„Je článok 25 ods. 2 kráľovského dekrétu č. 2316 z 24. decembra 1934, v znení článku 24 ods. 3 legislatívneho dekrétu č. 6/2016 (Prebratie smernice 2014/40/EÚ 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) – v časti, v ktorej sa stanovuje, že „Každému, kto predáva alebo podáva 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, spolu so sankciou spočívajúcou v pozastavení licencie na vykonávanie činnosti na pätnásť dní“ – v rozpore so zásadami práva Únie týkajúcimi sa proporcionality a predbežnej opatrnosti, tak, ako vyplývajú z článku 5 ZEÚ, článku 23 ods. 3 smernice 2014/40, ako aj z odôvodnení 21 a 60 uvedenej smernice, keďže dáva prednosť zásade predbežnej opatrnosti bez zmiernenia tejto zásady prostredníctvom zásady proporcionality, čím neprimerane potláča záujmy hospodárskych subjektov v prospech ochrany práva na zdravie, v dôsledku čoho sa nezabezpečuje spravodlivá rovnováha medzi rôznymi základnými právami, navyše pomocou sankcie, ktorá v rozpore s odôvodnením 8 smernice nesleduje účinným spôsobom cieľ odradiť mladých ľudí od fajčenia?“

Uvedené ustanovenia práva Únie

Článok 5 ZEÚ

Smernica 2014/40: odôvodnenia 8, 21, 60; článok 1 posledný pododsek; článok 23 ods. 3.

Uvedené vnútroštátne predpisy

Regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316 - Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia, come sostituito dall'articolo 24, comma 3, del decreto legislativo n. 6 del 2016 (kráľovský dekrét č. 2316 z 24. decembra 1934 – Schválenie konsolidovaného znenia zákonov o ochrane a pomoci, ktoré sa poskytujú matkám a deťom, v znení článku 24 ods. 3 legislatívneho dekrétu č. 6/2016): článok 25 ods. 2 (ďalej len „sporné ustanovenie“): *„Każdemu, kto predáva alebo podáva 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, spolu so sankciou spočívajúcou v pozastavení licencie na vykonávanie činnosti na pätnásť dní. Ak k takémuto skutku dôjde opakovane, ukladá sa pokuta vo výške od 1 000 do 8 000 eur a sankcia spočívajúca v odobratí licencie na vykonávanie predmetnej činnosti“.*

Legge 9 luglio 2015, n. 114 – Delega al Governo per il recepimento delle direttive europee e l'attuazione di altri atti dell'Unione europea – Legge di delegazione europea 2014 (zákon č. 114 z 9. júla 2015 – Splnomocnenie vlády na prebratie smerníc a vykonanie ostatných právnych predpisov Európskej únie – Splnomocňovací zákon týkajúci sa práva Únie z roku 2014)

Legge 24 dicembre n. 234 – Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea (Zákon č. 234 z 24. decembra 2012 – Všeobecné pravidlá týkajúce sa účasti Talianska na odbornej príprave a vykonávaní právnych predpisov a politik Európskej únie)

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Pán PJ (ďalej len „žalobca“) je držiteľom licencie na maloobchodný predaj tovaru podliehajúceho štátnemu monopolu. Vo februári 2016 Úrad pre clá a monopoly na základe kontroly zistil, že žalobca predal cigarety osobe mladšej ako osemnásť rokov. Z tohto dôvodu úrad uložil v súlade s citovaným sporným ustanovením žalobcovi v správnom konaní pokutu vo výške 1 000 eur a pozastavil mu licenciu na vykonávanie činnosti na pätnásť dní. Žalobca zaplatil uloženú pokutu, pričom rozhodnutie o pozastavení licencie spolu so súvisiacimi aktmi napadol správnu žalobou na príslušnom regionálnom správnom súde.

- 2 Regionálny správny súd rozsudkom z 27. novembra 2018 žalobu zamietol. Konkrétne tento súd konštatoval nedôvodnosť žiadosti o podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania z dôvodu údajného rozporu sporného ustanovenia s právom Únie.
- 3 Žalobca podal proti tomuto rozsudku kasačnú sťažnosť na Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko, ďalej len „vnútroštátny súd“), pričom opätovne poukázal na tvrdenia, ktoré uviedol v konaní pred regionálnym správnym súdom.
- 4 Do konania vstúpili Úrad pre clá a monopoly a Ministero dell’Economia e delle Finanze (Ministerstvo hospodárstva a financií, Taliansko), ktorí navrhli kasačnú sťažnosť zamietnuť.

Základné tvrdenie účastníkov konania vo veci samej

- 5 Žalobca poukazuje na neprimeranosť a neúmerný charakter dodatočnej správnej sankcie spočívajúcej v pozastavení licencie, uloženej za prvé a jediné porušenie, a to popri pokute uloženej v rovnakom správnom konaní. Žalobca uvádza, že sporné ustanovenie na jednej strane účinným spôsobom nesleduje hlavný cieľ smernice 2014/40, ktorým je odradiť mladých ľudí od fajčenia, keďže skôr negatívne vplyva na hospodársku činnosť subjektu, ktorý sa dopustil porušenia, než že by pozitívnym spôsobom odrádzalo od fajčenia, a na druhej strane je v rozpore so zásadou proporcionality podľa článku 5 ZEÚ a článku 23 ods. 3 smernice 2014/40, čo podľa žalobcu vyplýva aj zo stanoviska 14. výboru Camera dei Deputati (Poslanecká snemovňa parlamentu, Taliansko) pre politiky EÚ, ktorý dospel k záveru, že systém sankcií vzťahujúci sa na maloobchodných predajcov nezodpovedá zásadám proporcionality a účinnosti, a to jednak z dôvodu neprimeranej prísnosti stanovených sankcií, jednak z dôvodu skutočnosti, že maloobchodní predajcovia nemajú vždy možnosť s istotou overiť vek kupujúceho.
- 6 Žalobca zastáva konkrétne názor, že taliansky zákonodarca pri vykonaní smernice 2014/40 neuplatnil zásadu, podľa ktorej štáty nemôžu ukladať povinnosti a stanovovať obmedzenia v súvislosti s občianskymi slobodami, ktorým poskytuje ochranu právo Únie, vo väčšej miere – čiže neprimerane – než je nevyhnutne potrebné z hľadiska verejného záujmu na dosiahnutie cieľa, ktorý má dotknutý orgán verejnej moci sledovať. Cieľ znížiť prevalenciu fajčenia u mladých ľudí by naopak bolo možné realizovať prostredníctvom menej zaťažujúcich a reštriktívnych opatrení, a to v rámci systému založenom na skutočne progresívnom odstupňovaní sankcií, spôsobom zaručiť subjektu, ktorý sa dopustil porušenia, uloženie takej sankcie, ktorá by už pri prvom porušení reálne neohrozovala jeho ďalšiu existenciu ako hospodárskeho subjektu.
- 7 Podľa názoru žalobcu taliansky zákonodarca v spornom ustanovení uprednostnil na účely ochrany práva detí na zdravie zásadu predbežnej opatrnosti, čím sa dopustil porušenia zásady proporcionality, pokiaľ ide o účinky tejto ochrany na právo na podnikanie, a to navyše bez predchádzajúceho stanovenia vhodných opatrení na dosiahnutie daného cieľa spočívajúceho v poskytnutí ochrany.

Žalobca v tejto súvislosti uvádza, že zásada proporcionality zmierňuje v rámci právneho systému Európskej únie zásadu predbežnej opatrnosti, ktorá na účely zabezpečenia najvyššej úrovne ochrany umožňuje v plnom rozsahu potlačiť protichodné hospodárske záujmy. Žalobca poznamenáva, že taliansky zákonodarca stanovil sankcie, ktoré značne prekračujú rámec jednoduchého vyrovnania ekonomickej výhody získanej z predaja tabakových výrobkov osobám mladším ako osemnásť rokov a „vhodného opatrenia“ na zabránenie predaja výrobkov poškodzujúcich zdravie takýchto osôb. Týmto spôsobom došlo k zmene nevyhnutnej rovnováhy medzi rôznymi základnými právami chránenými právom Európskej únie a tiež k porušeniu zákazu „gold plating“, čiže zákazu zavádzania dodatočných povinností pri prebratí práva Únie.

- 8 Na podporu svojich tvrdení žalobca odkazuje na: článok 5 ZEÚ, v ktorom sa stanovuje, že „podľa zásady proporcionality neprekračuje obsah a forma činnosti Únie rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľov zmlúv“; odôvodnenie 60 smernice 2014/40, ktoré ukladá členským štátom povinnosť dodržiavať pri prebratí práva Únie zásadu proporcionality; článok 23 ods. 3 uvedenej smernice, podľa ktorého „sankcie uplatniteľné na porušenia vnútroštátnych právnych predpisov prijatých podľa tejto smernice... sú účinné, primerané a odrádzajúce...“, pričom „akékoľvek finančné správne sankcie, ktoré môžu byť uložené za zámerné porušenie, môžu vyrovnávať ekonomickú výhodu získanú na základe porušenia“; odôvodnenie 21 smernice, podľa ktorého by sa mali „členské štáty nabádať na to, aby prostredníctvom prijatia vhodných opatrení... zabránili predaju takýchto výrobkov deťom a dospievajúcim osobám“.

Zhrnutie odôvodnenia návrhu na začatie prejudiciálneho konania

- 9 Hoci vnútroštátny súd zastáva názor, že položená prejudiciálna otázka je významná na účely vydania rozhodnutia v konaní, ktoré na tomto súde prebieha, a to z dôvodu, že napadnuté rozhodnutie žalovaný orgán prijal priamo na základe uplatnenia sporného rozhodnutia, tvrdenie o existencii rozporu s právom Európskej únie považuje tento súd v každom prípade za nedôvodné.
- 10 Zo smernice 2014/40, najmä z odôvodnení 8 a 21 a tiež z článku 1 posledného pododseku totiž podľa názoru vnútroštátneho súdu zjavne vyplýva prednosť práva na zdravie, predovšetkým pokiaľ ide o mladšie generácie, pred právom na podnikanie, ktoré patrí subjektu venujúcemu sa maloobchodnej činnosti. Vnútroštátny súd považuje v tomto zmysle za jednoznačné, že tabak sa nepovažuje za bežnú komoditu, že dochádza k uľahčeniu hladkého fungovania vnútorného trhu, pričom ako východisko sa zohľadňuje vysoká úroveň ochrany zdravia, najmä pokiaľ ide o mladých ľudí, a súčasne k ochrane zdravia, predovšetkým s cieľom znížiť prevalenciu fajčenia u mladých ľudí, spolu s nabádaním na to, aby sa prostredníctvom prijatia vhodných opatrení stanovujúcich a presadzujúcich vekový limit zabránilo predaju takýchto výrobkov deťom a dospievajúcim osobám.

- 11 Okrem toho prednosť, ktorú smernica priznala právu na zdravie, a to najmä mladých ľudí, predstavuje pre vykladajúci subjekt kľúčový prvok z hľadiska konkretizácie a vymedzenia zásady primeranosti sankcie v tom zmysle, že posúdenie, či sankcia je alebo nie je primeraná, závisí od vhodnosti konkrétnej sankcie pôsobiť ako účinný a odrádzajúci nástroj.
- 12 Napokon článok 23 ods. 3 smernice 2014/40 priznáva členským štátom právomoc stanoviť pravidlá týkajúce sa sankcií, pričom sa v ňom iba upravuje, že sankcie majú byť účinné, primerané a odrádzajúce; práve prednosť práva dieťaťa na zdravie umožňuje posúdiť primeranosť sankcie uloženej podnikateľovi na základe jej vhodnosti pôsobiť odrádzajúco, a z tohto dôvodu účinne vo vzťahu k cieľu zakázať deťom užívanie tabakových výrobkov. V tom istom článku 23 ods. 3 sa, pokiaľ ide o stanovenie zásady týkajúcej sa peňažnej sankcie ukladanej za zámerné porušenie, iba dodáva, že takéto pokuty „môžu vyrovnávať ekonomickú výhodu získanú na základe porušenia“; uvedená zásada na jednej strane nevylučuje iné než peňažné správne sankcie, na druhej strane upravuje iba možnosť vyrovnat' získanú ekonomickú výhodu s výškou pokuty.
- 13 Vnútroštátny súd dospel k záveru, že v rámci uvedeného kontextu práva Únie, ktoré sa pri vyvažovaní protichodných práv priklonilo k právu dieťaťa na zdravie a ktoré každému členskému štátu priznalo právomoc zmeniť nástroj na dosiahnutie cieľa, ktorý je primeraný právu podnikateľa vykonávať podnikateľskú činnosť predajom tabaku, na odrádzajúcu a účinnú sankciu, sa zdá, že rozhodnutia talianskeho zákonodarcu plne rešpektujú právo Európskej únie.
- 14 Vnútroštátny súd odkazuje najmä na splnomocňovací zákon č. 114/2015, ktorý na jednej strane v článku 6 písm. b) ods. 2 stanovuje povinnosť „*zohľadniť špecifiká tabakových výrobkov s cieľom zabrániť nadmernej ponuke a rozšíreniu fajčenia medzi osobami mladšími ako osemnásť rokov*“ a na druhej strane sa v rovnakom ustanovení odvoláva na vnútroštátny predpis, ktorý stanovil všeobecné zásady implementácie práva Únie v oblasti sankcií (článok 32 ods. 1 písm. d) zákona č. 234/2012) a ktorý v rámci spájania druhu sankcií s úrovňou ochrany dotknutých záujmov stanovil dodatočnú sankciu spočívajúcu v pozastavení licencie, pokiaľ je to nevyhnutné na zabezpečenie dodržiavania uložených povinností. Taliansky zákonodarca sporným ustanovením správne uprednostnil právo, ktoré má prioritu podľa práva Európskej únie, keď stanovil sankciu pozastavenia licencie na pätnásť dní pri prvom zistení porušenia, pričom minimálne možné trvanie takéhoto pozastavenia nebolo v splnomocňovacom zákone vopred stanovené a maximálna možná doba pozastavenia je podľa splnomocňovacieho zákona šesť mesiacov.
- 15 Uložená sankcia sa preto podľa názoru vnútroštátneho súdu zdá byť vo vzťahu k potlačeniu práva podnikateľa primeraná, pričom je odrádzajúca a účinná, pokiaľ ide o dosiahnutie stanoveného cieľa, v dôsledku čoho poskytuje predbežnú ochranu prevládajúcemu chránenému záujmu; okrem toho táto sankcia nie je v rozpore so zásadou predbežnej opatrnosti, tak, ako tento princíp rozvinula judikatúra Súdneho dvora [pozri rozsudok z 9. júna 2016, Giovanni Pesce

a i./Presidenza del Consiglio dei Ministri a i. (C-78/16), Cesare Serinelli a i./Presidenza del Consiglio dei Ministri a i. (C-79/16)].

- 16 Vnútroštátny súd zastáva názor, že posúdenie proporcionality sankcie spočívajúcej v pozastavení licencie s ohľadom na prednosť práva dieťaťa na zdravie a na nevyhnutnosť, aby bola sankcia v záujme zabezpečenia účinnosti ochrany odrádzajúca, vedie v rámci vyššie uvedených zásad práva Únie a prostredníctvom výkladových kritérií, ktoré sa považujú na základe zásad zakotvených v ustanoveniach práva Únie za nevyhnutné, k záveru, že ekonomickú stratu predajcu primerane odôvodňuje vyvažovanie práv, ktorým sa v oblasti obchodu s tabakom poskytuje rôzna úroveň ochrany.
- 17 Podľa vnútroštátneho súdu sa Súdny dvor podľa všetkého osobitne nezaoberal právnou úpravou podľa smernice 2014/40, pokiaľ ide o vyššie uvedené hľadisko, v prejednávanej veci preto nie je možné, pri neexistencii konkrétneho predchádzajúceho rozhodnutia v obdobnej veci, odvolať sa na teóriu „*acte clair*“, tým skôr, ak o podanie návrhu na začatie prejudiciálneho konania výslovne požiadal účastník konania, ako aj vzhľadom na význam prejudiciálnej otázky a všeobecnú povinnosť súdov poslednej inštancie obrátiť sa na Súdny dvor s prejudiciálnou otázkou.
- 18 Hoci si je vnútroštátny súd vedomý skutočnosti, že návrh žalobcu je nedôvodný a že v dôsledku konania o tomto návrhu dôjde k neopodstatneným priet'ahom v konaní vo veci samej, výlučne na účely splnenia povinnosti vnútroštátneho súdu poslednej inštancie a vzhľadom na to, že nesplnenie tejto povinnosti zakladá priamu zodpovednosť členského štátu, ktorá má v podstate objektívny charakter (rozsudky z 30. septembra 2003, Kobler, C-224/01, ďalej z 13. júna 2006, Traghetti del Mediterraneo, C-173/03, z 24. novembra 2011, Komisia/Taliansko, C-379/10), ako aj občianskoprávnou zodpovednosť sudcu, vnútroštátny súd na podnet žalobcu predkladá Súdnemu dvoru Európskej únie vyššie uvedenú prejudiciálnu otázku.