

**Sprawa C-452/20****Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

23 września 2020 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Consiglio di stato (Włochy)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

5 sierpnia 2020 r.

**Strona wnosząca odwołanie:**

PJ

**Druga strona postępowania:**

Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana (agencja cel i monopoli – urząd ds. monopoli dla regionu Toskania)

Ministero dell'economia e delle finanze (ministerstwo gospodarki i finansów)

**Przedmiot postępowania głównego**

Odwołanie wniesione przez osobę fizyczną, prowadzącą działalność w zakresie sprzedaży detalicznej towarów objętych monopolem, od wyroku Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (regionalnego sądu administracyjnego dla Toskanii) oddalającego jej skargę o stwierdzenie nieważności decyzji Agenzia delle dogane e dei monopoli (agencji cel i monopoli) nakazującej zawieszenie na okres 15 dni zezwolenia na prowadzenie działalności z powodu stwierdzonej sprzedaży papierosów osobie niepełnoletniej.

## **Przedmiot i podstawa prawna wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym**

Zgodność przepisu prawa krajowego transponującego dyrektywę 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 uchylającą dyrektywę 2001/37/WE (zwaną dalej „dyrektywą 2014/40”) z art. 23 ust. 3 oraz z motywami 21 i 60 tej dyrektywy, a także z art. 5 TUE. Domniemany nieproporcjonalny charakter sankcji polegającej na zawieszeniu na okres 15 dni zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie sprzedaży detalicznej wyrobów tytoniowych, nałożonej na posiadacza tego zezwolenia z powodu sprzedaży papierosów osobie niepełnoletniej.

## **Pytania prejudycjalne**

„Czy art. 25 ust. 2 regio decreto (dekretu królewskiego) nr 2316 z dnia 24 grudnia 1934 r., zastąpiony przez art. 24 ust. 3 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 6 z 2016 r. [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 (dotyczącego transpozycji dyrektywy 2014/40/UE 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)] – w zakresie, w jakim stanowi on, że »[k]to sprzedaje lub dostarcza osobom w wieku poniżej osiemnastu lat wyroby tytoniowe lub papierosy elektroniczne lub pojemniki zapasowe z płynem zawierającym nikotynę lub nowatorskie wyroby tytoniowe, podlega administracyjnej sankcji finansowej w wysokości od 500,00 EUR do 3000,00 EUR oraz sankcji zawieszenia zezwolenia na prowadzenie działalności na okres piętnastu 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, ponadto poprzez sankcję, która z naruszeniem motywu 8 dyrektywy nie realizuje skutecznie celu, jakim jest zniechęcanie do palenia wśród młodych ludzi?”

## Przywołane przepisy prawa Unii

Artykuł 5 TUE

Dyrektywa 2014/40/UE: motywy 8, 21, 60; art. 1 akapit ostatni; art. 23 ust. 3.

## Przywołane przepisy prawa krajowego

Regio decreto 24 dicembre 1934, n. 2316 - Approvazione del testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (dekret królewski nr 2316 z dnia 24 grudnia 1934 r. w sprawie przyjęcia tekstu jednolitego ustaw o ochronie i pomocy w okresie macierzyństwa i dzieciństwa), zastąpiony przez art. 24 ust. 3 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 6 z 2016 r.: art. 25 ust. 2 (zwany dalej „zaskarżonym przepisem”): *„Kto sprzedaje lub dostarcza osobom w wieku poniżej osiemnastu lat wyroby tytoniowe lub elektroniczne papierosy lub pojemniki zapasowe z płynem zawierającym nikotynę lub nowatorskie wyroby tytoniowe, podlega administracyjnej sankcji finansowej w wysokości od 500,00 EUR do 3000,00 EUR oraz sankcji zawieszenia zezwolenia na prowadzenie działalności na okres piętnastu dni. Jeżeli czyn zostanie popełniony więcej niż jeden raz, osoba dopuszczająca się naruszenia podlega administracyjnej sankcji finansowej w wysokości od 1000,00 EUR do 8000,00 EUR oraz sankcji w postaci cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności”*.

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 (ustawa nr 114 z dnia 9 lipca 2015 r. upoważniająca rząd do transpozycji dyrektyw europejskich i wykonania innych aktów Unii Europejskiej – ustawa delegująca 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 (ustawa nr 234 z dnia 24 grudnia 2012 r. wprowadzająca ogólne przepisy dotyczące udziału Włoch w kształtowaniu i wykonaniu prawa i polityki Unii Europejskiej).

## Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania

- 1 PJ (zwany dalej „wnoszącym odwołanie”) prowadzi działalność w zakresie sprzedaży detalicznej towarów objętych monopolem. W lutym 2016 r., w wyniku przeprowadzonej kontroli Agenzia delle dogane e dei monopoli (agencja cel i monopoli) stwierdziła, że wnoszący odwołanie sprzedał papierosy osobie niepełnoletniej. W konsekwencji, na podstawie zaskarżonego przepisu organ ten nałożył na wnoszącego odwołanie administracyjną sankcję finansową w wysokości 1000,00 EUR oraz sankcję w postaci zawieszenia na okres 15 dni zezwolenia na prowadzenie jego działalności. Wnoszący odwołanie zapłacił

nałożoną na niego administracyjną sankcję finansową i zaskarżył przed Tribunale amministrativo regionale decyzję o zawieszeniu zezwolenia oraz związane z nią środki.

- 2 Wyrokiem z dnia 27 listopada 2018 r. Tribunale amministrativo regionale oddalił skargę. W szczególności uznał on za bezzasadny wniosek o wystąpienie z odesłaniem prejudycjalnym z powodu domniemanej sprzeczności zaskarżonego przepisu z prawem europejskim.
- 3 Wnoszący odwołanie wniósł odwołanie od wyżej wymienionego wyroku do Consiglio di stato (rady stanu) (zwanej dalej „sądem odsyłającym”), ponownie podnosząc argumenty przedstawione przed Tribunale amministrativo regionale.
- 4 Agenzia delle dogane e dei monopoli i Ministero dell’economia e delle finanze wzięły udział w postępowaniu i wnieśli o oddalenie odwołania.

### **Zasadnicze argumenty stron postępowania głównego**

- 5 Wnoszący odwołanie podkreśla nieracjonalny i nieproporcjonalny charakter dodatkowej sankcji administracyjnej polegającej na zawieszeniu zezwolenia na prowadzenie działalności, nałożonej w związku z pierwszym i jedynym naruszeniem, oprócz administracyjnej sankcji finansowej. Twierdzi on, że zaskarżony przepis, po pierwsze, nie realizuje w skuteczny sposób głównego celu dyrektywy 2014/40, jakim jest zniechęcenie do palenia wśród młodych ludzi, ponieważ wpływa on negatywnie na działalność gospodarczą osoby popełniającej naruszenie, a nie w sposób pozytywny na zniechęcenie do palenia, a po drugie, narusza zasadę proporcjonalności ustanowioną w art. 5 TUE i w art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40, co wynika także z opinii Commissione XIV Politiche U.E. della Camera dei Deputati (XIV komisji ds. polityki Unii Europejskiej izby deputowanych), która uznała, że system sankcji stosowany wobec sprzedawców detalicznych nie jest zgodny z zasadami proporcjonalności i skuteczności zarówno z powodu nadmiernej dotkliwości przewidzianych sankcji, jak i dlatego, że sprzedawcy detaliczni nie zawsze są w stanie określić z całą pewnością wiek nabywcy.
- 6 W szczególności, zdaniem wnoszącego odwołanie przy transponowaniu dyrektywy 2014/40 ustawodawca włoski nie zastosował zasady, zgodnie z którą państwa członkowskie nie mogą nakładać obowiązków i ograniczeń swobód obywateli chronionych prawem Unii Europejskiej w stopniu wyższym – to znaczy nieproporcjonalnym – od tego, który jest ściśle konieczny ze względu na interes publiczny do osiągnięcia celu, do realizacji którego ustawodawca ten jest zobowiązany. Natomiast cel polegający na ograniczeniu palenia wśród młodych ludzi mógłby zostać osiągnięty za pomocą mniejszych i mniej restrykcyjnych obciążeń, poprzez system sankcji oparty na rzeczywistej progresywności i stopniowości, pozwalający zagwarantować osobie popełniającej naruszenie, że nałożona sankcja, nie zagrozi już od pierwszego naruszenia jej przetrwaniu jako podmiotu gospodarczego.

- 7 Zdaniem wnoszącego odwołanie zaskarżony przepis przyznaje pierwszeństwo zasadzie ostrożności w celu ochrony prawa do zdrowia osoby niepełnoletniej, naruszając w ten sposób zasadę proporcjonalności w stosunku do skutków tej ochrony, przed prawem do prowadzenia działalności gospodarczej, co więcej, nie wprowadzając środków pozwalających na osiągnięcie wyznaczonego celu w zakresie ochrony. Wnoszący odwołanie twierdzi w tym względzie, że w systemie prawnym Unii Europejskiej zasada proporcjonalności łągodzi zasadę ostrożności, która w celu zapewnienia najwyższego poziomu ochrony umożliwia pełne poświęcenie przeciwstawnych interesów gospodarczych. Wnoszący odwołanie wskazuje, że ustawodawca włoski przewidział sankcje wykraczające znacznie poza zwykłe równoważenie korzyści gospodarczej uzyskanej w wyniku sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom niepełnoletnim i „odpowiedni środek” w celu przeciwdziałania sprzedaży wyrobów szkodliwych dla zdrowia osób niepełnoletnich. W ten sposób naruszone zostały niezbędna równowaga między poszczególnymi prawami podstawowymi chronionymi przez prawo Unii Europejskiej oraz zakaz nadmiernie rygorystycznego wdrażania, to znaczy zakaz wprowadzania dodatkowych ograniczeń przy transpozycji przepisów prawa europejskiego.
- 8 Na poparcie swojego stanowiska wnoszący odwołanie powołuje się na: art. 5 TUE, w myśl którego „[z]godnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów traktatów”; motyw 60 dyrektywy 2014/40, który zobowiązuje państwa członkowskie do przestrzegania zasady proporcjonalności przy dokonywaniu transpozycji tej dyrektywy; art. 23 ust. 3 wspomnianej dyrektywy, zgodnie z którym „sankcj[e], które są nakładane za naruszenie przepisów krajowych przyjętych na podstawie niniejszej dyrektywy[,] [...] są skuteczne, proporcjonalne i odstraszające” oraz „[w]szelkie sankcje finansowo-administracyjne, które mogą być nałożone za umyślne naruszenia, są ustalane tak, by równoważyły spodziewane korzyści gospodarcze, do jakich dążono, popełniając naruszenie”; motyw 21 dyrektywy, zgodnie z którym „[...] należy zachęcać państwa członkowskie do przeciwdziałania sprzedaży takich produktów dzieciom i młodzieży poprzez przyjęcie odpowiednich środków”.

### **Zwięzłe uzasadnienie odesłania prejudycjalnego**

- 9 Mimo iż sąd odsyłający uznaje, że pytanie prejudycjalne jest istotne dla rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu, ponieważ zaskarżona decyzja została wydana bezpośrednio na podstawie zaskarżonego przepisu, uważa on jednak, że domniemana sprzeczność z przepisami prawa Unii Europejskiej nie istnieje.
- 10 Z dyrektywy 2014/40, w szczególności z jej motywów 8 i 21 oraz z art. 1 akapit ostatni wynika bowiem jasno, że prawo do zdrowia, w szczególności zdrowia młodych pokoleń, ma pierwszeństwo przed prawem do prowadzenia działalności gospodarczej sprzedawcy detalicznego. Sąd odsyłający uważa, że uznanie tytoniu nie za zwykły towar, ułatwienie prawidłowego funkcjonowania rynku

wewnętrznego w oparciu o wysoki poziom ochrony zdrowia, zwłaszcza zdrowia młodych ludzi, a jednocześnie ochrona zdrowia, w szczególności w celu ograniczenia palenia wśród młodych ludzi, wraz z zachęceniem do przeciwdziałania sprzedaży takich produktów dzieciom i młodzieży poprzez przyjęcie odpowiednich środków ustanawiających i egzekwujących ograniczenia wiekowe, są jednoznaczne w tym sensie.

- 11 Ponadto pierwszeństwo, jakie dyrektywa przyznaje prawu do zdrowia, w szczególności zdrowia młodych ludzi, jest kluczowe dla sądu dokonującego wykładni w celu skonkretyzowania i określenia zasady proporcjonalności sankcji w tym sensie, że ocena ewentualnego istnienia proporcjonalności zależy od tego, czy określona sankcja może stanowić skuteczny i odstrasający środek.
- 12 Co więcej, art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40 przyznaje państwom członkowskim uprawnienie do ustanowienia przepisów dotyczących sankcji, stanowiąc jedynie, że sankcje te powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstrasające; to właśnie pierwszeństwo prawa do zdrowia osoby niepełnoletniej pozwala na dokonanie oceny proporcjonalności sankcji nałożonej na przedsiębiorcę, biorąc pod uwagę, czy owa sankcja może być odstrasająca, a zatem skuteczna w stosunku do celu, jakim jest zakazanie używania tytoniu przez osoby niepełnoletnie. Ten sam art. 23 ust. 3, ustanawiając zasadę dotyczącą sankcji finansowej nałożonej za naruszenie, dodaje jedynie, że sankcje te „są ustalane tak, by równoważyły spodziewane korzyści gospodarcze, do jakich dążono, popełniając naruszenie”; z jednej strony rzeczona zasada nie wyklucza sankcji administracyjnych innych niż te o charakterze finansowym, z drugiej zaś strony przewiduje ona jedynie możliwość zrównoważenia wymiaru sankcji z uzyskaną korzyścią gospodarczą.
- 13 Sąd odsyłający uważa, że w przedstawionym kontekście prawa Unii, w którym dokonano wyważenia kolidujących ze sobą praw na korzyść prawa do zdrowia osoby niepełnoletniej i w którym przyznano każdemu państwu uprawnienie do wprowadzenia umożliwiającego osiągnięcie celu środka obejmującego odstrasającą i skuteczną sankcję, proporcjonalnego w stosunku do prawa przedsiębiorcy do prowadzenia działalności gospodarczej związanej ze sprzedażą wyrobów tytoniowych, wybory ustawodawcy włoskiego wydają się w pełni zgodne z prawem Unii Europejskiej.
- 14 W szczególności sąd odsyłający powołuje się na ustawę delegującą nr 114 z 2015 r., która, po pierwsze, ustanawia w art. 6 ust. 2 lit. b) obowiązek „uwzględnienia szczególnego charakteru wyrobów tytoniowych w celu stworzenia przeszkody dla nadmiaru podaży i palenia wśród osób niepełnoletnich”, a po drugie, w tym samym przepisie odsyła do przepisu krajowego, który ustanowił ogólne zasady wykonania prawa Unii Europejskiej w dziedzinie sankcji (art. 32 ust. 1 lit. d) ustawy nr 234 z 2012 r.) i który poprzez powiązanie rodzaju sankcji z poziomem ochrony wchodzących w grę interesów wprowadził dodatkową, ewentualną sankcję w postaci zawieszenia zezwolenia na prowadzenie działalności w celu zapewnienia przestrzegania nałożonych obowiązków. W drodze zaskarżonego przepisu ustawodawca włoski, słusznie przyznając

- pierwszeństwo prawu nadrzędnemu w świetle prawa Unii Europejskiej, przewidział zawieszenie zezwolenia na prowadzenie działalności na okres 15 dni w wyniku jednokrotnego stwierdzenia naruszenia, przy czym nie określił on minimalnego okresu zawieszenia, a maksymalny okres zawieszenia, jaki można ustanowić, wynosi 6 miesięcy.
- 15 Zdaniem sądu odsyłającego rzeczona sankcja wydaje się zatem proporcjonalna w stosunku do poświęcenia prawa przedsiębiorcy, ponieważ jest odstrasżająca i skuteczna dla osiągnięcia wyznaczonego celu, chroniąc w ten sposób, na zasadzie prewencji, nadrzędny interes podlegający ochronie; ponadto nie narusza ona zasady ostrożności rozwiniętej w orzecznictwie Trybunału [zob. wyroki: z dnia 9 czerwca 2016 r., *Giovanni Pesce i in./Presidenza del Consiglio dei Ministri i in. (C-78/16)*; *Cesare Serinelli i in./Presidenza del Consiglio dei Ministri i in. (C-79/16)*].
  - 16 Podsumowując, zdaniem sądu odsyłającego, w ramach przywołanych zasad prawa Unii oraz w świetle kryteriów wykładni uznanych za niezbędne w oparciu o zasady potwierdzone przepisami prawa Unii, oceniając w ten sposób proporcjonalność sankcji, polegającej na zawieszeniu zezwolenia na prowadzenie działalności, w świetle pierwszeństwa prawa do zdrowia osoby niepełnoletniej oraz konieczności odstrasżającego charakteru sankcji w celu zapewnienia skuteczności ochrony, strata gospodarcza sprzedawcy znajduje racjonalne uzasadnienie w wyważeniu chronionych w różny sposób praw w sektorze handlu wyrobami tytoniowymi.
  - 17 Zdaniem sądu odsyłającego nie wydaje się, by Trybunał rozpatrywał konkretnie przepisy dyrektywy 2014/40 w odniesieniu do wyżej wymienionych aspektów, w związku z czym w braku konkretnego wcześniejszego orzeczenia nie można powołać się na doktrynę „*acte clair*”, tym bardziej wobec wyraźnego wniosku jednej ze stron, znaczenia pytania prejudycjalnego i wartości ogólnej obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym przez sądy, których orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu.
  - 18 W związku z tym, mimo iż sąd odsyłający zdaje sobie sprawę, że żądanie wnoszącego odwołanie jest bezzasadne, a wydłużenie czasu postępowania w związku z rozpatrywaniem odesłania prejudycjalnego jest nieuzasadnione, wyłącznie w celu wykonania obowiązku wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym jako sąd krajowy, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu, a także zważywszy, że niewykonanie tego obowiązku wiąże się z bezpośrednią odpowiedzialnością państwa członkowskiego mającą zasadniczo obiektywny charakter (wyroki: z dnia 30 września 2003 r., *Kobler, C-224/01*; następnie z dnia 13 czerwca 2006 r., *Traghetti del Mediterraneo, C-173/03*; z dnia 24 listopada 2011 r., *Komisja/Włochy, C-379/10*), jak również odpowiedzialnością cywilną sędziego, Consiglio di stato kieruje do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie ze stanowiskiem wnoszącego odwołanie.