



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA
przedstawiona w dniu 14 października 2021 r.¹

Sprawa C-452/20

PJ

przeciwko

**Agenzia delle dogane e dei monopoli – Ufficio dei monopoli per la Toscana,
Ministero dell'Economia e delle Finanze**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Zbliżanie ustawodawstw – Produkcja, prezentowanie i sprzedaż wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów – Współpraca i egzekwowanie prawa – Przepisy dotyczące sankcji – Skuteczne, proporcjonalne i odstraszające sankcje – Obowiązek weryfikacji przez sprzedawców wyrobów tytoniowych, że nabywcy osiągnęli wiek uprawniający do zakupu wyrobów tytoniowych zgodnie z ustawodawstwem krajowym – Zawieszenie zezwolenia na prowadzenie działalności na okres piętnastu dni

I. Wprowadzenie

1. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o udzielenie wyjaśnień, które umożliwiłyby mu ocenę zgodności z prawem Unii, a w szczególności z zasadą proporcjonalności, przepisów dotyczących sankcji, mających zastosowanie do naruszeń zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom nieletnim. Na pierwszy rzut oka wydaje się, że wniosek ten daje początek klasycznej sprawie dotyczącej wykładni prawa Unii.

2. Jednak niniejszą sprawę wyróżnia cecha szczególna, związana ze źródłem zakazu, którego naruszenia sankcjonują przepisy kwestionowane w postępowaniu głównym.

3. Chociaż bowiem sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem w świetle dyrektywy 2014/40/UE², to obowiązek przyjęcia przez państwa członkowskie środków mających na celu uniemożliwienie sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim, rozpatrywany w niniejszej sprawie, został ustanowiony nie w tej dyrektywie, lecz w umowie międzynarodowej, której stronami są państwa członkowskie oraz Unia.

¹ Język oryginału: francuski.

² Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 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).

4. W konsekwencji kwestia wstępna pojawiająca się w związku z niniejszym wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy tego, czy – a jeśli tak, to na jakiej podstawie – zasada proporcjonalności może ograniczać zakres swobody, jakim dysponują państwa członkowskie w odniesieniu do przepisów dotyczących sankcji będących przedmiotem postępowania głównego.

II. Ramy prawne

A. Konwencja antytytoniowa

5. Ramowa Konwencja Antytytoniowa Światowej Organizacji Zdrowia, podpisana w Genewie w dniu 21 maja 2003 r. (zwana dalej „konwencją antytytoniową”), została zatwierdzona w imieniu Unii decyzją 2004/513/WE³.

6. Artykuł 16 ust. 1 i 6 konwencji antytytoniowej stanowi:

„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 słodczy, 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”.

³ Decyzją Rady z dnia 2 czerwca 2004 r. w sprawie zawarcia Ramowej Konwencji Antytytoniowej Światowej Organizacji Zdrowia (Dz.U. 2004, L 213, s. 8).

B. Dyrektywa 2014/40

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

„(7) Działania ustawodawcze na poziomie Unii są także konieczne w celu wdrożenia [konwencji antytytoniowej], 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 [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 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^[4], należy zachęcać państwa członkowskie do przeciwdziałania sprzedaży takich produktów dzieciom i młodzieży poprzez przyjęcie odpowiednich środków ustanawiających i egzekwujących ograniczenia wiekowe.

[...]

(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”.

8. 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;

⁴ Zaleceniem Rady z dnia 2 grudnia 2002 r. w sprawie zapobiegania paleniu i inicjatyw mających na celu wzmocnienie walki z tytoniem (Dz.U. 2003, L 22, s. 31).

- 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].”

9. Artykuł 23 ust. 3 tej dyrektywy stanowi:

„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”.

C. Prawo włoskie

10. Artykuł 25 ust. 2 regio decreto n. 2316 – Testo unico delle leggi sulla protezione ed assistenza della maternità ed infanzia (dekretu królewskiego nr 2316 w sprawie przyjęcia tekstu jednolitego ustaw o ochronie i pomocy w okresie macierzyństwa i dzieciństwa)⁵, z dnia 24 grudnia 1934 r., zastąpionego 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 w sprawie transpozycji dyrektywy 2014/40)⁶, z dnia 12 stycznia 2016 r. (zwany dalej „kwestionowanym przepisem krajowym”), stanowi:

„Kto sprzedaje wyroby tytoniowe lub elektroniczne papierosy, lub 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.

⁵ GURI nr 47 z dnia 25 lutego 1935 r., s. 811.

⁶ GURI nr 13 z dnia 18 stycznia 2016 r., s. 102.

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 EUR do 3000 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 EUR do 8000 EUR oraz sankcji w postaci cofnięcia zezwolenia na prowadzenie działalności”.

III. Okoliczności faktyczne w postępowaniu głównym, postępowanie i pytanie prejudycjalne

11. Skarżący w postępowaniu głównym posiada zezwolenie na prowadzenie baru z palarnią tytoniu, pozwalające mu na sprzedaż wyrobów tytoniowych, podlegających we Włoszech monopolowi państwowemu.

12. W lutym 2016 r. podczas kontroli przeprowadzonej przez urząd celny organ ten stwierdził, że skarżący w postępowaniu głównym sprzedał papierosy nieletniemu.

13. Na podstawie kwestionowanego przepisu krajowego urząd celny nałożył na skarżącego w postępowaniu głównym grzywnę w wysokości 1000 EUR oraz dodatkową sankcję administracyjną polegającą na zawieszeniu jego zezwolenia na prowadzenie baru z palarnią na okres piętnastu dni.

14. Skarżący w postępowaniu głównym zapłacił nałożoną na niego grzywnę bez sprzeciwu. Natomiast zaskarżył on przed Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (okręgowym sądem administracyjnym dla Toskanii, Włochy) dodatkową sankcję administracyjną, na mocy której zawieszono jego zezwolenie na prowadzenie baru z palarnią.

15. Skarżący w postępowaniu głównym podniósł w szczególności, że zawieszenie zezwolenia było nadmierne i nieproporcjonalne, ponieważ sankcję tę nałożono na niego w następstwie pojedynczego naruszenia popełnionego po raz pierwszy.

16. Uznał on, że kwestionowany przepis krajowy jest niezgodny z dyrektywą 2014/40, i z tego względu zwrócił się do Tribunale Amministrativo Regionale per la Toscana (okręgowego sądu administracyjnego dla Toskanii) o skierowanie pytania prejudycjalnego do Trybunału.

17. Wyrokiem z dnia 27 listopada 2018 r. sąd ten oddalił skargę skarżącego w postępowaniu głównym, uznając, że wykładnia motywu 8 i art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40 nie pozwala uznać, że przepis krajowy jest niezgodny z prawem Unii.

18. Skarżący w postępowaniu głównym wniósł apelację od tego wyroku do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy). Podniósł on ponownie, że przepis będący przedmiotem postępowania głównego jest niezgodny z dyrektywą 2014/40. W szczególności wskazał, że w celu zagwarantowania prawa do zdrowia nieletnich przepis ów daje pierwszeństwo zasadzie ostrożności, co prowadzi do naruszenia zasady proporcjonalności.

19. Zdaniem skarżącego w postępowaniu głównym włoski ustawodawca przewidział sankcje wykraczające poza zwykłe zrównoważenie korzyści finansowej uzyskanej ze sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom nieletnim. Sankcje te mają na celu zagwarantowanie możliwie najwyższego

poziomu ochrony zdrowia ludzkiego ze szkodą dla interesów gospodarczych przedsiębiorców. W ten sposób ustawodawca włoski narusza równowagę pomiędzy poszczególnymi prawami podstawowymi gwarantowanymi przez prawo Unii.

20. W tym względzie sąd odsyłający uważa, że motywy 8 i 21 oraz art. 1 akapit ostatni dyrektywy 2014/40 dają pierwszeństwo ochronie zdrowia ludzkiego, w szczególności młodych ludzi, przed prawem podmiotów gospodarczych do prowadzenia działalności gospodarczej.

21. Zdaniem tego sądu przy badaniu proporcjonalności sankcji rozpatrywanych w postępowaniu głównym należy pamiętać, że dyrektywa 2014/40 przyznaje ochronie zdrowia młodych ludzi najwyższą wagę. Pozwala to na skonkretyzowanie i określenie granic zasady proporcjonalności.

22. Uważa on również, że w ramach wyważenia między z jednej strony interesem ochrony zdrowia młodych ludzi, a z drugiej strony prawem podmiotów gospodarczych do prowadzenia działalności handlowej polegającej na sprzedaży wyrobów tytoniowych art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40 pozostawia państwom członkowskim zadanie określenia przepisów dotyczących sankcji mających na celu zakazanie konsumpcji tytoniu przez nieletnich. Przepis ten wymaga jedynie, aby sankcje te były skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. Ponadto, o ile przepis ten przewiduje, że nałożone sankcje finansowe mogą równoważyć korzyść finansową uzyskaną z powodu naruszenia, o tyle prawodawca Unii nie wykluczył możliwości nałożenia sankcji administracyjnych innych niż pieniężne. W związku z tym należy uznać, że możliwość zrównoważenia przez sankcje pieniężne korzyści gospodarczej uzyskanej ze sprzedaży wyrobów tytoniowych przewidziano w art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40 w sposób niewyczerpujący.

23. W tym kontekście sąd odsyłający uważa, że ustanawiając zawieszenie zezwolenia na prowadzenie działalności, umożliwiającego podmiotom gospodarczym sprzedaż wyrobów tytoniowych, włoski ustawodawca przyznał pierwszeństwo ochronie zdrowia ludzkiego przed prawem podmiotów gospodarczych do sprzedaży wyrobów tytoniowych zgodnie z wymogami dyrektywy 2014/40. Sąd ów podkreśla, że biorąc pod uwagę pierwszeństwo ochrony zdrowia młodych ludzi oraz konieczność zapewnienia odstrasżającego charakteru sankcji w celu zapewnienia skuteczności owej ochrony, straty finansowe przedsiębiorców są uzasadnione i racjonalne, a sankcja będąca przedmiotem sprawy w postępowaniu głównym jest odstrasżająca i skuteczna.

24. W odniesieniu do okresu, na jaki zezwolenie może zostać zawieszone, sąd odsyłający wskazuje, że w pewnych okolicznościach na mocy prawa włoskiego maksymalny okres tego zawieszenia może ulec przedłużeniu do sześciu miesięcy.

25. W tych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu, Włochy) postanowieniem z dnia 5 sierpnia 2020 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 23 września 2020 r., postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 25 ust. 2 [dekretu królewskiego nr 2316 z dnia 24 grudnia 1934 r.], zastąpiony przez [kwestionowany przepis krajowy] – 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 EUR do 3000 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 łągódząc 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 [tej dyrektywy] nie realizuje skutecznie celu, jakim jest zniechęcanie do palenia wśród młodych ludzi?”.

26. Uwagi przedstawili skarżący w postępowaniu głównym, rządy włoski i węgierski oraz Komisja Europejska. Rozprawy nie przeprowadzono.

IV. Analiza

27. W swoim jedynym pytaniu sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy zasada proporcjonalności, o której mowa w art. 5 TUE, skonkretyzowana w art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40, oraz zasada ostrożności stoją na przeszkodzie przepisowi krajowemu, który w przypadku naruszenia po raz pierwszy zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletniemu przewiduje poza nałożeniem grzywny administracyjnej zawieszenie na okres piętnastu dni zezwolenia na sprzedaż tych wyrobów, przyznanego podmiotowi gospodarczemu, który naruszył ów zakaz.

28. W celu udzielenia odpowiedzi na to pytanie należy na wstępie zbadać, czy obie te zasady, do których odnosi się sąd odsyłający, znajdują zastosowanie do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym. Jak wynika bowiem z uwag na piśmie przedstawionych przez strony, możliwość zastosowania tych zasad do sytuacji rozpatrywanej w niniejszej sprawie nie jest oczywista.

A. W przedmiocie stosowania zasad proporcjonalności i ostrożności

1. Zasada proporcjonalności

29. Zwracając się do Trybunału o wyjaśnienia dotyczące zasady proporcjonalności, sąd odsyłający wskazuje, że zasada ta jest zapisana w art. 5 TUE i w art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40.

30. W konsekwencji należy zbadać w pierwszej kolejności, czy art. 5 TUE i art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40 jako przepisy, które konkretyzują zasadę proporcjonalności, mają zastosowanie do sytuacji takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym. Jeżeli nie, to należy następnie zbadać, czy kwestionowany przepis krajowy wpisuje się w ramy wykonywania prawa Unii przez państwo członkowskie. Zasada proporcjonalności jest bowiem podstawową zasadą prawa Unii, która powinna być zachowana w uregulowaniach krajowych wchodzących w zakres stosowania prawa Unii lub stanowiących wykonanie tego prawa⁷; przy czym należy pamiętać, że Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (zwana dalej „kartą”), która również odnosi się do tej zasady, ma zastosowanie wyłącznie w ramach stosowania prawa Unii.

⁷ Wyrok z dnia 4 października 2018 r., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, pkt 40).

a) W przedmiocie możliwości zastosowania art. 5 TUE

31. Zasada proporcjonalności jest zapisana w art. 5 ust. 4 TUE. 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. Akapit drugi rzeczonoego postanowienia dotyczy instytucji Unii i wymaga od nich stosowania zasady proporcjonalności, gdy działają w wykonaniu swoich kompetencji. Artykuł 5 ust. 4 TUE dotyczy zatem działań instytucji Unii.

32. W niniejszej sprawie skarżący w postępowaniu głównym kwestionuje przepis krajowy zawarty w dekrete królewskim wydanym przez ustawodawcę włoskiego, który określa sankcje nakładane przez krajowy urząd celny. Sytuacja rozpatrywana w postępowaniu głównym nie odnosi się zatem do działań instytucji Unii, a w konsekwencji art. 5 ust. 4 TUE w niniejszej sprawie nie ma zastosowania⁸.

33. Nie ma zatem potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie prejudycjalne w zakresie, w jakim dotyczy ono wykładni art. 5 ust. 4 TUE.

b) W przedmiocie zastosowania art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40

1) Przedstawienie problemu

34. Artykuł 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40 przewiduje, że państwa członkowskie wprowadzają przepisy dotyczące sankcji, które są nakładane za naruszenie przepisów krajowych przyjętych na podstawie tej dyrektywy.

35. Dyrektywa 2014/40 nie nakłada jednak na państwa członkowskie obowiązku przyjęcia środków mających na celu uniemożliwienie sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom w wieku poniżej 18 lat. Dyrektywa ta nie nakłada na sprzedawców wyrobów tytoniowych żadnego ogólnego obowiązku weryfikacji, czy kupujący osiągnęli wiek uprawniający, zgodnie z ustawodawstwem krajowym, do zakupu wyrobów tytoniowych.

36. Brak takiego obowiązku w dyrektywie 2014/40 jest związany z zakresem harmonizacji dokonanej przez tę dyrektywę. Jak wskazał Trybunał, z ogólnej systematyki rzeczonoej dyrektywy wynika, że nie dokonuje ona wyczerpującej harmonizacji, w szczególności w dziedzinie sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów⁹. Motyw 48 tej dyrektywy precyzuje, że dyrektywa ta nie harmonizuje przepisów dotyczących sprzedaży czy reklamowania na poziomie krajowym ani nie wprowadza ograniczeń wiekowych w odniesieniu do papierosów elektronicznych lub pojemników zapasowych. Motyw ten wskazuje również, że państwa członkowskie zachowują swobodę w zakresie regulowania takich kwestii w ramach ich jurysdykcji i są do tego zachęcane.

37. Mimo że obowiązku przyjęcia środków mających na celu uniemożliwienie sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim nie ustanowiono w dyrektywie 2014/40, obowiązek taki spoczywa jednak na państwach członkowskich. Znajduje się on bowiem w konwencji antytytoniowej, która jest umową mieszaną zawartą, podpisaną i ratyfikowaną przez wszystkie państwa członkowskie

⁸ Zobacz podobnie wyrok z dnia 25 lipca 2018 r., TTL (C-553/16, EU:C:2018:604, pkt 33, 35); postanowienie z dnia 13 lutego 2020 r., MAK TURS (C-376/19, niepublikowane, EU:C:2020:99, pkt 18, 19).

⁹ Wyrok z dnia 4 maja 2016 r., Philip Morris Brands i in. (C-547/14, EU:C:2016:325, pkt 77).

i zatwierdzoną przez samą Unię¹⁰. Artykuł 16 ust. 1 konwencji antytytoniowej nakłada na wszystkie strony tej konwencji ramowej obowiązek przyjęcia i wprowadzenia w życie środków zakazujących sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom poniżej wieku określonego w przepisach prawa wewnętrznego, prawa krajowego lub osobom poniżej 18 roku życia.

38. Aby art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40 miał zastosowanie do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym, należałoby zatem uznać, że w przypadku gdy państwo członkowskie Unii wprowadza zakaz sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom nieletnim, przewidziany przez art. 16 ust. 1 konwencji antytytoniowej, zakaz ów wynika z przepisu krajowego przyjętego „na podstawie [tej] dyrektywy”.

2) *Stanowiska stron*

39. Skarżący w postępowaniu głównym, rząd włoski i Komisja są zdania, że art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40 ma zastosowanie do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym.

40. Zdaniem skarżącego w postępowaniu głównym prawo Unii nakłada na państwa członkowskie jedynie obowiązek ustalenia ograniczeń wiekowych w odniesieniu do konsumpcji tytoniu i zapewnienia ich przestrzegania. Na poparcie tego twierdzenia powołuje się on w szczególności na art. 1 i motyw 21 dyrektywy 2014/40.

41. Natomiast rząd włoski utrzymuje, odwołując się do motywu 48 dyrektywy 2014/40, że dyrektywa ta nie reguluje sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom nieletnim. Jednakże zdaniem tego rządu zakres harmonizacji dokonanej przez tę dyrektywę, jak się wydaje, nie stoi na przeszkodzie badaniu przepisu krajowego, który określa mającą zastosowanie sankcję, w świetle art. 23 ust. 3 tej dyrektywy. W swojej propozycji odpowiedzi na pytanie prejudycjalne rząd ów powołuje się bowiem na ten przepis, jak również na art. 5 TUE.

42. Komisja ze swej strony wskazuje jednoznacznie, że brak w dyrektywie 2014/40 przepisów harmonizujących zakaz sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom nieletnim nie stoi na przeszkodzie zbadaniu, czy jej art. 23 ust. 3 jest przestrzegany, i to nie tylko w odniesieniu do środków mających na celu ukaranie naruszenia konkretnych obowiązków przewidzianych w tej dyrektywie, lecz także wszystkich innych środków przyjętych przez państwa członkowskie, aby osiągnąć cele tej dyrektywy i wykonać prawo Unii. Komisja podkreśla w tym względzie, że dyrektywa 2014/40 odwołuje się bezpośrednio do konwencji antytytoniowej¹¹, która w art. 16 nakazuje przyjęcie skutecznych środków zakazujących sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom nieletnim. Istnieje zatem funkcjonalny związek między art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40, określającym, jakie zasady powinny być zachowane w sankcjach przyjętych przez państwa członkowskie w celu realizacji celów tej dyrektywy, i sankcjami przewidzianymi przez rozpatrywane przepisy krajowe na wypadek nieprzestrzegania zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom nieletnim.

¹⁰ Zobacz motyw 7 zdanie pierwsze dyrektywy 2014/40. W przedmiocie zakwalifikowania konwencji antytytoniowej jako umowy mieszanej zob. również M. Klamert, Public Health Policy, w: H.C.H. Koffman, G.C. Rowe, A.H. Türk (ed.), *Specialized Administrative Law of the European Union: A Sectoral Review*, Oxford, Oxford University Press 2012, s. 422.

¹¹ Zobacz motyw 7 dyrektywy 2014/40.

3) Ocena

43. Niewątpliwie kwestionowany przepis krajowy, który określa sankcję mającą zastosowanie do naruszeń innego przepisu krajowego zakazującego sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom nieletnim, znajduje się we włoskim akcie prawnym, noszącym tytuł wskazujący, że stanowi on transpozycję dyrektywy 2014/40. Należy również zauważyć w tym względzie, że art. 29 ust. 2 tej dyrektywy wymaga, aby przyjęte przez państwa członkowskie przepisy transponujące zawierały odniesienie do rzeczony dyrektywy. Może to początkowo sugerować, że zakaz sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom nieletnim wynika z przepisu krajowego przyjętego na podstawie dyrektywy 2014/40, w związku z czym w kontekście tej sankcji powinien mieć zastosowanie również art. 23 ust. 3 tej dyrektywy.

44. Niemniej jednak należy zauważyć w pierwszej kolejności, że art. 29 dyrektywy 2014/40 dokonuje rozróżnienia pomiędzy przepisami krajowymi wprowadzonymi w życie przez państwo członkowskie w celu zastosowania się do tej dyrektywy¹² a przepisami przyjętymi w dziedzinie regulowanej tą dyrektywą¹³. Harmonizacja dokonana przez dyrektywę 2014/40 nie obejmuje wszystkich aspektów należących do regulowanej przez nią dziedziny.

45. W drugiej kolejności, pozostając w tym samym kontekście, harmonizacja dokonana przez dyrektywę 2014/40 nie obejmuje obowiązku przyjęcia środków mających na celu uniemożliwienie sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom nieletnim.

46. Co prawda, motyw 20 zalecenia 2003/54 wskazuje, że ważne jest zapewnienie spójności środków zawartych w tym zaleceniu z elementami przyszłej konwencji antytytoniowej. Zgodnie z tym wskazaniem art. 1 zalecenia 2003/54 rekomenduje przyjęcie przez państwa członkowskie środków mających na celu uniemożliwienie sprzedaży wyrobów tytoniowych dzieciom i młodzieży.

47. Następnie motyw 7 dyrektywy 2014/40 sugeruje, że akt ów jest owocem działania legislacyjnego wprowadzającego w życie konwencję antytytoniową na poziomie Unii.

48. Ponadto motyw 21 dyrektywy 2014/40 wskazuje na równorzędność zalecenia 2003/54 i celu tej dyrektywy, jakim jest ułatwienie funkcjonowania rynku wewnętrznego wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów, przyjmując za podstawę wysoki poziom ochrony zdrowia, zwłaszcza w odniesieniu do młodych ludzi. Poza tym stanowi on, że należy zachęcać państwa członkowskie do przeciwdziałania sprzedaży takich produktów dzieciom i młodzieży poprzez przyjęcie odpowiednich środków ustanawiających i egzekwujących ograniczenia wiekowe.

49. Podobnie motyw 48 dyrektywy 2014/40 potwierdza, że dyrektywa ta nie harmonizuje przepisów dotyczących sprzedaży czy reklamowania na poziomie krajowym ani nie wprowadza ograniczeń wiekowych w odniesieniu do papierosów elektronicznych lub pojemników zapasowych. Motyw ten wskazuje również, że państwa członkowskie zachowują swobodę w zakresie regulowania takich kwestii w ramach ich jurysdykcji i są do tego zachęcane. Przy tym nie stwierdza on w żaden sposób, że dyrektywa 2014/40 ogranicza zakres swobody, jakim dysponują państwa członkowskie.

¹² Zobacz art. 29 ust. 1 i 2 dyrektywy 2014/40.

¹³ Zobacz art. 29 ust. 3 dyrektywy 2014/40, który przewiduje, że państwa członkowskie przekazują Komisji tekst podstawowych przepisów prawa krajowego przyjętych w dziedzinie objętej niniejszą dyrektywą.

50. Wreszcie, kolejnym potwierdzeniem takiego podejścia jest art. 1 dyrektywy 2014/40, wyjaśniający, że jej celem jest zbliżenie przepisów państw członkowskich dla 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.

51. Jednakże zachęta dla państw członkowskich wyrażona w motywach 21 i 48 dyrektywy 2014/40 nie przekłada się w dyrektywie na przepis nakładający obowiązek, taki jak zawarty w art. 16 ust. 1 konwencji antytytoniowej¹⁴. Tym samym brak jest ogólnego obowiązku przyjęcia środków mających na celu uniemożliwienie sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim. W świetle zagadnień objętych harmonizacją dokonaną przez dyrektywę 2014/40 bezsporne jest, że jedyną dziedziną zbliżoną do tej, o której mowa w art. 16 ust. 1 konwencji antytytoniowej, jest dziedzina objęta art. 1 lit. d) i art. 18 tej dyrektywy, dotycząca transgranicznej sprzedaży wyrobów tytoniowych na odległość. Zgodnie z art. 18 ust. 4 rzeczony dyrektywy punkty detaliczne prowadzące transgraniczną sprzedaż na odległość posiadają system sprawdzania wieku, który w momencie sprzedaży sprawdza, czy konsument nabywający wyrób spełnia wymogi dotyczące minimalnego wieku określone w przepisach krajowych państwa członkowskiego przeznaczenia.

52. Ponadto, mimo że art. 18 dyrektywy 2014/40 reguluje dziedzinę zbliżoną do objętej art. 16 konwencji antytytoniowej, wydaje się, że jego ratio legis jest zupełnie inne. W pewnym stopniu różnicę tę może wyjaśniać zakres harmonizacji dokonanej przez prawodawcę Unii za pomocą owej dyrektywy, która nie dotyczy dziedziny będącej przedmiotem konwencji antytytoniowej. Jeśli chodzi bowiem o transgraniczną sprzedaż wyrobów tytoniowych na odległość, o której mowa w art. 18 dyrektywy 2014/40, Komisja stwierdziła w trakcie prac przygotowawczych, że wydaje się niemal niemożliwe, by państwo członkowskie było w stanie regulować sprzedaż tytoniu w internecie, na przykład w zakresie minimalnego wieku uprawniającego do zakupu tytoniu, jeżeli taka sprzedaż nie jest regulowana w innych państwach członkowskich¹⁵. Natomiast w doktrynie środki przewidziane w art. 16 konwencji antytytoniowej zasadniczo uważa się za środki krajowe i twierdzi się, jakoby nie było oczywiste, że ich ustanowienie wymagało zawarcia traktatu międzynarodowego¹⁶. Można by argumentować, że a fortiori środki te również nie uzasadniają interwencji prawodawcy Unii.

53. W trzeciej kolejności, o ile dyrektywa 2014/40 nie zawiera przepisu powtarzającego treść art. 16 ust. 1 konwencji antytytoniowej, o tyle rzeczona konwencja ramowa zawiera natomiast postanowienie analogiczne do art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40, a mianowicie jej art. 16 ust. 6. To ostatnie postanowienie jest bardziej związane niż przepis dyrektywy 2014/40. Wynika z niego, że sankcje przewidziane w celu zapewnienia przestrzegania obowiązku uniemożliwienia sprzedaży wyrobów tytoniowych dzieciom i młodzieży muszą być „skuteczne”.

¹⁴ Zobacz pkt 35 niniejszej opinii.

¹⁵ Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich w sprawie produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych i powiązanych wyrobów [COM(2012) 788 final].

¹⁶ G.L. Burci, *La convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac*, United Nations Audiovisual Library of International Law, legal.un.org/avl/, s. 4. Autor ten wskazuje dwa względy mogące wyjaśnić interes leżący w zawarciu traktatu międzynarodowego, a mianowicie to, że ustanowienie środków w ramach zobowiązań międzynarodowych pozwoliło, po pierwsze, na uchronienie państw przed naciskami wywieranymi przez przemysł tytoniowy, a po drugie, na wzmocnienie pozycji ministrów zdrowia poprzez umożliwienie im powołania się na te zobowiązania.

54. Państwa członkowskie przystąpiły do konwencji antytytoniowej na długo przed datą transpozycji dyrektywy 2014/40. Do tego czasu sankcje mające zastosowanie w przypadku naruszenia przepisu krajowego regulującego zakaz sprzedaży nieletnim wyrobów tytoniowych ustalane były zgodnie z art. 16 ust. 6 tej umowy ramowej. Nie zmieniło się to po dokonaniu transpozycji dyrektywy 2014/40.

55. W czwartej kolejności, ponieważ postanowienia konwencji antytytoniowej są wiążące nie tylko dla państw członkowskich, ale również dla Unii, konwencja ta stanowi zatem umowę mieszaną: jej postanowienia są integralną częścią prawa Unii. Oczywiście jest, że w niniejszej sprawie chodzi o przepisy dotyczące aspektów mających wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego, a zatem wchodzących w zakres kompetencji Unii. Zastosowanie się do postanowień konwencji antytytoniowej i wprowadzenie środków w celu uniemożliwienia sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom w wieku poniżej 18 lat wynika zatem z międzynarodowego zobowiązania włączonego do porządku prawnego Unii. Wykonywanie konwencji antytytoniowej można zatem uznać za mieszczące się w ramach wykonywania prawa Unii, które nie musi koniecznie sprowadzać się do przyjęcia przepisów stosujących dyrektywę 2014/40.

56. Stwierdzenia tego nie podważa argument Komisji, zgodnie z którym art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40 ma zastosowanie do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym ze względu na to, że istnieje związek funkcjonalny między tym przepisem a sankcjami przewidzianymi w kwestionowanym przepisie krajowym.

57. Wydaje się, że argument Komisji opiera się w istocie na podnoszonej zbieżności pomiędzy celami dyrektywy 2014/40 a celami, do których odnosi się kwestionowany przepis krajowy, w myśl wyroku Siragusa¹⁷, do którego Komisja się odwołuje. Zgodnie z tym wyrokiem, aby określić, czy uregulowanie krajowe mieści się w granicach stosowania prawa Unii w rozumieniu art. 51 karty, należy między innymi zbadać, czy omawiane uregulowanie krajowe ma na celu wykonanie przepisu prawa Unii, jaki jest charakter tego uregulowania oraz czy zmierza ono ku realizacji celów innych niż te objęte prawem Unii. W świetle tych elementów należy zauważyć, że kwestionowany przepis krajowy ma raczej na celu wdrożenie art. 16 konwencji antytytoniowej, który jako postanowienie konwencji zawartej przez Unię stanowi integralną część jej porządku prawnego.

c) W przedmiocie zastosowania zasady proporcjonalności jako ogólnej zasady prawa Unii

58. Mimo że art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40 nie ma zastosowania do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym, zasada proporcjonalności znajduje zastosowanie do tej sytuacji jako zasada ogólna prawa Unii.

59. Z jednej strony bowiem zasada proporcjonalności, która wymaga od państw członkowskich podejmowania środków, które są odpowiednie do realizacji zamierzonych celów i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do ich osiągnięcia, powinna być zachowana w uregulowaniach krajowych wchodzących w zakres stosowania prawa Unii lub stanowiących wykonanie tego prawa¹⁸. Umowy międzynarodowe zawarte przez Unię, których postanowienia są integralną częścią jej porządku prawnego, nie są co do zasady „nieprzeniknione” dla prawa pierwotnego,

¹⁷ Wyroku z dnia 6 marca 2014 r. (C-206/13, EU:C:2014:126, pkt 25).

¹⁸ Wyrok z dnia 4 października 2018 r., Link Logistik N&N (C-384/17, EU:C:2018:810, pkt 40).

w tym dla ogólnych zasad prawa Unii¹⁹. W konsekwencji, idąc tym tokiem rozumowania, należy stwierdzić, że ponieważ konwencja antytytoniowa stanowi integralną część prawa Unii, jej wykonywanie powinno być zgodne z zasadą proporcjonalności.

60. Po drugie, zgodnie z art. 52 ust. 1 karty, z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności, ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności uznanych w karcie mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są konieczne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię lub potrzebom ochrony praw i wolności innych osób. To samo odnosi się w istocie do proporcjonalności ograniczeń w wykonywaniu praw uznanych w karcie, które są przedmiotem postanowień traktatów (art. 52 ust. 2 karty)²⁰. W każdym razie okoliczność, że ograniczenie wykonywania takich praw i wolności ma swoje źródło w zobowiązaniu międzynarodowym stanowiącym integralną część prawa Unii, nie stawia takiego ograniczenia poza zakresem stosowania zasady proporcjonalności.

2. Zasada ostrożności

61. Komisja uważa, że zasada ostrożności nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, ponieważ nie ma żadnej niepewności co do zagrożeń dla zdrowia ludzkiego związanych ze sprzedażą wyrobów tytoniowych nieletnim.

62. Zgadzam się w tym względzie z Komisją.

63. Zasada ostrożności uzasadnia przyjęcie środków ograniczających, jeżeli istnienie lub zakres domniemanego zagrożenia okażą się niemożliwe do ustalenia z całkowitą pewnością z racji niewystarczającego, nieostatecznego lub niedokładnego charakteru wyników przeprowadzonych badań²¹. Zasada ta nie wchodzi natomiast w grę w sytuacji, w której nie ma elementu niepewności co do istnienia lub rozmiaru ryzyka²².

64. Jak wynika z preambuły konwencji antytytoniowej, strony tej konwencji przyznały, że dowody naukowe potwierdzają jednoznacznie, iż konsumpcja wyrobów tytoniowych i narażenie na dym tytoniowy są przyczyną śmierci, chorób i niepełnosprawności. W związku z tym, mimo że zachęty zawartej w motywach 21 i 48 dyrektywy 2014/40 nie ujęto w przepisie, który odzwierciedlałby treść art. 16 ust. 1 konwencji antytytoniowej, zachęta ta wskazuje, że prawodawca Unii uznał znaczenie tych dowodów. Nic nie wskazuje na to, by badania, które doprowadziły do przyjęcia konwencji antytytoniowej i dyrektywy 2014/40, cechowały elementy uzasadniające zastosowanie zasady ostrożności.

65. W konsekwencji nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na pytanie prejudycjalne w tym aspekcie, ponieważ dotyczy ono wykładni zasady ostrożności, a zasada ta nie ma zastosowania do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym. W konsekwencji należy dostarczyć sądowi odsyłającemu wskazówek pozwalających mu ocenić zgodność kwestionowanego przepisu krajowego jedynie z punktu widzenia zasady proporcjonalności jako ogólnej zasady prawa Unii.

¹⁹ K. Lenaerts, E. De Smijter, The European Union as an Actor under International Law, *Yearbook of European Law*, 2000, vol. 19, s. 105.

²⁰ Zasada proporcjonalności ma różne źródła w prawie Unii i jako ogólna zasada prawa Unii przybiera różne formy wyrazu. Zasada ta gwarantuje, w szczególności, niezakłócone wykonywanie podstawowych swobód rynku wewnętrznego, a wymieniona jest w art. 49 ust. 3 oraz art. 52 ust. 1 karty. W niniejszej sprawie nie ma potrzeby dokonywania rozróżnienia pomiędzy źródłami lub wyrażeniami owej zasady.

²¹ Zobacz w szczególności wyrok z dnia 29 kwietnia 2010 r., Solgar Vitamin's France i in. (C-446/08, EU:C:2010:233, pkt 70).

²² Zobacz podobnie moja opinia w sprawie Deutsche Parkinson Vereinigung (C-148/15, EU:C:2016:394, pkt 69).

B. Co do istoty

66. Skarżący w postępowaniu głównym twierdzi przede wszystkim, że poprzez kwestionowany przepis krajowy ustawodawca włoski naruszył równowagę, która powinna istnieć pomiędzy poszczególnymi prawami podstawowymi gwarantowanymi przez prawo Unii.

67. Następnie wskazuje, że przepis ten nie pozwala skutecznie realizować celu polegającego na ograniczeniu palenia wśród młodych ludzi, ponieważ nie skutkuje on ograniczeniem palenia wśród młodych ludzi, lecz wyrządzeniem szkody przedsiębiorcy popełniającemu naruszenie.

68. Wreszcie, system sankcji przewidziany w kwestionowanym przepisie krajowym nie jest zgodny z zasadą proporcjonalności ze względu na nadmierną surowość przewidzianych sankcji. Cel polegający na ograniczeniu palenia wśród młodych ludzi można by osiągnąć za pomocą obowiązków mniej obciążających i mniej restrykcyjnych, dzięki sankcjom opartym na skutecznych mechanizmach progresywności i stopniowania, które nie zagrażałyby „przetrwaniu” ekonomicznemu podmiotu popełniającego naruszenie, jako przedsiębiorcy, już po pierwszym naruszeniu. Co więcej, sprzedawcy detaliczni nie zawsze są w stanie zweryfikować wiek kupującego w sposób niepozostawiający wątpliwości.

69. Mając na względzie argumenty skarżącego podniesione w postępowaniu głównym, leżące w istocie u podstaw pytania prejudycjalnego, oraz biorąc pod uwagę fakt, że art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40 nie ma zastosowania do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym, należy rozumieć te twierdzenia tak, że kwestionowany przepis krajowy stanowi ograniczenie wykonywania wolności prowadzenia działalności gospodarczej i ewentualnie również prawa własności, przy czym w drodze tego przepisu włoski ustawodawca dąży do realizacji słusznego celu, jakiemu służy zakaz sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim, a mianowicie ochrony zdrowia ludzi poprzez, w szczególności, ograniczenie palenia wśród młodzieży. W tym względzie sąd odsyłający uważa, że argumenty skarżącego w postępowaniu głównym dotyczące niezgodności kwestionowanego przepisu krajowego są bezzasadne. Jednakże jego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu na drodze sądowej, a zatem sąd odsyłający był zobowiązany do wystąpienia z odesłaniem prejudycjalnym w przedmiocie wykładni prawa Unii.

70. W tych okolicznościach należy przypomnieć, że w braku harmonizacji na poziomie Unii przepisów regulujących stosowanie sankcji państwa członkowskie zachowują kompetencję do dokonania wyboru takich sankcji, jakie uznają za odpowiednie.

71. Jednakże przepisy dotyczące sankcji za naruszenie zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom nieletnim, takie jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, powinny, jak wynika z rozważań zawartych w pkt 53 i 58 niniejszej opinii, spełniać wymóg skuteczności przewidziany w art. 16 ust. 6 konwencji antytytoniowej, a także zasadę proporcjonalności²³.

72. Ponadto o ile dokonanie oceny, czy w niniejszym przypadku zawieszenie zezwolenia na prowadzenie baru z palarnią, jako uzupełnienie nałożonej grzywny, jest proporcjonalne do realizacji słusznego celu, jakiemu służy zakaz sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim, czyli ochronie zdrowia ludzkiego poprzez ograniczenie palenia wśród młodych ludzi, należy do sądu

²³ Natomiast do sytuacji rozpatrywanej w postępowaniu głównym nie ma zastosowania art. 23 ust. 3 dyrektywy 2014/40. Fakt, że przepis ten przewiduje, iż za umyślne naruszenie możliwe jest nakładanie wszelkich sankcji administracyjnych mogących zrównoważyć korzyści finansowe uzyskane dzięki naruszeniu, nie wpływa zatem bezpośrednio na wynik badania zgodności kwestionowanego przepisu krajowego z prawem Unii.

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 pomogą ustalić, czy jest ono proporcjonalne.

73. W pierwszej kolejności należy zauważyć w tym kontekście, że w odniesieniu do ograniczeń wynikających z przepisów dotyczących sankcji stosowanych w przypadku naruszenia zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom nieletnim, takich jak rozpatrywane w postępowaniu głównym, w grę wchodzi wolność prowadzenia działalności gospodarczej i prawo własności, o których mowa odpowiednio w art. 16 i 17 karty.

74. Wolność prowadzenia działalności gospodarczej i prawo własności nie są bezwzględne. Wszelkie ograniczenia w ich wykonywaniu, zgodnie z zasadą proporcjonalności, mogą być wprowadzone wyłącznie wtedy, gdy są niezbędne i rzeczywiście odpowiadają celom interesu ogólnego uznawanym przez Unię. Cele ochrony zdrowia i ograniczenia palenia wśród młodych ludzi stanowią niezaprzeczalnie cele interesu ogólnego.

75. W wyroku *Swedish Match*²⁴ Trybunał zbadał w tym kontekście skutki zakazu wprowadzania do obrotu wyrobów tytoniowych do stosowania doustnego, popularnych szczególnie wśród młodzieży, o których mowa w art. 8 dyrektywy 2001/37/WE²⁵, poprzedzającej dyrektywę 2014/40. Zdaniem Trybunału w świetle zamierzonego celu polegającego na ochronie zdrowia przeszkody w swobodnym prowadzeniu działalności gospodarczej, którą stanowi środek w postaci zakazu, nie można uznać za naruszającą prawo do korzystania z takiej swobody lub prawo własności w stopniu niewspółmiernym. W wyroku stanowiącym dalszy ciąg owej sagi orzeczniczej²⁶ Trybunał uznał w odniesieniu do analogicznego zakazu przewidzianego w dyrektywie 2014/40, że cel ochrony zdrowia ma przeważające znaczenie w stosunku do interesów o charakterze gospodarczym, ponieważ znaczenie tego celu może usprawiedliwiać spowodowanie negatywnych skutków gospodarczych, nawet o dużym zasięgu. A fortiori, czasowego zawieszenia zezwolenia na prowadzenie baru z palarnią nie można uznać za nadmierne naruszenie prawa do wykonywania wolności prowadzenia działalności gospodarczej, czy też prawa własności.

76. W drugiej kolejności w odniesieniu do zagadnienia, czy zawieszenie zezwolenia na prowadzenie baru z palarnią może efektywnie przyczynić się do osiągnięcia celu polegającego na ograniczeniu palenia wśród młodych ludzi, należy zauważyć, że – jak podnosi rząd włoski – nałożenie wyłącznie kary finansowej nie stanowi skutecznego środka: gdy nieletni będą wiedzieć, że w danej placówce mogą zaopatrywać się w tytoń, będą to czynić, co doprowadzi do znacznego wzrostu zysków posiadacza placówki, a państwo członkowskie będzie musiało przeznaczać nieproporcjonalne środki na bieżące kontrole.

77. W trzeciej kolejności, jeśli chodzi o twierdzenia skarżącego w postępowaniu głównym, w których podważa on kwestionowany przepis krajowy ze względu na to, że nie ma on charakteru stopniowego i progresywnego, prawdą jest, że zasada proporcjonalności wymaga, by nałożona sankcja odpowiadała wadze naruszenia²⁷.

²⁴ Wyroku z dnia 14 grudnia 2004 r. (C-210/03, EU:C:2004:802, pkt 74).

²⁵ Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 czerwca 2001 r. w sprawie zbliżenia przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych Państw Członkowskich, dotyczących produkcji, prezentowania i sprzedaży wyrobów tytoniowych – Oświadczenie (Dz.U. 2001, L 194, s. 26).

²⁶ Wyrok z dnia 22 listopada 2018 r., *Swedish Match* (C-151/17, EU:C:2018:938, pkt 54).

²⁷ Wyrok z dnia 4 października 2018 r., *Link Logistik N&N* (C-384/17, EU:C:2018:810, pkt 45).

78. Jednakże wymóg, aby surowość sankcji odpowiadała wadze popełnionego naruszenia, nie musi koniecznie prowadzić do zakazania przepisów dotyczących sankcji, które nie mają charakteru stopniowego i progresywnego w odniesieniu do naruszenia popełnionego po raz pierwszy. Każde naruszenie zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych osobom nieletnim, rozpatrywane odrębnie, ma bowiem zasadniczo podobne cechy zarówno pod względem liczby sprzedanych wyrobów, jak i osób, którym wyroby te są udostępniane. W tych okolicznościach zastosowanie jednolitej i znormalizowanej sankcji polegającej na zawieszeniu zezwolenia na eksploatację baru z palarnią w przypadku naruszenia tego zakazu po raz pierwszy nie wydaje się sprzeczne z zasadą proporcjonalności.

79. Ponadto zgodnie z kwestionowanym przepisem krajowym zezwolenie pozwalające danemu podmiotowi gospodarczemu na sprzedaż wyrobów tytoniowych ulega w przypadku pierwszego naruszenia zawieszeniu zawsze na czas określony, wynoszący 15 dni, w przeciwieństwie do grzywny, której wysokość może wahać się w granicach od 500 do 3000 EUR. Tak więc w ramach kwestionowanego przepisu krajowego korelację między surowością sankcji a wagą popełnionego naruszenia, przynajmniej w pewnym zakresie, zapewnia grzywna, nakładana wraz z zawieszeniem zezwolenia na prowadzenie baru z palarnią.

80. Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, należy stwierdzić, że zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie temu, by w przypadku naruszenia po raz pierwszy zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim podmiot gospodarczy, który naruszył ten zakaz, został ukarany nie tylko grzywną administracyjną, ale także zawieszeniem na okres 15 dni zezwolenia na prowadzenie działalności.

V. Wnioski

81. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytanie przedstawione przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) odpowiedział następująco:

Zasadę proporcjonalności należy interpretować w ten sposób, że nie stoi ona na przeszkodzie temu, by w przypadku naruszenia po raz pierwszy zakazu sprzedaży wyrobów tytoniowych nieletnim podmiot gospodarczy, który naruszył ten zakaz, został ukarany nie tylko grzywną administracyjną, ale także zawieszeniem na okres 15 dni zezwolenia na prowadzenie działalności.