Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 13 czerwca 2024 r.[1]

Sprawa C-242/23

Tecno*37
przeciwko
Ministero dello Sviluppo Economico,
Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna,
przy udziale:
FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari

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

Odesłanie prejudycjalne – Swoboda świadczenia usług – Dyrektywa 2005/36/WE – Artykuł 59 ust. 3 – Dyrektywa 2006/123/WE – Artykuł 25 – Działalność wielodyscyplinarna – Przepisy krajowe zakazujące w sposób ogólny pośrednikom w obrocie nieruchomościami prowadzenia działalności gospodarczej zarządcy wspólnot mieszkaniowych – Związek między dyrektywą 2005/36 a dyrektywą 2006/123 – Artykuł 3 dyrektywy 2006/123 – Kolizja z innymi przepisami prawa Unii – Brak – Możliwość stosowania dyrektywy 2006/123 – Nadrzędne względy interesu ogólnego – Proporcjonalność

1. Consiglio di Stato (rada stanu, Włochy) zwraca się do Trybunału z wątpliwościami dotyczącymi zgodności z prawem Unii zakazu prowadzenia równolegle i w ramach działalności zawodowej działalności w zakresie „mediazione immobiliare" (pośrednictwa w obrocie nieruchomościami) oraz „amministrazione di condominio" (zarządzania wspólnotą mieszkaniową).

2. Sąd odsyłający zwraca się w szczególności o dokonanie wykładni art. 59 ust. 3 dyrektywy 2005/36/WE[2], art. 25 dyrektywy 2006/123/WE[3] i art. 49 TFUE.

[1] Język oryginału: hiszpański.

[2] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. 2005, L 255, s. 22), w brzmieniu zmienionym dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z dnia 20 listopada 2013 r. (Dz.U. 2013, L 354, s. 132).

[3] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36).

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii

1. Dyrektywa 2005/36

3. Artykuł 1 („Cel”) stanowi:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia zasady, na podstawie których każde państwo członkowskie, które uzależnia dostęp do zawodu regulowanego lub jego wykonywanie na swoim terytorium od posiadania szczególnych kwalifikacji zawodowych (zwane dalej »przyjmującym państwem członkowskim«) uznaje, dla celów dostępu do tego zawodu i jego wykonywania, kwalifikacje zawodowe uzyskane w innym lub innych państwach członkowskich (zwanych dalej »rodzimym państwem członkowskim«), które umożliwiają posiadaczowi wymienionych kwalifikacji wykonywanie w tych państwach tego samego zawodu.

[…]”.

4. Artykuł 2 („Zakres”) stanowi:

„1. Niniejszą dyrektywę stosuje się wobec wszystkich obywateli państw członkowskich, zamierzających wykonywać zawód regulowany w państwie członkowskim innym niż to, w którym uzyskali kwalifikacje zawodowe, zarówno jako osoba pracująca na własny rachunek, w tym jako osoba wykonująca wolny zawód, jak też jako pracownik najemny.

[…]”.

5. Artykuł 4 („Skutki uznania”) ma następujące brzmienie:

„1. Uznanie kwalifikacji zawodowych przez przyjmujące państwo członkowskie pozwala beneficjentom na uzyskanie w tym państwie członkowskim dostępu do tego samego zawodu, w odniesieniu do którego posiadają kwalifikacje w rodzimym państwie członkowskim, oraz wykonywanie tego zawodu w przyjmującym państwie członkowskim na tych samych warunkach, jakie obowiązują obywateli przyjmującego państwa członkowskiego.

[…]”.

6. Zgodnie z art. 59 („Przejrzystość”):

„[…]

3. Państwa członkowskie sprawdzają, czy wymogi, zgodnie z którymi w ramach ich systemu prawnego dostęp do zawodu lub jego wykonywanie, w tym korzystanie z tytułów zawodowych oraz działalność zawodowa dozwolona na podstawie takich tytułów, i o których mowa w niniejszym artykule jako o »wymogach«, są możliwe tylko dla osób posiadających określone kwalifikacje zawodowe, są zgodne z następującymi zasadami:

a) wymogi nie mogą prowadzić do bezpośredniej ani pośredniej dyskryminacji ze względu na obywatelstwo lub miejsce zamieszkania;

b) wymogi muszą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego;

c) wymogi muszą być odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu.

[…]”.

2. Dyrektywa 2006/123

7. Zgodnie z art. 3 („Powiązania z innymi przepisami prawa wspólnotowego”):

„1. W przypadku kolizji między przepisami niniejszej dyrektywy i innym wspólnotowym aktem prawnym regulującym specyficzne aspekty podejmowania i prowadzenia działalności usługowej w określonych dziedzinach lub w ramach określonych zawodów, pierwszeństwo mają przepisy innych wspólnotowych aktów prawnych i to one stosowane są do tych określonych dziedzin lub zawodów.

[…]”.

8. Artykuł 4 („Definicje”) stanowi:

„[…]

8) »nadrzędny interes publiczny« oznacza względy określone jako takie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i obejmuje: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, ochronę publiczną, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochronę konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochronę środowiska naturalnego i środowiska miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualną, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, cele polityki społecznej i kulturalnej;

9) »właściwy organ« oznacza każdą instytucję lub organ, które w państwie członkowskim pełnią rolę nadzorczą lub regulacyjną w odniesieniu do działalności usługowej, w tym w szczególności organy administracyjne, łącznie z sądami występujące w charakterze organów administracyjnych, zrzeszenia zawodowe oraz stowarzyszenia lub inne organizacje zawodowe, które w ramach przyznanej im autonomii prawnej wspólnie regulują podejmowanie lub prowadzenie działalności usługowej;

[…]”.

9. Artykuł 25 („Działalność wielodyscyplinarna”) stanowi:

„1. Państwa członkowskie zapewniają, że na usługodawców nie nakłada się wymogów, które zobowiązują ich do prowadzenia wyłącznie danej działalności lub które ograniczają prowadzenie różnych rodzajów działalności wspólnie lub uczestniczenie w nich.

Jednakże takim wymogom mogą podlegać następujący usługodawcy:

a) zawody regulowane, o ile jest to uzasadnione w celu zagwarantowania zgodności z uregulowaniami dotyczącymi etyki zawodowej i postępowania zawodowego, które są różne w zależności od szczególnej natury danego zawodu oraz o ile jest to niezbędne w celu zapewnienia ich niezależności i bezstronności;

b) usługodawcy świadczący usługi w zakresie certyfikacji, akredytacji, monitorowania technicznego, badań lub prób, o ile jest to uzasadnione w celu zapewnienia ich niezależności i bezstronności.

[…]".

B. Prawo włoskie

1. Codice civile (kodeks cywilny)

10. W rozdziale dotyczącym współwłasności budynków:

– artykuł 1117 określa części nieruchomości stanowiące przedmiot współwłasności;

– artykuły 1129–1133 regulują system prawny zarządcy wspólnoty mieszkaniowej, któremu powierza się reprezentację współwłaścicieli.

2. Ustawa nr 39/1989[4]

11. Artykuł 5 ust. 3 stanowi:

„3. Nie można łączyć wykonywania działalności w zakresie pośrednictwa z wykonywaniem działalności gospodarczej w zakresie produkcji, sprzedaży, reprezentacji lub promocji towarów należących do tego samego sektora handlowego, w którym wykonywana jest działalność w zakresie pośrednictwa, lub z wykonywaniem pracy jako pracownik takiego przedsiębiorstwa, jak również z działalnością wykonywaną jako pracownik podmiotu publicznego bądź pracownik lub współpracownik przedsiębiorstw świadczących usługi finansowe, o których mowa w art. 4 decreto legislativo (dekretu ustawodawczego) nr 59 z dnia 26 marca 2010 r., lub z wykonywaniem zawodowej działalności umysłowej należącej do tego samego sektora handlowego, w którym wykonywana jest działalność w zakresie pośrednictwa, a w każdym razie w sytuacjach konfliktu interesów".

[4] Legge 3 febbraio 1989, n. 39. Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore (ustawa nr 39 z dnia 3 lutego 1989 r. regulująca zawód pośrednika) (GURI nr 33 z dnia 9 lutego 1989 r.). Jej brzmienie zostało zmienione legge 3 maggio 2019, n. 37. Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2018 (ustawą nr 37 z dnia 3 maja 2019 r. w sprawie przepisów dotyczących wykonania zobowiązań wynikających z przynależności Włoch do Unii Europejskiej – ustawa europejska 2018) (GURI nr 109 z dnia 11 maja 2019 r.). W ustawie tej wprowadzono późniejsze zmiany, które zostały przytoczone w postanowieniu odsyłającym. W niniejszej opinii przytoczono tekst w aktualnym brzmieniu, nadanym jej w związku z kolejną zmianą w 2021 r.

II. Okoliczności faktyczne, postępowanie główne i pytania prejudycjalne

12. Od 1988 r. Tecno*37, pod którą to nazwą działa indywidualny przedsiębiorca (osoba fizyczna), prowadziło jednocześnie działalność w zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi i działalność w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami.

13. Po otrzymaniu zgłoszenia w dniu 17 marca 2020 r. ministerstwo rozwoju gospodarczego zwróciło się do Camera di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Bologna (izby handlowej, przemysłowej, rzemieślniczej i rolnej w Bolonii, Włochy; zwanej dalej „CCIAA") o interwencję w sprawie ewentualnej niepołączalności lub konfliktu interesów dotyczących Tecno*37[5].

14. Po wszczęciu postępowania[6] CCIAA uznała, że prowadzona przez Tecno*37 działalność w zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi nie ma charakteru sporadycznego i okazjonalnego, lecz zawodowy, typowy dla działalności gospodarczej. Ponieważ Tecno*37 było również pośrednikiem w obrocie nieruchomościami, CCIAA stwierdziła istnienie sytuacji niepołączalności w rozumieniu art. 5 ust. 3 ustawy nr 39/1989.

15. W dniu 11 listopada 2020 r. CCIAA postanowiła: i) wpisać indywidualne przedsiębiorstwo Tecno*37 do Repertorio economico amministrativo (REA) (administracyjnego rejestru gospodarczego) jako prowadzące działalność w zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi; ii) zakazać mu dalszego prowadzenia działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami; oraz iii) wpisać do REA zaprzestanie przez Tecno*37 prowadzenia działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami.

16. Tecno*37 wniosło skargę od tej decyzji do Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna (regionalnego sądu administracyjnego dla Emilii-Romanii, Włochy), który oddalił ją wyrokiem nr 7/2022[7].

17. Tecno*37 zaskarżyło wyrok wydany w pierwszej instancji do Consiglio di Stato (rady stanu). Tecno*37 podnosi w szczególności, że abstrakcyjny zakaz jednoczesnego wykonywania działalności zawodowej w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i zarządcy wspólnot mieszkaniowych narusza prawo Unii.

[5] Bezsporne jest, że CCIAA jest organem właściwym do wspólnego regulowania podejmowania lub prowadzenia działalności usługowej w rozumieniu art. 4 pkt 9 dyrektywy 2006/123.

[6] W ramach tego postępowania CCIAA zwróciła się do Tecno*37 o wyjaśnienie, czy jego działalność jako zarządcy wspólnot mieszkaniowych ma charakter działalności gospodarczej. Wobec braku odpowiedzi CCIAA podjęła szereg działań mających na celu wyjaśnienie tej okoliczności. Organ podatkowy poinformował, że w 2018 r. obroty Tecno*37 jako zarządcy wspólnot mieszkaniowych były znacznie wyższe niż jego obroty z tytułu pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Zdaniem CCIAA Tecno*37 wykonywało swoje funkcje za pośrednictwem dwóch biur, w których zatrudniało 3 pracowników i zarządzało 39 wspólnotami mieszkaniowymi.

[7] Zdaniem sądu pierwszej instancji niepołączalność wynikała przede wszystkim z wielkości dochodów z działalności w zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi, wykonywanej jako podstawowa działalności gospodarcza. Istnieje ryzyko, że zarządzane nieruchomości będą stawiane w korzystniejszej sytuacji w sposób nieuzasadniony w porównaniu z innymi dostępnymi nieruchomościami, co stanowi naruszenie wymogów niezależności i bezstronności właściwych pośrednikowi. Duża liczba budynków zarządzanych przez Tecno*37, z których każdy składa się z wielu mieszkań, może utrudniać obiektywny i bezstronny wybór odpowiednich ofert na rzecz jego klientów, w przypadku gdy właściciel Tecno*37 prowadzi jednocześnie działalność w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami.

18. W tym kontekście Consiglio di Stato (rada stanu) skierowała do Trybunału trzy pytania prejudycjalne, z których dwa ostatnie przytaczam poniżej:

„2) Czy zasady i cele art. 59 ust. 3 dyrektywy [2005/36] [zmienionej dyrektywą (2013/55)], a także art. 25 ust. 1 dyrektywy [2006/123] i ogólniej art. 49 TFUE stoją na przeszkodzie uregulowaniu takiemu jak uregulowanie włoskie zawarte w art. 5 ust. 3 [ustawy 39/1989], który przewiduje w sposób prewencyjny i ogólny zakaz łączenia działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami z działalnością w zakresie zarządzania wspólnotą mieszkaniową w oparciu o przesłankę samego wykonywania tych dwóch rodzajów działalności w sposób łączny, a zatem bez konieczności przeprowadzania przez [izby handlowe] jakiejkolwiek następczej kontroli dotyczącej konkretnie przedmiotu wykonywanego pośrednictwa, przy czym nie jest to uzasadnione konkretnie wskazanym i wykazanym »nadrzędnym względem interesu ogólnego« lub w każdym razie bez wykazania proporcjonalności przewidzianego ogólnego zakazu łączenia działalności w stosunku do zamierzonego celu?

3) Czy pośrednik w obrocie nieruchomościami może w każdym razie wykonywać również działalność zarządcy wspólnoty mieszkaniowej, jeżeli nie zamierza sprzedać/nabyć budynku, którym zarządza, gdyż w takim przypadku wystąpiłby konflikt interesów?”.

III. Postępowanie przed Trybunałem

19. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym wpłynął do Trybunału w dniu 18 kwietnia 2023 r.

20. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez Tecno*37, CCIAA, rządy czeski, irlandzki i włoski, a także przez Komisję Europejską. Wszystkie te podmioty (z wyjątkiem rządu czeskiego) oraz Federazione Italiana Mediatori Agenti D’Affari (FIMAA) i rząd francuski wzięły udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 9 kwietnia 2024 r.

21. Na wniosek Trybunału niniejsza opinia będzie dotyczyć dwóch ostatnich pytań prejudycjalnych.

IV. Ocena

A. Uwagi wstępne

1. Treść ustawodawstwa krajowego

22. Ustawodawstwo włoskie stanowi w sposób bardzo ogólny, że „nie można łączyć wykonywania działalności w zakresie pośrednictwa z wykonywaniem działalności gospodarczej w zakresie produkcji, sprzedaży, reprezentacji lub promocji towarów należących do tego samego sektora handlowego, w którym wykonywana jest działalność w zakresie pośrednictwa”.

23. Kategoria „działalności w zakresie pośrednictwa” obejmuje pośrednictwo w obrocie nieruchomościami. W związku z tym pośrednik w obrocie nieruchomościami nie może jednocześnie wykonywać działalności w zakresie zarządzania wspólnotą mieszkaniową, ponieważ ten ostatni rodzaj działalności obejmuje reprezentację w odniesieniu do towarów należących do

tego samego sektora handlowego [8].

24. Zdaniem sądu odsyłającego art. 5 ust. 3 ustawy nr 39/1989 „gwarantuje ochronę konsumenta, przewidując warunek, który zapobiega wszelkim rzeczywistym konfliktom interesów między pośrednikiem a przedmiotem pośrednictwa […]. Z niepołączalności […] wynika zakaz działania jednocześnie jako pośrednik (który z definicji zawartej w kodeksie cywilnym jest podmiotem znajdującym się w jednakowym położeniu wobec stron) i strona (w sensie materialnym, jako producent lub sprzedawca towarów lub usług będących przedmiotem działalności pośrednictwa, lub w sensie formalnym, jako pośrednik lub przedstawiciel w odniesieniu do tych towarów). W każdym wypadku niepołączalność dotyczy tylko działalności gospodarczej” [9].

2. Stosowanie dyrektywy 2005/36

25. Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału o dokonanie wykładni art. 59 ust. 3 dyrektywy 2005/36. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie sprawdzają, czy wymogi, zgodnie z którymi w ramach ich systemu prawnego dostęp do zawodu lub jego wykonywanie są możliwe tylko dla osób posiadających określone kwalifikacje zawodowe, są zgodne z określonymi zasadami [10].

26. Przepis ten jest częścią dyrektywy w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych między państwami członkowskimi. Opiera się on zatem na założeniu, że kwalifikacje zawodowe uzyskane w jednym (rodzimym) państwie członkowskim będą, pod pewnymi warunkami, uznawane w innym (przyjmującym) państwie członkowskim.

27. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie w art. 2 ust. 1 dyrektywy 2005/36, zgodnie z którym dyrektywę tę „stosuje się wobec wszystkich obywateli państw członkowskich zamierzających wykonywać zawód regulowany w państwie członkowskim innym niż to, w którym uzyskali kwalifikacje zawodowe, zarówno jako osoba pracująca na własny rachunek, […] jak też jako pracownik najemny”.

28. Taka sytuacja nie występuje w sporze, który musi rozstrzygnąć sąd odsyłający: powstaje w nim natomiast pytanie, czy obywatel włoski może wykonywać we Włoszech jednocześnie działalność pośrednika w obrocie nieruchomościami oraz działalność zarządcy wspólnot mieszkaniowych.

29. W tych okolicznościach, przy braku jakiegokolwiek elementu transgranicznego (to znaczy w braku obecności obywatela państwa członkowskiego zamierzającego wykonywać zawód regulowany w innym państwie członkowskim), uważam, że dyrektywa 2005/36 nie ma zastosowania w niniejszej sprawie.

[8] Zgodnie z art. 1131 włoskiego kodeksu cywilnego zarządcy wspólnot mieszkaniowych reprezentują członków tych wspólnot w zarządzaniu częściami wspólnymi budynków określonymi w art. 1117 tego kodeksu. Tecno*37 podkreśliło na rozprawie, że sporna niepołączalność ma w rzeczywistości znacznie szerszy zakres (to znaczy wykracza poza niepołączalność wynikającą ze związku między pośrednictwem a zarządzaniem wspólnotą mieszkaniową), ponieważ obejmuje wszystkie inne rodzaje działalności, które wchodzą w zakres ogólnego sformułowania art. 5 ust. 3 ustawy nr 39/1989.

[9] Punkt 14 postanowienia odsyłającego.

[10] Wymogi te: a) nie mogą prowadzić do bezpośredniej ani pośredniej dyskryminacji ze względu na obywatelstwo lub miejsce zamieszkania; b) muszą być uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego; c) muszą być odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu.

B. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

30. Sąd odsyłający zwraca się do Trybunału z pytaniem, czy włoskie ustawodawstwo jest zgodne z prawem Unii, w oparciu o następujące założenia [11]:

– Artykuł 5 ust. 3 ustawy nr 39/1989 przewiduje w sposób prewencyjny i ogólny niepołączalność działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami z działalnością w zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi w oparciu o przesłankę samego wykonywania tych dwóch rodzajów działalności w sposób łączny.

– Tak opisana niepołączalność nie wymaga od izb handlowych przeprowadzenia następczej kontroli dotyczącej konkretnie przedmiotu wykonywanego pośrednictwa.

– Niepołączalność nie jest uzasadniona konkretnie wskazanym i wykazanym nadrzędnym względem interesu ogólnego, przy czym w żadnym razie nie wykazano proporcjonalności „przewidzianego ogólnego zakazu łączenia działalności" w stosunku do zamierzonego celu.

31. Przepisami prawa Unii, o których wykładnię wnosi sąd odsyłający, są art. 59 ust. 3 dyrektywy 2005/36, art. 25 ust. 1 dyrektywy 2006/123 i „ogólniej" art. 49 TFUE.

32. Spośród tych przepisów wykluczyłem już zastosowanie w niniejszej sprawie art. 59 ust. 3 dyrektywy 2005/36. W odniesieniu do dwóch pozostałych przepisów przypominam, że „jednoczesne badanie środka krajowego w świetle przepisów dyrektywy 2006/123 i postanowień traktatu FUE […] oznaczałoby wprowadzenie oddzielnego badania dla każdego przypadku, na podstawie prawa pierwotnego, a tym samym podanie w wątpliwość ukierunkowanej harmonizacji, której dokonuje omawiana dyrektywa" [12].

33. Orzecznictwo to jest zgodne z wcześniejszymi orzeczeniami Trybunału, w których stwierdzono, że „w przypadku gdy dana kwestia jest przedmiotem harmonizacji na poziomie Unii, wszelkie środki krajowe regulujące tę kwestię podlegają ocenie na podstawie przepisów środka harmonizującego" [13]. W szczególności Trybunał przyznał ogólne pierwszeństwo dyrektywie 2006/123, stwierdzając, że w przypadku gdy ograniczenie swobody przedsiębiorczości wchodzi w zakres stosowania dyrektywy 2006/123, nie jest konieczne badanie go również w świetle art. 49 TFUE [14].

34. Analizę należy zatem ograniczyć do art. 25 dyrektywy 2006/123, zawartego w rozdziale V („Jakość usług"), który zawiera przepisy dotyczące działalności wielodyscyplinarnej. Jego wykładnia jest istotna, nawet jeśli sytuacja, której dotyczy odesłanie prejudycjalne, ma charakter czysto wewnętrzny [15].

[11] Odzwierciedlone w treści drugiego pytania prejudycjalnego. Zobacz jednak pkt 44–46 niniejszej opinii.

[12] Wyrok z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 96).

[13] Wyrok z dnia 29 listopada 2017 r., VCAST (C-265/16, EU:C:2017:913, pkt 26).

[14] Wyrok z dnia 26 czerwca 2019 r., Komisja/Grecja (C-729/17, EU:C:2019:534, pkt 54 i przytoczone tam orzecznictwo).

[15] Odsyłam do mojej opinii z dnia 14 marca 2024 r. w sprawie FA.RO. di YK & C. (C-16/23, EU:C:2024:240, pkt 41), w której wyjaśniłem, że „[s]twierdzenie, że sytuacja rozpatrywana w sporze ma charakter czysto wewnętrzny, nie wpływa jednak na możliwość zastosowania przepisów dyrektywy 2006/123 dotyczących swobody przedsiębiorczości dla usługodawców. Trybunał orzekł już, że przepisy te mają zastosowanie do sytuacji, której elementy występują w obrębie tylko jednego państwa członkowskiego". Powołałem się w tym kontekście, a także w odniesieniu do przepisów rozdziału III dyrektywy 2006/123, na wyroki: z dnia 30 stycznia 2018 r., X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 99–110); z dnia 22 września 2020 r., Cali Apartments (C-724/18 i C-727/18, EU:C:2020:743, pkt 56); z dnia 20 kwietnia 2023 r., Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa) (C-348/22, EU:C:2023:301, pkt 40).

35. Trybunał dokonał już bowiem wykładni innego artykułu (art. 24) tego samego rozdziału V dyrektywy 2006/123 w odniesieniu do sytuacji o charakterze czysto wewnętrznym. Trybunał stwierdził w szczególności, że artykuł ten sprzeciwia się przepisom krajowym, które całkowicie zakazują przedstawicielom zawodu regulowanego podejmowania działań akwizycyjnych [16].

36. Artykuł 25 dyrektywy 2006/123, dotyczący działalności wielodyscyplinarnej, zawiera ogólną zasadę złagodzoną szeregiem wyjątków:

– Ogólną zasadą jest, że na usługodawców nie powinno się nakładać wymogów, które zobowiązują ich do prowadzenia wyłącznie danej działalności lub które ograniczają prowadzenie różnych rodzajów działalności wspólnie lub uczestniczenie w nich.

– Wyjątek, który ma znaczenie w niniejszej sprawie, dotyczy zawodów regulowanych [17]. Dotyczący ich system może być niezgodny z zasadą ogólną, to znaczy swobodą prowadzenia działalności wielodyscyplinarnej: a) o ile jest to uzasadnione w celu zagwarantowania zgodności z uregulowaniami dotyczącymi etyki zawodowej i postępowania zawodowego, które są nieodłącznie związane ze szczególną naturą danego zawodu; oraz b) o ile jest to niezbędne w celu zapewnienia niezależności i bezstronności osób wykonujących ten zawód [18].

37. Państwa członkowskie są zatem uprawnione do wprowadzenia bardziej rygorystycznych ograniczeń w stosunku do pośredników w obrocie nieruchomościami (w przypadku gdy zawód ten jest regulowany) w odniesieniu do jednoczesnego wykonywania innych rodzajów działalności. Taka sytuacja ma miejsce we Włoszech.

38. Uprawnienie to nie jest jednak bezwarunkowe. Chociaż nie ma potrzeby powoływać się na prawo pierwotne, ponieważ wystarczy dokonać wykładni przepisów dyrektywy 2006/123, aby udzielić sądowi odsyłającemu odpowiedzi [19], warto zauważyć, że ograniczenia podstawowych wolności można uznać za uzasadnione, jeżeli opierają się na nadrzędnych względach interesu ogólnego, a jeśli tak, to jeżeli nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonych celów [20].

39. Artykuł 25 ust. 1 akapit drugi lit. a) dyrektywy 2006/123 zezwala państwom członkowskim na wprowadzenie w odniesieniu do zawodów regulowanych wymogów ograniczających wykonywanie działalności wielodyscyplinarnej tylko wtedy, gdy spełnione są dwa wymogi, które w rzeczywistości pokrywają się z wymogami określonymi w art. 49 i 56 TFUE,

40. Przeanalizuję zatem sporny środek krajowy z tych dwóch punktów widzenia.

[16] Wyrok z dnia 5 kwietnia 2011 r., Société fiduciaire nationale d'expertise comptable (C-119/09, EU:C:2011:208, sentencja).

[17] Bezsporne jest, że we Włoszech pośrednictwo w obrocie nieruchomościami jest zawodem regulowanym. Wynika to z postanowienia odsyłającego, w którym powołano się na komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych (COM/2016/0820 final). W pkt II.6 tego komunikatu, dotyczącym agentów nieruchomości, wskazano, że zawód ten jest regulowany w 14 państwach członkowskich, w tym we Włoszech.

[18] Zgodnie z motywem 101 dyrektywy 2006/123 w ten sposób zapewnia się „[…] że usługodawcy mają możliwość zaoferowania usług wielodyscyplinarnych oraz że ograniczenia w tym zakresie nie wykraczają poza to, co jest niezbędne w celu zapewnienia bezstronności, niezależności i uczciwości zawodów regulowanych, jest konieczne oraz leży w interesie usługobiorców, a w szczególności konsumentów".

[19] Zgodnie z motywami 2 i 5 dyrektywy 2006/123 celem tej dyrektywy jest właśnie usunięcie ograniczeń swobody przedsiębiorczości i swobody przepływu usług między państwami członkowskimi.

[20] Wyroki: z dnia 12 czerwca 2014 r., Digibet i Albers (C-156/13, EU:C:2014:1756, pkt 22); z dnia 24 stycznia 2013 r., Stanleybet i in. (C-186/11 i C-209/11, EU:C:2013:33, pkt 27).

1. Uzasadnienie ograniczenia

41. Artykuł 25 ust. 1 akapit drugi lit. a) dyrektywy 2006/123 zalicza do dopuszczalnych *uzasadnień* ograniczenia jednoczesnego wykonywania działalności wielodyscyplinarnej te, które mają na celu zagwarantowanie zgodności z uregulowaniami dotyczącymi etyki zawodowej i postępowania zawodowego właściwymi dla każdego zawodu regulowanego.

42. Rząd włoski wyjaśnia, że zakaz równoległego wykonywania zawodów pośrednika w obrocie nieruchomościami i zarządcy wspólnot mieszkaniowych jest uzasadniony ochroną konsumentów oraz ochroną niezależności i bezstronności zawodu regulowanego (pośrednika).

43. Do tego wyjaśnienia dodaje on, że gdyby nie zakaz łączenia działalności, istniałoby ryzyko, że właściciele we wspólnotach mieszkaniowych zarządzanych przez osobę będącą jednocześnie pośrednikiem w obrocie nieruchomościami byliby stawiani w korzystniejszej sytuacji, ze szkodą dla innych właścicieli, którzy oferują swoje nieruchomości na rynku. Pośrednik w obrocie nieruchomościami, który nie podlega temu ograniczeniu, mógłby kierować potencjalnych nabywców do nieruchomości, którymi sam zarządza.

44. Wydaje się jednak, że Consiglio di Stato (rada stanu) nie przyjmuje takiego wyjaśnienia. Formułując pytanie drugie, Consiglio di Stato (rada stanu) zmierza do ustalenia, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie uregulowaniu takiemu jak włoskie, które przewiduje niepołączalność w sposób prewencyjny i ogólny, „przy czym nie jest to uzasadnione konkretnie wskazanym i wykazanym »nadrzędnym względem interesu ogólnego«” [21].

45. Gdyby tak było (to znaczy gdyby nie istniało żadne uzasadnienie wynikające z interesu ogólnego), pytanie samo w sobie prowadziłoby do odpowiedzi przeczącej. Brak byłoby pierwszego i niezbędnego elementu wymaganego w świetle art. 25 ust. 1 akapit drugi lit. a) dyrektywy 2006/123.

46. Dosłowne stwierdzenie Consiglio di Stato (rady stanu) należy jednak interpretować w świetle tego, co Consiglio di Stato (rada stanu) sama wyjaśnia w pkt 13 i 14 postanowienia odsyłającego. W punktach tych Consiglio di Stato (rada stanu) odnosi się do:

– niekorzystnych konsekwencji, jakie jednoczesne wykonywanie obu rodzajów działalności może spowodować dla bezstronności pośrednika w obrocie nieruchomościami [22];

– ochrony konsumentów, która byłaby lepiej chroniona poprzez „ustanowienie warunku, który zapobiega wszelkim konfliktom interesów między pośrednikiem a przedmiotem samego pośrednictwa”.

47. Z abstrakcyjnego punktu widzenia zapewnienie bezstronności pośrednika poprzez prewencyjny system niepołączalności może być uzasadnione, jeżeli jednym z uregulowań dotyczących etyki zawodowej tego zawodu (regulowanego) jest zachowanie jednakowego położenia wobec stron, które byłoby zagrożone przez jednoczesne wykonywanie innych rodzajów działalności.

[21] Drugie pytanie prejudycjalne in fine.

[22] Zdaniem sądu odsyłającego bezstronność pośrednika w obrocie nieruchomościami, który wykonuje jednocześnie działalność zarządcy wspólnot mieszkaniowych, może być zagrożona. Zarządzanie dużą liczbą budynków mieszkalnych mogłoby skłonić go do kierowania potencjalnych nabywców do zarządzanych przez niego nieruchomości, ze szkodą dla innych, równie interesujących nieruchomości.

48. Jeśli chodzi o ochronę konsumentów, wyjaśniłem już, że w motywie 101 dyrektywy 2006/123 łączy się świadczenie usług wielodyscyplinarnych (i ewentualne ograniczenia mające na celu zapewnienie bezstronności i niezależności zawodów regulowanych) z „interes[em] usługobiorców, a w szczególności konsumentów". Związek ten jest również ukryty w art. 4 pkt 8 dyrektywy 2006/123, w którym zalicza się ochronę konsumentów do nadrzędnych interesów publicznych [23].

49. W związku z tym nie ma zasadniczo przeszkód, aby państwo członkowskie powołało się, jako uzasadnienie na podstawie art. 25 ust. 1 akapit drugi lit. a) dyrektywy 2006/123, na oba przedstawione powyżej uzasadnienia.

50. Sąd odsyłający ma jednak ostatnie słowo co do tego, czy w świetle jego prawa krajowego zakaz równoległego wykonywania obu rodzajów działalności jest uzasadniony. Jeżeli przyjmie się, że taka sytuacja ma miejsce, problem polega nie tyle na abstrakcyjnym uzasadnieniu restrykcyjnego systemu, lecz na tym, czy system ten nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia jego celu.

a) Konieczny i proporcjonalny charakter ograniczenia

51. Tecno*37 podaje w wątpliwość zgodność z prawem środka z punktu widzenia jego konieczności i proporcjonalności. Argumentuje ono, że cele polegające na ochronie konsumentów oraz zapewnieniu niezależności i bezstronności pośredników w obrocie nieruchomościami można osiągnąć za pomocą mniej drastycznych środków. Wystarczyłoby ograniczyć zakaz do przypadków, w których w odniesieniu do tej samej nieruchomości pośrednik działa jako taki, a jednocześnie jako zarządca wspólnoty mieszkaniowej.

52. W swoich uwagach na piśmie zarówno Komisja, jak i rząd czeski, zajmują zasadniczo to samo stanowisko [24].

53. Trybunał orzekł już, że „państwo członkowskie, które powołuje się […] na wyjątek przewidziany w art. 25 ust. 1 akapit drugi lit. a) dyrektywy 2006/123 w celu wykazania, że wprowadzony przez nie zakaz prowadzenia działalności wielodyscyplinarnej jest niezbędny dla zagwarantowania niezależności i bezstronności [osób wykonujących zawód regulowany], musi przedstawić dokładne dane na poparcie jego argumentacji" [25].

54. Moim zdaniem rząd włoski nie przedstawia takich „dokładnych danych". Przedstawia raczej rozumowanie, w którym ostatecznie wydaje się wiązać niepołączalność jednoczesnego wykonywania obu rodzajów działalności z istnieniem konkretnego, a nie abstrakcyjnego konfliktu

[23] Na rozprawie Tecno*37 wyjaśniło, że pośrednictwo osoby, która jest jednocześnie zarządcą wspólnot mieszkaniowych, wnosi, z korzyścią dla konsumentów, doświadczenie w zakresie problemów, jakie mogą powstać w odniesieniu do części wspólnych nabywanej nieruchomości.

[24] Punkty 11 i 65, odpowiednio, uwag na piśmie rządu czeskiego i Komisji.

[25] Wyrok z dnia 27 lutego 2020 r., Komisja/Belgia (Księgowi) [C-384/18, zwany dalej „wyrokiem Komisja/Belgia (Księgowi)", EU:C:2020:124, pkt 48, odsyłający do wyroku z dnia 4 lipca 2019 r., Komisja/Niemcy (C-377/17, EU:C:2019:562, pkt 74)]. Na rozprawie strony i interwenienci obszernie dyskutowali o jego wpływie na niniejszą sprawę.

interesów. Nawet gdy rząd włoski powołuje się na argumenty [26] w celu obrony prewencyjnej niepołączalności wynikającej z art. 5 ust. 3 ustawy 39/1989, jego uwagi osłabiają lub nawet podważają ogólny zakres tej niepołączalności, ponieważ:

– Przypomina on, że zakaz ma na celu zapobieżenie sytuacji, w której pośrednik w obrocie nieruchomościami mógłby ulec pokusie kierowania potencjalnych nabywców do nieruchomości, w odniesieniu do których pełni funkcję zarządcy, pomijając inne, równie interesujące nieruchomości [27].

– Utrzymuje, że zgodnie z powszechną logiką i powszechnym doświadczeniem za każdym razem, gdy jedno z zarządzanych mieszkań jest oferowane do sprzedaży, to jeżeli pośrednik w obrocie nieruchomościami jest jednocześnie zarządcą wspólnoty mieszkaniowej, istnieje konkretne ryzyko konfliktu interesów.

55. Pragnę powtórzyć, że argumenty te wydają się przekształcać charakter ogólnego zakazu zawartego w ustawie 39/1989, zastępując go innym zakazem, o mniejszej intensywności, którego uwaga jest skierowana na *konkretny* konflikt interesów, który powoduje (lub może powodować) jednoczesne wykonywanie dwóch rodzajów działalności, *gdy oba te rodzaje działalności są prowadzone w odniesieniu do tej samej nieruchomości*.

56. Dowodem na to przekształcenie (zniknąłby ogólny zakaz zastąpiony zakazem mającym na celu unikanie konfliktu interesów w odniesieniu do tej samej nieruchomości) jest okoliczność, że rząd włoski opowiada się za tym, aby ewentualna niepołączalność działalności pośrednika z działalnością zarządcy wspólnoty mieszkaniowej nie była oceniana według kryterium ustanowionego a priori, lecz raczej na podstawie indywidualnej oceny, z uwzględnieniem szczególnych cech każdej sytuacji, w celu uniknięcia rzeczywistego konfliktu interesów [28].

57. Podobnie rząd włoski dodał, że zainteresowani mogliby wykazać, iż w szczególności „wyżej wspomniana niepołączalność nie istnieje, przedstawiając dokumenty pozwalające [wykazać], że rzeczone rodzaje działalności są wykonywane w różnych praktycznych i konkretnych kontekstach, niezależnie od tego, czy są one prowadzone jako działalność gospodarcza, czy też jako działalność zawodowa” [29].

58. Takie podejście rządu włoskiego jest częściowo zgodne z podejściem przyjętym przez Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (urząd ochrony konkurencji i rynku, Włochy) w opinii nr AS1173 z dnia 18 lutego 2015 r., dotyczącej zmiany art. 5 ust. 3 ustawy nr 39/1989 [30].

59. Zdaniem tego urzędu ogólny zakaz był „nieproporcjonalny i niekonieczny dla zagwarantowania bezstronności i niezależności pośrednika w wykonywaniu jego działalności”. Urząd ten dodał, że „w celu zachowania niezależności i bezstronności pośrednika wystarczające wydaje się zakazanie wykonywania działalności pośrednika jedynie w przypadkach, w których jego niezależność i status osoby trzeciej w stosunku pośrednictwa mogą być zagrożone, na przykład w przypadkach, w których pośrednik jest związany z jedną ze stron stosunkiem podporządkowania, zależności lub reprezentacji”.

[26] Punkty 44, 45, 47 i 48 jego uwag na piśmie.

[27] Powołuje się w tym celu na wyrok sądu pierwszej instancji wydany w postępowaniu głównym.

[28] Punkt 54 uwag na piśmie rządu włoskiego.

[29] Punkt 55 uwag na piśmie rządu włoskiego.

[30] Opinia przedstawiona w załączniku do uwag na piśmie Tecno*37.

60. Gdyby tak należało interpretować włoski porządek prawny [31], sporna niepołączalność uzasadniałoby jedynie zapobieganie konkretnym konfliktom interesów [32]. Spory takie nie powstają natomiast w sytuacji, w której pośrednik, nawet jeśli chodzi o nieruchomości, nie pełni jednocześnie funkcji zarządcy wspólnoty mieszkaniowej w odniesieniu do tych nieruchomości.

61. W tym samym zakresie, jeżeli ostatecznie wszystko sprowadza się do uniknięcia ewentualnego konfliktu interesów przy nabyciu konkretnej nieruchomości, prewencyjny i bezwzględny zakaz jest pozbawiony uzasadnienia i nie jest niezbędny do osiągnięcia zamierzonego celu. Pragnę powtórzyć, że ogólny zakaz staje się nieproporcjonalny, jeżeli jego celem jest rozwiązanie indywidualnych konfliktów interesów, które hipotetycznie mogą powstać, gdy zarządzanie i pośrednictwo pokrywają się w odniesieniu do tej samej nieruchomości.

62. W związku z tym, że drugie pytanie prejudycjalne zostało sformułowane w opisany już sposób, powyższe rozważania prowadzą mnie do wniosku, że odpowiedź na nie powinna być twierdząca.

63. Ograniczenie zakazu łączenia działalności do ewentualnych konfliktów interesów, które mogą powstać, gdy zarządzanie i pośrednictwo pokrywają się w odniesieniu do tej samej nieruchomości, oznacza, że kontrola działalności niepołączalnych będzie oparta na ocenach ad casum, nie zaś na ogólnym zakazie, takim jak rozpatrywany w niniejszej sprawie.

64. Rząd włoski twierdzi, że nie może nałożyć na CCIAA zadania weryfikacji neutralności każdej konkretnej transakcji w celu oceny, czy istnieje konflikt interesów w przypadku ewentualnego wykonywania obu rodzajów działalności w odniesieniu do tej samej nieruchomości [33].

65. Uważam jednak, że zadanie to nie stwarza trudności niemożliwych do pokonania, jeżeli ustawodawca krajowy przyjmie odpowiednie środki. Jeden z nich został już włączony do krajowego porządku prawnego poprzez wprowadzenie wymogu, aby akty notarialne sprzedaży nieruchomości zawierały informację o udziale pośrednika w obrocie nieruchomościami [34]. Mechanizm ten mógłby zostać uzupełniony poprzez wprowadzenie dodatkowego wymogu, aby te akty notarialne sprzedaży zawierały wyraźne oświadczenia, że pośrednik w obrocie nieruchomościami nie jest jednocześnie zarządcą wspólnoty mieszkaniowej, do której należy nabyta nieruchomość [35].

[31] Nie jest jasne, czy interpretacja ta jest jedyną ani czy jest ona najbardziej zgodna z tekstem włoskiej ustawy. Zgodnie z pismem ministerstwa rozwoju gospodarczego z dnia 22 maja 2019 r. ogólny zakaz łączenia działalności zarządcy wspólnot mieszkaniowych z działalnością pośrednika w obrocie nieruchomościami opiera się na okoliczności, że zawód ten prowadzi między innymi działalnością gospodarczą polegającą na reprezentowaniu. Gdy jednoczesne wykonywanie działalności dotyczy tej samej nieruchomości, konkretny konflikt interesów może stanowić dodatkową podstawę niepołączalności. W związku z tym jeżeli istnieje ogólna podstawa niepołączalności, nie jest już konieczne analizowanie istnienia konfliktu interesów w każdym indywidualnym przypadku. Zobacz pkt 47 uwag na piśmie Komisji.

[32] Punkt 14 postanowienia odsyłającego. Zgodnie z tym postanowieniem ograniczenie jednoczesnego wykonywania zawodów pośrednika w obrocie nieruchomościami i zarządcy wspólnot mieszkaniowych ma na celu zapobieganie wszelkim konfliktom interesów między pośrednikiem w obrocie nieruchomościami a samym przedmiotem pośrednictwa.

[33] Punkt 49 jego uwag na piśmie.

[34] Zgodnie z art. 35 ust. 22 decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonchè interventi in materia di entrate e di contrasto all'evasione fiscale (dekretu z mocą ustawy nr 223 z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie pilnych przepisów w celu ożywienia gospodarczego i społecznego, ograniczenia i racjonalizacji wydatków publicznych oraz działań obejmujących przychody podatkowe i walkę z oszustwami podatkowymi) (GURI nr 153 z dnia 4 lipca 2006 r.) jako środek walki z oszustwami podatkowymi i uchylaniem się od opodatkowania każda ze stron jest zobowiązana do oświadczenia, czy korzystała z pomocy pośrednika. Dekret z mocą ustawy nr 223/2006 został przekształcony ze zmianami w ustawę nr 248 z dnia 4 sierpnia 2006 r. (dodatek zwyczajny do GURI nr 183 z dnia 11 sierpnia 2006 r.).

[35] Komisja proponuje (pkt 62 jej uwag na piśmie) wprowadzenie środków nakładających szczególne obowiązki w zakresie przejrzystości i informowania o wykonywaniu tych dwóch funkcji.

66. Podsumowując, podobnie jak miało to miejsce w sprawie rozstrzygniętej wyrokiem Komisja/Belgia (Księgowi):

– Republika Włoska nie wykazała powodu, dla którego sporny zakaz jest jedynym środkiem umożliwiającym osiągnięcie zamierzonych celów. Środki, które w mniejszym stopniu naruszają swobodę świadczenia usług i są bardziej zgodne z kryterium leżącym u podstaw art. 25 ust. 1 dyrektywy 2006/123, mogłyby być wystarczająco skuteczne, aby osiągnąć te cele [36].

– Kontrola ex post przez izby zawodowe stanowiłaby mniej restrykcyjny środek dla osiągnięcia celu polegającego na zagwarantowaniu niezależności i bezstronności pośredników w obrocie nieruchomościami [37]. Kontrola ta, ułatwiona dzięki oświadczeniom, które obowiązkowo muszą być zawarte w aktach notarialnych sprzedaży, mogłaby być przeprowadzana bez nakładania na strony dodatkowych przeszkód biurokratycznych [38] i bez nakładania na pośredników ogólnego zakazu, takiego jak rozpatrywany w niniejszej sprawie, który wykracza poza to, co jest niezbędne dla ochrony ich niezależności i bezstronności.

C. W przedmiocie trzeciego pytania prejudycjalnego

67. Sąd odsyłający zmierza do ustalenia, czy pośrednik w obrocie nieruchomościami może wykonywać również działalność zarządcy wspólnoty mieszkaniowej, z wyjątkiem przypadku gdy zamierza sprzedać/nabyć budynku, którym zarządza, gdyż w takim przypadku wystąpiłby konflikt interesów.

1. W przedmiocie dopuszczalności

68. Rząd irlandzki utrzymuje, że trzecie pytanie prejudycjalne jest niedopuszczalne, ponieważ ma ono na celu uzyskanie opinii doradczej Trybunału na podstawie przesłanek faktycznych, które nie odpowiadają postępowaniu głównemu. Na poparcie tego zarzutu rząd irlandzki twierdzi, co następuje:

– Działalność „property broker” różni się od działalności „property agent”. Zgodnie z postanowieniem odsyłającym „property broker” znajduje się w jednakowym położeniu wobec stron; natomiast „property agent”, w modelu irlandzkim, może działać na rachunek każdej ze stron transakcji (sprzedającego lub kupującego).

– Pytanie prejudycjalne opiera się na błędnym założeniu, że konflikt interesów powstaje siłą rzeczy, gdy „property agent” uczestniczy w nabyciu lub sprzedaży nieruchomości, którą zarządza jako zarządca. O ile mogłoby tak być w przypadku neutralnego „property broker”, o tyle nie ma to miejsca, jeżeli pośrednik działa na rachunek na przykład sprzedającego.

[36] Wyrok Komisja/Belgia (Księgowi), pkt 54.

[37] Wyrok Komisja/Belgia (Księgowi), pkt 57, 58.

[38] Odniesienia do uproszczenia administracyjnego zostały powtórzone w preambule dyrektywy 2006/123 i znajdują odzwierciedlenie w jej tekście (w szczególności w rozdziale II).

69. Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczące wykładni prawa Unii korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Ponadto to sąd krajowy jest odpowiedzialny za ustalenie stanu faktycznego i prawnego, a prawidłowość tego ustalenia nie podlega ocenie Trybunału. Może on odmówić wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie tych wniosków jedynie w wyjątkowych przypadkach, określonych przez Trybunał [39].

70. W oparciu o to założenie należy oddalić zarzut rządu irlandzkiego. Jak już wspomniałem, pośrednicy w obrocie nieruchomościami we Włoszech są przedsiębiorcami, którzy są niezależni i znajdują się w jednakowym położeniu wobec stron transakcji, w której uczestniczą. To, czy ich status pokrywa się ze statusem innych podmiotów działających na tym rynku w Irlandii, nie ma znaczenia dla celów niniejszej sprawy.

71. Podstawą materialną przedstawioną przez sąd odsyłający, do której Trybunał musi się zastosować, jest to, że niezależni pośrednicy w obrocie nieruchomościami, którzy zarządzają nieruchomościami, mogliby „ulec pokusie" kierowania potencjalnych nabywców do tych nieruchomości, ze szkodą dla swej bezstronności.

72. Trzecie pytanie prejudycjalne, mające na celu ustalenie, czy taki ewentualny konflikt interesów występuje, gdy pośrednik w obrocie nieruchomościami uczestniczy w sprzedaży lub nabyciu budynku, którym zarządza, jest zatem dopuszczalne.

2. Ocena

73. Co się tyczy istoty przedłożonego pytania, uważam, że powyższe rozważania dotyczące zakresu spornego zakazu łączenia działalności, związanego z istnieniem konfliktu interesów w odniesieniu do tej samej nieruchomości, są wystarczające.

V. Wnioski

74. W świetle powyższego proponuję, aby na pytania prejudycjalne drugie i trzecie przedłożone przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) Trybunał odpowiedział w następujący sposób:

Artykuł 25 ust. 1 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym

należy interpretować w ten sposób, że:

stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, które zakazują w sposób prewencyjny i ogólny jednoczesnego wykonywania zawodu regulowanego, jakim jest zawód pośrednika w obrocie nieruchomościami, i działalności zarządcy wspólnot mieszkaniowych;

nie stoi on na przeszkodzie zakazowi jednoczesnego wykonywania obu rodzajów działalności, jeżeli może to prowadzić do konfliktu interesów, ponieważ usługa pośrednictwa w obrocie nieruchomościami jest świadczona przez przedsiębiorcę w odniesieniu do nieruchomości objętej współwłasnością, którą zarządzanie zostało mu powierzone.

[39] Mianowicie gdy jest oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wniesiono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub z przedmiotem postępowania głównego, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi sądowi odsyłającemu. Zobacz między innymi wyrok z dnia 14 września 2023 r., TGSS (Odmowa przyznania dodatku macierzyńskiego) (C-113/22, EU:C:2023:665, pkt 30, 31).