Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

4. října 2024*

„Řízení o předběžné otázce – Volný pohyb služeb – Směrnice 2006/123/ES – Článek 25 odst. 1 – Omezení víceoborových činností – Regulované povolání – Vnitrostátní právní úprava, která obecně stanovuje zákaz společného vykonávání činností zprostředkování nemovitostí a správce společenství vlastníků jednotek – Požadavky nezávislosti a nestrannosti – Přiměřenost omezení – Důsledky plynoucí z ukončení řízení o nesplnění povinnosti vedeného proti členskému státu ze strany Evropské komise“

Ve věci C-242/23,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná na základě článku 267 SFEU rozhodnutím Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) ze dne 11. dubna 2023, došlým Soudnímu dvoru dne 18. dubna 2023, v řízení

Tecno*37

proti

Ministero dello Sviluppo economico,

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna,

za účasti:

FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení: A. Arabadžev, předseda senátu, L. Bay Larsen (zpravodaj), místopředseda Soudního dvora, T. von Danwitz, A. Kumin a I. Ziemele, soudci,

generální advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

za soudní kancelář: C. Di Bella, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 9. dubna 2024,

* Jednací jazyk: italština.

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za Tecno*37: A. Reggio d'Aci, avvocato,

– za Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna: C. Carpani, avvocata,

– za FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari: G. Passalacqua, avvocato,

– za italskou vládu: G. Palmieri, jako zmocněnkyně, ve spolupráci s F. Varrone, avvocato dello Stato,

– za českou vládu: M. Smolek, T. Suchá a J. Vláčil, jako zmocněnci,

– za Irsko: M. Browne, Chief State Solicitor, A. Joyce a M. Tierney, jako zmocněnci, ve spolupráci s: I Boyle Harper, BL,

– za francouzskou vládu: R. Bénard a M. Guiresse, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi: L. Armati, M. Mataija a P. A. Messina, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 13. června 2024,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 49 SFEU, čl. 25 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36) a čl. 59 odst. 3 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/36/ES ze dne 7. září 2005 o uznávání odborných kvalifikací (Úř. věst. 2005, L 255, s. 22), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2013/55/EU ze dne 20. listopadu 2013 (Úř. věst. 2013, L 354, s. 132) (dále jen „směrnice 2005/36").

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi podnikem Tecno*37 usazeným v Itálii na straně jedné a Ministero dello Sviluppo economico (ministerstvo pro hospodářský rozvoj, Itálie) a Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna (obchodní, průmyslová, živnostenská a zemědělská komora v Boloni, Itálie) (dále jen „CCIAA") na straně druhé ve věci obecného zákazu společného vykonávání činnosti realitního zprostředkovatele a činnosti správce společenství vlastníků jednotek uloženého tomuto podniku.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2005/36

3 V prvním pododstavci článku 1 směrnice 2005/36 je stanoveno:

„Tato směrnice stanoví pravidla, podle nichž členský stát, který podmiňuje přístup k regulovanému povolání nebo jeho výkon na svém území získáním určité odborné kvalifikace […], uznává pro přístup k tomuto povolání a jeho výkon odborné kvalifikace nabyté v jednom nebo více jiných členských státech […], které jejich držitele opravňují vykonávat v tomto členském státě stejné povolání.“

4 V článku 2 odst. 1 prvním pododstavci této směrnice je stanoveno:

„Tato směrnice se vztahuje na každého státního příslušníka členského státu, který chce vykonávat regulované povolání včetně svobodných povolání, v jiném státě, než ve kterém získal svou odbornou kvalifikaci, buď jako osoba samostatně výdělečně činná, nebo jako zaměstnanec.“

5 V článku 4 uvedené směrnice, nadepsaném „Účinky uznání“, je v odstavci 1 stanoveno:

„Uznání odborné kvalifikace hostitelským členským státem umožňuje, aby oprávněné osoby měly v tomto členském státě přístup ke stejnému povolání, pro které získaly kvalifikaci v domovském členském státě, a vykonávaly je v hostitelském členském státě za stejných podmínek jako jeho státní příslušníci.“

6 V článku 59 odst. 3 téže směrnice je stanoveno:

„Členské státy přezkoumají, zda jsou požadavky v rámci jejich právního systému omezující přístup k určitému povolání nebo jeho výkonu pouze na držitele konkrétní odborné kvalifikace, a to včetně používání profesních označení a odborných činností povolených v rámci takového označení, – které tento článek označuje za ‚požadavky‘ – slučitelné s těmito zásadami:

a) požadavky nesmí být přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo bydliště;

b) požadavky musejí být opodstatněné naléhavým důvodem obecného zájmu;

c) požadavky musejí být vhodné pro bezpečné dosažení sledovaného cíle a nesmějí překračovat rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné.“

Směrnice 2006/123

7 V bodech 2, 5, 7 a 101 odůvodnění směrnice 2006/123 je uvedeno:

„(2) Konkurenceschopný trh služeb má zásadní význam pro podporu hospodářského růstu a tvorbu pracovních míst v Evropské unii. […] Volný trh, který členské státy nutí odstranit omezení v přeshraničním poskytování služeb a současně přispívá ke zvýšené průhlednosti a větší informovanosti spotřebitelů, by spotřebitelům poskytl širší výběr a lepší služby za nižší ceny.

[…]

(5) Je proto nutné odstranit překážky bránící poskytovatelům ve svobodě usazování v členských státech a překážky bránící volnému pohybu služeb mezi členskými státy, jakož i zajistit příjemcům a poskytovatelům právní jistotu nutnou pro praktické uplatňování těchto dvou základních svobod Smlouvy. Vzhledem k tomu, že překážky na vnitřním trhu služeb mají vliv na hospodářské subjekty, které usilují o usazení v jiných členských státech, i na subjekty poskytující službu v jiném členském státě, aniž by tam byly usazeny, je nutné umožnit poskytovatelům rozvíjet jejich činnosti poskytování služeb v rámci vnitřního trhu buď tím, že se usadí v jiném členském státě, nebo tím, že využijí volný pohyb služeb. Poskytovatelé by měli mít možnost volby mezi těmito dvěma svobodami v závislosti na své strategii růstu v každém členském státě.

[…]

(7) Tato směrnice stanoví obecný právní rámec prospěšný pro širokou řadu služeb, přičemž zohledňuje odlišnosti každého druhu činnosti nebo profese a příslušného systému jejich regulace. […]

[…]

(101) Je nezbytné a je v zájmu příjemců, zejména spotřebitelů, zajistit, aby poskytovatelé mohli nabízet víceoborové služby a aby omezení v tomto ohledu byla limitována na to, co je nezbytné k zajištění nestrannosti, nezávislosti a bezúhonnosti regulovaných povolání. […]“

8 V článku 1 této směrnice, nadepsaném „Předmět“, je v odstavci 1 stanoveno:

„Tato směrnice stanoví obecná ustanovení k usnadnění výkonu svobody usazování pro poskytovatele služeb a volného pohybu služeb při zachování vysoké kvality služeb.“

9 V článku 25 této směrnice, nadepsaném „Víceoborové činnosti“, je v odstavci 1 stanoveno:

„Členské státy zajistí, aby se na poskytovatele nevztahovaly požadavky, které jim ukládají povinnost vykonávat výhradně danou konkrétní činnost nebo které omezují společné vykonávání různých činností nebo jejich vykonávání v rámci partnerství.

Takové požadavky se však mohou vztahovat na tyto poskytovatele:

a) regulovaná povolání, je-li to opodstatněné za účelem zaručení souladu s pravidly upravujícími profesní etiku a chování, jež se liší v závislosti na zvláštní povaze každé profese, a nezbytné pro zajištění jejich nezávislosti a nestrannosti;

b) poskytovatelé služeb v oblasti certifikace, akreditace, technického dozoru, testů nebo zkoušek, je-li to opodstatněné za účelem zajištění jejich nezávislosti a nestrannosti.“

Italské právo

10 V článku 5 odst. 3 a 3a legge n. 39 – Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore (zákon č. 39, kterým se mění a doplňuje zákon č. 253 ze dne 21. března 1958 o úpravě povolání zprostředkovatele) ze dne 3. února 1989 (GURI č. 33, ze dne 9. února 1989, dále jen „zákon č. 39/89“), je stanoveno:

„3. Výkon zprostředkovatelské činnosti je neslučitelný s výkonem podnikatelské činnosti v oblasti výroby, prodeje, zastoupení nebo propagace zboží, která se týká stejného odvětví, pro které je zprostředkovatelská činnost vykonávána, nebo s postavením zaměstnance takového podnikatele, jakož i s činností vykonávanou jako zaměstnanec veřejného subjektu nebo jako zaměstnanec či spolupracovník podniků poskytujících finanční služby uvedené v článku 4 legislativního nařízení č. 59 ze dne 26. března 2010, nebo s výkonem odborných povolání, která se týkají stejného odvětví, pro které je zprostředkovatelská činnost vykonávána, a v každém případě v situacích střetu zájmů.

3a. Odchylně od ustanovení odstavce 3 je výkon činnosti realitního makléře slučitelný s výkonem činnosti zaměstnance nebo spolupracovníka podniků vykonávajících činnost zprostředkovatele úvěru upravenou článkem 128e a násl. konsolidovaného zákona o bankách a úvěrech, ve smyslu legislativního nařízení č. 385 ze dne 1. září 1993. Výkon činnosti zprostředkovatele úvěru podléhá i nadále odvětvovým předpisům a s nimi souvisejícím kontrolám.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

11 Podnik jednotlivce s označením Tecno*37 vykonává současně činnosti správy společenství vlastníků jednotek a zprostředkování nemovitostí jakožto realitní makléř.

12 Dne 17. března 2020 vyzval ministr pro hospodářský rozvoj na základě stížnosti CCIAA, aby ověřila možnou neslučitelnost nebo možný střet zájmů z důvodu souběhu výkonu činností realitního zprostředkovatele a správce společenství vlastníků jednotek.

13 CCIAA, která konstatovala, že podnik Tecno*37 od 1. ledna 1988 vykonával v rámci podnikatelské činnosti správu a řízení společenství vlastníků, přičemž od 1. července 1988 zároveň vykonával činnost zprostředkování nemovitostí, měla za to, že se jedná o případ neslučitelnosti ve smyslu čl. 5 odst. 3 zákona č. 39/89.

14 CCIAA tudíž rozhodla zapsat podnik Tecno*37 do hospodářského a správního rejstříku správců společenství vlastníků jednotek a zakázala mu vykonávat činnost zprostředkování nemovitostí.

15 Podnik Tecno*37 podal proti tomuto rozhodnutí žalobu k Tribunale amministrativo regionale per l’Emilia-Romagna (regionální správní soud pro Emilia-Romagna, Itálie), který ji zamítl z toho důvodu, že nemovitosti, které jsou spravovány v rámci činnosti správce společenství vlastníků, mohou být neoprávněně zvýhodňovány oproti jiným nemovitostem dostupným na trhu, což má dopady na nestrannost, kterou musí prokazovat realitní zprostředkovatel.

16 Podnik Tecno*37 podal proti uvedenému rozsudku odvolání ke Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), předkládajícímu soudu, přičemž zejména tvrdí, že zákaz společného výkonu dotčených činností je v rozporu s unijním právem.

17 Konkrétně podle něj dochází v důsledku abstraktního a obecného uplatňování ustanovení čl. 5 odst. 3 zákona č. 39/89 vždy ke konstatování neslučitelnosti činnosti zprostředkování nemovitostí s činností správce společenství vlastníků jednotek a je znemožněno jakékoli individuální posouzení rizika střetu zájmů, přičemž taková neslučitelnost je v rozporu s judikaturou Soudního dvora.

18 Předkládající soud nejprve připomíná, že dne 19. července 2018 zahájila Evropská komise proti Italské republice řízení o nesplnění povinnosti [INFR(2018)2175], jež se týkalo otázky souladu čl. 5 odst. 3 zákona č. 39/89 s unijním právem.

19 V uvedeném řízení Komise vytýkala Italské republice skutečnost, že několik ustanovení jejího vnitrostátního práva, včetně čl. 5 odst. 3 zákona č. 39/89, porušovalo čl. 25 odst. 1 směrnice 2006/123, čl. 59 odst. 3 směrnice 2005/36 a článek 49 SFEU, neboť tato vnitrostátní právní úprava stanovila absolutní neslučitelnost výkonu činnosti realitního zprostředkování s výkonem jakéhokoli veřejného či soukromého zaměstnání a jakoukoli jinou podnikatelskou nebo odbornou výdělečnou činností vykonávanou v postavení osoby samostatně výdělečně činné či podnikatele.

20 Tento soud uvádí, že italské orgány, jež uznaly, že účinky čl. 5 odst. 3 zákona č. 39/89 mohou být nepřiměřené, toto ustanovení několikrát změnily.

21 Uvedený soud poznamenává, že následně Komise dne 29. září 2022 řízení o nesplnění povinnosti ukončila, neboť v čl. 5 odst. 3 zákona č. 39/89 již nebyl nadále stanoven všeobecný zákaz společného vykonávání víceoborových činností.

22 V tomto ohledu se předkládající soud táže na důsledky takového ukončení z hlediska souladu čl. 5 odst. 3 zákona č. 39/89, ve znění vyplývajícím ze změn přijatých v návaznosti na řízení o nesplnění povinnosti, s unijním právem.

23 Tento soud má mimoto za to, že nestrannost realitního zprostředkovatele může být dotčena, vykonává-li současně činnost správce společenství vlastníků jednotek. Tento zprostředkovatel by totiž mohl být podle předkládajícího soudu veden k tomu, aby směroval případné nabyvatele k nemovitostem, jež spravuje, na úkor jiných srovnatelných nemovitostí, u nichž správu nevykonává.

24 Uvedený soud má dále za to, že čl. 5 odst. 3 zákona č. 39/89 má za cíl zajišťovat ochranu spotřebitelů, neboť toto ustanovení umožňuje, aby bylo zabráněno jakýmkoli střetům zájmů.

25 Pro účely vyřešení sporu, který byl tomuto soudu předložen, však přetrvávají pochybnosti o souladu omezení, která tato právní úprava stanoví, s unijním právem.

26 Za těchto okolností se Consiglio di Stato (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Musí být čl. 5 odst. 3 zákona č. 39/89, ve znění změn v návaznosti na řízení o nesplnění povinnosti č. 2018/2175, považován nyní za plně slučitelný s [unijním] právem, zejména s ohledem na skutečnost, že samotné řízení o nesplnění povinnosti bylo ukončeno?

2) Brání zásady a cíle čl. 59 odst. 3 směrnice [2005/36], čl. 25 odst. 1 směrnice [2006/123] a obecně článku 49 SFEU takové právní úpravě, jako je italská právní úprava uvedená v čl. 5 odst. 3 zákona [č. 39/89], která preventivně a obecně stanoví neslučitelnost činností zprostředkování nemovitostí a správce společenství vlastníků jednotek na základě pouhého společného vykonávání těchto dvou činností, a tedy bez nutnosti, aby obchodní komory prováděly jakoukoli následnou kontrolu vztahující se konkrétně k předmětu prováděných zprostředkování, aniž by to bylo odůvodněno na základě konkrétně určeného a prokázaného ‚naléhavého důvodu obecného zájmu' nebo v každém případě bez prokázání přiměřenosti stanovené obecné neslučitelnosti ve vztahu ke sledovanému cíli?

3) Může realitní makléř v každém případě vykonávat i činnost správce společenství vlastníků jednotek, pokud neusiluje [o poskytování služeb zprostředkování] při prodeji či koupi nemovitosti, kterou spravuje, neboť v takovém případě by docházelo ke střetu zájmů?"

K předběžným otázkám

K první otázce

27 Podle ustálené judikatury platí, že v rámci postupu spolupráce mezi vnitrostátními soudy a Soudním dvorem zavedeného článkem 267 SFEU přísluší Soudnímu dvoru poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z pohledu této logiky je na Soudním dvoru, aby případně přeformuloval otázky, které jsou mu položeny [rozsudek ze dne 16. května 2024, Toplofikacia Sofia (Pojem „bydliště žalovaného"), C-222/23, EU:C:2024:405, bod 63 a citovaná judikatura].

28 Za těchto podmínek je třeba přeformulovat první předběžnou otázku a mít za to, že podstatou této otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 258 SFEU vykládán v tom smyslu, že ukončení řízení o nesplnění povinnosti vedeného proti členskému státu ze strany Komise zakládá slučitelnost vnitrostátní právní úpravy, která byla předmětem uvedeného řízení, s unijním právem.

29 V tomto ohledu je třeba uvést, že podle ustálené judikatury Komise disponuje, pokud jde o to, zda zahájí řízení o nesplnění povinnosti či nikoli, diskreční pravomocí, kterou Soudní dvůr nemůže přezkoumávat [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. července 2020, Komise v. Rumunsko (Boj proti praní peněz), C-549/18, EU:C:2020:563, s. 49 a citovaná judikatura]. Komise jako strážkyně smluv má totiž jako jediná pravomoc rozhodnout o tom, zda je účelné zahájit řízení o nesplnění povinnosti. Jako jediná má rovněž pravomoc rozhodnout, zda je účelné pokračovat v postupu před zahájením soudního řízení zasláním odůvodněného stanoviska, stejně jako má možnost, nikoli však povinnost, předložit věc na konci tohoto postupu Soudnímu dvoru s návrhem, aby konstatoval domnělé nesplněné povinnosti (rozsudek ze dne 16. července 2015, Komise v. Bulharsko, C-145/14, EU:C:2015:502, bod 24 a citovaná judikatura).

30 Tatáž posuzovací pravomoc se tedy uplatní i na přijetí rozhodnutí o ukončení takového řízení Komisí.

31 Vzhledem k této diskreční posuzovací pravomoci nemůže být rozhodnutí o ukončení řízení o nesplnění povinnosti nebo o jeho pokračování rozhodující pro účely posouzení souladu dané vnitrostátní právní úpravy s unijním právem.

32 V tomto ohledu již Soudní dvůr rozhodl, že Komise nemá pravomoc s konečnou platností určit v rámci řízení o nesplnění povinnosti práva a povinnosti členského státu ani mu poskytnout záruky týkající se slučitelnosti určitého jednání s unijním právem (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. března 2003, Komise v. Německo, C-135/01, EU:C:2003:171, bod 24 a citovaná judikatura). Podle čl. 260 odst. 1 SFEU totiž může pouze Soudní dvůr rozhodnout o tom, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze Smluv.

33 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že článek 258 SFEU musí být vykládán v tom smyslu, že ukončení řízení o nesplnění povinnosti vedeného proti členskému státu ze strany Komise nezakládá slučitelnost vnitrostátní právní úpravy, která byla předmětem uvedeného řízení, s unijním právem.

Ke druhé a třetí otázce

34 Podstatou druhé a třetí otázky předkládajícího soudu, které je třeba zkoumat společně, je, zda článek 49 SFEU, čl. 25 odst. 1 směrnice 2006/123 a čl. 59 odst. 3 směrnice 2005/36 musí být vykládány v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která obecně stanoví neslučitelnost činnosti zprostředkování nemovitostí s činností správce společenství vlastníků jednotek.

K přípustnosti

35 V první řadě je třeba připomenout, pokud jde o otázky předkládajícího soudu, jež se týkají výkladu článku 49 SFEU, že ustanovení Smlouvy o FEU v oblasti svobody usazování se v zásadě nepoužijí na situaci, jejíž všechny prvky se omezují na území jednoho členského státu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. ledna 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, bod 50 a citovaná judikatura).

36 Soudní dvůr, na který se vnitrostátní soud obrátil v situaci, jejíž všechny prvky se omezují na území jednoho členského státu, nemůže bez jakéhokoli náznaku ze strany tohoto soudu považovat žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se ustanovení Smlouvy o FEU o základních svobodách za nezbytnou pro vyřešení sporu projednávaného uvedeným soudem. Konkrétní skutečnosti, na jejichž základě lze konstatovat vazbu mezi předmětem či okolnostmi sporu, jehož všechny prvky se nacházejí pouze uvnitř dotyčného členského státu, a článkem 49 SFEU, totiž musejí vyplývat z předkládacího rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. ledna 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, bod 52 a citovaná judikatura).

37 V situaci, jejíž všechny prvky se omezují na území jednoho členského státu, je tudíž na předkládajícím soudu, aby Soudnímu dvoru v souladu s tím, co vyžaduje článek 94 jednacího řádu Soudního dvora, sdělil, jakou souvislost, kvůli níž je požadovaný výklad v rámci řízení o předběžné otázce nezbytný pro vyřešení sporu, který před ním probíhá, má tento spor i přes

svoji čistě vnitrostátní povahu s ustanoveními unijního práva týkajícími se základních svobod (rozsudek ze dne 18. ledna 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, bod 53 a citovaná judikatura).

38 Jak přitom vyplývá ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, spor v původním řízení se vyznačuje tím, že se všechny jeho aspekty omezují na území Itálie. Mimoto předkládající soud neuvádí, v čem má jím projednávaný spor navzdory své čistě vnitrostátní povaze souvislost s článkem 49 SFEU, kvůli níž by byl požadovaný výklad v rámci řízení o předběžné otázce nezbytným pro vyřešení tohoto sporu.

39 Druhá a třetí otázka jsou proto nepřípustné v rozsahu, v němž se týkají výkladu článku 49 SFEU.

40 Ve druhé řadě, pokud jde o požadovaný výklad čl. 59 odst. 3 směrnice 2005/36, z uvedeného ustanovení vyplývá, že členské státy přezkoumají, zda požadavky, které v jejich právních systémech omezují mimo jiné výkon povolání na držitele konkrétní odborné kvalifikace, a to včetně používání profesních označení a odborných činností povolených v rámci takového označení, nejsou přímo ani nepřímo diskriminační na základě státní příslušnosti nebo bydliště, jsou opodstatněné naléhavými důvody obecného zájmu a jsou vhodné pro dosažení sledovaného cíle a nepřekračují rámec toho, co je pro dosažení daného cíle nezbytné.

41 V tomto ohledu je třeba rovněž uvést, že jak vyplývá z čl. 2 odst. 1 této směrnice, uvedená směrnice se vztahuje na každého státního příslušníka členského státu, který chce vykonávat regulované povolání, včetně svobodných povolání, v jiném členském státě, než ve kterém získal svou odbornou kvalifikaci.

42 Mimoto Soudní dvůr již judikoval, že z článků 1 a 4 uvedené směrnice vyplývá, že hlavním cílem vzájemného uznávání je umožnit tomu, kdo má odbornou kvalifikaci, která mu umožňuje přístup k regulovanému povolání v jeho domovském členském státě, přístup ke stejnému povolání, pro které získal kvalifikaci v domovském členském státě, a vykonávat je v hostitelském členském státě za stejných podmínek jako jeho státní příslušníci (rozsudek ze dne 8. července 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, bod 25 a citovaná judikatura).

43 V projednávané věci přitom není zpochybňováno, že se uvedená věc netýká uznání odborné kvalifikace získané v jiném členském státě než v Itálii.

44 Za těchto podmínek jsou druhá a třetí předběžná otázka rovněž nepřípustné v rozsahu, v němž se týkají výkladu čl. 59 odst. 3 směrnice 2005/36.

45 Ve třetí řadě je třeba uvést, že Irsko namítá, že třetí předběžná otázka je nepřípustná, neboť je jejím prostřednictvím žádáno, aby Soudní dvůr vydal poradní stanovisko na základě skutkových předpokladů, které neodpovídají sporu v původním řízení.

46 Irsko konkrétně tvrdí, že ačkoli se tato třetí otázka týká činnosti realitního makléře, spor v původním řízení se ve skutečnosti týká činnosti zprostředkovatele hypotečních úvěrů, což je rozdíl, který z předkládacího rozhodnutí nevyplývá.

47 Uvedený členský stát má navíc za to, že třetí otázka je založena na chybném předpokladu, že střet zájmů by nezbytně nastal, kdyby byl realitní makléř zapojen do koupě nebo prodeje nemovitosti, jejíž správu zajišťuje jakožto správce společenství vlastníků jednotek, a že tedy třetí otázka, tak jak je formulována, překračuje projednávaný rozsah sporu v původním řízení.

48 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora se na otázky týkající se výkladu unijního práva, položené vnitrostátním soudem v právním a skutkovém rámci, který tento soud vymezí na vlastní odpovědnost a jehož správnost nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat, vztahuje domněnka relevance. Odmítnutí žádosti podané vnitrostátním soudem je ze strany Soudního dvora možné mimo jiné pouze tehdy, je-li zjevné, že žádaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení nebo jestliže se jedná o hypotetický problém [rozsudek ze dne 8. května 2024, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (Sdružení soudců a státních zástupců), C-53/23, EU:C:2024:388, bod 21 a citovaná judikatura].

49 Mimoto je třeba uvést, že předkládající soud v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce výslovně odkazuje na souběžný výkon činnosti zprostředkování nemovitostí a činnosti správce společenství vlastníků jednotek, aniž zmiňuje činnost zprostředkovatele hypotečních úvěrů.

50 Pokud jde o úvahy týkající se nebezpečí střetu zájmů z důvodu souběhu činností zprostředkování nemovitostí a správce společenství vlastníků jednotek, je třeba mít za to, že se týkají merita předběžné otázky, a nikoli její přípustnosti (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 18. ledna 2024, Lietuvos notarų rūmai a další, C-128/21, EU:C:2024:49, bod 43).

51 Pokud jde o tvrzení Irska, podle nichž třetí otázka překračuje projednávaný rozsah sporu v původním řízení, je třeba uvést, že podle ustálené judikatury je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, které bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak relevanci otázek, které Soudnímu dvoru klade. Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu nebo platnosti normy unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout. Z toho vyplývá, že se na otázky položené vnitrostátními soudy vztahuje domněnka relevance. Soudní dvůr smí rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem odmítnout pouze tehdy, pokud je zjevné, že žádaný výklad nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, pokud se jedná o hypotetický problém nebo také pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na dané otázky (rozsudek ze dne 21. prosince 2023, Cofidis, C-340/22, EU:C:2023:1019, bod 18).

52 Mimoto v rámci postupu spolupráce s vnitrostátními soudy zavedeného článkem 267 SFEU Soudnímu dvoru přísluší poskytnout vnitrostátnímu soudu užitečnou odpověď, která mu umožní rozhodnout spor, jenž mu byl předložen. Z pohledu této logiky je na Soudním dvoru, aby případně přeformuloval otázky, které jsou mu položeny (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. ledna 2024, Direktor na Glavna direkcia „Nacionalna policia“ pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, bod 31 a citovaná judikatura).

53 S ohledem na výše uvedené nemohou argumenty Irska týkající se přípustnosti třetí otázky obstát.

54 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že druhou a třetí otázku je třeba považovat za nepřípustné výlučně v rozsahu, v němž se týkají výkladu článku 49 SFEU a čl. 59 odst. 3 směrnice 2005/36.

K věci samé

55 Nejprve je třeba určit, zda se čl. 25 odst. 1 směrnice 2006/123 použije na takovou čistě vnitrostátní situaci, jako je situace dotčená ve věci v původním řízení.

56 V tomto ohledu je třeba uvést, že podle prvního pododstavce uvedeného ustanovení mají členské státy zajistit, aby se na poskytovatele služeb nevztahovaly požadavky, které jim ukládají povinnost vykonávat výhradně danou konkrétní činnost nebo které omezují společné vykonávání různých činností nebo jejich vykonávání v rámci partnerství. Ve druhém pododstavci tohoto ustanovení je upřesněno, že na poskytovatele uvedené v písmenech a) a b) tohoto ustanovení se mohou takové požadavky vztahovat, jsou-li dodrženy podmínky stanovené v uvedených písmenech.

57 Je přitom třeba konstatovat, že čl. 25 odst. 1 směrnice 2006/123 neodkazuje na přeshraniční prvek a nestanoví žádnou podmínku týkající se existence takového prvku.

58 Jak totiž tvrdí v písemném vyjádření Komise, použití tohoto ustanovení nevyžaduje existenci mezinárodního prvku, neboť opatření, která obsahuje, poskytují společný základ pro usnadnění volného pohybu služeb s cílem zajistit jejich lepší kvalitu, ať již poskytovatel poskytuje služby výlučně na území svého členského státu nebo rovněž v jiných členských státech.

59 V tomto ohledu Soudní dvůr rozhodl, že směrnice 2006/123, jak vyplývá z jejího čl. 1 odst. 1 ve spojení s body 2 a 5 odůvodnění této směrnice, stanoví obecná ustanovení k odstranění překážek bránících poskytovatelům ve svobodě usazování v členských státech a překážek bránících volnému pohybu služeb mezi členskými státy za účelem přispění k vytvoření volného a konkurenceschopného vnitřního trhu. Úplné dokončení vnitřního trhu služeb přitom především vyžaduje odstranění překážek, jež brání poskytovatelům v tom, aby se usadili v členských státech bez ohledu na to, zda se jedná o jejich vlastní členský stát či o jiný členský stát, a mohou mít vliv na jejich schopnost poskytovat služby příjemcům, kteří se nacházejí v celé Unii (rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, body 104 a 105 a citovaná judikatura).

60 Za účelem dotvoření skutečného vnitřního trhu služeb se opírá přístup, který přijal unijní normotvůrce ve směrnici 2006/123, jak je uvedeno v bodě 7 jejího odůvodnění, o obecný právní rámec, který se skládá z kombinace různých opatření, jejichž cílem je zajistit vysoký stupeň právní integrace v rámci Unie. Nemá-li být ohrožen užitečný účinek zvláštního právního rámce, který chtěl unijní normotvůrce vytvořit přijetím směrnice 2006/123, je třeba připustit, že oblast působnosti této směrnice může případně sahat i nad rámec toho, co striktně vymezují ustanovení Smlouvy o FEU, jež se týkají svobody usazování a volného pohybu služeb (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, body 106 a 107 a citovaná judikatura).

61 Vzhledem k tomu, že se čl. 25 odst. 1 směrnice 2006/123 může použít na situaci, jejíž všechny relevantní prvky se nacházejí pouze uvnitř jednoho členského státu, je předkládajícímu soudu třeba poskytnout odpověď s ohledem na toto ustanovení.

62 Jak bylo uvedeno v bodě 56 tohoto rozsudku, podle prvního pododstavce uvedeného ustanovení mají členské státy zajistit, aby se na poskytovatele služeb nevztahovaly požadavky, které jim ukládají povinnost vykonávat výhradně danou konkrétní činnost nebo které omezují společné vykonávání různých činností nebo jejich vykonávání v rámci partnerství.

63 V článku 25 odst. 1 druhém pododstavci směrnice 2006/123 je nicméně upřesněno, že na poskytovatele uvedené v písmenech a) a b) tohoto ustanovení se mohou takové požadavky vztahovat, jsou-li v souladu s podmínkami, které jsou v něm stanoveny.

64 V projednávané věci, jak vyplývá z předkládacího rozhodnutí, je čl. 5 odst. 3 zákona č. 39/89 vykládán a uplatňován v tom smyslu, že zakazuje společné vykonávání činnosti zprostředkování nemovitostí s činností správce společenství vlastníků jednotek bez ohledu na to, zda se týkají téže nemovitosti, jsou-li vykonávány v rámci podnikatelské činnosti.

65 Z toho vyplývá, že čl. 5 odst. 3 zákona č. 39/89 stanovuje pro poskytovatele takové požadavky, jaké jsou stanoveny v čl. 25 odst. 1 prvním pododstavci směrnice 2006/123.

66 Je tedy třeba zkoumat, zda tyto požadavky mohou být v projednávané věci přípustné na základě čl. 25 odst. 1 druhého pododstavce písm. a) uvedené směrnice.

67 I když je v konečném důsledku na vnitrostátním soudu, který je jediný příslušný pro posouzení skutkových okolností a pro výklad vnitrostátního práva, aby určil, zda požadavky, jež jsou stanoveny ve vnitrostátní úpravě, splňují podmínky, jež jsou stanoveny v čl. 25 odst. 1 druhém pododstavci písm. a) směrnice 2006/123, Soudní dvůr má v rámci řízení o předběžné otázce pravomoc poskytnout předkládajícímu soudu vodítka na základě spisu ve věci v původním řízení, jakož i písemných a ústních vyjádření, jež mu byla předložena, která vnitrostátnímu soudu umožní rozhodnout spor, který mu byl předložen (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 2. března 2023, PrivatBank a další, C-78/21, EU:C:2023:137, bod 71 a citovaná judikatura).

68 V projednávané věci z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že v Itálii je zprostředkovatelská činnost regulovaným povoláním. V článku 25 odst. 1 druhém pododstavec písm. a) směrnice 2006/123 je přitom stanoveno, že požadavky týkající se regulovaných povolání jsou přípustné pouze tehdy, je-li to opodstatněné za účelem zaručení souladu s pravidly upravujícími profesní etiku a chování, jež se liší v závislosti na zvláštní povaze každé profese, a nezbytné pro zajištění jejich nezávislosti a nestrannosti.

69 Italská vláda se v tomto ohledu dovolávala cíle ochrany spotřebitelů a cíle zachování nezávislosti a nestrannosti realitních zprostředkovatelů, přičemž posledně uvedený cíl je spojen s předcházením střetům zájmů.

70 Italská vláda má za to, že bez takového zákazu souběhu činností, jako je zákaz dotčený ve věci v původním řízení, by existovalo riziko neodůvodněného zvýhodnění majitelů nemovitostí, jejichž správu v rámci společenství vlastníků jednotek a zprostředkování vykonává tatáž osoba. Podle uvedené vlády by totiž takový zprostředkovatel, jenž by tomuto zákazu nepodléhal, mohl směřovat případné nabyvatele k nemovitostem, jež sám spravuje.

71 Mimoto italská vláda tvrdí, že není možné přenést na obchodní, průmyslové, živnostenské a zemědělské komory povinnost ověřovat neexistenci střetu zájmů u každé transakce.

72 V tomto ohledu je třeba uvést, že článek 25 směrnice 2006/123, včetně podmínek, kterým podléhají požadavky, jež stanovuje, je součástí kapitoly V této směrnice, nadepsané „Kvalita služeb“. Soudní dvůr přitom judikoval, že tato kapitola obecně usiluje o ochranu zájmů spotřebitelů tím, že přispívá ke zkvalitnění služeb regulovaných povolání v rámci vnitřního trhu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. dubna 2011, Société fiduciaire nationale d’expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, bod 28).

73 Mimoto je tentýž cíl vyjádřen v bodě 101 odůvodnění uvedené směrnice, podle něhož je nezbytné a v zájmu příjemců, zejména spotřebitelů, zajistit, aby poskytovatelé mohli nabízet víceoborové služby a aby omezení v tomto ohledu byla limitována na to, co je nezbytné k zajištění nestrannosti, nezávislosti a bezúhonnosti regulovaných povolání.

74 K zaručení ochrany spotřebitele mohou členské státy přijmout opatření k zajištění nezávislosti a nestrannosti regulovaných povolání v souladu s čl. 25 odst. 1 druhým pododstavcem písm. a) směrnice 2006/123.

75 Vzhledem k tomu, že realitní zprostředkovatel musí vystupovat ve vztahu ke stranám transakce s nemovitostmi jakožto třetí osoba, lze v projednávané věci zákaz vykonávat společně činnosti zprostředkování nemovitostí a správce společenství vlastníků jednotek považovat za způsobilý k zaručení nezávislosti a nestrannosti dotčeného regulovaného povolání, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu.

76 Je však ještě třeba, aby takový obecný zákaz společného vykonávání činností zprostředkování nemovitostí a správce společenství vlastníků jednotek, jako je zákaz dotčený ve věci v původním řízení, nepřekračoval meze toho, co je k dosažení tohoto cíle nezbytné. V tomto ohledu je třeba zkoumat, zda by jiná, méně omezující opatření nemohla umožnit dosažení stejného výsledku.

77 V projednávané věci, jak zdůraznila Komise v písemném vyjádření, ač nelze vyloučit, že může nastat střet zájmů, zejména pokud se vykonávání činností zprostředkování nemovitostí a správce společenství vlastníků jednotek týká téže nemovitosti nebo obdobných nemovitostí, takové riziko nemusí nutně nastat za všech okolností, takže existenci takového střetu zájmů nelze předpokládat automaticky.

78 Dotčený zákaz ostatně podle všeho není jediným opatřením umožňujícím zaručit nezávislost a nestrannost regulovaného povolání realitního zprostředkovatele. Jak totiž uvedl generální advokát v bodě 66 svého stanoviska a jak uvádějí Komise i podnik Tecno*37 v písemných vyjádřeních, opatření, která méně zasahují do volného pohybu služeb než všeobecný zákaz společného vykonávání obou činností, jako je zákaz společného vykonávání činností zúžený na případ, v němž by byla dotčena tatáž nemovitost, nebo zvláštní povinnosti týkající se transparentnosti a informování o tomto společném vykonávání činností, jež by doplňovaly kontroly příslušných profesních komor, jež by byly prováděny následně, mohou umožnit zaručit tuto nezávislost a nestrannost.

79 V neposlední řadě co se týče praktických obtíží, jichž se dovolává italská vláda a jež by podle ní vznikaly při uplatnění jiných možných opatření, než je všeobecný zákaz společného vykonávání činností zprostředkování nemovitostí a správce společenství vlastníků jednotek, a zejména nemožnosti ověřit neexistenci střetu zájmů u každé transakce při případném výkonu těchto činností pro tutéž nemovitost, je třeba konstatovat, že takové obtíže nejsou nepřekonatelné. Jak totiž zdůraznil generální advokát v bodě 65 svého stanoviska, smlouvy o koupi mohou například obsahovat výslovná prohlášení, že realitní makléř není současně i správcem společenství vlastníků jednotek, do kterého náleží nemovitost, jež je předmětem koupě.

80 Soudní dvůr každopádně rozhodl, že takové praktické obtíže nemohou ospravedlňovat nesplnění povinností vyplývajících z unijního práva [v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. února 2020, Komise v. Belgie (Účetní), C-384/18, EU:C:2020:124, bod 58].

81 V důsledku toho a s výhradou ověření, která musí provést předkládající soud, podle všeho takový obecný zákaz souběhu činností zprostředkování nemovitostí a správce společenství vlastníků jednotek, jako je zákaz dotčený ve věci v původním řízení, překračuje meze toho, co je nezbytné a přiměřené k dosažení cíle, který uvedený zákaz sleduje.

82 Za těchto podmínek je třeba na druhou a třetí otázku odpovědět tak, že čl. 25 odst. 1 směrnice 2006/123 musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která obecně stanoví neslučitelnost společného vykonávání činnosti zprostředkování nemovitostí a činnosti správce společenství vlastníků jednotek.

K nákladům řízení

83 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

1) Článek 258 SFEU

musí být vykládán v tom smyslu, že

ukončení řízení o nesplnění povinnosti vedeného proti členskému státu ze strany Evropské komise nezakládá slučitelnost vnitrostátní právní úpravy, která byla předmětem uvedeného řízení, s unijním právem.

2) Článek 25 odst. 1 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu

musí být vykládán v tom smyslu, že

brání vnitrostátní právní úpravě, která obecně stanoví neslučitelnost společného vykonávání činnosti zprostředkování nemovitostí a činnosti správce společenství vlastníků jednotek.

Podpisy.