Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (prvo vijeće)

4. listopada 2024.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Slobodno pružanje usluga – Direktiva 2006/123/EZ – Članak 25. stavak 1. – Ograničenja multidisciplinarnih djelatnosti – Regulirana profesija – Nacionalni propis kojim se općenito predviđa nespojivost zajedničkog obavljanja djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina i djelatnosti upravljanja stambenim zgradama – Zahtjevi neovisnosti i nepristranosti – Proporcionalnost ograničenja – Posljedice obustavljanja postupka zbog povrede obveze koji je Europska komisija pokrenula protiv države članice”

U predmetu C-242/23,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija), odlukom od 11. travnja 2023., koju je Sud zaprimio 18. travnja 2023., u postupku

Tecno*37

protiv

Ministero dello Sviluppo economico,

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna,

uz sudjelovanje:

FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D’Affari,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev, predsjednik vijeća, L. Bay Larsen (izvjestitelj), potpredsjednik Suda, T. von Danwitz, A. Kumin i I. Ziemele, suci,

nezavisni odvjetnik: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajnik: C. Di Bella, administrator,

uzimajući u obzir pisani dio postupka i nakon rasprave održane 9. travnja 2024.,

* Jezik postupka: talijanski

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

– 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 talijansku vladu, G. Palmieri, u svojstvu agenta, uz asistenciju F. Varronea, *avvocato dello Stato*,

– za češku vladu, M. Smolek, T. Suchá i J. Vláčil, u svojstvu agenata,

– za Irsku, M. Browne, *Chief State Solicitor*, A. Joyce i M. Tierney, u svojstvu agenata, uz asistenciju I. Boylea Harpera, *BL*,

– za francusku vladu, R. Bénard i M. Guiresse, u svojstvu agenata,

– za Europsku komisiju, L. Armati, M. Mataija i P. A. Messina, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisnog odvjetnika na raspravi održanoj 13. lipnja 2024.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 49. UFEU-a, članka 25. stavka 1. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu (SL 2006., L 376, str. 36.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 13., svezak 47., str. 160.) i članka 59. stavka 3. Direktive 2005/36/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 7. rujna 2005. o priznavanju stručnih kvalifikacija (SL 2005., L 255, str. 22.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 5., svezak 1., str. 125. i ispravak SL 2014., L 305, str. 115.), kako je izmijenjena Direktivom 2013/55/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 20. studenoga 2013. (SL 2013., L 354, str. 132. i ispravak SL 2018., L 56, str. 66.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2005/36).

2 Taj je zahtjev upućen u okviru spora između društva Tecno*37, sa sjedištem u Italiji, s jedne strane, i Ministera dello Sviluppo Economico (Ministarstvo gospodarskog razvoja, Italija) i Camere di Commercio, Industria, Artigianato e Agricoltura di Bologna (Gospodarska, industrijska, obrtnička i poljoprivredna komora u Bologni, Italija; u daljnjem tekstu: CCIAA), s druge strane, povodom opće zabrane tom društvu da istodobno obavlja djelatnost posrednika za nekretnine i djelatnost upravitelja stambenih zgrada.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2005/36

3 Člankom 1. prvim stavkom Direktive 2005/36 određuje se:

„Ovom se Direktivom utvrđuju pravila za pristup i obavljanje profesije, na temelju kojih države članice koje pristup reguliranim profesijama i njihovo obavljanje na svom državnom području uvjetuju posjedovanjem određenih stručnih kvalifikacija […] priznaju stručne kvalifikacije stečene u drugim državama članicama […], koje nositelju omogućuju obavljanje iste profesije kao u matičnoj državi članici.”

4 U članku 2. stavku 1. prvom podstavku te direktive navodi se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na sve državljane država članica koji žele obavljati reguliranu profesiju, uključujući i slobodne profesije, u državi članici različitoj od one u kojoj su stekli svoje stručne kvalifikacije, bilo u svojstvu samozaposlene ili zaposlene osobe.”

5 Člankom 4. navedene direktive, naslovljenim „Učinci priznavanja”, u stavku 1. predviđa se:

„Priznavanjem stručnih kvalifikacija država članica domaćin omogućava korisnicima pristup profesiji za koju su osposobljeni u matičnoj državi članici kao i obavljanje te profesije pod jednakim uvjetima koji vrijede za njezine državljane.”

6 Člankom 59. stavkom 3. te direktive određuje se:

„Države članice provjeravaju jesu li zahtjevi na temelju njihovog pravnog sustava koji ograničavaju pristup profesiji ili obavljanje profesije nositeljima određene stručne kvalifikacije, uključujući korištenje profesionalnih naziva i profesionalne djelatnosti dopuštene u okviru takvog naziva, koji se u ovom članku nazivaju ‚zahtjevima’, u skladu sa sljedećim načelima:

(a) zahtjevi ne smiju biti ni neposredno niti posredno diskriminacijski na temelju nacionalnosti ili boravišta;

(b) zahtjevi moraju biti opravdani prevladavajućim razlozima općeg interesa;

(c) zahtjevi moraju biti prikladni za osiguravanje postizanja zadanog cilja i ne smiju prelaziti ono što je potrebno za postizanje tog cilja.”

Direktiva 2006/123

7 U uvodnim izjavama 2., 5., 7. i 101. Direktive 2006/123 navodi se:

„(2) Konkurentno tržište usluga ima ključnu važnost za promicanje gospodarskog rasta i stvaranje novih radnih mjesta u Europskoj uniji. […] Slobodno tržište koje prisiljava države članice da uklone ograničenja prekograničnom pružanju usluga, uz istodobno povećanje transparentnosti i bolju informiranost potrošača, osiguralo bi širi izbor za potrošače i bolje usluge uz niže cijene.

[…]

(5) Potrebno je, dakle, ukloniti zapreke slobodnom poslovnom nastanu za pružatelje usluga u državama članicama i zapreke slobodnom kretanju usluga između država članica, a primateljima i pružateljima usluga zajamčiti pravnu izvjesnost koja je nužna za stvarno uživanje ovih dviju temeljnih sloboda iz Ugovora. Budući da zapreke na unutarnjem tržištu usluga pogađaju gospodarske subjekte koji žele imati poslovni nastan u drugoj državi članici, kao i one koji pružaju usluge u drugoj državi članici u kojoj nemaju poslovni nastan, tim je pružateljima potrebno omogućiti da razviju svoje uslužne djelatnosti u okviru unutarnjeg tržišta uspostavom poslovnog nastana u državi članici ili koristeći slobodno kretanje usluga. Pružateljima se mora omogućiti odabir između ovih dviju sloboda ovisno o njihovoj strategiji rasta u svakoj državi članici.

[…]

(7) Ova Direktiva uspostavlja opći pravni okvir za veliki niz usluga uzimajući u obzir različita obilježja svake djelatnosti ili struke i njihov sustav uređenja. […]

[…]

(101) Nužno je i u interesu je primatelja, a posebno potrošača, da se pružateljima osigura mogućnost ponude multidisciplinarnih usluga te da se ograničenja u tom pogledu ograniče na ono što je nužno da bi se osigurala nepristranost, neovisnost i integritet reguliranih struka. […]”

8 Člankom 1. te direktive, naslovljenim „Predmet”, u stavku 1. predviđa se:

„Ovom Direktivom određuju se opće odredbe kojima se pružateljima usluga olakšava ostvarivanje slobode poslovnog nastana te slobodno kretanje usluga uz istodobno održavanje visokog stupnja kvalitete tih usluga.”

9 Člankom 25. te direktive, naslovljenim „Multidisciplinarne djelatnosti”, u stavku 1. određuje se:

„Države članice osiguravaju da pružatelji ne podliježu zahtjevima koji ih obvezuju da obavljaju isključivo određenu, specifičnu djelatnost ili koji ograničavaju zajedničko ili partnersko izvođenje različitih djelatnosti.

Međutim, takvim zahtjevima mogu podlijegati sljedeći pružatelji usluga:

(a) regulirane struke, ako su ti zahtjevi opravdani da bi se zajamčila usklađenost s propisima koji uređuju profesionalnu etiku i ponašanje, a razlikuju se s obzirom na specifičnu prirodu svake struke, te ako su ti zahtjevi potrebni da bi se osigurala njihova neovisnost i nepristranost;

(b) pružatelji usluga na području certificiranja, akreditacije, tehničkog nadzora, testiranja ili pokusa, ako su ti zahtjevi potrebni za osiguranje njihove neovisnosti i nepristranosti.”

Talijansko pravo

10 Članak 5. stavci 3. i 3.*bis* leggea n. 39 – Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore (Zakon br. 39 o izmjeni i dopuni Zakona br. 253 od 21. ožujka 1958. kojim se uređuje djelatnost posredovanja) od 3. veljače 1989. (GURI br. 33 od 9. veljače 1989.) (u daljnjem tekstu: Zakon br. 39/89), glasi kako slijedi:

„3. Obavljanje djelatnosti posredovanja nespojivo je s obavljanjem poduzetničkih djelatnosti proizvodnje, prodaje, zastupništva ili promidžbe robe koja pripada istom sektoru proizvoda u pogledu kojeg se obavlja djelatnost posredovanja, odnosno sa svojstvom zaposlenika takvog poduzetnika, kao i s djelatnošću koja se obavlja u svojstvu zaposlenika javnog subjekta ili zaposlenika odnosno suradnika poduzeća koja obavljaju financijske usluge iz članka 4. Decreta legislativo 26 marzo 2010, n. 59 [Zakonodavna uredba br. 59 od 26. ožujka 2010.] ili s obavljanjem intelektualnih profesija koje pripadaju istom sektoru proizvoda u pogledu kojeg se obavlja djelatnost posredovanja i, u svakom slučaju, u situacijama u kojima postoji sukob interesa.

3.a Iznimno od odredbi stavka 3., obavljanje djelatnosti posrednika za nekretnine spojivo je s obavljanjem djelatnosti zaposlenika ili suradnika poduzeća koja obavljaju djelatnost kreditnog posredovanja, koja je uređena člankom 128.*sexies* i sljedećim člancima pročišćenog teksta zakonâ u području bankarstva i kreditiranja, u smislu Zakonodavne uredbe br. 385 od 1. rujna 1993. Na obavljanje djelatnosti kreditnog posredovanja i dalje se primjenjuju relevantni propisi u tom području i odgovarajuće provjere.”

Glavni postupak i prethodna pitanja

11 Tecno*37 poduzeće je s jednim članom koje istodobno obavlja djelatnosti upravljanja stambenim zgradama i posredovanja u prometu nekretnina kao posrednik za nekretnine.

12 Ministarstvo gospodarskog razvoja zatražilo je 17. ožujka 2020., na temelju zaprimljene prijave, od CCIAA-e da provede provjere o postojanju moguće nespojivosti ili mogućeg sukoba interesa zbog činjenice da društvo Tecno*37 istodobno obavlja djelatnosti posrednika za nekretnine i upravitelja stambenih zgrada.

13 Nakon što je utvrdila da je društvo Tecno*37 od 1. siječnja 1988. u okviru poduzetničke djelatnosti bilo zaduženo za upravljanje stambenim zgradama te da je od 1. srpnja 1988. istodobno obavljalo djelatnost posredovanja u prometu nekretnina, CCIAA je smatrala da je riječ o situaciji nespojivosti u smislu članka 5. stavka 3. Zakona br. 39/89.

14 Slijedom toga, CCIAA je odlučila društvo Tecno*37 upisati u Repertorio economico amministrativo (Gospodarsko-upravni registar) upraviteljâ stambenih zgrada te mu je zabranila nastavak obavljanja djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina.

15 Društvo Tecno*37 podnijelo je protiv te odluke tužbu Tribunaleu Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna (Okružni upravni sud za Emiliju Romagnu, Italija), koji ju je odbio uz obrazloženje da bi se s nekretninama kojima se upravlja u okviru djelatnosti upravitelja stambenih zgrada moglo neopravdano postupati povoljnije nego s drugim raspoloživim nekretninama na tržištu, što bi utjecalo na nepristranost koja mora biti svojstvena posredniku za nekretnine.

16 Društvo Tecno*37 podnijelo je protiv te presude žalbu Consigliju di Stato (Državno vijeće, Italija), odnosno sudu koji je uputio zahtjev, u kojoj je osobito tvrdilo da zabrana istodobnog obavljanja djelatnosti o kojima je riječ predstavlja povredu prava Unije.

17 Konkretno, članak 5. stavak 3. Zakona br. 39/89 primjenjuje se apstraktno i općenito, zbog čega se uvijek utvrđuje nespojivost djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina i djelatnosti upravljanja stambenim zgradama te sprečava bilo kakva ocjena rizika od sukoba interesa u svakom slučaju zasebno, pri čemu je takva nespojivost protivna sudskoj praksi Suda.

18 Sud koji je uputio zahtjev najprije ističe da je Europska komisija protiv Talijanske Republike 19. srpnja 2018. pokrenula postupak zbog povrede obveze (INFR(2018)2175) u pogledu pitanja usklađenosti članka 5. stavka 3. Zakona br. 39/89 s pravom Unije.

19 Komisija je u tom postupku Talijanskoj Republici prigovorila da je nekoliko odredbi njezina nacionalnog prava, među kojima je članak 5. stavak 3. Zakona br. 39/89, protivno članku 25. stavku 1. Direktive 2006/123, članku 59. stavku 3. Direktive 2005/36 i članku 49. UFEU-a, s obzirom na to da se tom nacionalnom odredbom predviđala potpuna nespojivost, s jedne strane, obavljanja djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina i, s druge strane, svakog zaposlenja u javnom ili privatnom sektoru i bilo koje druge poduzetničke ili profesionalne djelatnosti koju obavlja samozaposlena osoba ili poduzetnik.

20 Taj sud navodi da su talijanska tijela priznala da članak 5. stavak 3. Zakona br. 39/89 može imati neproporcionalne učinke te su u nekoliko navrata izmijenila tu odredbu.

21 Navedeni sud zatim ističe da je Komisija postupak zbog povrede obveze obustavila 29. rujna 2022., s obzirom na to da se člankom 5. stavkom 3. Zakona br. 39/89 više nije predviđala apsolutna zabrana istodobnog obavljanja multidisciplinarnih djelatnosti.

22 U tom pogledu, sud koji je uputio zahtjev pita koje su posljedice takve obustave za usklađenost s pravom Unije članka 5. stavka 3. Zakona br. 39/89, u njegovoj verziji koja proizlazi iz izmjene donesene nakon postupka zbog povrede obveze.

23 Osim toga, s jedne strane, taj sud smatra da bi, ako posrednik za nekretnine istodobno obavlja djelatnost upravitelja stambenih zgrada, to moglo utjecati na njegovu nepristranost. Naime, taj posrednik mogao bi biti sklon usmjeravati potencijalne kupce na nekretnine čiji je upravitelj, na štetu drugih, usporedivih nekretnina kojima ne upravlja.

24 S druge strane, navedeni sud smatra da je cilj članka 5. stavka 3. Zakona br. 39/89 zajamčiti zaštitu potrošača, s obzirom na to da je na temelju te odredbe moguće izbjeći sukobe interesa.

25 Za potrebe rješavanja spora koji se vodi pred tim sudom ipak i dalje postoji dvojba u pogledu usklađenosti ograničenja predviđenih tom odredbom s pravom Unije.

26 U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Treba li smatrati da je članak 5. stavak 3. Leggea br. 39/89, kako je izmijenjen nakon postupka zbog povrede obveze br. 2018/2175, trenutačno u potpunosti u skladu s pravom [Unije] osobito s obzirom na to da je obustavljen sâm postupak zbog povede obveze?

2. Protivi li se načelima i ciljevima članka 59. stavka 3. Direktive [2005/36] te članka 25. stavka 1. Direktive [2006/123] i, općenitije, članka 49. UFEU-a propis, poput onog talijanskog iz članka 5. stavka 3. Zakona [br. 39/89], kojim se preventivno i općenito utvrđuje nespojivost djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina i djelatnosti upravitelja stambenih zgrada samo zato što se te dvije djelatnosti obavljaju zajedno, a da pritom, stoga, ne postoji potreba da gospodarske komore provedu bilo kakvu naknadnu provjeru koja se konkretno odnosi na predmet obavljenog posredovanja i da to nije opravdano ‚važnim razlozima u općem interesu' koji su posebno određeni i dokazani ili, u svakom slučaju, a da nije dokazana proporcionalnost utvrđene opće nespojivosti s ciljem koji se nastoji postići?

3. Može li posrednik za nekretnine u svakom slučaju obavljati i djelatnost upravitelja stambenih zgrada osim u slučaju kad nastoji ostvariti prodaju ili kupnju objekta kojim upravlja, s obzirom na to da bi tada postojao sukob interesa?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

27 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljene u članku 267. UFEU-a, na Sudu je da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu Sud mora, ako je to potrebno, preoblikovati pitanja koja su mu postavljena (presuda od 16. svibnja 2024., Toplofikacija Sofija (Pojam domicila tuženika), C-222/23, EU:C:2024:405, t. 63. i navedena sudska praksa).

28 U tim okolnostima valja preoblikovati prvo prethodno pitanje i smatrati da sud koji je uputio zahtjev njime u biti pita treba li članak 258. UFEU-a tumačiti na način da Komisijino obustavljanje postupka zbog povrede obveze protiv države članice dovodi do toga da je nacionalni propis na koji se odnosio taj postupak u skladu s pravom Unije.

29 U tom pogledu valja istaknuti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, Komisija donošenjem odluke o pokretanju postupka za utvrđivanje povrede obveze izvršava svoju diskrecijsku ovlast nad kojom Sud ne može izvršavati sudski nadzor (vidjeti u tom smislu presudu od 16. srpnja 2020., Komisija/Rumunjska (Borba protiv pranja novca), C-549/18, EU:C:2020:563, t. 49. i navedenu sudsku praksu). Naime, samo je Komisija, s obzirom na svoju ulogu čuvarice Ugovora, nadležna odlučivati je li svrsishodno pokrenuti postupak za utvrđivanje povrede obveze. Također je samo ona nadležna odlučivati je li svrsishodno nastaviti s predsudskim postupkom slanjem

obrazloženog mišljenja te je ovlaštena, ali ne i obvezna, nakon završetka tog postupka pokrenuti postupak pred Sudom radi utvrđivanja navodne povrede obveze (presuda od 16. srpnja 2015., Komisija/Bugarska, C-145/14, EU:C:2015:502, t. 24. i navedena sudska praksa).

30 Stoga Komisija ima istu diskrecijsku ovlast kad donosi odluku o obustavi takvog postupka.

31 Uzimajući u obzir tu diskrecijsku ovlast, odluka o nastavku ili obustavi postupka zbog povrede obveze ne može biti odlučujuća za potrebe ocjene usklađenosti nacionalnog propisa s pravom Unije.

32 Sud je u tom pogledu već presudio da Komisija nema ovlasti da u okviru postupka zbog povrede obveze konačno odredi prava i obveze države članice ili da joj pruži jamstva u pogledu usklađenosti određenog postupanja s pravom Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 20. ožujka 2003., Komisija/Njemačka, C-135/01, EU:C:2003:171, t. 24. i navedenu sudsku praksu). Naime, na temelju članka 260. stavka 1. UFEU-a, samo je Sud nadležan ustanoviti da država članica nije ispunila neku od obveza na temelju Ugovorâ.

33 S obzirom na prethodno navedena razmatranja, na prvo pitanje treba odgovoriti tako da članak 258. UFEU-a treba tumačiti na način da Komisijino obustavljanje postupka zbog povrede obveze protiv države članice ne dovodi do toga da je nacionalni propis na koji se odnosio taj postupak u skladu s pravom Unije.

Drugo i treće pitanje

34 Drugim i trećim pitanjem, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 49. UFEU-a, članak 25. stavak 1. Direktive 2006/123 i članak 59. stavak 3. Direktive 2005/36 tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis kojim se općenito predviđa nespojivost djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina i djelatnosti upravljanja stambenim zgradama.

Dopuštenost

35 Kao prvo, kad je riječ o pitanjima suda koji je uputio zahtjev koja se odnose na tumačenje članka 49. UFEU-a, valja podsjetiti na to da se odredbe UFEU-a u području slobode poslovnog nastana u pravilu ne primjenjuju u situaciji u kojoj se svi elementi ograničavaju na unutarnja pitanja jedne države članice (vidjeti u tom smislu presudu od 18. siječnja 2022., Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, t. 50. i navedenu sudsku praksu).

36 Stoga Sud, kojem se nacionalni sud obratio u kontekstu situacije čiji su svi elementi ograničeni na unutarnja pitanja jedne države članice, ne može, ako taj sud nije pružio nikakve naznake u tom smislu, utvrditi da je zahtjev za prethodno tumačenje odredbi UFEU-a o temeljnim slobodama nužan za rješavanje spora koji se pred njim vodi. Naime, konkretni elementi koji omogućuju utvrđenje veze između predmeta odnosno okolnosti spora čiji su svi elementi ograničeni unutar dotične države članice i članka 49. UFEU-a moraju proizlaziti iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku (vidjeti u tom smislu presudu od 18. siječnja 2022., Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, t. 52. i navedenu sudsku praksu).

37 Slijedom toga, u situaciji u kojoj se svi elementi ograničavaju na unutarnja pitanja jedne države članice, sud koji je uputio zahtjev treba, u skladu sa zahtjevima iz članka 94. Poslovnika Suda, navesti Sudu po čemu je, unatoč svojoj potpuno unutarnjoj prirodi, spor koji se pred njim vodi povezan s odredbama prava Unije o temeljnim slobodama i prema tome čini zatraženo prethodno tumačenje potrebnim za rješavanje tog spora (presuda od 18. siječnja 2022., Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, t. 53. i navedena sudska praksa).

38 Kao što to proizlazi iz spisa kojim raspolaže Sud, glavni postupak obilježavaju elementi koji su svi ograničeni na unutarnja pitanja Italije. Osim toga, sud koji je uputio zahtjev ne navodi po čemu je, unatoč potpuno unutarnjoj prirodi, spor koji se pred njim vodi povezan s člankom 49. UFEU-a i prema tome čini zatraženo prethodno tumačenje potrebnim za rješavanje tog spora.

39 Stoga je drugo i treće pitanje nedopušteno u dijelu u kojem se odnose na tumačenje članka 49. UFEU-a.

40 Kao drugo, kad je riječ o zatraženom tumačenju članka 59. stavka 3. Direktive 2005/36, iz te odredbe proizlazi da države članice provjeravaju jesu li zahtjevi na temelju njihovog pravnog sustava koji ograničavaju osobito obavljanje profesije [na nositelje] određene stručne kvalifikacije, uključujući korištenje profesionalnih naziva i profesionalne djelatnosti dopuštene u okviru takvog naziva, neposredno ili posredno diskriminacijski na temelju nacionalnosti ili boravišta, opravdani važnim razlozima u općem interesu i prikladni za osiguravanje postizanja zadanog cilja te prekoračuju li ono što je nužno za postizanje tog cilja.

41 U tom pogledu također treba istaknuti da, kao što to proizlazi iz članka 2. stavka 1. te direktive, ona se primjenjuje na sve državljane država članica koji žele obavljati reguliranu profesiju, uključujući i slobodne profesije, u državi članici različitoj od one u kojoj su stekli svoje stručne kvalifikacije.

42 Usto, Sud je već presudio da iz članaka 1. i 4. navedene direktive proizlazi da je osnovni cilj međusobnog priznavanja da se nositelju stručne kvalifikacije koja mu daje pristup reguliranoj profesiji u njegovoj matičnoj državi članici omogući da u državi članici domaćinu pristupi istoj profesiji za koju je osposobljen u matičnoj državi članici kao i da obavlja tu profesiju pod jednakim uvjetima koji vrijede za njezine državljane (presuda od 8. srpnja 2021., Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, t. 25. i navedena sudska praksa).

43 Međutim, u ovom slučaju nije sporno da se ovaj predmet ne odnosi na priznavanje stručne kvalifikacije stečene u državi članici različitoj od Italije.

44 U tim okolnostima drugo i treće prethodno pitanje također je nedopušteno u dijelu u kojem se odnose na tumačenje članka 59. stavka 3. Direktive 2005/36.

45 Kao treće, valja istaknuti da Irska ističe nedopuštenost trećeg pitanja jer se njime od Suda nastoji dobiti savjetodavno mišljenje na temelju činjeničnih pretpostavki koje ne odgovaraju glavnom postupku.

46 Konkretno, Irska tvrdi da se, iako se to treće pitanje odnosi na djelatnost posrednika za nekretnine, glavni postupak zapravo odnosi na djelatnost agenta nekretninama, a ta razlika ne proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku.

47 Nadalje, ta država članica smatra da se treće pitanje temelji na pogrešnoj pretpostavci da nužno dolazi do sukoba interesa ako agent za nekretnine sudjeluje u kupnji ili prodaji nekretnine kojom upravlja kao upravitelj stambenih zgrada i da stoga trenutačni tekst trećeg pitanja nadilazi doseg spora u glavnom postupku.

48 U tom pogledu valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, pitanja o tumačenju prava Unije koja nacionalni sud uputi u pravnom i činjeničnom okviru koji utvrđuje pod vlastitom odgovornošću, i čiju točnost Sud nije dužan provjeravati, uživaju presumpciju relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o zahtjevu za prethodnu odluku koji je uputio nacionalni sud samo ako je, među ostalim, očito da zatraženo tumačenje prava Unije nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku ili ako je problem hipotetski (presuda od 8. svibnja 2024., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (Udruge sudaca), C-53/23, EU:C:2024:388, t. 21. i navedena sudska praksa).

49 Uostalom, valja istaknuti da sud koji je uputio zahtjev u zahtjevu za prethodnu odluku izričito upućuje na istodobno obavljanje djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina i djelatnosti upravljanja stambenim zgradama a da pritom ne navodi djelatnost agenta nekretninama.

50 Kad je riječ o razmatranjima koja se odnose na rizik od sukoba interesa zbog istodobnog obavljanja djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina i djelatnosti upravljanja stambenim zgradama, treba smatrati da se ona odnose na meritum prethodnog pitanja, a ne na njegovu dopuštenost (vidjeti u tom smislu presudu od 18. siječnja 2024., Lietuvos notarų rūmai i dr., C-128/21, EU:C:2024:49, t. 43.).

51 Kad je riječ o tvrdnjama Irske prema kojima treće pitanje nadilazi doseg spora u glavnom postupku, valja istaknuti da iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je isključivo na nacionalnom sudu pred kojim se vodi postupak i koji mora preuzeti odgovornost za sudsku odluku koja će biti donesena da, uzimajući u obzir posebnosti predmeta, ocijeni kako potrebu za prethodnom odlukom radi donošenja svoje presude tako i relevantnost pitanja koja postavlja Sudu. Posljedično, s obzirom na to da se postavljena pitanja odnose na tumačenje ili valjanost pravnog pravila Unije, Sud je u načelu dužan odlučiti. Iz navedenog proizlazi da pitanja koja postave nacionalni sudovi uživaju pretpostavku relevantnosti. Sud može odbiti odlučivati o prethodnom pitanju koje je uputio nacionalni sud samo ako je očito da zatraženo tumačenje nema nikakve veze s činjeničnim stanjem ili predmetom spora u glavnom postupku, ako je problem hipotetski ili ako Sud ne raspolaže činjeničnim i pravnim elementima potrebnima da bi mogao dati koristan odgovor na upućena pitanja (presuda od 21. prosinca 2023., Cofidis, C-340/22, EU:C:2023:1019, t. 18.).

52 Osim toga, u okviru postupka suradnje između nacionalnih sudova i Suda uspostavljene člankom 267. UFEU-a, na Sudu je da nacionalnom sudu pruži koristan odgovor koji će mu omogućiti da riješi spor koji se pred njim vodi. U tom smislu Sud mora, ako je to potrebno, preoblikovati pitanja koja su mu postavljena (vidjeti u tom smislu presudu od 30. siječnja 2024., Direktor na Glavna direkcija „Nacionalna policija” pri MVR – Sofija, C-118/22, EU:C:2024:97, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

53 S obzirom na prethodno navedeno, ne mogu se prihvatiti argumenti Irske u pogledu nedopuštenosti trećeg pitanja.

54 Iz svih prethodno navedenih razmatranja proizlazi da treba smatrati da je drugo i treće prethodno pitanje nedopušteno samo u dijelu u kojem se odnose na tumačenje članka 49. UFEU-a i članka 59. stavka 3. Direktive 2005/36.

Meritum

55 Najprije valja utvrditi primjenjuje li se članak 25. stavak 1. Direktive 2006/123 u potpuno unutarnjoj situaciji kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku.

56 U tom pogledu valja istaknuti da, u skladu s prvim podstavkom te odredbe, države članice osiguravaju da pružatelji ne podliježu zahtjevima koji ih obvezuju da obavljaju isključivo određenu, specifičnu djelatnost ili koji ograničavaju zajedničko ili partnersko izvođenje različitih djelatnosti. U drugom podstavku te odredbe pojašnjava se da pružatelji usluga iz njezinih točaka (a) i (b) mogu podlijegati takvim zahtjevima, uz poštovanje uvjeta koji su propisani u tim točkama.

57 Međutim, valja utvrditi da se u članku 25. stavku 1. Direktive 2006/123 ne upućuje na prekogranični element niti se navodi ijedan uvjet koji se odnosi na postojanje takvog elementa.

58 Naime, kao što je to Komisija navela u svojim pisanim očitovanjima, primjena te odredbe ne zahtijeva postojanje prekograničnog elementa, s obzirom na to da mjere koje ona podrazumijeva pružaju zajedničku osnovu za omogućavanje slobodnog kretanja usluga kako bi se zajamčila bolja kvaliteta tih usluga, neovisno o tome pruža li pružatelj svoje usluge isključivo na državnom području države članice u kojoj ima sjedište ili i u drugim državama članicama.

59 U tom je pogledu Sud presudio da, kao što to proizlazi iz članka 1. stavka 1. Direktive 2006/123, u vezi s njezinim uvodnim izjavama 2. i 5., u toj se direktivi utvrđuju opće odredbe koje imaju za cilj ukloniti ograničenja slobode poslovnog nastana pružatelja usluga u državama članicama i slobodnog kretanja usluga među njima, kako bi se pridonijelo stvaranju slobodnog i konkurentnog unutarnjeg tržišta. Potpuno ostvarivanje unutarnjeg tržišta usluga zahtijeva prije svega otklanjanje prepreka s kojima se susreću pružatelji usluga prilikom ostvarivanja poslovnog nastana u državama članicama, bilo u vlastitoj državi članici ili u drugoj državi članici, i koje mogu ugroziti njihovu sposobnost da pružaju usluge primateljima koji se nalaze bilo gdje na području Unije (presuda od 30. siječnja 2018., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, t. 104. i 105. i navedena sudska praksa).

60 U svrhu uspostavljanja pravog unutarnjeg tržišta usluga pristup koji je zakonodavac Unije primijenio u Direktivi 2006/123 temelji se, kao što je navedeno u njezinoj uvodnoj izjavi 7., na općem pravnom okviru koji se sastoji od kombinacije različitih mjera namijenjenih osiguravanju visokog stupnja pravne povezanosti u Uniji. Posljedično, ako se ne želi ugroziti korisni učinak posebnog pravnog okvira koji je zakonodavac Unije želio uspostaviti donošenjem Direktive 2006/123, valja priznati da se doseg te direktive po potrebi može proširiti i izvan onoga što strogo predviđaju odredbe UFEU-a o slobodi poslovnog nastana i slobodnom kretanju usluga (vidjeti u tom smislu presudu od 30. siječnja 2018., X i Visser, C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, t. 106. i 107. i navedenu sudsku praksu).

61 Stoga, s obzirom na to da se članak 25. stavak 1. Direktive 2006/123 može primijeniti u situaciji u kojoj su svi relevantni elementi ograničeni na unutarnja pitanja jedne države članice, upravo s obzirom na tu odredbu treba pružiti odgovor sudu koji je uputio zahtjev.

62 Kao što se to ističe u točki 56. ove presude, na temelju prvog podstavka te odredbe, države članice osiguravaju da pružatelji ne podliježu zahtjevima koji ih obvezuju da obavljaju isključivo određenu, specifičnu djelatnost ili koji ograničavaju zajedničko ili partnersko izvođenje različitih djelatnosti.

63 Međutim, u članku 25. stavku 1. drugom podstavku Direktive 2006/123 pojašnjava se da pružatelji usluga iz njegovih točaka (a) i (b) mogu podlijegati takvim zahtjevima, uz poštovanje uvjeta koji su ondje propisani.

64 U ovom slučaju, kao što to proizlazi iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, članak 5. stavak 3. Zakona br. 39/89 tumači se i primjenjuje na način da se njime zabranjuje istodobno obavljanje djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina i upravljanja stambenim zgradama, neovisno o tome obavljaju li se nad istom nekretninom, ako je riječ o poduzetničkim djelatnostima.

65 Iz toga slijedi da se na temelju članka 5. stavka 3. Zakona br. 39/89 na te pružatelje usluga primjenjuju zahtjevi poput onih predviđenih člankom 25. stavkom 1. prvim podstavkom Direktive 2006/123.

66 Stoga treba ispitati mogu li ti zahtjevi u ovom slučaju biti dopušteni na temelju članka 25. stavka 1. drugog podstavka točke (a) te direktive.

67 Iako je u krajnjoj liniji nacionalni sud, koji je jedini nadležan ocijeniti činjenice i protumačiti nacionalno pravo, taj koji ocjenjuje odgovaraju li zahtjevi predviđeni nacionalnim propisima uvjetima utvrđenima u članku 25. stavku 1. drugom podstavku točki (a) Direktive 2006/123, Sud mu je u okviru prethodnog postupka nadležan dati korisne upute na temelju spisa glavnog postupka kao i pisanih i usmenih očitovanja koja su mu podnesena, tako da nacionalnom sudu omogući donošenje odluke u sporu u kojem postupa (vidjeti u tom smislu presudu od 2. ožujka 2023., PrivatBank i dr., C-78/21, EU:C:2023:137, t. 71. i navedenu sudsku praksu).

68 U ovom slučaju, iz odluke kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku proizlazi da je djelatnost posredovanja regulirana profesija u Italiji. Međutim, člankom 25. stavkom 1. drugim podstavkom točkom (a) Direktive 2006/123 predviđa se da su zahtjevi za obavljanje uređenih profesija prihvaćeni samo ako su opravdani da bi se osiguralo poštovanje propisa koji uređuju profesionalnu etiku i ponašanje, i razlikuju se s obzirom na specifičnu prirodu svake struke, te su potrebni da se osigura neovisnost i nepristranost tih struka.

69 Talijanska vlada u tom pogledu ističe ciljeve zaštite potrošačâ i očuvanja neovisnosti i nepristranosti posrednikâ za nekretnine, pri čemu je potonji cilj povezan sa sprečavanjem sukoba interesa.

70 Ona smatra da bi bez zabrane istodobnog obavljanja djelatnosti, kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, postojala opasnost od toga da se neopravdano postupa povoljnije prema vlasnicima nekretnina za koje ista osoba obavlja djelatnost upravitelja i posrednika za nekretnine. Naime, takav bi posrednik na kojeg se ne primjenjuje takva zabrana mogao potencijalne kupce usmjeravati na nekretnine čiji je on sam upravitelj.

71 Osim toga, talijanska vlada tvrdi da nije moguće gospodarskim, industrijskim, obrtničkim i poljoprivrednim komorama povjeriti zadaću da za svaku transakciju provjere da ne postoji sukob interesa.

72 U tom pogledu valja istaknuti da je članak 25. Direktive 2006/123, uključujući uvjete koji se primjenjuju na zahtjeve koji se u njemu navode, dio poglavlja V. te direktive, naslovljenog „Kvaliteta usluga”. Međutim, Sud je presudio da se to poglavlje općenito odnosi na zaštitu interesa potrošačâ poboljšanjem kvalitete usluga reguliranih profesija na unutarnjem tržištu (vidjeti u tom smislu presudu od 5. travnja 2011., Société fiduciaire nationale d’expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, t. 28.).

73 Uostalom, taj se cilj odražava u uvodnoj izjavi 101. navedene direktive, prema kojoj je nužno i u interesu primatelja, a posebno potrošača, da se pružateljima osigura mogućnost ponude multidisciplinarnih usluga te da se ograničenja u tom pogledu ograniče na ono što je nužno da bi se osigurala nepristranost, neovisnost i integritet reguliranih struka.

74 Kako bi države članice osigurale zaštitu potrošačâ one mogu donijeti mjere kojima je cilj zajamčiti neovisnost i nepristranost reguliranih profesija, u skladu s člankom 25. stavkom 1. drugim podstavkom točkom (a) Direktive 2006/123.

75 U ovom slučaju, s obzirom na to da posrednik za nekretnine treba biti treća osoba u odnosu na strane koje sudjeluju u transakciji povezanoj s nekretninama, očito je da se za zabranu istodobnog obavljanja djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina i upravljanja stambenim zgradama, s obzirom na to da je njezin cilj spriječiti sukob interesa, u pravilu može smatrati da je prikladna za jamčenje neovisnosti i nepristranosti regulirane profesije o kojoj je riječ, što je na sudu koji je uputio zahtjev da provjeri.

76 Međutim, potrebno je i da opća zabrana istodobnog obavljanja djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina i upravljanja stambenim zgradama, kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, ne prekoračuje ono što je nužno za postizanje tog cilja. U tom pogledu treba ispitati ne bi li se isti rezultat mogao postići drugim, manje ograničavajućim mjerama.

77 U ovom slučaju, kao što je to Komisija naglasila u svojim pisanim očitovanjima, iako se ne može isključiti da može doći do situacije sukoba interesa, osobito ako se djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina i upravljanja stambenim zgradama obavljaju nad istom nekretninom ili usporedivim nekretninama, takav se rizik ne mora nužno ostvariti u svim okolnostima, tako da se ne može pretpostaviti da će se pojaviti takav sukob interesa.

78 Uostalom, čini se da zabrana o kojoj je riječ nije jedina mjera kojom se može zajamčiti neovisnost i nepristranost regulirane profesije posrednika za nekretnine. Naime, kao što je to nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 66. svojeg mišljenja, i kao što su to Komisija i društvo Tecno*37 tvrdili u svojim pisanim očitovanjima, manje ograničavajuće mjere slobodnog pružanja usluga od opće zabrane istodobnog obavljanja tih dviju djelatnosti, kao što je zabrana istodobnog obavljanja djelatnosti ograničena na slučaj u kojem bi bila riječ o istoj nekretnini, i/ili posebne obveze transparentnosti i pružanja informacija o tom istodobnom obavljanju djelatnosti, u pogledu kojih nadležne strukovne komore provode *ex post* nadzor, mogu zajamčiti tu neovisnost i tu nepristranost.

79 Naposljetku, valja smatrati da nisu nepremostive ni praktične poteškoće na koje se poziva talijanska vlada u provedbi mjera koje su alternativne općoj zabrani istodobnog obavljanja djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina i upravljanja stambenim zgradama, kao ni konkretno nemogućnost provjere za svaku transakciju da ne postoji sukob interesa u eventualnom slučaju da se te djelatnosti obavljaju nad istom nekretninom. Naime, kao što je to

nezavisni odvjetnik istaknuo u točki 65. svojeg mišljenja, ugovori o kupoprodaji primjerice mogu sadržavati izričite izjave da agent za nekretnine, koji djeluje kao posrednik, nije istodobno upravitelj stambene zgrade čiji je kupljena nekretnina dio.

80 Sud je u svakom slučaju presudio da se takvim praktičnim poteškoćama ne može opravdati nepoštovanje obveza koje proizlaze iz prava Unije (vidjeti u tom smislu presudu od 27. veljače 2020., Komisija/Belgija (Računovođe), C-384/18, EU:C:2020:124, t. 58.).

81 Stoga i ovisno o provjerama koje treba provesti sud koji uputio zahtjev, očito je da opća zabrana istodobnog obavljanja djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina i djelatnosti upravljanja stambenim zgradama, kao što je ona o kojoj je riječ u glavnom postupku, prekoračuje ono što je nužno i proporcionalno za postizanje cilja koji se njome nastoji ostvariti.

82 U tim okolnostima na drugo i treće pitanje treba odgovoriti tako da članak 25. stavak 1. Direktive 2006/123 treba tumačiti na način da mu se protivi nacionalni propis kojim se općenito predviđa nespojivost zajedničkog obavljanja djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina i djelatnosti upravljanja stambenim zgradama.

Troškovi

83 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) odlučuje:

1. Članak 258. UFEU-a

treba tumačiti na način da:

činjenica da je Europska komisija obustavila postupak zbog povrede obveze protiv države članice ne dovodi do toga da je nacionalni propis na koji se odnosio taj postupak u skladu s pravom Unije.

2. Članak 25. stavak 1. Direktive 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu

treba tumačiti na način da mu se:

protivi nacionalni propis kojim se općenito predviđa nespojivost zajedničkog obavljanja djelatnosti posredovanja u prometu nekretnina i djelatnosti upravljanja stambenim zgradama.

Potpisi