Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (pierwsza izba)

z dnia 4 października 2024 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Swoboda świadczenia usług – Dyrektywa 2006/123/WE – Artykuł 25 ust. 1 – Ograniczenia dotyczące działalności wielodyscyplinarnej – Zawód regulowany – Uregulowanie krajowe przewidujące ogólny zakaz łączenia działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami z działalnością zarządcy wspólnot mieszkaniowych – Wymogi niezależności i bezstronności – Proporcjonalność ograniczenia – Skutki zakończenia postępowania prowadzonego przez Komisję Europejską w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego

W sprawie C-242/23

mającej za przedmiot wniosek o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożony przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniem z dnia 11 kwietnia 2023 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 18 kwietnia 2023 r., w postępowaniu:

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

TRYBUNAŁ (pierwsza izba)

w składzie: A. Arabadjiev, prezes izby, L. Bay Larsen (sprawozdawca), wiceprezes Trybunału, T. von Danwitz, A. Kumin i I. Ziemele, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: C. Di Bella, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 9 kwietnia 2024 r.,

* Język postępowania: włoski.

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Tecno*37 – A. Reggio d'Aci, avvocato,

– w imieniu Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna – C. Carpani, avvocata,

– w imieniu FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti D'Affari – G. Passalacqua, avvocato,

– w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri w charakterze pełnomocniczki, którą wspierała F. Varrone, avvocato dello Stato,

– w imieniu rządu czeskiego – M. Smolek, T. Suchá i J. Vláčil w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Irlandii – M. Browne, Chief State Solicitor, A. Joyce i M. Tierney w charakterze pełnomocników, których wspierał I Boyle Harper, BL,

– w imieniu rządu francuskiego – R. Bénard i M. Guiresse w charakterze pełnomocników,

– w imieniu Komisji Europejskiej – L. Armati, M. Mataija i P.A. Messina w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 13 czerwca 2024 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczy wykładni art. 49 TFUE, art. 25 ust. 1 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36) oraz art. 59 ust. 3 dyrektywy 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.U. 2005, L 255, s. 22; sprostowania: Dz.U. 2007, L 271, s. 19, Dz.U. 2008, L 93, s. 28, Dz.U. 2014, L 305, s. 115) w brzmieniu zmienionym dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/55/UE z dnia 20 listopada 2013 r. (Dz.U. 2013, L 354, s. 132) (zwanej dalej „dyrektywą 2005/36").

2 Wniosek ten został przedstawiony w ramach sporu pomiędzy Tecno*37, spółką z siedzibą we Włoszech, a Ministero dello Sviluppo economico (ministerstwem rozwoju gospodarczego, Włochy) oraz Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna (izbą handlową, przemysłową, rzemieślniczą i rolniczą w Bolonii, Włochy) (zwaną dalej „CCIAA"), w przedmiocie ogólnego zakazu jednoczesnego wykonywania przez tę spółkę działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami oraz działalności w zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi.

Ramy prawne

Prawo Unii

Dyrektywa 2005/36

3 Artykuł 1 dyrektywy 2005/36 stanowi w akapicie pierwszym:

„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 […] uznaje, dla celów dostępu do tego zawodu i jego wykonywania, kwalifikacje zawodowe uzyskane w innym lub innych państwach członkowskich […], które umożliwiają posiadaczowi wymienionych kwalifikacji wykonywanie w tych państwach tego samego zawodu".

4 Artykuł 2 ust. 1 akapit pierwszy tej dyrektywy stanowi:

„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 rzeczonej dyrektywy, zatytułowany „Skutki uznania", stanowi w ust. 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 Artykuł 59 ust. 3 tej dyrektywy stanowi:

„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".

Dyrektywa 2006/123

7 Motywy 2, 5, 7 i 101 dyrektywy 2006/123 stanowią:

„(2) Konkurencyjny rynek usług ma istotne znaczenie przy wspieraniu wzrostu gospodarczego i tworzeniu miejsc pracy w Unii Europejskiej. […] Wolny rynek zobowiązujący państwa członkowskie do znoszenia ograniczeń w transgranicznym świadczeniu usług, przy jednoczesnej większej przejrzystości oraz pełniejszej informacji, oznaczałby dla konsumentów większy wybór i lepszą jakość usług po niższych cenach.

[…]

(5) Niezbędne jest więc usunięcie barier w swobodzie przedsiębiorczości dla usługodawców w państwach członkowskich, a także barier w swobodnym przepływie usług między państwami członkowskimi oraz zagwarantowanie usługobiorcom i usługodawcom pewności prawnej niezbędnej do realizowania w praktyce tych dwóch podstawowych swobód zapisanych w traktacie. Ponieważ bariery na rynku wewnętrznym usług dotyczą podmiotów gospodarczych, które pragną rozpocząć prowadzenie przedsiębiorstwa w innych państwach członkowskich, a także tych, które świadczą usługi w innym państwie członkowskim nie prowadząc w nim przedsiębiorstwa, konieczne jest umożliwienie usługodawcom prowadzenia działalności usługowej w ramach rynku wewnętrznego poprzez rozpoczęcie prowadzenia przedsiębiorstwa w państwie członkowskim albo skorzystanie ze swobodnego przepływu usług. Usługodawcy powinni mieć możliwość dokonania wyboru między tymi dwoma swobodami, zgodnie z ich strategią rozwoju w każdym państwie członkowskim.

[…]

(7) Niniejsza dyrektywa ustanawia ogólne ramy prawne, które przynoszą korzyści dla szerokiej gamy usług, a jednocześnie uwzględniają specyficzne cechy każdego rodzaju działalności lub zawodu oraz ich system regulacji […].

[…]

(101) Zapewnienie, 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 […].”

8 Artykuł 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Przedmiot”, przewiduje w ust. 1:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia ogólne przepisy ułatwiające korzystanie ze swobody przedsiębiorczości przez usługodawców oraz swobodnego przepływu usług, zapewniając przy tym wysoki poziom jakości usług”.

9 Artykuł 25 ust. 1 tej dyrektywy, zatytułowany „Działalność wielodyscyplinarna”, stanowi w ust. 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".

Prawo włoskie

10 Artykuł 5 ust. 3 i 3-bis Legge 3 febbraio 1989, n. 39 – Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore (ustawy nr 39 zmieniającej i uzupełniającej ustawę nr 253 z dnia 21 marca 1958 r. regulującą zawód pośrednika) z dnia 3 lutego 1989 r. (GURI nr 33 z dnia 9 lutego 1989 r., zwanej dalej „ustawą nr 39/89") ma następujące brzmienie:

„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 w charakterze pracownika podmiotu publicznego bądź w charakterze pracownika lub współpracownika przedsiębiorstw świadczących usługi finansowe, o których mowa w art. 4 dekretu ustawodawczego nr 59 z dnia 26 marca 2010 r., lub z wykonywaniem zawodów umysłowych należących do tego samego sektora handlowego, w którym wykonywana jest działalność w zakresie pośrednictwa, a w każdym razie – w sytuacjach konfliktu interesów.

3-bis. Na zasadzie odstępstwa od przepisów ust. 3 wykonywanie działalności pośrednika w obrocie nieruchomościami można łączyć z działalnością pracownika lub współpracownika przedsiębiorstw wykonujących działalność w zakresie pośrednictwa kredytowego, uregulowaną w art. 128-sexies i nast. ustawy o bankowości i kredytach (tekst jednolity), w rozumieniu dekretu ustawodawczego nr 385 z dnia 1 września 1993 r. Wykonywanie działalności pośrednika kredytowego podlega uregulowaniom sektorowym i związanym z nimi kontrolom".

Postępowanie główne i pytania prejudycjalne

11 Tecno*37 jest przedsiębiorstwem w formie jednoosobowej działalności gospodarczej, które prowadzi jednocześnie działalność w zakresie zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi i działalność w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami.

12 W dniu 17 marca 2020 r. ministerstwo rozwoju gospodarczego, w oparciu o otrzymaną skargę, zwróciło się do CCIAA o weryfikację możliwego zaistnienia sytuacji niedozwolonego łączenia działalności lub możliwego konfliktu interesów ze względu na równoczesne prowadzenie przez Tecno*37 działalności pośrednika w obrocie nieruchomościami i zarządcy wspólnot mieszkaniowych.

13 Uznawszy, że od dnia 1 stycznia 1988 r. Tecno*37 zajmowało się działalnością o charakterze gospodarczym i administracyjnym oraz zarządzaniem wspólnotami mieszkaniowymi, wykonując jednocześnie, od dnia 1 lipca 1988 r., działalność w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami, CCIAA stwierdziła zaistnienie sytuacji niedozwolonego łączenia działalności w rozumieniu art. 5 ust. 3 ustawy nr 39/89.

14 W związku z tym CCIAA postanowiła wpisać Tecno*37 do administracyjnego rejestru gospodarczego zarządców wspólnot mieszkaniowych oraz zakazała przedsiębiorstwu dalszego prowadzenia działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami.

15 Tecno*37 wniosło skargę na tę decyzję do Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia Romagna (regionalnego sądu administracyjnego dla Emilii Romanii, Włochy), która została oddalona ze względu na ryzyko, że nieruchomości zarządzane przez owego przedsiębiorcę w ramach jego działalności będą w sposób nieuzasadniony stawiane w korzystniejszej sytuacji w porównaniu z innymi nieruchomościami dostępnymi na rynku, co może wpływać na bezstronność, jaką powinien wykazywać się pośrednik w obrocie nieruchomościami.

16 Tecno*37 wniosło apelację od tego wyroku do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy), będącej sądem odsyłającym, podnosząc w szczególności, że zakaz równoczesnego prowadzenia przedmiotowych działalności narusza prawo Unii.

17 W szczególności art. 5 ust. 3 ustawy nr 39/89 miałby być stosowany w sposób abstrakcyjny i ogólny, prowadzący w każdym przypadku do uznania zakazu łączenia działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami z działalnością zarządcy wspólnot mieszkaniowych i wyłączający możliwość dokonania indywidualnej oceny każdego przypadku co do ryzyka konfliktu interesów, co jest niezgodne z orzecznictwem Trybunału.

18 Sąd odsyłający zauważa po pierwsze, że w dniu 19 lipca 2018 r. Komisja Europejska wszczęła przeciwko Republice Włoskiej postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego [INFR(2018)2175], dotyczące zgodności art. 5 ust. 3 ustawy nr 39/89 z prawem Unii.

19 W ramach tego postępowania Komisja zarzuciła Republice Włoskiej, że szereg przepisów prawa krajowego, w tym art. 5 ust. 3 ustawy nr 39/89, narusza art. 25 ust. 1 dyrektywy 2006/123, art. 59 ust. 3 dyrektywy 2005/36 oraz art. 49 TFUE z uwagi na to, że ów krajowy przepis przewiduje bezwzględny zakaz łączenia, z jednej strony, działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i, z drugiej strony, jakiegokolwiek zatrudnienia w sektorze publicznym lub prywatnym bądź inną formą działalności gospodarczej lub zawodowej prowadzonej na własny rachunek lub w charakterze przedsiębiorcy.

20 Sąd ten wskazuje, że władze włoskie – uznając, że art. 5 ust. 3 ustawy nr 39/89 może mieć nieproporcjonalne skutki – kilkakrotnie zmieniały ten przepis.

21 Sąd odsyłający zauważa, że postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostało w związku z tym zakończone przez Komisję w dniu 29 września 2022 r. z uwagi na to, że art. 5 ust. 3 ustawy nr 39/89 nie przewiduje już bezwzględnego zakazu prowadzenia działalności wielodyscyplinarnej.

22 W tym względzie sąd krajowy zastanawia się nad konsekwencjami takiego zakończenia postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego dla oceny zgodności z prawem Unii art. 5 ust. 3 ustawy nr 39/89 w brzmieniu zmienionym w następstwie tego postępowania.

23 Ponadto sąd ten uważa z jednej strony, że bezstronność pośrednika w obrocie nieruchomościami, który wykonuje jednocześnie działalność zarządcy wspólnot mieszkaniowych, może być zagrożona. Pośrednik ten mógłby bowiem być skłonny do kierowania uwagi potencjalnych nabywców nieruchomości, którymi sam zarządza, ze szkodą dla innych, porównywalnych nieruchomości, którymi nie zarządza.

24 Z drugiej strony sąd ten uważa, że celem art. 5 ust. 3 ustawy nr 39/89 jest zagwarantowanie ochrony konsumentów, ponieważ przepis ten umożliwia uniknięcie jakiegokolwiek konfliktu interesów.

25 Niemniej na potrzeby zakończenia sporu, który zawisł przed tymże sądem, pozostaje do rozstrzygnięcia wątpliwość, czy ograniczenia ustanowione w tym uregulowaniu są zgodne z prawem Unii.

26 W tych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy art. 5 ust. 3 ustawy nr 39/1989 w brzmieniu zmienionym po przeprowadzeniu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nr 2018/2175 należy obecnie uznać za w pełni zgodny z prawem [Unii], w szczególności ze względu na to, że samo postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego zostało zakończone?

2) Czy zasady i cele art. 59 ust. 3 dyrektywy [2005/36], 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 [nr 39/89], które przewiduje w sposób prewencyjny i ogólny zakaz łączenia 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, a zatem bez konieczności przeprowadzania przez izby handlowe jakiejkolwiek następczej kontroli dotyczącej konkretnie przedmiotu wykonywanego pośrednictwa i bez uzasadniania owego zakazu konkretnie wskazanym i wykazanym »nadrzędnym względem interesu ogólnego« lub w każdym razie bez wykazania proporcjonalności ustanowienia 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 [działać jako pośrednik] w sprzedaży lub kupnie budynku, którym zarządza, gdyż w takim przypadku wystąpiłby konflikt interesów?”.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

27 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania [wyrok z dnia 16 maja 2024 r., Toplofikatsia Sofia (Pojęcie miejsca zamieszkania pozwanego), C-222/23, EU:C:2024:405, pkt 63 i przytoczone tam orzecznictwo].

28 W tych okolicznościach należy przeformułować pierwsze pytanie prejudycjalne i uznać, że poprzez to pytanie sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 258 TFUE należy interpretować w ten sposób, że zakończenie przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego oznacza zgodność z prawem Unii uregulowania krajowego, które było przedmiotem tego postępowania.

29 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem decyzja Komisji o wszczęciu lub niewszczynaniu postępowania w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego stanowi wykonywanie przysługującego jej uprawnienia dyskrecjonalnego, nad którym Trybunał nie może sprawować kontroli sądowej [zob. podobnie wyrok z dnia 16 lipca 2020 r., Komisja/Rumunia (Przeciwdziałanie praniu pieniędzy), C-549/18, EU:C:2020:563, pkt 49 i przytoczone tam orzecznictwo]. Ze względu bowiem na swoją rolę strażniczki traktatu to wyłącznie Komisja jest właściwa do podjęcia decyzji, czy należy wszcząć postępowanie w sprawie stwierdzenia uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Jest ona również wyłącznie właściwa do podjęcia decyzji, czy należy kontynuować postępowanie poprzedzające wniesienie skargi, poprzez przesłanie uzasadnionej opinii, tak samo jak przysługuje jej możliwość, a nie obowiązek, wniesienia sprawy do Trybunału po zakończeniu tego postępowania w celu doprowadzenia do stwierdzenia przez Trybunał zarzucanego uchybienia (wyrok z dnia 16 lipca 2015 r. w sprawie Komisja/Bułgaria, C-145/14, EU:C:2015:502, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo).

30 Ten sam zakres uznania dotyczy zatem podjęcia przez Komisję decyzji o zakończeniu takiego postępowania.

31 Biorąc pod uwagę to uprawnienie i jego dyskrecjonalny charakter, decyzja o dalszym prowadzeniu lub zakończeniu postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie może mieć decydującego znaczenia dla oceny zgodności uregulowania krajowego z prawem Unii.

32 W tym względzie Trybunał orzekł już, że Komisja nie jest uprawniona do określenia w sposób ostateczny – w ramach postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego – praw i obowiązków państwa członkowskiego lub do udzielenia mu gwarancji dotyczących zgodności określonego zachowania z prawem Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 20 marca 2003 r., Komisja/Niemcy, C-135/01, EU:C:2003:171, pkt 24 i przytoczone tam orzecznictwo). Zgodnie z art. 260 ust. 1 TFUE wyłącznie Trybunał jest właściwy do stwierdzenia, że państwo członkowskie uchybiło jednemu z zobowiązań, które na nim ciążą na mocy traktatów.

33 W świetle powyższych rozważań na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że art. 258 TFUE należy interpretować w ten sposób, iż zakończenie przez Komisję postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie oznacza zgodności z prawem Unii uregulowania krajowego, które było przedmiotem tego postępowania.

W przedmiocie pytań drugiego i trzeciego

34 Poprzez pytania drugie i trzecie, które należy rozpatrzyć łącznie, sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 49 TFUE, art. 25 ust. 1 dyrektywy 2006/123 i art. 59 ust. 3 dyrektywy 2005/36 należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje – w sposób ogólny – zakaz łączenia działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami z działalnością zarządcy wspólnot mieszkaniowych.

W przedmiocie dopuszczalności

35 Co się tyczy, w pierwszej kolejności, pytań sądu odsyłającego dotyczących wykładni art. 49 TFUE, należy przypomnieć, że postanowienia traktatu FUE w dziedzinie swobody przedsiębiorczości nie mają, co do zasady, zastosowania do sytuacji, której wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego (zob. podobnie wyrok z dnia 18 stycznia 2022 r., Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 Zatem Trybunał, do którego sąd krajowy zwrócił się w sytuacji, której wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, nie może uznać – bez uściśleń ze strony tego sądu – że wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczący postanowień traktatu FUE gwarantujących swobody podstawowe jest z punktu widzenia owego sądu krajowego niezbędny dla rozstrzygnięcia zawisłego przed nim sporu. Konkretne okoliczności sprawy pozwalające na ustalenie związku pomiędzy przedmiotem lub okolicznościami sporu, którego wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, a art. 49 TFUE, muszą bowiem wynikać z postanowienia odsyłającego (zob. podobnie wyrok z dnia 18 stycznia 2022 r., Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, pkt 52 i przytoczone tam orzecznictwo)

37 W konsekwencji, w sytuacji, której wszystkie elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, do sądu odsyłającego należy wskazanie Trybunałowi, zgodnie z art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem, związku, jaki zawisły przed nim spór wykazuje – pomimo jego czysto wewnętrznego charakteru – z postanowieniami prawa Unii gwarantującymi swobody podstawowe, który to związek czyni uzyskanie wykładni, o którą zwrócono się w ramach odesłania prejudycjalnego, niezbędnym dla rozstrzygnięcia owego sporu (wyrok z dnia 18 stycznia 2022 r., Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo)

38 Tymczasem, jak wynika z akt sprawy, którymi dysponuje Trybunał, wszystkie elementy sporu w postępowaniu głównym ograniczają się do terytorium Włoch. Ponadto sąd odsyłający nie wskazuje, pomimo wyłącznie wewnętrznego charakteru zawisłego przed nim sporu, jaki związek spór ten wykazuje z art. 49 TFUE – związek, który czyni uzyskanie wykładni, o którą zwrócono się w ramach odesłania prejudycjalnego, niezbędnym dla rozstrzygnięcia owego sporu.

39 W konsekwencji pytania drugie i trzecie są niedopuszczalne w zakresie, w jakim dotyczą wykładni art. 49 TFUE.

40 Co się tyczy, w drugiej kolejności, wykładni art. 59 ust. 3 dyrektywy 2005/36, której dotyczy wniosek, z przepisu tego wynika, że państwa członkowskie sprawdzają, czy wymogi, zgodnie z którymi w ramach ich systemu prawnego między innymi wykonywanie zawodu, w tym korzystanie z tytułów zawodowych oraz działalność zawodowa dozwolona na podstawie takich tytułów, jest możliwe tylko dla osób posiadających określone kwalifikacje zawodowe, nie prowadzą do bezpośredniej ani pośredniej dyskryminacji ze względu na obywatelstwo lub miejsce zamieszkania, że są one uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego oraz odpowiednie dla zapewnienia osiągnięcia wyznaczonego celu i nie wykraczają poza to, co niezbędne do osiągnięcia tego celu.

41 W tym kontekście należy również wskazać, że jak wynika z art. 2 ust. 1 tej dyrektywy, stosuje się ją wobec wszystkich obywateli państw członkowskich, zamierzających wykonywać zawód regulowany w państwie członkowskim innym niż to, w którym uzyskali kwalifikacje zawodowe, w tym wobec osób wykonujących wolny zawód.

42 Ponadto Trybunał orzekł już, że z art. 1 i 4 rzeczonej dyrektywy wynika, iż podstawowym celem wzajemnego uznawania jest umożliwienie posiadaczowi kwalifikacji zawodowych uprawniających do wykonywania zawodu regulowanego w państwie członkowskim pochodzenia podjęcia w przyjmującym państwie członkowskim tego samego zawodu co zawód, w którym posiada on kwalifikacje w państwie członkowskim pochodzenia, i do wykonywania owego zawodu w państwie przyjmującym na takich samych warunkach jak jego obywatele (wyrok z dnia 8 lipca 2021 r., Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, pkt 25 i przytoczone tam orzecznictwo).

43 Tymczasem w niniejszej sprawie bezsporne jest, że nie dotyczy ona uznawania kwalifikacji zawodowych uzyskanych w państwie członkowskim innym niż Włochy.

44 W tych okolicznościach pytania prejudycjalne drugie i trzecie są również niedopuszczalne w zakresie, w jakim dotyczą wykładni art. 59 ust. 3 dyrektywy 2005/36.

45 W trzeciej kolejności należy zauważyć, że Irlandia podnosi zarzut niedopuszczalności pytania trzeciego, ponieważ ma ono na celu uzyskanie opinii doradczej Trybunału na podstawie przesłanek faktycznych, które nie odpowiadają przesłankom w postępowaniu głównym.

46 Irlandia utrzymuje w szczególności, że chociaż pytanie trzecie odnosi się do działalności pośrednika w obrocie nieruchomościami, spór w postępowaniu głównym dotyczy w rzeczywistości działalności agenta nieruchomości, który nie jest niezależny, czego nie rozróżniono w treści postanowienia odsyłającego.

47 Ponadto owo państwo członkowskie uważa, że pytanie trzecie opiera się na błędnym założeniu, zgodnie z którym konflikt interesów powstaje siłą rzeczy, jeżeli pośrednik w obrocie nieruchomościami jest zaangażowany w kupno lub sprzedaż nieruchomości, którą zarządza jako zarządca wspólnot mieszkaniowych, i że w związku z tym pytanie trzecie – w brzmieniu nadanym mu w postanowieniu odsyłającym – wykracza poza przedmiot sporu w postępowaniu głównym.

48 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pytania dotyczące wykładni prawa Unii – z którymi sąd krajowy zwrócił się do Trybunału na gruncie stanu prawnego i faktycznego, za którego ustalenie jest on odpowiedzialny, przy czym prawidłowość tych ustaleń nie podlega ocenie Trybunału – korzystają z domniemania, że mają znaczenie dla sprawy.

Odrzucenie przez Trybunał wniosku sądu krajowego jest możliwe tylko wtedy, gdy jest w szczególności oczywiste, że wykładnia prawa Unii, o którą wnioskowano, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu przed sądem krajowym lub gdy problem jest natury hipotetycznej [wyrok z dnia 8 maja 2024 r., Asociația „Forumul Judecătorilor din România” (Stowarzyszenia sędziów), C-53/23, EU:C:2024:388, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo].

49 Ponadto należy zauważyć, że w swoim wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający wyraźnie odnosi się do równoczesnego wykonywania działalności pośrednika w obrocie nieruchomościami i zarządcy wspólnot mieszkaniowych, nie wspominając o działalności niezależnego agenta nieruchomości.

50 Co się tyczy rozważań dotyczących ryzyka konfliktu interesów ze względu na równoczesne wykonywanie działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i zarządcy wspólnot mieszkaniowych, należy uznać, że rozważania te dotyczą istoty pytania prejudycjalnego, a nie jego dopuszczalności (zob. podobnie wyrok z dnia 18 stycznia 2024 r., Lietuvos notarų rūmai i in., C-128/21, EU:C:2024:49, pkt 43).

51 Co się tyczy zarzutów Irlandii, zgodnie z którymi trzecie pytanie wykracza poza przedmiot sporu w postępowaniu głównym, należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wyłącznie do sądu krajowego, przed którym zawisł spór i na którym spoczywa odpowiedzialność za mające zapaść rozstrzygnięcie, należy ocena, w świetle szczególnych okoliczności sprawy, czy do wydania wyroku jest mu niezbędne uzyskanie orzeczenia prejudycjalnego oraz czy pytania, które zadaje Trybunałowi, mają znaczenie dla sprawy. W konsekwencji jeśli przedstawione pytania dotyczą wykładni lub ważności przepisu prawa Unii, Trybunał jest co do zasady zobowiązany do wydania orzeczenia. Wynika stąd, że pytania zadane przez sądy krajowe korzystają z domniemania posiadania znaczenia dla sprawy. Odmowa wydania przez Trybunał orzeczenia w przedmiocie przedstawionego przez sąd krajowy pytania prejudycjalnego jest możliwa tylko wtedy, gdy okazuje się, że wykładnia, o którą się zwrócono, nie ma żadnego związku ze stanem faktycznym lub przedmiotem sporu w postępowaniu głównym, gdy problem jest natury hipotetycznej bądź gdy Trybunał nie dysponuje informacjami w zakresie stanu faktycznego lub prawnego niezbędnymi do udzielenia użytecznej odpowiedzi na owe pytania (wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., Cofidis, C-340/22, EU:C:2023:1019, pkt 18).

52 Ponadto w ramach ustanowionej w art. 267 TFUE procedury współpracy między sądami krajowymi a Trybunałem do tego ostatniego należy udzielenie sądowi krajowemu użytecznej odpowiedzi, która umożliwi mu rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu. Mając to na uwadze, Trybunał powinien w razie potrzeby przeformułować przedłożone mu pytania (wyrok z dnia 30 stycznia 2024 r., Direktor na Glavna direktsia „Natsionalna politsia” pri MVR – Sofia, C-118/22, EU:C:2024:97, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo).

53 W świetle powyższego argumentów Irlandii dotyczących niedopuszczalności trzeciego pytania nie można uwzględnić.

54 Z całości powyższych rozważań wynika, że pytania prejudycjalne drugie i trzecie należy uznać za niedopuszczalne jedynie w zakresie, w jakim dotyczą one wykładni art. 49 TFUE i art. 59 ust. 3 dyrektywy 2005/36.

Co do istoty

55 Na wstępie należy ustalić, czy art. 25 ust. 1 dyrektywy 2006/123 ma zastosowanie do sytuacji o charakterze wyłącznie wewnętrznym, takiej jak rozpatrywana w postępowaniu głównym.

56 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z akapitem pierwszym tego przepisu 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. Akapit drugi tego przepisu stanowi, że usługodawcy, o których mowa w lit. a) i b), mogą podlegać takim wymogom, zgodnie z warunkami przewidzianymi w tych przepisach.

57 Należy jednak zauważyć, że art. 25 ust. 1 dyrektywy 2006/123 nie wspomina o jakimkolwiek elemencie transgranicznym i nie określa jakichkolwiek warunków dotyczących istnienia takiego elementu.

58 Jak bowiem podniosła Komisja w swoich uwagach na piśmie, stosowanie tego przepisu nie wymaga istnienia elementu zagranicznego, jako że środki, które przewiduje, stanowią wspólną podstawę dla usprawnienia swobodnego przepływu usług w celu zagwarantowania ich lepszej jakości, niezależnie od tego, czy usługodawca świadczy swoje usługi wyłącznie na terytorium swojego państwa członkowskiego, czy również w innych państwach członkowskich.

59 W tym względzie Trybunał orzekł, że w dyrektywie 2006/123, jak to wynika z jej art. 1 ust. 1 w związku z motywami 2 i 5, ustanowiono ogólne przepisy mające na celu usunięcie ograniczeń swobody przedsiębiorczości usługodawców w państwach członkowskich oraz ograniczeń swobodnego przepływu usług między państwami członkowskimi w celu przyczynienia się do urzeczywistnienia wolnego i konkurencyjnego rynku wewnętrznego w zakresie usług. Tymczasem pełne urzeczywistnienie rynku wewnętrznego usług wymaga przede wszystkim usunięcia przeszkód, które usługodawcy napotykają przy zakładaniu przedsiębiorstw w państwach członkowskich, czy to we własnym państwie członkowskim, czy w innym, a które to przeszkody mogą zaszkodzić ich zdolności świadczenia usług usługobiorcom znajdującym się w całej Unii (wyrok z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawach połączonych C-360/15 i C-31/16, X i Visser, EU:C:2018:44, pkt 104, 105 i przytoczone tam orzecznictwo).

60 Do celów ustanowienia prawdziwego rynku wewnętrznego usług podejście przyjęte przez prawodawcę Unii w dyrektywie 2006/123 opiera się, jak wskazuje jej motyw 7, na ogólnych ramach prawnych, na które składa się zestaw rozmaitych środków mających zapewnić wysoki poziom integracji prawnej w Unii. W związku z tym, aby nie zaszkodzić skuteczności (effet utile) szczególnych ram prawnych, których ustanowienie było intencją prawodawcy Unii, gdy przyjmował on dyrektywę 2006/123, należy uznać, że zakres tej dyrektywy może rozciągać się w stosownych przypadkach poza to, co stanowią ściśle postanowienia traktatu FUE dotyczące swobody przedsiębiorczości i swobody świadczenia usług (zob. podobnie wyrok z dnia 30 stycznia 2018 r. w sprawach połączonych C-360/15 i C-31/16, X i Visser, EU:C:2018:44, pkt 106 i 107 i przytoczone tam orzecznictwo).

61 W związku z tym, ponieważ art. 25 ust. 1 dyrektywy 2006/123 może mieć zastosowanie do sytuacji, w której wszystkie istotne elementy ograniczają się do jednego państwa członkowskiego, to właśnie w świetle tego przepisu należy udzielić odpowiedzi sądowi odsyłającemu.

62 Jak wskazano w pkt 56 niniejszego wyroku, zgodnie z akapitem pierwszym owego przepisu państwa członkowskie zapewniają, aby usługodawcy nie podlegali wymogom, które zobowiązują ich do prowadzenia wyłącznie określonej działalności lub które ograniczają wspólne lub partnerskie prowadzenie różnych rodzajów działalności.

63 Niemniej art. 25 ust. 1 akapit drugi dyrektywy 2006/123 stanowi, że usługodawcy, o których mowa w lit. a) i b) tego przepisu, mogą podlegać takim wymogom, zgodnie z warunkami w nich określonymi.

64 W niniejszej sprawie, jak wynika z postanowienia odsyłającego, art. 5 ust. 3 ustawy nr 39/89 jest interpretowany i stosowany w ten sposób, że zakazuje on łączenia wykonywania działalności pośrednika w obrocie nieruchomościami i zarządcy wspólnot mieszkaniowych – niezależnie od tego, czy dotyczą one tej samej nieruchomości, czy też nie – w przypadku prowadzenia działalności o charakterze gospodarczym.

65 Wynika z tego, że art. 5 ust. 3 ustawy nr 39/89 poddaje tych usługodawców wymogom takim jak wymogi, o których mowa w art. 25 ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2006/123.

66 Należy zatem zbadać, czy wymogi te mogą – w niniejszej sprawie – być dopuszczalne na podstawie art. 25 ust. 1 akapit drugi lit. a) tej dyrektywy.

67 O ile ostatecznie to do sądu krajowego, który jest wyłącznie właściwy do oceny okoliczności faktycznych i dokonania wykładni prawa krajowego, należy ustalenie, czy spełnione są wymogi ustanowione w art. 25 ust. 1 akapit drugi lit. a) dyrektywy 2006/123, o tyle Trybunał, w ramach odesłania prejudycjalnego, jest właściwy do udzielenia sądowi odsyłającemu użytecznych wskazówek na podstawie akt sprawy w postępowaniu głównym, a także uwag, które zostały mu przedstawione ustnie i na piśmie, tak aby umożliwić temu sądowi rozstrzygnięcie zawisłego przed nim sporu (zob. podobnie wyrok z dnia 2 marca 2023 r., PrivatBank i in., C-78/21, EU:C:2023:137, pkt 71 i przytoczone tam orzecznictwo).

68 W niniejszej sprawie z postanowienia odsyłającego wynika, że działalność w zakresie pośrednictwa jest we Włoszech zawodem regulowanym. Tymczasem art. 25 ust. 1 akapit drugi lit. a) dyrektywy 2006/123 przewiduje, że wymogi dotyczące zawodów regulowanych są dopuszczalne wyłącznie w zakresie, w jakim są one uzasadnione w celu zagwarantowania zgodności z zasadami etyki zawodowej, które różnią się w zależności od specyfiki danego zawodu, oraz o ile są one niezbędne w celu zapewnienia niezależności i bezstronności tych zawodów.

69 Rząd włoski powołał się w tym względzie na cele związane z ochroną konsumentów oraz zachowaniem niezależności i bezstronności pośredników w obrocie nieruchomościami, przy czym ten ostatni cel łączy się z zapobieganiem konfliktom interesów.

70 W ocenie owego rządu, gdyby nie zakaz łączenia działalności, taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, istniałoby ryzyko, że właściciele nieruchomości zarządzanych przez osobę będącą równocześnie pośrednikiem w obrocie nieruchomościami i zarządcą wspólnot mieszkaniowych byliby niesłusznie stawiani w korzystniejszej sytuacji. Pośrednik w obrocie nieruchomościami, który nie podlega takiemu ograniczeniu, mógłby bowiem kierować uwagę potencjalnych nabywców na nieruchomości, którymi sam zarządza.

71 Ponadto rząd włoski utrzymuje, że nie można nałożyć na izby handlowe, przemysłowe, rzemieślnicze i rolnicze obowiązku weryfikacji braku konfliktu interesów w odniesieniu do każdej transakcji.

72 W tym względzie należy zauważyć, że art. 25 dyrektywy 2006/123, w tym warunki, którym podlegają wymogi, do których się on odnosi, stanowią część rozdziału V tej dyrektywy, zatytułowanego „Jakość usług". Otóż Trybunał orzekł, że rozdział ten zmierza ogólnie do ochrony interesów konsumentów poprzez poprawę jakości usług zawodów regulowanych w obrębie rynku wewnętrznego (zob. podobnie wyrok z dnia 5 kwietnia 2011 r., Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, pkt 28).

73 Ten sam cel znajduje ponadto odzwierciedlenie w motywie 101 rzeczonej dyrektywy, zgodnie z którym zapewnienie, 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.

74 W celu zapewnienia ochrony konsumentów państwa członkowskie mogą przyjąć środki gwarantujące niezależność i bezstronność zawodów regulowanych zgodnie z art. 25 ust. 1 akapit drugi lit. a) dyrektywy 2006/123.

75 W niniejszej sprawie, ponieważ pośrednik w obrocie nieruchomościami powinien być osobą trzecią w stosunku do stron transakcji dotyczącej nieruchomości, wydaje się, że zakaz łączenia wykonywania działalności pośrednika w obrocie nieruchomościami oraz zarządcy wspólnot mieszkaniowych w zakresie, w jakim ma on na celu zapobieżenie ryzyku konfliktu interesów, można – co do zasady – uznać za odpowiedni do zagwarantowania niezależności i bezstronności zawodu regulowanego, którego dotyczy sprawa, czego weryfikacja należy do sądu krajowego.

76 Niemniej ogólny zakaz łączenia wykonywania działalności w zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i zarządcy wspólnot mieszkaniowych, taki jak rozpatrywany w postępowaniu głównym, nie powinien wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia owego celu. W tym względzie należy rozważyć, czy tego samego skutku nie można by osiągnąć za pomocą innych, mniej restrykcyjnych środków.

77 W niniejszej sprawie, jak wskazała Komisja w swoich uwagach na piśmie, o ile nie można wykluczyć, że może dojść do konfliktu interesów, w szczególności gdy działalność pośrednika w obrocie nieruchomościami i zarządcy wspólnot mieszkaniowych jest prowadzona w odniesieniu do tej samej lub podobnych nieruchomości, o tyle takie ryzyko niekoniecznie musi wystąpić w każdej sytuacji, zatem nie można domniemywać istnienia takiego konfliktu interesów.

78 Ponadto rozpatrywany zakaz nie wydaje się być jedynym środkiem umożliwiającym zagwarantowanie niezależności i bezstronności zawodu regulowanego pośrednika w obrocie nieruchomościami. Jak wskazał rzecznik generalny w pkt 66 opinii, a także jak podniosły Komisja i Tecno*37 w uwagach na piśmie, środki, które naruszają swobodę świadczenia usług w mniejszym stopniu niż ogólny zakaz łączenia tych dwóch rodzajów działalności, takie jak zakaz ich równoczesnego wykonywania ograniczony do sytuacji, w których działalność ta dotyczy tej samej nieruchomości, lub ustanowienie określonych obowiązków w zakresie przejrzystości i informacji dotyczących łączenia tych działalności w połączeniu z kontrolą ex post przeprowadzaną przez właściwe izby zawodowe, mogą umożliwić zagwarantowanie wspomnianej niezależności i bezstronności.

79 Wreszcie należy stwierdzić, że praktyczne trudności, na które powołuje się rząd włoski, we wdrożeniu środków alternatywnych względem ogólnego zakazu równoczesnego wykonywania działalności pośrednika w obrocie nieruchomościami i zarządcy wspólnot mieszkaniowych, a w szczególności brak możliwości weryfikacji braku konfliktu interesów dla każdej transakcji, w wypadku prowadzenia tych działalności w odniesieniu do tej samej nieruchomości, nie są niemożliwe do przezwyciężenia. Jak bowiem podkreślił rzecznik generalny w pkt 65 opinii, akty sprzedaży mogłyby, na przykład, zawierać wyraźne oświadczenia, że agent nieruchomości działający jako pośrednik w obrocie nieruchomościami nie jest równocześnie zarządcą wspólnoty mieszkaniowej, do której należy nabyta nieruchomość.

80 W każdym razie Trybunał orzekł, że takie trudności nie mogą uzasadniać nieprzestrzegania zobowiązań wynikających z prawa Unii [zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2020 r., Komisja/Belgia (Księgowi), C-384/18, EU:C:2020:124, pkt 58].

81 W związku z tym i z zastrzeżeniem weryfikacji, której dokonanie należy do sądu odsyłającego, wydaje się, że ogólny zakaz łączenia działalności pośrednika w obrocie nieruchomościami i zarządcy wspólnot mieszkaniowych, taki jak będący przedmiotem postępowania głównego, wykracza poza to, co jest konieczne i proporcjonalne do osiągnięcia celu, który zakaz ten realizuje.

82 W tych okolicznościach na pytania drugie i trzecie należy odpowiedzieć, że art. 25 ust. 1 dyrektywy 2006/123 należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, które przewiduje ogólny zakaz łączenia działalności pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i działalności zarządcy wspólnot mieszkaniowych.

W przedmiocie kosztów

83 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty stron w postępowaniach głównych, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (pierwsza izba) orzeka, co następuje:

1) **Artykuł 258 TFUE**

   należy interpretować w ten sposób, że:

   zakończenie przez Komisję Europejską postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego nie oznacza zgodności z prawem Unii uregulowania krajowego, które było przedmiotem tego postępowania.

2) **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 uregulowaniu krajowemu, które przewiduje ogólny zakaz łączenia działalności pośrednictwa w obrocie nieruchomościami i działalności zarządcy wspólnot mieszkaniowych.

Podpisy