Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (prvá komora)

zo 4. októbra 2024*

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Slobodné poskytovanie služieb – Smernica 2006/123/ES – Článok 25 ods. 1 – Obmedzenia viacodborových činností – Regulované povolanie – Vnútroštátna právna úprava, ktorá stanovuje všeobecnú nezlučiteľnosť spoločného výkonu činnosti realitného makléra a správcu bytového domu – Požiadavky nezávislosti a nestrannosti – Proporcionalita obmedzenia – Dôsledky zastavenia konania o porušení povinnosti, ktoré viedla Európska komisia proti členskému štátu“

Vo veci C-242/23,

ktorej predmetom je návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 267 ZFEÚ, podaný uznesením Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko) z 11. apríla 2023 a doručený Súdnemu dvoru 18. apríla 2023, ktorý súvisí s konaním:

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

SÚDNY DVOR (prvá komora),

v zložení: predseda prvej komory A. Arabadžiev, podpredseda Súdneho dvora L. Bay Larsen (spravodajca), sudcovia T. von Danwitz, A. Kumin a I. Ziemele,

generálny advokát: M. Campos Sánchez-Bordona,

tajomník: C. Di Bella, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 9. apríla 2024,

* Jazyk konania: taliančina.

so zreteľom na pripomienky, ktoré predložili:

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

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

– FIMAA – Federazione Italiana Mediatori Agenti d'Affari, v zastúpení: G. Passalacqua, avvocato,

– talianska vláda, v zastúpení: G. Palmieri, splnomocnená zástupkyňa, za právnej pomoci F. Varrone, avvocato dello Stato,

– česká vláda, v zastúpení: M. Smolek, T. Suchá a J. Vláčil, splnomocnení zástupcovia,

– Írsko, v zastúpení: M. Browne, Chief State solicitor, A. Joyce a M. Tierney, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci I. Boyle Harper, BL,

– francúzska vláda, v zastúpení: R. Bénard a M. Guiresse, splnomocnení zástupcovia;

– Európska komisia, v zastúpení: L. Armati, M. Mataija a P. A. Messina, splnomocnení zástupcovia,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 13. júna 2024,

vyhlásil tento

Rozsudok

1 Návrh na začatie prejudiciálneho konania sa týka výkladu článku 49 ZFEÚ, článku 25 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu (Ú. v. EÚ L 376, 2006. s. 36) a článku 59 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií (Ú. v. EÚ L 255, 2005, s. 22), zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2013/55/EÚ z 20. novembra 2013 (Ú. v. EÚ L 354, 2013, s. 132) (ďalej len „smernica 2005/36“).

2 Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi Tecno*37, podnikom so sídlom v Taliansku, na jednej strane a Ministero dello Sviluppo economico (Ministerstvo pre hospodársky rozvoj, Taliansko) a Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di Bologna (Obchodná, priemyselná, remeselná a poľnohospodárska komora Bologna, Taliansko) (ďalej len „CCIAA“) na strane druhej vo veci všeobecného zákazu spoločného výkonu činnosti realitného makléra a správcu bytového domu, ktorý sa namieta voči uvedenému podniku.

Právny rámec

Právo Únie

Smernica 2005/36

3 Článok 1 prvý odsek smernice 2005/36 stanovuje:

„Táto smernica stanovuje pravidlá, podľa ktorých členský štát, ktorý na svojom území umožňuje prístup k regulovanému povolaniu alebo výkon regulovaného povolania na základe osobitných odborných kvalifikácií… uznáva odborné kvalifikácie získané v jednom alebo viacerých členských štátoch… a ktorý umožňuje osobe s takými odbornými kvalifikáciami vykonávať rovnaké povolanie v tomto štáte, na prístup k tomuto povolaniu a výkon tohto povolania.“

4 V článku 2 ods. 1 prvom pododseku uvedenej smernice sa uvádza:

„Táto smernica sa uplatňuje voči všetkým štátnym príslušníkom členského štátu, ktorí si želajú vykonávať regulované povolanie, vrátane tých, ktorí patria k slobodným povolaniam, v inom členskom štáte, ako je členský štát, v ktorom získali svoje odborné kvalifikácie, či už ako samostatne zárobkovo činná osoba alebo ako zamestnanec.“

5 Článok 4 uvedenej smernice, nazvaný „Účinky uznania“, v odseku 1 stanovuje:

„Uznanie odbornej kvalifikácie zo strany hostiteľského členského štátu umožňuje príslušným osobám získať v tomto členskom štáte prístup k rovnakému povolaniu, ako je povolanie, pre ktoré sú kvalifikovaní v domovskom členskom štáte, a vykonávať ho v hostiteľskom členskom štáte za tých istých podmienok ako ich štátni príslušníci.“

6 Článok 59 ods. 3 uvedenej smernice stanovuje:

„Členské štáty preskúmajú, či sú požiadavky ich právnych systémov obmedzujúce prístup k povolaniu alebo jeho vykonávaniu držiteľmi osobitnej odbornej kvalifikácie vrátane používania profesijných titulov a odborných činností povolených pre tento titul, ktoré sa v tomto článku uvádzajú ako ‚požiadavky‘, v súlade s týmito zásadami:

a) požiadavky nesmú byť ani priamo ani nepriamo diskriminačné na základe štátnej príslušnosti alebo bydliska;

b) požiadavky musia byť opodstatnené závažnými dôvodmi všeobecného záujmu;

c) požiadavky musia byť vhodné na zabezpečenie dosiahnutia sledovaných cieľov a nesmú presahovať rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa.“

Smernica 2006/123

7 V odôvodneniach 2, 5, 7 a 101 smernice 2006/123 sa uvádza:

„(2) Konkurencieschopný trh so službami je nevyhnutný na podporu hospodárskeho rastu a na tvorbu pracovných miest v Európskej únii. … Voľný trh, ktorý vyžaduje od členských štátov zrušenie obmedzení týkajúcich sa cezhraničného poskytovania služieb, a zároveň zvyšovanie transparentnosti a informovanosti spotrebiteľov, by spotrebiteľom umožnil širší výber a lepšie služby za nižšie ceny.

…

(5) Preto je potrebné odstrániť prekážky týkajúce sa slobody poskytovateľov usadiť sa v členských štátoch a voľného pohybu služieb medzi členskými štátmi a zaručiť príjemcom a poskytovateľom právnu istotu potrebnú na praktický výkon týchto dvoch základných slobôd uvedených v zmluve. Keďže prekážky na vnútornom trhu so službami majú vplyv na prevádzkovateľov, ktorí sa chcú usadiť v inom členskom štáte alebo ktorí poskytujú službu v inom členskom štáte bez toho, aby tam boli usadení, je potrebné umožniť poskytovateľom, aby mohli vyvíjať svoje činnosti v oblasti služieb na vnútornom trhu buď usadením sa v členskom štáte, alebo využívaním voľného pohybu služieb. Poskytovatelia by mali mať možnosť voľby medzi týmito dvoma slobodami v závislosti od svojej stratégie rastu v každom členskom štáte.

…

(7) Táto smernica ustanovuje všeobecný právny rámec, ktorý poskytuje prospech širokému spektru služieb, pričom zohľadňuje rozdielne charakteristiky jednotlivých druhov činností alebo povolaní a ich systémy regulácie. …

…

(101) V záujme príjemcov, najmä spotrebiteľov, je potrebné zabezpečiť, aby poskytovatelia mali možnosť ponúkať viacodborové služby a aby boli obmedzenia v tomto ohľade obmedzené na to, čo je potrebné na zabezpečenie nestrannosti a nezávislosti a integrity regulovaných povolaní. …“

8 Článok 1 uvedenej smernice, nazvaný „Predmet úpravy“, v odseku 1 stanovuje:

„Táto smernica stanovuje všeobecné ustanovenia, ktoré uľahčujú výkon slobody poskytovateľov usadiť sa a voľný pohyb služieb, pričom sa zachová vysoká úroveň kvality služieb.“

9 Článok 25 uvedenej smernice, nazvaný „Viacodborové činnosti“, v odseku 1 stanovuje:

„Členské štáty zabezpečia, aby sa na poskytovateľov nevzťahovali požiadavky, ktoré ich zaväzujú vykonávať výhradne danú konkrétnu činnosť alebo ktoré obmedzujú vykonávanie rôznych činností spoločne alebo v partnerstve.

Takéto požiadavky sa však môžu vzťahovať na týchto poskytovateľov:

a) regulované povolania, pokiaľ je to opodstatnené požiadavkou záruky súladu s pravidlami upravujúcimi profesijnú etiku a správanie, ktoré sa menia v závislosti od osobitnej povahy každého povolania a je to potrebné na zabezpečenie ich nezávislosti a nestrannosti;

b) poskytovatelia osvedčovacích a akreditačných služieb a služieb technického monitorovania, testovania alebo skúšobníctva, pokiaľ je to opodstatnené zabezpečením ich nezávislosti a nestrannosti.“

Talianske právo

10 V článku 5 ods. 3 a 3a legge del 3 febbraio 1989, n. 39 – Modifiche ed integrazioni alla legge 21 marzo 1958, n. 253, concernente la disciplina della professione di mediatore (zákon č. 39 z 3. februára 1989 – zmena a doplnenie zákona č. 253 z 21. marca 1958 o právnej úprave povolania sprostredkovateľa) (GURI č. 33 z 9. februára 1989, ďalej len „zákon č. 39/89“) sa uvádza:

„3. Výkon sprostredkovateľskej činnosti je nezlučiteľný s výkonom podnikateľskej činnosti v oblasti výroby, predaja, zastupovania alebo propagácie tovarov súvisiacich s tým istým odvetvím tovarov, v ktorom sa vykonáva sprostredkovateľská činnosť, alebo s postavením zamestnanca tohto podnikateľa, ako aj s činnosťou vykonávanou ako zamestnanec verejného subjektu, resp. ako zamestnanec alebo spolupracovník podnikov poskytujúcich finančné služby uvedené v článku 4 legislatívneho dekrétu č. 59 z 26. marca 2010, alebo s výkonom profesií duševnej činnosti súvisiacich s tým istým odvetvím tovarov, v ktorom sa vykonáva sprostredkovateľská činnosť, a v každom prípade v situáciách konfliktu záujmov.

3-*bis*. Bez ohľadu na ustanovenia odseku 3 je výkon činnosti realitného makléra zlučiteľný s výkonom činnosti zamestnanca alebo spolupracovníka podnikov vykonávajúcich činnosť sprostredkovania úverov, ktorú upravujú články 128e a nasledujúce konsolidovaného znenia zákonov v oblasti bankovníctva a úverov, na ktorý odkazuje legislatívny dekrét č. 385 z 1. septembra 1993. Výkon činnosti sprostredkovania úverov naďalej podlieha príslušnej právnej úprave a príslušným overeniam.“

Spor vo veci samej a prejudiciálne otázky

11 Tecno*37 je obchodné meno individuálneho podnikateľa, ktorý súbežne vykonáva činnosť správy bytových domov a ako realitný maklér aj činnosť realitného sprostredkovania.

12 Dňa 17. marca 2020 Ministerstvo pre hospodársky rozvoj na základe oznámenia vyzvalo CCIAA, aby vykonala kontrolu v súvislosti s možnou nezlučiteľnosťou, resp. s možným konfliktom záujmov v dôsledku súčasného vykonávania činnosti realitného sprostredkovania a činnosti správy bytových domov individuálnym podnikom s obchodným názvom Tecno*37.

13 Po tom, čo CCIAA zistila, že individuálny podnik Tecno*37 sa od 1. januára 1988 v rámci svojej podnikateľskej činnosti zaoberá správou a riadením bytových domov a od 1. júla 1988 súčasne aj výkonom činnosti realitného sprostredkovania, konštatovala, že ide o nezlučiteľné spojenie podľa článku 5 ods. 3 zákona č. 39/89.

14 Z tohto dôvodu CCIAA rozhodla o zápise podniku Tecno*37 do ekonomického a správneho registra správcov bytových domov, pričom tomuto podniku zakázala ďalej vykonávať činnosť realitného sprostredkovania.

15 Tecno*37 podal proti tomuto rozhodnutiu žalobu na Tribunale Amministrativo Regionale per l'Emilia-Romagna (Regionálny správny súd Emilia-Romagna, Taliansko), ktorý ju zamietol s odôvodnením, že nehnuteľnosti spravované v rámci činnosti správcu môžu byť neoprávnene zvýhodnené v porovnaní s nehnuteľnosťami dostupnými na trhu, a to s dôsledkami, pokiaľ ide o nestrannosť, ktorú by mal realitný maklér preukazovať.

16 Tecno*37 napadol uvedený rozsudok kasačnou sťažnosťou na Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko), ktorá je vnútroštátnym súdom v prejednávanej veci, pričom konkrétne namietal, že zákaz spojenia predmetných činností je v rozpore s právom Únie.

17 Najmä článok 5 ods. 3 zákona č. 39/89 sa podľa názoru dotknutého podniku uplatňuje abstraktne a všeobecne, čo vždy vedie k uznaniu nezlučiteľnosti medzi činnosťou realitného makléra a činnosťou správcu bytových domov a bráni akémukoľvek individuálnemu hodnoteniu rizika konfliktu záujmov, pričom táto nezlučiteľnosť je v rozpore s judikatúrou Súdneho dvora.

18 Vnútroštátny súd predovšetkým poznamenáva, že Európska komisia začala 19. júla 2018 konanie o porušení povinnosti [INFR(2018)2175] proti Talianskej republike vo veci zlučiteľnosti článku 5 ods. 3 zákona č. 39/89 s právom Únie.

19 V rámci tohto konania Komisia vytkla Talianskej republike rozpor viacerých ustanovení jej vnútroštátneho práva vrátane článku 5 ods. 3 zákona č. 39/89 s článkom 25 ods. 1 smernice 2006/123, článkom 59 ods. 3 smernice 2005/36 a článkom 49 ZFEÚ, keďže z tohto ustanovenia vyplývala absolútna nezlučiteľnosť medzi výkonom činnosti realitného sprostredkovania a akýmkoľvek zamestnaním vo verejnej alebo súkromnej sfére a každou inou podnikateľskou alebo profesionálnou činnosťou vykonávanou ako samostatne zárobkovo činná osoba, resp. ako podnikateľ.

20 Vnútroštátny súd uvádza, že talianske orgány uznali, že článok 5 ods. 3 zákona č. 39/89 mohol mať neprimerané účinky, v dôsledku čoho toto ustanovenie viackrát zmenili.

21 Uvedený súd poznamenáva, že Komisia následne, 29. septembra 2022, predmetné konanie o porušení povinnosti zastavila vzhľadom na skutočnosť, že článok 5 ods. 3 zákona č. 39/89 viac nestanovoval absolútny zákaz spoločného výkonu viacodborových činností.

22 V tejto súvislosti si vnútroštátny súd kladie otázku týkajúcu sa dôsledkov takéhoto zastavenia konania, pokiaľ ide o súlad článku 5 ods. 3 zákona č. 39/89, v znení zmien vykonaných v nadväznosti na konanie o porušení povinnosti, s právom Únie.

23 Okrem toho uvedený súd zastáva na jednej strane názor, že ak realitný maklér vykonáva súčasne činnosť správcu bytových domov, mohla by byť ohrozená jeho nestrannosť. Takýto maklér by totiž mohol mať tendenciu nasmerovať prípadných kupujúcich na ním spravované nehnuteľnosti, a to na úkor iných porovnateľných nehnuteľností, ktoré nespravuje.

24 Na druhej strane vnútroštátny súd usudzuje, že článok 5 ods. 3 zákona č. 39/89 má za cieľ zaručiť ochranu spotrebiteľa, keďže toto ustanovenie umožňuje vyhnúť sa akémukoľvek konfliktu záujmov.

25 Na účely rozhodnutia sporu predloženého tomuto súdu však existuje pochybnosť, pokiaľ ide o súlad obmedzení stanovených predmetnou právnou úpravou s právom Únie.

26 S ohľadom na vyššie uvedené úvahy Consiglio di Stato (Štátna rada) rozhodla prerušiť konanie a predložiť Súdnemu dvoru tieto prejudiciálne otázky:

„1. Má sa článok 5 ods. 3 zákona [č. 39/89] v znení zmenenom v nadväznosti na konanie o porušení povinnosti č. 2018/2175 v súčasnosti považovať za plne súladný s právom [Únie], najmä vzhľadom na skutočnosť, že samotné konanie o porušení povinnosti bolo zastavené?

2. Bránia zásady a ciele článku 59 ods. 3 smernice [2005/36] (zmenenej smernicou [2013/55]), ako aj článku 25 ods. 1 smernice [2006/123] a všeobecnejšie článku 49 ZFEÚ takej právnej úprave, akou je talianska právna úprava v článku 5 ods. 3 zákona [č. 39/89], ktorá preventívne a všeobecne stanovuje nezlučiteľnosť činnosti realitného sprostredkovania s činnosťou správy bytových domov na základe predpokladu samotného spoločného výkonu týchto dvoch činností, a teda bez toho, aby obchodné komory museli vykonať akékoľvek následne overenie, ktoré by sa konkrétne týkalo predmetu vykonávaných sprostredkovaní, a bez toho, aby to bolo odôvodnené konkrétne určeným a preukázaným ‚naliehavým dôvodom všeobecného záujmu', alebo v každom prípade bez preukázania primeranosti stanovenej všeobecnej nezlučiteľnosti vo vzťahu k sledovanému cieľu?

3. Môže realitný maklér v každom prípade vykonávať aj činnosť správcu bytového domu, pokiaľ sa neusiluje o predaj/kúpu budovy, ktorú spravuje, pretože v takom prípade by jasne vznikol konflikt záujmov?“

O prejudiciálnych otázkach

O prvej otázke

27 Podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora v rámci postupu spolupráce medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom stanoveného článkom 267 ZFEÚ prináleží Súdnemu dvoru poskytnúť vnútroštátnemu súdu užitočnú odpoveď, ktorá mu umožní rozhodnúť spor, ktorý prejednáva. Z tohto pohľadu Súdnemu dvoru prináleží v prípade potreby preformulovať otázky, ktoré sú mu položené [rozsudok zo 16. mája 2024, Toplofikacija Sofija (Pojem „Bydlisko žalovaného“), C-222/23, EU:C:2024:405, bod 63 a tam citovaná judikatúra].

28 Z tohto dôvodu je potrebné preformulovať prvú prejudiciálnu otázku a to na základe predpokladu, že vnútroštátny súd žiada touto otázkou v podstate o rozhodnutie, či sa má článok 258 ZFEÚ vykladať v tom zmysle, že zastavenie konania o porušení povinnosti voči členskému štátu Komisiou má za následok súlad vnútroštátnej právnej úpravy, ktorá bola predmetom tohto konania, s právom Únie.

29 V tomto ohľade treba poznamenať, že podľa ustálenej judikatúry Komisia disponuje, pokiaľ ide o rozhodnutie začať alebo nezačať takéto konanie, diskrečnou právomocou, pri ktorej Súdny dvor nemôže vykonávať súdne preskúmanie [pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. júla 2020, Komisia/Rumunsko (Boj proti praniu špinavých peňazí), C-549/18, EU:C:2020:563, bod 49 a tam citovanú judikatúru]. Komisia je totiž vzhľadom na svoju úlohu strážkyne Zmluvy jediná príslušná rozhodnúť, či je vhodné začať konanie na účely konštatovania nesplnenia konkrétnej povinnosti. Rovnako má výlučnú právomoc rozhodnúť, či je vhodné pokračovať v konaní pred podaním

žaloby, a to zaslaním odôvodneného stanoviska, ako aj právo, nie však povinnosť, na konci tohto konania postúpiť vec Súdnemu dvoru na účely posúdenia údajného nesplnenia povinnosti (rozsudok zo 16. júla 2015, Komisia/Bulharsko, C-145/14, EU:C:2015:502, bod 24 a tam citovaná judikatúra).

30 Rovnakou diskrečnou právomocou sa preto vyznačuje prijatie rozhodnutia o zastavení takéhoto konania Komisiou.

31 S prihliadnutím na uvedenú diskrečnú právomoc nemôže byť rozhodnutie, či pokračovať v konaní o porušení povinnosti alebo zastaviť toto konanie rozhodujúce na účely posúdenia súladu vnútroštátnej právnej úpravy s právom Únie.

32 V tejto súvislosti Súdny dvor už konštatoval, že Komisia nemá právomoc v rámci konania o nesplnení povinnosti s konečnou platnosťou stanoviť práva a povinnosti členského štátu alebo poskytnúť členskému štátu záruky týkajúce sa zlučiteľnosti konkrétneho konania s právom Únie (pozri v tomto zmysle rozsudok z 20. marca 2003, Komisia/Nemecko, C-135/01, EU:C:2003:171l, bod 24 a tam citovaná judikatúra). V súlade s článkom 260 ods. 1 ZFEÚ má totiž Súdny dvor výlučnú právomoc rozhodnúť, že konkrétny členský štát si nesplnil niektorú z povinností, ktoré mu vyplývajú zo Zmlúv.

33 S ohľadom na vyššie uvedené úvahy je potrebné na prvú otázku odpovedať tak, že článok 258 ZFEÚ sa má vykladať v tom zmysle, že zastavenie konania o porušení povinnosti proti členskému štátu Komisiou nemá za následok súlad vnútroštátnej právnej úpravy, ktorej sa takéto konanie týkalo, s právom Únie.

O druhej a tretej otázke

34 Druhou a treťou otázkou, ktoré treba preskúmať spoločne, žiada vnútroštátny súd v podstate o rozhodnutie, či sa článok 49 ZFEÚ, článok 25 ods. 1 smernice 2006/123 a článok 59 ods. 3 smernice 2005/36 majú vykladať v tom zmysle, že bránia vnútroštátnej právnej úprave, ktorá všeobecne stanovuje nezlučiteľnosť činnosti realitného sprostredkovania s činnosťou správy bytových domov.

O prípustnosti

35 Pokiaľ ide v prvom rade o otázky vnútroštátneho súdu týkajúce sa výkladu článku 49 ZFEÚ, treba pripomenúť, že ustanovenia Zmluvy o FEÚ v oblasti slobody usadiť sa nemožno v zásade uplatniť na situáciu, ktorá sa vo všetkých ohľadoch obmedzuje len na jeden členský štát (pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. januára 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, bod 50 a tam citovanú judikatúru).

36 Súdny dvor, na ktorý sa vnútroštátny súd obrátil v súvislosti so situáciou, ktorá sa vo všetkých ohľadoch obmedzuje len na jeden členský štát, preto nemôže bez toho, aby to tento vnútroštátny súd uviedol, vychádzať z toho, že návrh na začatie prejudiciálneho konania týkajúci sa výkladu ustanovení Zmluvy o FEÚ týkajúcich sa základných slobôd, je nevyhnutný pre rozhodnutie vo veci, ktorú prejednáva uvedený súd. Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania totiž musia vyplývať konkrétne skutočnosti, ktoré umožňujú vytvoriť súvislosť medzi predmetom alebo

okolnosťami sporu, ktorý sa vo všetkých ohľadoch obmedzuje len na jeden členský štát, a článkom 49 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. januára 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, bod 52 a citovaná judikatúra).

37 Preto v situácii, ktorá sa vo všetkých ohľadoch obmedzuje len na jeden členský štát, prislúcha vnútroštátnemu súdu, aby Súdnemu dvoru v súlade s požiadavkami článku 94 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora poskytol vysvetlenie toho, akú súvislosť má spor, ktorý prejednáva, napriek jeho čisto vnútroštátnej povahe, s ustanoveniami práva Únie týkajúcimi sa základných slobôd, takže výklad požadovaný v prejudiciálnom konaní je preň nevyhnutný pre rozhodnutie v tomto spore (rozsudok z 18. januára 2022, Thelen Technopark Berlin, C-261/20, EU:C:2022:33, bod 53 a tam citovaná judikatúra).

38 Ako vyplýva zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, hlavný spor sa vyznačuje prvkami, ktoré sa všetky obmedzujú na Taliansko. Okrem toho vnútroštátny súd nevysvetľuje, akú súvislosť má spor, ktorý prejednáva, napriek jeho čisto vnútroštátnej povahe, s článkom 49 ZFEÚ, v dôsledku ktorej by bol výklad požadovaný v prejudiciálnom konaní nevyhnutný na účely rozhodnutia v tomto spore.

39 Druhá a tretia otázka sú preto neprípustné v časti, v ktorej sa týkajú výkladu článku 49 ZFEÚ.

40 Po druhé, pokiaľ ide o požadovaný výklad článku 59 ods. 3 smernice 2005/36, z tohto ustanovenia vyplýva, že členské štáty preskúmajú, či v ich právnom poriadku nie sú požiadavky, ktoré obmedzujú najmä výkon povolania na držiteľov určitej kvalifikácie, vrátane využívania odbornej kvalifikácie a odborných činností povolených na základe takejto kvalifikácie, priamo ani nepriamo diskriminačné na základe národnosti alebo miesta bydliska, či sú opodstatnené naliehavými dôvodmi všeobecného záujmu a sú vhodné na zaručenie dosiahnutia sledovaného cieľa, pričom nepresahujú rámec nevyhnutný na jeho dosiahnutie.

41 V tomto ohľade treba tiež poznamenať, že uvedená smernica sa uplatňuje, ako je zrejmé z jej článku 2 ods. 1, voči všetkým štátnym príslušníkom členského štátu, ktorí si želajú vykonávať regulované povolanie, vrátane tých, ktorí patria k slobodným povolaniam, v inom členskom štáte, ako je členský štát, v ktorom získali svoje odborné kvalifikácie.

42 Okrem toho Súdny dvor už uviedol, že z článkov 1 a 4 uvedenej smernice vyplýva, že hlavným cieľom vzájomného uznávania je umožniť osobe, ktorá má odbornú kvalifikáciu, ktorá jej umožňuje prístup k regulovanému povolaniu v jej domovskom členskom štáte, prístup v hostiteľskom členskom štáte k rovnakému povolaniu, pre ktoré získala kvalifikáciu v domovskom členskom štáte, a vykonávať ho v hostiteľskom členskom štáte za rovnakých podmienok ako jeho štátni príslušníci (rozsudok z 8. júla 2021, Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministerija, C-166/20, EU:C:2021:554, bod 25 a tam citovaná judikatúra).

43 V prejednávanej veci je však nesporné, že daný prípad sa netýka uznania odbornej kvalifikácie získanej v inom členskom štáte ako v Taliansku.

44 Za týchto okolností sú druhá a tretia otázka rovnako neprípustné v časti, v ktorej sa týkajú výkladu článku 59 ods. 3 smernice 2005/36.

45 Po tretie treba poznamenať, že Írsko namieta neprípustnosť tretej otázky v rozsahu, v akom má za cieľ získať od Súdneho dvora poradné stanovisko na základe skutkových predpokladov, ktoré nezodpovedajú sporu vo veci samej.

46 Írsko konkrétne uvádza, že hoci sa táto tretia otázka vzťahuje na činnosť realitného makléra, spor vo veci samej sa v skutočnosti týka činnosti sprostredkovateľa, pričom tento rozdiel nie je podľa Írska zrejmý z návrhu na začatie prejudiciálneho konania.

47 Okrem toho podľa názoru uvedeného členského štátu vychádza tretia otázka z nesprávneho predpokladu, podľa ktorého by nevyhnutne dochádzalo ku konfliktu záujmov, ak by realitný maklér vykonával kúpu alebo predaj nehnuteľnosti, ktorej správu zabezpečuje ako správca bytových domov, a preto tretia otázka, tak, ako je formulovaná, presahuje rámec záujmov, o ktoré ide v konaní vo veci samej.

48 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora, pri otázkach týkajúcich sa výkladu práva Únie, položených vnútroštátnym súdom v rámci právneho a skutkového rámca, ktoré tento súd vymedzí na svoju vlastnú zodpovednosť a ktorých presnosť Súdnemu dvoru neprislúcha preverovať, platí prezumpcia relevantnosti. Súdny dvor môže návrh vnútroštátneho súdu odmietnuť predovšetkým len vtedy, ak je zrejmé, že požadovaný výklad práva Únie nemá nijakú súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, alebo pokiaľ ide o hypotetický problém [rozsudok z 8. mája 2024, Asociația „Forumul Judecătorilor din România“ (Združenia sudcov a prokurátorov), C-53/23, EU:C:2024:388, bod 21 a tam citovaná judikatúra].

49 Napokon treba poznamenať, že vnútroštátny súd vo svojom návrhu na začatie prejudiciálneho konania výslovne odkazuje na súbežný výkon činnosti realitného makléra a činnosti správcu bytových domov, pričom nikde neuvádza činnosť sprostredkovateľa.

50 Pokiaľ ide o úvahy týkajúce sa rizika konfliktu záujmov v dôsledku spojenia činnosti realitného makléra a správcu bytových domov, treba vychádzať z predpokladu, že sa týkajú podstaty položených prejudiciálnych otázok, a nie ich prípustnosti (pozri v tomto zmysle rozsudok z 18. januára 2024, Lietuvos notarų rūmai a i., C-128/21, EU:C:2024:49, bod 43).

51 Pokiaľ ide o tvrdenia Írska, že tretia otázka presahuje dopady konania vo veci samej, treba poznamenať, že podľa ustálenej judikatúry prináleží iba vnútroštátnemu súdu, ktorý spor prejednáva a ktorý musí vziať na seba zodpovednosť za následné súdne rozhodnutie, aby zhodnotil vzhľadom na osobitosti veci tak potrebu prejudiciálneho rozhodnutia pre vydanie rozsudku, ako aj relevantnosť otázok, ktoré kladie Súdnemu dvoru. Preto, pokiaľ sa predložené otázky týkajú výkladu právneho predpisu Únie, Súdny dvor je v zásade povinný rozhodnúť. Z toho vyplýva, že pri otázkach položených vnútroštátnymi súdmi platí prezumpcia relevantnosti. Súdny dvor môže odmietnuť rozhodnúť o prejudiciálnej otázke položenej vnútroštátnym súdom len vtedy, ak sa javí, že požadovaný výklad nemá nijakú súvislosť s existenciou alebo predmetom sporu vo veci samej, ak ide o hypotetický problém alebo ak Súdny dvor nedisponuje skutkovými ani právnymi podkladmi potrebnými na poskytnutie užitočnej odpovede na uvedené otázky (rozsudok z 21. decembra 2023, Cofidis, C-340/22, EU:C:2023:1019, bod 18).

52 Navyše v rámci postupu spolupráce medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom, zavedeného článkom 267 ZFEÚ, prináleží Súdnemu dvoru poskytnúť vnútroštátnemu súdu užitočnú odpoveď, ktorá mu umožní rozhodnúť spor, ktorý prejednáva. Z tohto pohľadu Súdnemu dvoru prináleží v prípade potreby preformulovať otázky, ktoré sú mu položené (pozri v tomto zmysle rozsudok z 30. januára 2024, Direktor na Glavna direkcija „Nacionalna policija“ pri MVR – Sofija, C-118/22, EU:C:2024:97, bod 31 a tam citovanú judikatúru).

53 So zreteľom na vyššie uvedené tvrdeniam Írska týkajúcim sa neprípustnosti tretej otázky nemožno vyhovieť.

54 Zo všetkých predchádzajúcich úvah vyplýva, že druhú a tretiu prejudiciálnu otázku treba považovať za neprípustné len v časti, v ktorej sa týkajú výkladu článku 49 ZFEÚ a článku 59 ods. 3 smernice 2005/36.

O veci samej

55 Na úvod je potrebné určiť, či sa článok 25 ods. 1 smernice 2006/123 vzťahuje na výlučne vnútroštátnu situáciu, aká je predmetom konania vo veci samej.

56 V tejto súvislosti treba poznamenať, že podľa prvého pododseku uvedeného ustanovenia členské štáty zabezpečia, aby sa na poskytovateľov služieb nevzťahovali požiadavky, ktoré ich zaväzujú vykonávať výhradne danú konkrétnu činnosť alebo ktoré obmedzujú vykonávanie rôznych činností spoločne alebo v partnerstve. V druhom pododseku tohto ustanovenia sa spresňuje, že poskytovatelia služieb uvedení v písmenách a) a b) daného pododseku môžu za tam stanovených podmienok takýmto požiadavkám podliehať.

57 Treba však poznamenať, že článok 25 ods. 1 smernice 2006/123 neodkazuje na cezhraničný prvok a nestanovuje nijaké podmienky týkajúce sa existencie takéhoto prvku.

58 Ako totiž uviedla Komisia vo svojich písomných pripomienkach, uplatňovanie tohto ustanovenia si nevyžaduje existenciu cudzieho prvku, keďže opatrenia, ktoré zahŕňa, poskytujú spoločný základ na uľahčenie voľného pohybu služieb s cieľom zaručiť ich lepšiu kvalitu, bez ohľadu na to, či poskytovateľ poskytuje svoje služby výlučne na území svojho členského štátu alebo aj v iných členských štátoch.

59 V tejto súvislosti Súdny dvor konštatoval, že ako vyplýva z článku 1 smernice 2006/123 vykladaného spoločne s jej odôvodneniami 2 a 5, táto smernica uvádza všeobecné ustanovenia, ktorých cieľom je odstrániť obmedzenia slobody poskytovateľov služieb usadiť sa v členských štátoch, ako aj obmedzenia voľného pohybu služieb medzi členskými štátmi, aby sa prispelo k dosiahnutiu slobodného a konkurenčného vnútorného trhu. Pritom úplná realizácia vnútorného trhu so službami si predovšetkým vyžaduje odstránenie prekážok, ktorým čelia poskytovatelia služieb pri usadzovaní sa v členských štátoch, a to či už v ich vlastnom členskom štáte, alebo v inom členskom štáte, a ktoré môžu mať vplyv na ich schopnosť poskytovať služby príjemcom v celej Únii (rozsudok z 30. januára 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, body 104 a 105 a tam citovaná judikatúra).

60 Na účely vytvorenia skutočného vnútorného trhu so službami si normotvorca Únie v smernici 2006/123 zvolil prístup spočívajúci podľa odôvodnenia 7 tejto smernice na všeobecnom právnom rámci zloženom z kombinácie rozmanitých opatrení zameraných na zabezpečenie vysokého stupňa právnej integrácie v rámci Únie. Pod hrozbou narušenia potrebného účinku osobitného právneho rámca, ktorý chcel normotvorca Únie zaviesť prijatím smernice 2006/123, je preto potrebné pripustiť, že účinky tejto smernice môžu prípadne siahať aj nad rámec toho, čo striktne vyplýva z ustanovení Zmluvy o FEÚ o slobode usadiť sa a voľnom pohybe služieb (pozri v tomto zmysle rozsudok z 30. januára 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, body 106 a 107 a tam citovanú judikatúru).

61 Preto vzhľadom na to, že článok 25 ods. 1 smernice 2006/123 možno uplatniť na situáciu, ktorej relevantné prvky sú všetky obmedzené len na jeden členský štát, odpoveď vnútroštátnemu súdu treba poskytnúť so zreteľom na toto ustanovenie.

62 Ako sa uvádza v bode 56 tohto rozsudku, členské štáty sú podľa prvého pododseku uvedeného ustanovenia povinné zabezpečiť, aby sa na poskytovateľov služieb nevzťahovali požiadavky, ktoré ich zaväzujú vykonávať výhradne danú konkrétnu činnosť alebo ktoré obmedzujú vykonávanie rôznych činností spoločne alebo v partnerstve.

63 Článok 25 ods. 1 druhý pododsek smernice 2006/123 v nadväznosti na uvedené špecifikuje, že poskytovatelia uvedení v písmenách a) a b) daného ustanovenia môžu za tam stanovených podmienok takýmto požiadavkám podliehať.

64 Ako vyplýva z návrhu na začatie prejudiciálneho konania, článok 5 ods. 3 zákona č. 39/89 sa v prejednávanej veci vykladá a uplatňuje v tom zmysle, že zakazuje spoločný výkon činnosti realitného makléra a správcu bytových domov, a to bez ohľadu na skutočnosť, či sa tieto činnosti, pokiaľ sa vykonávajú v rámci podnikania, vykonávajú alebo nevykonávajú vo vzťahu k tej istej nehnuteľnosti.

65 Z toho vyplýva, že na základe článku 5 ods. 3 zákona č. 39/89 sa na uvedených poskytovateľov vzťahujú požiadavky, ako sa stanovujú v článku 25 ods. 1 prvom pododseku smernice 2006/123.

66 Je preto potrebné preskúmať, či tieto požiadavky možno v prejednávanej veci uznať na základe článku 25 ods. 1 druhého pododseku písm. a) predmetnej smernice.

67 Hoci v konečnom dôsledku prislúcha vnútroštátnemu súdu, ktorý je jediný príslušný na posúdenie skutkových okolností a na výklad vnútroštátnej právnej úpravy, aby určil, či požiadavky stanovené vnútroštátnou právnou úpravou zodpovedajú podmienkam vyplývajúcim z článku 25 ods. 1 druhého pododseku písm. a) smernice 2006/123, Súdny dvor má v rámci prejudiciálneho konania právomoc poskytnúť na základe spisu vo veci samej, ako aj na základe písomných a ústnych pripomienok, ktoré mu boli predložené, užitočné usmernenia, aby umožnil vnútroštátnemu súdu rozhodnúť spor, ktorý prejednáva (pozri v tomto zmysle rozsudok z 2. marca 2023, PrivatBank a i., C-78/21, EU:C:2023:137, bod 71 a tam citovanú judikatúru).

68 Z návrhu na začatie prejudiciálneho konania v prejednávanej veci vyplýva, že sprostredkovateľská činnosť je v Taliansku regulovaným povolaním. Článok 25 ods. 1 druhý pododsek písm. a) smernice 2006/123 pritom stanovuje, že požiadavky týkajúce sa regulovaných povolaní sú povolené len v rozsahu, v akom sú opodstatnené ako záruka súladu s pravidlami upravujúcimi profesijnú etiku a správanie, ktoré sa menia v závislosti od osobitnej povahy každého povolania a je to potrebné na zabezpečenie ich nezávislosti a nestrannosti.

69 Talianska vláda v tejto súvislosti poukázala na ciele ochrany spotrebiteľa a zabezpečenia nezávislosti a nestrannosti realitných maklérov. pričom posledný uvedený cieľ ide ruka v ruke s predchádzaním konfliktom záujmov.

70 Uvedená vláda zastáva názor, že bez zákazu spojenia činností, akým je zákaz v prejednávanej veci, by existovalo riziko neoprávneného zvýhodnenia vlastníkov nehnuteľností, vo vzťahu ku ktorým vykonáva úlohu správcu a realitného makléra tá istá osoba. Maklér, na ktorého sa takýto zákaz nevzťahuje, by totiž mohol nasmerovať potenciálnych kupujúcich na nehnuteľnosti, pre ktoré sám vykonáva funkcie správcu.

71 Talianska vláda tiež uvádza, že nie je možné zaťažiť obchodné, priemyselné, remeselné a poľnohospodárske komory úlohou overiť neexistenciu konfliktu záujmov pri každej transakcii.

72 V tomto ohľade treba poznamenať, že článok 25 smernice 2006/123 vrátane podmienok, ktorým podliehajú požiadavky upravené týmto článkom, je súčasťou kapitoly V uvedenej smernice, ktorá má názov „Kvalita služieb“. Súdny dvor pritom rozhodol, že cieľom tejto kapitoly je vo všeobecnosti najmä ochrana záujmov spotrebiteľov zlepšením kvality služieb regulovaných povolaní v rámci vnútorného trhu (pozri v tomto zmysle rozsudok z 5. apríla 2011, Société fiduciaire nationale d'expertise comptable, C-119/09, EU:C:2011:208, bod 28).

73 Napokon rovnaký cieľ je vyjadrený v odôvodnení 101 tejto smernice, podľa ktorého je v záujme príjemcov, najmä spotrebiteľov, potrebné zabezpečiť, aby poskytovatelia mali možnosť ponúkať viacodborové služby a aby boli obmedzenia v tomto ohľade obmedzené na to, čo je potrebné na zabezpečenie nestrannosti a nezávislosti a integrity regulovaných povolaní.

74 S cieľom zabezpečiť ochranu spotrebiteľa môžu členské štáty prijať opatrenia na zaručenie nezávislosti a nestrannosti regulovaných povolaní v súlade s článkom 25 ods. 1 druhým pododsekom písm. a) smernice 2006/123.

75 Vzhľadom na to, že realitný maklér musí byť vo vzťahu k účastníkom transakcie s nehnuteľnosťou treťou stranou, v prejednávanej veci sa zdá, že zákaz spoločného výkonu činnosti realitného makléra a správcu bytových domov, ktorého cieľom je predchádzať riziku konfliktu záujmov, možno v zásade považovať za spôsobilý zaručiť nezávislosť a nestrannosť predmetného regulovaného povolania, čo je okolnosť, ktorú má za úlohu overiť vnútroštátny súd.

76 V nadväznosti na uvedené je tiež potrebné, aby všeobecný zákaz spoločného výkonu činnosti realitného makléra a správcu bytových domov, ktorý je predmetom konania vo veci samej, nepresahoval rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie uvedeného cieľa. V tejto súvislosti je potrebné preskúmať, či by iné, menej reštriktívne opatrenia nemohli umožniť dosiahnutie rovnakého výsledku.

77 Ako zdôraznila Komisia vo svojich písomných pripomienkach, hoci nemožno vylúčiť, že by v prejednávanej veci mohlo dôjsť ku konfliktu záujmov, najmä ak sa činnosť realitného makléra a správcu bytových domov vykonáva vo vzťahu k rovnakej nehnuteľnosti alebo porovnateľným nehnuteľnostiam, toto riziko nevyhnutne nenastáva za každých okolností, a preto existenciu takéhoto konfliktu záujmov nemožno predpokladať.

78 Napokon predmetný zákaz sa nezdá byť jediným opatrením umožňujúcim zaručiť nezávislosť a nestrannosť regulovaného povolania realitného makléra. Ako totiž poznamenal generálny advokát v bode 66 jeho návrhov a ako uviedli Komisia a tiež Tecno*37 vo svojich písomných pripomienkach, opatrenia, ktoré slobodu poskytovať služby poškodzujú menej než všeobecný zákaz spoločného výkonu oboch činností, ako napríklad zákaz spoločného výkonu činností obmedzený na situáciu, keď ide o tú istú nehnuteľnosť a/alebo osobitné povinnosti týkajúce sa transparentnosti a poskytovania informácií v súvislosti s takýmto spoločným výkonom, sprevádzané kontrolou *ex post* profesijnými komorami, môžu umožniť zaručiť takúto nezávislosť a nestrannosť.

79 Napokon treba prihliadnuť na to, že praktické ťažkosti, ktorých sa dovoláva talianska vláda v súvislosti s implementáciou alternatívnych opatrení k všeobecnému zákazu spoločného výkonu činnosti realitného makléra a správcu bytových domov pri príležitosti možného výkonu týchto

činností vo vzťahu k tej istej nehnuteľnosti, najmä pokiaľ ide o nemožnosť overiť neexistenciu konfliktu záujmov pri každej transakcii, nie sú neprekonateľné. Ako totiž zdôraznil generálny advokát v bode 65 svojich návrhov, kúpne zmluvy môžu napríklad obsahovať výslovné vyhlásenie, podľa ktorého realitný maklér ako sprostredkovateľ súčasne nevykonáva funkciu správcu bytového domu, do ktorého kupovaná nehnuteľnosť patrí.

80 Súdny dvor v každom prípade rozhodol, že takýmito praktickými ťažkosťami nemožno odôvodniť nesplnenie povinností vyplývajúcich z práva Únie [pozri v tomto zmysle rozsudok z 27. februára 2020, Komisia/Belgicko (Účtovníci), C-384/18, EU:C:2020:124, bod 58].

81 Z týchto dôvodov a s výhradou preskúmania, ktoré je povinný vykonať vnútroštátny súd, sa zdá, že všeobecný zákaz spoločného výkonu činnosti realitného sprostredkovania a činnosti správcu bytových domov, ako je zákaz, ktorý je predmetom konania vo veci samej, presahuje rámec toho, čo je nevyhnutné a primerané na dosiahnutie cieľa, ktorý sleduje.

82 Za týchto okolností je potrebné odpovedať na druhú a tretiu otázku tak, že článok 25 ods. 1 smernice 2006/123 sa má vykladať v tom zmysle, že bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje všeobecnú nezlučiteľnosť spoločného výkonu činnosti realitného sprostredkovania a činnosti správcu bytových domov.

O trovách

83 Vzhľadom na to, že konanie pred Súdnym dvorom má vo vzťahu k účastníkom konania vo veci samej incidenčný charakter a bolo začaté v súvislosti s prekážkou postupu v konaní pred vnútroštátnym súdom, o trovách konania rozhodne tento vnútroštátny súd. Iné trovy konania, ktoré vznikli v súvislosti s predložením pripomienok Súdnemu dvoru a nie sú trovami uvedených účastníkov konania, nemôžu byť nahradené.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (prvá komora) rozhodol takto:

1. **Článok 258 ZFEÚ**

   sa má vykladať v tom zmysle, že:

   zastavenie konania o porušení povinnosti proti členskému štátu Európskou komisiou nemá za následok súlad vnútroštátnej právnej úpravy, ktorej sa toto konanie týkalo, s právom Únie.

2. **Článok 25 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu**

   sa má vykladať v tom zmysle, že:

   bráni vnútroštátnej právnej úprave, ktorá stanovuje všeobecnú nezlučiteľnosť spoločného výkonu činnosti realitného sprostredkovania a činnosti správcu bytových domov.

Podpisy