

**Vec C-242/23**

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1  
Rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

**Dátum podania:**

18. apríl 2023

**Vnútroštátny súd:**

Consiglio di Stato

**Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:**

11. apríl 2023

**Odvolaťka:**

Tecno\*37

**Oporcovia:**

Ministero dello Sviluppo Economico

Camera di Commercio Industria Artigianato e Agricoltura di  
Bologna

## **Predmet konania vo veci samej**

Odvolanie podané spoločnosťou, ktorá bola predtým žalobkyňou v prvostupňovom konaní, proti rozsudku Tribunale Amministrativo Regionale (TAR) per l'Emilia Romagna (Regionálny správny súd Emilia Romagna, Taliansko, ďalej len „TAR“), ktorý zamietol jej žalobu o zrušenie viacerých správnych rozhodnutí, ktoré jej na základe platných talianskych právnych predpisov zakázali pokračovať v činnosti realitného sprostredkovania z dôvodu nezlučiteľnosti tejto činnosti s činnosťou správcu bytových domov.

## **Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania**

Posúdenie súladu článku 5 ods. 3 zákona č. 39/1989, ktorý zakotvuje nezlučiteľnosť činnosti realitného sprostredkovania s činnosťou správcu bytových domov, s článkom 49 ZFEÚ, článkom 59 ods. 3 smernice 2005/36/ES, článkom 4 ods. 8 a článkom 25 ods. 1 smernice 2006/123/ES.

Predovšetkým na základe článku 267 ZFEÚ sa vnútroštátny súd pýta, či: i) vnútroštátna právna úprava dotknutá vo veci samej v účinnom znení, podľa ktorej sa nezlučiteľnosť činností realitného makléra a správcu nehnuteľností chápe ako relatívna a obmedzená na podnikateľskú činnosť, je zlučiteľná s právom Únie, ii) článok 59 smernice 2005/36/ES, článok 25 ods. 1 smernice 2006/123/ES a všeobecne článok 49 ZFEÚ bránia takej právnej úprave, akou je právna úprava stanovená v článku 5 ods. 3 zákona č. 39/1989, ktorá preventívne a všeobecne zakotvuje nezlučiteľnosť činností realitného makléra a správcu bytových domov bez toho, aby to bolo odôvodnené naliehavým dôvodom verejného záujmu alebo bez preukázania primeranosti tejto všeobecnej nezlučiteľnosti vo vzťahu k sledovanému cieľu, iii) realitný makléř v môže v každom prípade vykonávať aj činnosť správcu bytového domu, okrem prípadu, keď sa táto činnosť týka budovy, ktorú spravuje, keďže v takom prípade by došlo ku konfliktu záujmov.

## **Prejudiciálna otázka**

A) Má sa článok 5 ods. 3 zákona č. 39/1989 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?

B) Bránia zásady a ciele článku 59 ods. 3 smernice 2005/36/ES (zmenenej smernicou 2013/55/[EÚ]), ako aj článku 25 ods. 1 smernice 2006/123/ES a všeobecnejšie článku 49 ZFEÚ takej právnej úprave, akou je talianska právna úprava v článku 5 ods. 3 zákona č. 39/1989, ktorá preventívne a všeobecne stanovuje nezlučiteľnosť činností realitného sprostredkovania s činnosťami správy

bytových domov na základe predpokladu obyčajného 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 verejného záujmu“, alebo v každom prípade bez preukázania primeranosti stanovenej všeobecnej nezlučiteľnosti vo vzťahu k sledovanému cieľu?

C) 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?

## **Uvedené predpisy práva Únie**

ZFEÚ: článok 49

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2005/36/ES zo 7. septembra 2005 o uznávaní odborných kvalifikácií: článok 59 ods. 3

Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2006/123/ES z 12. decembra 2006 o službách na vnútornom trhu: článok 25, ods. 1; článok 4 ods. 8

Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o odporúčaní reforiem v oblasti regulácie odborných služieb [(Brusel, 10. 1. 2017, COM(2016) 820 final; {SWD(2016) 436 final}]

## **Judikatúra Súdneho dvora**

Rozsudky Súdneho dvora z 27. februára 2020, EU:C:2020:124, Komisia/Nemecko, [C-384/18]; EU:C:2020:124, body 48, 52, 55 a 57; zo 4. júla 2019, Komisia/Nemecko, C-377/17, EU:C:2019:562, bod 74; z 28. januára 2016, Komisia/Portugalsko, C-398/14, EU:C:2016:61, bod 48; z 24. januára 2018, Komisia/Taliansko, C-433/15, EU:C:2018:31, bod 44

## **Relevantné ustanovenia vnútroštátneho práva**

Zákon č. 39/1989: článok 5 ods. 3.

*Pôvodné znenie ustanovenia:*

„3. Výkon činnosti sprostredkovania je nezlučiteľný:

a) s akýmkoľvek zamestnaním vo verejnom alebo súkromnom sektore, s výnimkou zamestnania v podnikoch alebo spoločnostiach, ktorých predmetom činnosti je sprostredkovanie;

- b) so zápisom do iných zoznamov, komôr, evidencie alebo registrov a podobne;
- c) s výkonom vlastnej obchodnej činnosti týkajúcej sa zamýšľaného druhu sprostredkovania“.

*Znenie zavedené v nadväznosti na reformu v dôsledku konania o porušení povinnosti, ktoré Európska komisia začala proti Taliansku 19. júla 2018 (2018/2175) zákonom č. 37/2019 o ustanoveniach týkajúcich sa dodržiavania záväzkov vyplývajúcich z členstva Talianska v Európskej únii – európsky zákon z roku 2018:*

#### Článok 2. Ustanovenia v oblasti povolania obchodného sprostredkovateľa

„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, ako aj s činnosťou vykonávanou ako zamestnanec verejného alebo súkromného subjektu alebo ako zamestnanec bankovej, finančnej alebo poisťovacej inštitúcie okrem sprostredkovateľských podnikov, 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.

*Znenie v nadväznosti na ďalšiu reformu v dôsledku toho istého konania o porušení zavedené zákonom č. 238/2021 o ustanoveniach týkajúcich sa dodržiavania záväzkov vyplývajúcich z členstva Talianska v Európskej únii – európsky zákon 2019 – 2020:*

#### Článok 4. Ustanovenia o spolupráci s asistenčnými centrami pre uznávanie odborných kvalifikácií:

„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“.

*V súčasnosti účinné znenie tohto ustanovenia je to, ktoré vyplýva z prijatia zákona č. 118/2022, ktorým sa doplnil odsek 3a:*

„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.

3a. 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 príslušným právnym predpisom a príslušným overeniam“.

### **Zhrnutie skutkového stavu a konania vo veci samej**

- 1 Po prijatí upozornenia riaditeľ generálneho riaditeľstva pre hospodársku súťaž Ministero per lo sviluppo economico (Ministerstvo hospodárskeho rozvoja, Taliansko, ďalej len „MISE“) 17. marca 2020 vyzval Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura di Bologna (Obchodná, priemyselná, remeselná a poľnohospodárska komora Boloňa, Taliansko, ďalej len „CCIAA Bologna“), aby zakročila v súvislosti s možnou nezlučiteľnosťou a/alebo konfliktom záujmov odvolateľky Tecno\*37 z dôvodu súčasného výkonu činnosti realitného sprostredkovania a činnosti správcu bytových domov. Príslušný orgán začal overenie podľa článku 5 ods. 3 zákona 39/89 v znení novelizovanom zákonom č. 37/2019. Tecno\*37 bola požiadaná, aby najmä spresnila podnikateľský resp. nepodnikateľský charakter vykonávanej činnosti správcu nehnuteľností.
- 2 Z príslušných správnych opatrení vyplynulo, že Tecno\*37 spravovala 39 bytových domov a že dosiahnuté príjmy boli výrazne vyššie ako príjmy zo sprostredkovateľskej činnosti. Bol preukázaný súbežný výkon dvoch činností a existencia situácie nezlučiteľnosti podľa článku 5 ods. 3 zákona č. 39/89 v účinnom znení. Vykonávaná činnosť správcu mala profesionálny charakter a nebola príležitostná a nepravidelná, t. j. typicky podnikateľská (z dôvodu požiadaviek hospodárnosti a organizácie vrátane sústavnosti), pričom jednoosobová obchodná spoločnosť mala 3 zamestnancov a ďalšiu jednotku. V dôsledku toho CCIAA zapísala jednoosobovú obchodnú spoločnosť správcu bytových domov do registra REA (správny ekonomický register) a zakázala pokračovanie v činnosti realitného sprostredkovania s poznámkou o zániku činnosti v REA.
- 3 Tecno\*37 napadla tieto opatrenia na TAR, ktorý rozsudkom č. 7/2022 žalobu zamietol.

- 4 Uvedený súd najmä usúdil, že: i) zo zistení vykonaných prostredníctvom Agenzia delle Entrate (Daňový úrad, Taliansko) vyplynulo, že správcovskú činnosť vykonávala Tecno\*37 vo forme podnikania a že dosiahnutý príjem bol oveľa vyšší ako príjem z činnosti realitného sprostredkovania, ii) článok 5 zákona 39/89 sa má vykladať v tom zmysle, že je potrebné sa vyhnúť súčasnému konfliktu záujmov prostredníctvom overenia dotknutých situácií v každom jednotlivom prípade, keďže konštatovanie abstraktnej a absolútnej nezlučiteľnosti je neprijateľné, iii) z tohto hľadiska je konanie CCIAA v rámci postupu overovania správne, pričom závery sú presvedčivé. Nezlučiteľnosť je spôsobená predovšetkým výškou príjmov z činnosti správcu bytových domov vykonávanej prevažne a vo forme podnikania prostredníctvom vyhradenej štruktúry a ľudských zdrojov. Existuje teda riziko, že spravované nehnuteľnosti budú neoprávnene zvýhodnené v porovnaní s inými dostupnými nehnuteľnosťami, čo predstavuje porušenie požiadaviek nestrannosti a nezaujatosti, ktoré sú vlastné sprostredkovateľovi, ktorého úlohou je podporovať uzavretie obchodu. Veľký počet budov – z ktorých každá pozostáva z niekoľkých bytov – v ktorých žalobkyňa pôsobí ako správca, môže pri súčasnom vykonávaní sprostredkovateľskej činnosti brániť pokojnému a nestrannému výberu vhodných ponúk v prospech zákazníkov.
- 5 Tecno\*37 podala proti rozsudku TAR odvolanie na Consiglio di Stato (Štátna rada, Taliansko), vnútroštátny súd, ktorý podal návrh na začatie prejudiciálneho konania.

#### **Hlavné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej**

- 6 Na podporu žaloby v prvostupňovom konaní boli uvedené a v rozsahu, v akom sú pre túto vec dôležité, najmä tieto dôvody:
- porušenie článkov 3, 41, 97 a 117 Ústavy, článku 5 ods. 3 zákona č. 39/89, článkov 1, 3, 6 zákona č. 241/90, článku 4 ods. 3 a článku 47 ZFEÚ, zásad zákazu diskriminácie, proporcionality a primeranosti podmienok prístupu k povolaniam a službám, ako vyplývajú zo smerníc 2005/36 a 2006/123, prekročenie právomoci z dôvodu nedostatočného dokazovania a odôvodnenia údajného konfliktu záujmov zahŕňajúceho naliehavý dôvod všeobecného záujmu, ako aj nedostatok proporcionality.
- 7 Konkrétne podľa žalobkyne bol článok 5 ods. 3 zákona č. 39/89 vyložený v tom zmysle, že stanovuje abstraktnú a absolútnu nezlučiteľnosť týchto dvoch činností v rozpore so správnym prístupom a v súlade so zásadami práva Únie, podľa ktorého treba v každom jednotlivom prípade skúmať, či skutočne existuje konflikt záujmov.
- 8 Odvolanie podané spoločnosťou Tecno\*37 proti rozsudku TAR bolo založené na nasledujúcich dôvodoch.

- 9 Vo svojom prvom odvolacom dôvode sa odvolateľka opätovne opiera o dôvody uvedené v prvostupňovom konaní. Konkrétne uvádza porušenie článku 4 ods. 3 a článku 47 ZFEÚ, ako aj zásad práva Únie týkajúcich sa zákazu diskriminácie, proporcionality a primeranosti podmienok prístupu k povolaniam a službám, ako vyplývajú aj zo smerníc 2005/36 a 2006/123; zneužitie právomoci z dôvodu nedostatočného dokazovania a odôvodnenia, pokiaľ ide o údajnú existenciu konfliktu záujmov, ktorý podľa európskych smerníc môže byť naliehavým dôvodom verejného záujmu odôvodňujúcim primeranosť údajnej nezlučiteľnosti medzi výkonom činností realitného makléra a správcu bytového domu.
- 10 Konkrétne v rámci prvého odvolacieho dôvodu odvolateľka tvrdí, že TAR uplatnil článok 5 ods. 3 zákona č. 39/89 ako „pravidlo nebezpečenstva“ obsahujúce abstraktné a všeobecné ustanovenie o nezlučiteľnosti, pričom zohľadnil výlučne hraničný prípad, v ktorom vo vzťahu k tej istej nehnuteľnosti sa sprostredkovateľská funkcia prekrýva s funkciou správcu nehnuteľnosti, hoci tento prípad nie je v prejednávanej veci relevantný. Uvedený súd mal naopak uznať zjavnú nezákonnosť napadnutých opatrení, keďže boli prijaté na základe predpokladu, že ustanovenie sa musí uplatniť v tom zmysle, že nezlučiteľnosť sa má všeobecne a bez rozdielu rozšíriť na všetky prípady súbežného výkonu oboch činností bez toho, aby bolo potrebné overiť predmet uskutočnených sprostredkovateľských činností.
- 11 TAR okrem toho predložil výklad článku 5 zákona č. 39/89, podľa ktorého nezlučiteľnosť týchto dvoch činností realitného makléra a správcu bytového domu vyplýva zo samotného zistenia, že sa vykonávajú súbežne vo forme podnikania, pričom veľký počet spravovaných nehnuteľností predstavuje potenciálne nebezpečenstvo konfliktu záujmov na úkor jedného zo zákazníkov realitného makléra. Ide však o výklad, ktorý je v otvorenom rozpore so zásadami stanovenými Súdny dvorom v rozsudku č. 384 z 27. februára 2020. Na účely dodržania článku 5 ods. 3 zákona č. 39/89 podľa výkladu, ktorý je v súlade s právom Únie, totiž nie je dôležité overenie absolútneho počtu sprostredkovaných nehnuteľností alebo spravovaných nehnuteľností (ako to naopak nesprávne vykonala CCIAA Bologna v súlade s výkladom MISE a s cieľom kvalifikovať činnosť ako činnosť podnikateľskej povahy), ale konkrétne overenie prekrývania týchto dvoch činností vo vzťahu k tej istej nehnuteľnosti.
- 12 Údajná podnikateľská alebo nepodnikateľská povaha sprostredkovateľskej činnosti vykonávanej odvolateľkou, ako ju CCIAA vyvodila z údajov o príjmoch získaných z Agenzia delle Entrate (Daňový úrad) a ktorú súd prvého stupňa dokonca definoval ako vhodnú identifikáciu konkrétneho prípadu konfliktu záujmov, nie je na účely rozhodnutia relevantná ani podstatná. Podnikateľská alebo nepodnikateľská povaha činnosti realitného sprostredkovania nemôže mať sama osebe žiadny kvalifikovaný právny význam. Ide o údaj, ktorý nie je relevantný na účely určenia verejného záujmu, ktorý môže predstavovať naliehavý dôvod všeobecného záujmu (pozri bod 48 rozsudku Súdneho dvora č. 384 z 27. februára 2020) a môže odôvodniť zavedenie všeobecného zákazu výkonu multidisciplinárnej činnosti.

- 13 V druhom odvolacom dôvode sa opäť okrem iného uvádza porušenie európskych zásad zákazu diskriminácie, proporcionality, odstupňovania a primeranosti sankcií.

### Zhrnutie odôvodnenia návrhu

- 14 Keď realitný maklér súčasne vykonáva činnosť správcu bytového domu, môže vzniknúť riziko, že spravované nehnuteľnosti budú neoprávnené zvýhodnené oproti ostatným nehnuteľnostiam, v dôsledku čoho maklér stratí svoju nestrannosť. Profesionál, ktorý spravuje viaceré bytové domy, by mohol byť totiž nabádaný k tomu, aby potenciálnych kupujúcich smeroval na priestory nachádzajúce sa v budovách, ktoré spravuje, čím by zanedbal iné, rovnako atraktívne možnosti bývania.
- 15 Naopak z pohľadu spotrebiteľa by mohlo byť výhodnejšie, aby sa o kupujúceho staral jediný odborník tak v čase kúpy, ako aj v následnej fáze správy nehnuteľnosti, keďže v skutočnosti systémy na obchádzanie nezlučiteľnosti môžu byť mnohé (príbuzenské väzby, atď.), výsledkom čoho je zdvojnásobenie počtu odborníkov a teda nákladov, ktoré znáša konečný užívateľ.
- 16 Nová právna úprava obsiahnutá v článku 5 ods. 3 zákona č. 39/1989 zaručuje ochranu spotrebiteľa prostredníctvom ustanovenia podmienky, ktorá zabraňuje akémukoľvek skutočnému konfliktu záujmov medzi maklérom a samotným predmetom sprostredkovania. Nezlučiteľnosť sa totiž stáva relatívnou, pričom je zakázané byť súčasne sprostredkovateľom (ktorý podľa definície občianskeho zákonníka je subjektom s rovnakým odstupom od strán) a stranou (v hmotnom zmysle ako výrobca alebo obchodník s tovarom alebo službami, ktoré sú predmetom sprostredkovateľskej činnosti, alebo vo formálnom zmysle ako agent alebo zástupca v súvislosti s uvedeným tovarom). V každom prípade sa nezlučiteľnosť obmedzuje na podnikateľské činnosti a každopádne nie vo väčšej miere ako ustanovenie, ktoré bolo predmetom konania o porušení povinnosti, aj na činnosť vykonávanú v rámci profesie a dokonca ako zamestnanec.
- 17 Požadovaný výklad je potrebný z týchto dôvodov:
- odvolateľka sa dovoľáva ochrany subjektívnych situácií uznaných právom Únie a namieta porušenie zásad a práv vyplývajúcich z práva Únie;
  - Súdny dvor má, pokiaľ ide o právo Únie, interpretačný monopol a v dôsledku toho aj v súvislosti so zlučiteľnosťou vnútroštátnych predpisov jednotlivých členských štátov s právom Únie;
  - vnútroštátny súd síce vylúčil splnenie podmienok na priame neuplatňovanie dotknutej vnútroštátnej právnej úpravy, avšak konštatoval, že ide o výkladovú otázku týkajúcu sa presného rozsahu výkladu, ktorý treba priznať legislatívnym aktom Únie, a teda zlučiteľnosti vnútroštátneho legislatívneho opatrenia s nimi;



- táto otázka je relevantná a rozhodujúca pre vyriešenie sporu a zdá sa, že nebola predmetom priameho výkladu Súdneho dvora;
- vnútroštátny súd je súdom rozhodujúcim v poslednom stupni, pričom existuje osobitný návrh odvolateľky na predloženie prejudiciálnej otázky.

PRACOVNÝ DOKUMENT