

Věc C-475/22

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

15. července 2022

Předkládající soud:

Tribunal Supremo (Španělsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

20. května 2022

Navrhovatelka v řízení o kasačním opravném prostředku:

Maxi Mobility Spain, S. L. U.

Odpůrci v řízení o kasačním opravném prostředku:

Comunidad de Madrid

Asociación Nacional del Taxi

Asociación Taxi Project 2.0

Předmět původního řízení

- 1 Kasační opravný prostředek proti rozsudku, jímž se zamítá správní žaloba proti rozhodnutí autonomního společenství – Licence na poskytování služby nájmu vozidel s řidičem (PHV) – Omezení – Omezení počtu licencí PHV podle počtu licencí taxislužby

Předmět a právní základ předběžné otázky

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce týkající se výkladu – Článek 267 SFEU – Svoboda usazování – Podpory poskytované státy – Články 49 a 107 SFEU – Omezení uvalená na poskytování služby nájmu vozidel s řidičem (PHV) – Vnitrostátní právní úprava, která omezuje počet licencí PHV na poměr jedna na každých třicet licencí taxislužby – Spojení položené předběžné otázky s předběžnou otázkou položenou jiným předkládajícím soudem

Předběžné otázky

Španělské vnitrostátní právní předpisy vycházejí z toho, že zachování taxislužby jako formy městské dopravy vozidlem s řidičem je v obecném zájmu, a proto ji podrobují intenzivní správní regulaci, aby byly zaručeny cíle kvality, ochrany uživatelů, dopravní politiky a politiky životního prostředí, včetně kontroly cen sazeb. S ohledem na tuto vnitrostátní právní úpravu:

1. Je slučitelné se svobodou usazování uvalit na jiné služby městské dopravy vozidel s řidičem, jako jsou služby nájmu vozidla s řidičem, omezení podléhající zásadě proporcionality za účelem zajištění slučitelnosti a doplňkovosti těchto jiných modelů těžce činnosti s činnostmi taxislužby?
2. Je v případě kladné odpovědi na předchozí otázku u služeb městské dopravy jinými vozidly s řidičem než vozidly taxislužby, jako jsou služby nájmu vozidla s řidičem, konkrétní omezující opatření spočívající ve stanovení maximálního podílu oprávnění ve srovnání s licencemi na taxislužbu, jako může být podíl 1:30 stanovený španělskou právní úpravou, které při jeho konkrétním uplatňování příslušným správním orgánem podléhá zásadě proporcionality, slučitelné se svobodou usazování?
3. Je omezující opatření pro služby nájmu vozidla s řidičem, které stanoví poměr licencí 1:30 uvedený v předchozí otázce, slučitelné se zákazem státních podpor podle článku 107 Smlouvy o fungování Evropské unie?

Dovolávaná judikatura a ustanovení unijního práva

Články 49, 56, 102 a 107 SFEU.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2006/123/ES ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu.

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2000/31/ES ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu („směrnice o elektronickém obchodu“).

Sdělení Komise o dobře fungující a udržitelné místní osobní dopravě na vyžádání (taxislužby a služby nájmu vozidla) 2022/C-62/01.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. prosince 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981).

Rozsudek Soudního dvora ze dne 14. ledna 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9).

Dovolávaná judikatura a ustanovení vnitrostátního práva

Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (zákon č. 16/1987 o uspořádání pozemní dopravy) ze dne 30. července 1987 (BOE 182 ze dne 31. července 1987), ve znění královského nařízení s mocí zákona č. 3/2018 ze dne 20. dubna 2018 (BOE 97 ze dne 21. dubna 2018), dále jen „LOTT“.

Podle článku 48 LOTT platí:

„1. Vydávání povolení pro veřejnou dopravu je regulováno, a proto je možné je odepřít pouze tehdy, pokud nejsou splněny pro ně vyžadované podmínky.

2. Pokud však v souladu s unijními předpisy a dalšími ustanoveními, která jsou případně použitelná, nabídka veřejné přepravy cestujících v osobních automobilech podléhá množstevním omezením na úrovni autonomních společenství nebo na místní úrovni, mohou být nařízením stanovena omezení jak na vydávání nových povolení umožňujících provozovat meziměstskou přepravu v této třídě vozidel, tak na vydávání povolení umožňujících pronájem vozidel s řidičem.

3. Aniž je dotčeno ustanovení předchozího bodu, s cílem zachovat přiměřenou rovnováhu mezi nabídkou obou druhů dopravy bude odmítnuto vydání nových povolení na pronájem vozidel s řidičem, pokud poměr mezi počtem takových existujících povolení na území autonomního společenství, pro které bylo o jejich vydání požádáno, a počtem povolení pro přepravu cestujících v osobních automobilech pro totéž území převyší poměr 1:30.

Autonomní společenství, která z pověření státu převzala pravomoci v oblasti povolení k pronájmu vozidel s řidičem, však mohou změnit pravidlo poměru uvedené v předchozím pododstavci za předpokladu, že jimi použité pravidlo bude méně restriktivní než pravidlo stanovené výše.“

Reglamento de la Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (nařízení k zákonu č. 16/1987 ze dne 30. července 1987 o uspořádání pozemní dopravy), schválené královským nařízením č. 1211/1990 ze dne 28. září 1990 (BOE 241 ze dne 8. října 1990).

Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado (zákon č. 20/2013 o záruce jednotnosti trhu) ze dne 9. prosince 2013 (BOE 295 ze dne 10. prosince 2013), dále jen „LGUM“.

Podle článku 5 LGUM, nadepsaného „Zásada nezbytnosti a přiměřenosti postupu příslušných orgánů“, platí:

„1. Příslušné orgány, které při výkonu svých pravomocí stanoví omezení přístupu k hospodářské činnosti nebo jejímu výkonu v souladu s ustanoveními článku 17 tohoto zákona nebo požadují splnění požadavků na provozování činnosti, musí odůvodnit jejich nezbytnost ochranou některého z naléhavých

důvodů obecného zájmu uvedených v čl. 3 bodě 11 Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (zákon č. 17/2009 o volném přístupu k činnostem v oblasti služeb a jejich výkonu) ze dne 23. listopadu 2009.

2. Jakékoli omezení nebo požadavek stanovený podle předchozího odstavce musí být přiměřený uplatněnému naléhavému důvodu obecného zájmu a musí být takový, aby neexistovaly prostředky, které méně omezují nebo narušují hospodářskou činnost.“

Ley 17/2009 sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (zákon č. 17/2009 o volném přístupu k činnostem v oblasti služeb a jejich výkonu) ze dne 23. listopadu 2009 (BOE 283 ze dne 24. listopadu 2009), dále jen „zákon č. 17/2009“.

Podle čl. 3 bodu 11 zákona č. 17/2009 se rozumí:

„naléhavými důvody obecného zájmu“: důvody vymezené a vyložené judikaturou Soudního dvora, omezené na následující: veřejný pořádek, veřejná bezpečnost, civilní ochrana, ochrana veřejného zdraví, zachování finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení, ochrana práv, bezpečnosti a zdraví spotřebitelů, příjemců služeb a pracovníků, poctivost obchodních transakcí, boj proti podvodům, ochrana životního prostředí a městského prostředí, zdraví zvířat, duševní vlastnictví, zachování národního historického a uměleckého dědictví a cíle sociální a kulturní politiky“

Rozsudek třetího oddělení správněprávního senátu Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) č. 921/2018 ze dne 4. června 2018.

Stručné shrnutí skutkového stavu a původního řízení

- 2 Vozidla taxislužby a vozidla, která poskytují službu nájmu vozidla s řidičem (PHV), soutěží při poskytování služby městské osobní dopravy.
- 3 Taxislužba je pojímána jako druh městské dopravy prostřednictvím osobních automobilů, který představuje službu veřejného zájmu a u něhož se příslušné správní orgány snaží zaručit určitou úroveň kvality, bezpečnosti a dostupnosti. V důsledku toho podléhá intenzivní regulaci, která má tyto vlastnosti zajistit, včetně omezení počtu licencí a stanovení regulovaných sazeb.
- 4 Služba PHV je rovněž omezena v počtu povolení, zejména prostřednictvím pravidla poměru 1 PHV na 30 vozidel taxislužby. Její sazby nepodléhají předchozímu schválení, ale zato dohodnutému cenovému systému umožňujícímu uživateli předem znát (a případně zaplatit elektronicky) celkovou částku za službu. Na rozdíl od taxislužby nemají vozidla PHV zastávky na veřejných komunikacích a nemohou nabírat cestující na ulici, pokud nebyla služba předem sjednána prostřednictvím příslušné počítačové aplikace.

- 5 Žalobkyně, společnost Maxi Mobility Spain, S. L. U., je podnik, který poskytuje služby PHV. Podala správní žalobu k správněprávnímu senátu (osmému oddělení) Tribunal Superior de Justicia de Madrid (vrchní soud v Madridu, Španělsko) proti rozhodnutí Viceconsejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid (úřad náměstka radního pro dopravu, bydlení a infrastrukturu Madridského společenství) ze dne 14. listopadu 2018, kterým bylo zamítnuto odvolání žalobkyně proti rozhodnutí generálního ředitele pro dopravu ze dne 25. dubna 2018. Posledním z výše uvedených správních rozhodnutí byla zamítnuta žádost žalobkyně o vydání 1 000 povolení k poskytování nájmu vozidel s řidičem. Žaloba byla zamítnuta rozsudkem ze dne 10. února 2021, proti němuž žalobkyně (nyní navrhovatelka) podala kasační opravný prostředek k předkládajícímu soudu [třetí oddělení správněprávního senátu Tribunal Supremo (Nejvyšší soud)].
- 6 Předkládající soud připustil kasační opravný prostředek k projednání usnesením ze dne 9. září 2021, v němž rozhodl, že projednání kasačního opravného prostředku je odůvodněno zájmem na posílení, upřesnění nebo opravě judikatury týkající se poměru 1:30 mezi [povoleními provozovat] vozidla s řidičem (PHV) a [povoleními provozovat] taxislužbu s ohledem na články 49 (svoboda usazování), 102 (zneužití dominantního postavení) a 107 SFEU (státní podpora) a zájmem na rozhodnutí, zda je vhodné položit předběžnou otázku, kterou navrhovatelka navrhuje.

Základní argumenty účastníků původního řízení

- 7 Navrhovatelka tvrdí, že rozsudek napadený kasačním opravným prostředkem porušil svobodu usazování a zákaz státních podpor, a tedy články 49, 102 a 107 SFEU, tím, že odmítnutí udělit požadovaná povolení PHV na základě článku 48 LOTT, ve znění účinném v době podání žádosti, z důvodu překročení poměru 1:30 mezi vozidly taxislužby a PHV považuje za souladné s právem. Dále se domnívá, že Tribunal Superior de Justicia de Madrid (vrchní soud v Madridu) porušil její právo na účinnou právní ochranu, když nepoložil předběžnou otázku. Navrhovatelka navrhla předkládajícímu soudu položit předběžnou otázku Soudnímu dvoru Evropské unie. Kromě toho rovněž navrhla přerušit řízení o kasačním opravném prostředku a další obdobná řízení, dokud Soudní dvůr Evropské unie nerozhodne o předběžných otázkách týkajících se mimo jiné poměru 1:30 mezi vozidly taxislužby a PHV, které položil správněprávní senát Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrchní soud Katalánska, Španělsko) v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-50/21. Posledně uvedený návrh předkládající soud zamítl po vyslechnutí ostatních účastníků řízení.
- 8 Odpůrci v řízení o kasačním opravném prostředku (Madridské společenství, Asociación Nacional del Taxi a sdružení Taxi Project 2.0) popírají zmíněná porušení unijního práva, dovolávají se rozsudku třetího oddělení správněprávního senátu Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) č. 921/2018 ze dne 4. června 2018 a odmítají, že by Tribunal Superior de Justicia de Madrid (vrchní soud v Madridu)

býval musel položit předběžnou otázku, takže nedošlo k porušení práva na účinnou právní ochranu. Madridské společenství navrhuje zamítnutí kasačního opravného prostředku a nepovažuje za nutné položit předběžnou otázku. Asociación Nacional del Taxi a Taxi Project 2.0 nicméně uvádějí, že předběžná otázka položená Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrchní soud Katalánska) v žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce ve věci C-50/21 nesprávně vykládá judikaturu předkládajícího soudu a neodráží objektivně právní a faktický rámec v daném odvětví. Proto se domnívají, že je v projednávané věci třeba položit odlišnou předběžnou otázku ve znění, které uvádějí ve svých odpovědích na kasační opravný prostředek. V každém případě se oba subjekty domnívají, že má být kasační opravný prostředek zamítnut.

Stručné uvedení důvodů žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 9 Pro lepší pochopení vzniklého právního sporu předkládající soud na základě svého rozsudku č. 921/2018 ze dne 4. června 2018 připomíná vývoj právní úpravy týkající se omezení služeb PHV a judikatury v této oblasti. Soustředí se zejména na článek 48 LOTT, v němž se stanoví pravidlo poměru 1 PHV na 30 vozidel taxislužby, na článek 5 LGUM a na čl. 3 bod 11 zákona č. 17/2009, jež se týkají pojmu „naléhavé důvody obecného zájmu“, na jehož základě lze uvalit omezení na hospodářskou činnost.
- 10 Předkládající soud vysvětluje, že zmíněná omezení stanovená vnitrostátní právní úpravou služeb PHV, zejména pravidlo poměru 1 PHV na 30 vozidel taxislužby, vyvolávají pochybnosti o slučitelnosti této právní úpravy se svobodou usazování (článek 49 SFEU) a se zákazem státních podpor (článek 107 SFEU).
- 11 Pokud jde o pochybnosti z hlediska svobody usazování, předkládající soud má za to, že cíl veřejné politiky spočívající v zachování městské taxislužby podléhající intenzivní regulaci, jež zahrnuje kontrolu sazeb, aby bylo zajištěno dodržování určitých požadavků v obecném zájmu a v zájmu uživatelů, představuje naléhavý důvod obecného zájmu ve smyslu článku 5 LGUM a čl. 3 bodu 11 zákona č. 17/2009, které umožňují uvalit omezení na hospodářskou činnost.
- 12 Stejně tak předkládající soud uvádí, že ačkoli je pravda, že jak taxislužba, tak služby PHV podléhají správní regulaci, tato regulace není stejného stupně nebo intenzity, neboť je mnohem vyšší v případě taxislužby, která zahrnuje kontrolu sazeb, aby byla zajištěna určitá úroveň kvality a přizpůsobení potřebám městské dopravy definovaným veřejnými orgány, přičemž regulace PHV se omezuje na určitou minimální úroveň kvality, bezpečnosti a služeb pro uživatele. V tomto ohledu s odkazem na vyjádření Komise k předběžné otázce položené Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrchní soud Katalánska) ve věci C-50/21 připomíná, že se jedná o hospodářskou soutěž u téže činnosti, a to ani ne tak mezi různými podniky, jako spíše mezi dvěma systémy městské dopravy s řidičem. A že na rozdíl od regulace PHV, která se omezuje na zajištění určitého minima kvality a práv uživatelů, intenzivnější regulace taxislužby umožňuje dosáhnout

takových cílů, jako je dostupnost pro osoby bez chytrých telefonů, jako jsou starší lidé nebo osoby s nižšími finančními příjmy či osoby se zdravotním postižením, což jsou požadavky, které je problematičtější uložit obchodnímu modelu PHV. V konečném důsledku podle předkládajícího soudu vnitrostátní právo považuje zachování modelu městské taxislužby s řidičem za naléhavý důvod obecného zájmu, který [stát] opravňuje k tomu, aby uvalil určitá omezení na jiné modely městské dopravy s řidičem, což navrhovatelka považuje za zásah do svobody usazování.

- 13 Pokud jde o pochybnosti z hlediska zákazu státních podpor, předkládající soud odkazuje na rozsudek Soudního dvora ze dne 14. ledna 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), týkající se používání pruhu pro autobusy vozidly londýnské taxislužby, jakož i na vyjádření Komise v tomto ohledu v řízení o předběžné otázce položené Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrchní soud Katalánska) ve věci C-50/21. Vzhledem k rozdílu mezi omezením počtu licencí a opatřením týkajícím se pruhů pro autobusy, které bylo zkoumáno ve věci Eventech, a se zřetelem k evropskému dopadu sporu mezi taxislužbou a jinými službami vozidel s řidičem považuje za vhodné, aby byly s ohledem na návrh navrhovatelky rozptýleny všechny pochybnosti, které byly vzneseny v souvislosti se státní podporou. Považuje proto za vhodné položit otázku, zda je omezení počtu povolení k provozování PHV, která mohou být udělena v určitém poměru k počtu udělených licencí na provozování taxislužby, slučitelné se zákazem státních podpor stanoveným v článku 107 SFEU, vzhledem k tomu, že taxislužba je modelem městské dopravy, který vnitrostátní zákonodárce považuje za veřejný zájem a který je přísně regulován, včetně schvalování sazeb příslušným místním správním orgánem.
- 14 Předkládající soud činí několik poznámek k žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podané Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrchní soud Katalánska) (věc C-50/21). Upozorňuje, že usnesení Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrchní soud Katalánska), kterým byly položeny předběžné otázky, vychází z předpokladu, že pravidlo podílu 1 PHV na 30 vozidel taxislužby postrádá jakékoli odůvodnění, a na podporu tohoto tvrzení odkazuje na rozsudek předkládajícího soudu č. 921/2018 ze dne 4. června 2018. Podle jeho názoru závěr, který Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrchní soud Katalánska) vyvodil z rozsudku č. 921/2018, není v souladu se skutečností. Zaprvé, předkládající soud tvrdí, že ve svém rozsudku zkoumá opodstatněnost omezení činnosti PHV ve španělském právním řádu, tedy legitimní volbu orgánů veřejné moci zachovat městskou taxislužbu se silnými správními zásahy ve veřejném zájmu. Zadruhé, pokud jde o množství omezení 1 PHV na 30 vozidel taxislužby, uvádí, že ve svém rozsudku ukázal, že ačkoli konkrétní poměr 1:30 nebyl správním orgánem odůvodněn, nebyl ani zpochybněn účastníky řízení, kteří proti němu brojili, ale především zdůraznil skutečnost, že se jedná o maximální omezení, které mohou orgány autonomních společenství a místní orgány snížit, pokud to vyžaduje zásada proporcionality. To znamená, že by početní omezení licencí PHV ve vztahu k vozidlům taxislužby bylo odůvodněné pouze v rozsahu nezbytném pro zajištění řádného fungování taxislužby a vždy s výhradou

maximálního limitu 1:30. Stejně tak má předkládající soud za to, že otázky Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrchní soud Katalánska) ve věci C-50/21 v důsledku způsobu, jímž jsou formulovány, předjímají odpověď. Kromě toho navrhuje Soudnímu dvoru, aby jeho předběžné otázky spojil s otázkami položenými Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (vrchní soud Katalánska) ve věci C-50/21.

PRACOVNÍ DOKUMENT