

Věc C-50/21

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

29. ledna 2021

Předkládající soud:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Španělsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

19. ledna 2021

Žalobkyně:

Prestige and Limousine, S. L.

Žalovaná:

Área Metropolitana de Barcelona (Barcelonská aglomerace)

Předmět původního řízení

Správní žaloba proti nařízení územního samosprávného celku — Přeprava cestujících — Licence na poskytování služby pronájmu vozidel s řidičem (VTC) — Omezení — Omezení počtu licencí VTC v poměru k počtu licencí taxislužby — Požadavek dvojího povolení pro poskytování služby VTC výlučně v Barcelonské aglomeraci

Předmět a právní základ předběžné otázky

Svoboda usazování — Státní podpora — Články 49 SFEU a 107 odst. 1 SFEU — Vnitrostátní právní úprava, která v oblasti Barcelonské aglomerace omezuje počet povolení k provozování pronájmu vozidel s řidičem (VTC) na poměr jedno povolení na každých třicet licencí taxislužby — Vnitrostátní právní úprava, která vyžaduje dvojí povolení a dodatečné požadavky u městské služby pronájmu vozidel s řidičem (VTC)

Předběžné otázky

- 1) Brání články 49 a 107 odst. 1 SFEU vnitrostátním úpravám ve formě zákona a nařízení, které bez opodstatněného důvodu omezují povolení pro provozování pronájmu vozidel s řidičem na jedno povolení na každých 30 licencí pro taxislužbu nebo méně?
- 2) Brání články 49 a 107 odst. 1 SFEU vnitrostátnímu pravidlu, které bez opodstatněného důvodu zavádí druhé povolení a dodatečné požadavky pro vozidla, která mají být využívána k poskytování služeb pronájmu s řidičem na území města?

Dovolávaná ustanovení unijního práva

Články 49 SFEU a 107 SFEU

Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. prosince 2017, Asociación Profesional Elite Taxi, C- 434/15, EU:C:2017:98120

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Článek 43 Ley 16/1987 de ordenación de los transportes terrestres (zákon č. 16/1987 o organizaci 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“, podmiňuje vydání povolení pro veřejnou dopravu tím, že podnik žádající o licenci musí doložit mimo jiné splnění takových dalších specifických podmínek nezbytných pro řádné poskytování služeb, které se stanoví nařízením, s ohledem na zásady proporcionality a zákazu diskriminace.

Článek 48 téhož zákona zní:

„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 motorových vozidlech 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 kategorii 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 převyšší poměr 1:30.

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

Článek 91 LOTT stanoví, že povolení pro veřejnou osobní dopravu opravňují k poskytování služeb na celém území státu bez jakéhokoli omezení ohledně výchozího nebo cílového místa služby a že z výše uvedeného jsou vyloučena mimo jiné povolení, která opravňují k pronájmu vozidel s řidičem, jež musí respektovat podmínky, které případně budou stanoveny nařízením ohledně výchozího bodu, cílového bodu nebo trasy služeb.

LOTT je proveden příslušným Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (nařízení k zákonu o organizaci pozemní dopravy), jež bylo vícekrát změněno. U tohoto nařízení je třeba poukázat na Orden FOM/36/2008 por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (vyhláška FOM/36/2008, kterou se v oblasti pronájmu vozidel s řidičem provádí oddíl druhý kapitoly IV části V nařízení k zákonu o organizaci pozemní dopravy) ze dne 9. ledna 2008, změněná vyhláškou FOM/2799/2015 ze dne 18. prosince 2015. Ve svém článku 1, nadepsaném „Povinný charakter povolení“, tato vyhláška stanoví, že „pro výkon činnosti pronájmu vozidel s řidičem je nezbytné pro každé vozidlo, které má být k této činnosti určeno, získat povolení, které opravňuje k jejímu provozování [...]“.

Ve sporu v původním řízení je napadeno *Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona* (nařízení o organizaci příležitostné městské přepravy cestujících ve vozidlech až do devíti míst, jež je provozována výlučně v oblasti Barcelonské aglomerace), schválené dne 26. června 2018 Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (Rada Barcelonské aglomerace; dále jen „AMB“ nebo „žalovaná“) a zveřejněné v Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (Úřední věstník Provincie Barcelona; BOPB) dne 9. června 2018, jakož i v Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya (Úřední věstník Autonomní oblasti Katalánsko; DOGC) č. 7897 ze dne 14. června 2019, dále jen „RVTC“, které vstoupilo v platnost dne 25. července 2018.

V odůvodnění po odkazech na jeho právní základ na celostátní a autonomní katalánské úrovni klade RVTC důraz na to, že se jedná o model přepravy cestujících zavedený orgány veřejné moci prostřednictvím různých technik, zcela odlišný od modelů stanovených na jiných místech, v nichž je přeprava cestujících různými způsoby „liberalizována“ ve prospěch soukromých osob. Jako věcné

odůvodnění tohoto modelu se uvádějí důvody dosažení environmentální a ekonomické udržitelnosti, jakož i hledání nových prostor pro jiné veřejné využití než je silniční doprava. Poukazuje se na to, že je to neslučitelné s podporou zvyšování počtu motorových vozidel určených k pronájmu s řidičem v městské dopravě, které se objednávají pro jediného uživatele a na celkovou kapacitu vozidla.

Podle článku 1 je účelem RVTC upravit činnost příležitostné přepravy cestujících ve vozidlech až do devíti míst jako městské dopravy, jež je provozována výlučně v oblasti Barcelonské aglomerace. Článek 2 stanoví, že působnost je omezena na území Barcelonské aglomerace. Článek 3 definuje službu přepravy cestujících vozidly s řidičem o kapacitě až do devíti míst, včetně osoby řidiče (VTC), jako službu, která je uskutečňována pro cizí potřebu za úhradu ceny a která není poskytována podle linkových tras nebo oblastních sítí ani s předem danou periodicitou a při níž je úhrada realizována prostřednictvím smlouvy s jediným uživatelem a na celkovou kapacitu vozidla. Článek 5 přiznává Barcelonské aglomeraci (územnímu samosprávnému celku) výkon pravomocí správní regulace těchto služeb prostřednictvím Instituto Metropolitano del Taxi (Institut taxislužby Barcelonské aglomerace; IMET).

Podle článku 6 RVTC přísluší Barcelonské aglomeraci vydávat, kontrolovat podmínky vydávání a případně rušit povolení k poskytování takových služeb. Regulace činnosti zahrnuje mimo jiné stanovení pravidel pro samotnou činnost, pravidel pro režim povolení a úpravu sankčního režimu.

Článek 7 RVTC stanoví, že poskytování uvedené služby v oblasti jednotného řízení městské dopravy představovaného územím Barcelonské aglomerace podléhá předchozímu získání povolení, které opravňuje jeho držitele ve vztahu ke každému jednotlivému vozidlu, kterým je tato činnost vykonávána. Tento článek v odstavcích 4 a 5 upřesňuje, že službu s výchozím a cílovým bodem v této oblasti lze poskytovat jen na povolení vydané Barcelonskou aglomerací a že uvedené povolení musí existovat spolu s dalšími povoleními, která vydávají jiné správní úřady na základě jejich vlastních pravomocí.

Článek 10 RVTC je nadepsán „Určení počtu povolení“ a stanoví, že Barcelonská aglomerace má pravomoc určovat maximální počet povolení v daném okamžiku s ohledem na nutnost zajistit dostatečnost služby za optimálních podmínek pro občany, aniž je dotčena hospodářská rentabilita provozovatelů.

Přechodné ustanovení RVTC uznává platnost dříve vydaných povolení, která jsou účinná v okamžiku vstupu uvedeného nařízení v platnost, a ohledně nich stanoví, že zůstávají v platnosti a podléhají nově stanoveným pravidlům. První dodatkové ustanovení omezuje celkový počet povolení na povolení vydaná podle přechodného ustanovení. Nadto přiznává Institutu taxislužby Barcelonské aglomerace právo zahajovat řízení o určení maximálního počtu povolení nad rámec těch, která stanoví přechodné ustanovení, a stanoví, že počet povolení

platných v daném okamžiku nesmí v žádném případě přesáhnout poměr jedné licence VTC na každých třicet licencí pro taxislužbu.

Stručné shrnutí skutkového stavu a původního řízení

- 1 Po řadu let si ve službě městské přepravy cestujících spolu konkurují vozidla taxislužby a vozidla, jejichž prostřednictvím je poskytována služba pronájmu vozidla s řidičem (dále jen „VTC“).
- 2 Taxislužba, aniž je veřejnou službou v pravém slova smyslu, je nicméně službou v obecném zájmu a jako taková podléhá regulaci a omezení počtu licencí, přičemž sazby podléhají předchozímu schválení správním orgánem.
- 3 Služba VTC má rovněž omezený počet povolení. V době rozhodné z hlediska skutkového stavu bylo možno poskytovat službu „meziměstské“ a „městské“ přepravy na celém území státu (a zvláště na úrovni autonomních společenství nebo regionů) se sazbami nepodléhajícími předchozímu schválení, avšak podléhajícími systému smluvní ceny, který umožňoval, aby uživatel předem znal – a případně zaplatil elektronicky – celkovou cenu za službu. Na rozdíl od vozidel taxislužby nemohou vozidla VTC používat jízdní pruhy pro autobusy, nemají zastávky na veřejných komunikacích a nemohou přibírat cestující na ulici, pokud předtím nebyla sjednána služba prostřednictvím příslušné softwarové aplikace.
- 4 Žalobkyně je jedním z podniků, které poskytují služby VTC v územním obvodu Barcelonské aglomerace. Dne 10. července 2018 podala žalobkyně správní žalobu proti nařízení VTC s návrhem na jeho zrušení. Proti této žalobě vznesl námitky územní samosprávný celek Àrea Metropolitana de Barcelona (Barcelonská aglomerace), jehož Rada uvedené nařízení schválila dne 26. června 2018.

Základní argumenty účastnic původního řízení

- 5 Žalobkyně tvrdí, že Barcelonská aglomerace přijetím RVTC usilovala pouze o zabránění podnikům působícím v oblasti VTC v činnosti s jediným cílem chránit zájmy odvětví „taxislužby“ prostřednictvím regulace služby VTC na úrovni aglomerace, která má restriktivní charakter a je v rozporu s vnitrostátním a unijním právem.
- 6 Žalobkyně tvrdí, že RVTC vyvolává porušení práva na svobodu usazování a podnikání, jakož i vlastnického práva, jelikož: i) neodůvodněně stanoví systém dvojího povolení, a sice tak, že k povolení VTC (upravenému vnitrostátním právem a spravovanému autonomními společenstvími nebo regiony) doplnilo licenci na úrovni aglomerace, kterou spravuje AMB, za podmínek, které jsou doplněny k podmínkám stanoveným v celostátní regulaci povolení pro VTC; ii) vylučuje ze získání licence na úrovni aglomerace většinu současných a budoucích povolení pro VTC tím, že stanoví omezení, které postrádá přiměřené odůvodnění.

- 7 Žalovaná se domnívá, že RVTC je plně slučitelné s právem Evropské unie.

Stručné uvedení důvodů žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 8 Předkládající soud má za to, že čl. 48 odst. 3 LOTT – právní základ pro vydání omezení stanovených RVTC, co se týče počtu licencí pro VTC – lze považovat za svévolný, jelikož stanoví omezení počtu povolení pro VTC bez jakéhokoli odůvodnění.
- 9 Navíc by rovněž mohl být považován za ustanovení, které je v rozporu: i) se svobodou usazování podle článku 49 SFEU tím, že se dotýká všech podniků vykonávajících činnost v oblasti VTC, které mají sídlo v Evropské unii a které by v nějakém okamžiku mohly mít zájem usadit se ve Španělsku, přičemž tohoto cíle by nemohly dosáhnout v důsledku ustanovení čl. 48 odst. 3 LOTT ve spojení s počtem již existujících povolení VTC; ii) s povinností nenarušovat obchod uvnitř Evropské unie podle čl. 107 odst. 1 SFEU.
- 10 Předkládající soud má stejnou pochybnost o slučitelnosti s výše uvedenými předpisy unijního práva u režimu „dvojitých povolení“, jemuž podléhají vozidla VTC na území Barcelonské aglomerace.
- 11 Článek 91 LOTT stanovil v době rozhodné z hlediska skutkového stavu, že povolení VTC opravňují k poskytování „městských a meziměstských služeb na celém území státu“. Doplnění licence na úrovni Barcelonské aglomerace pro poskytování městských služeb VTC na území aglomerace (podléhající nadto dalším podmínkám) by zřejmě mohlo být považováno za strategii směřující k omezení konkurence, kterou služby VTC představovaly pro taxislužbu, na minimum; a to s argumenty, které u předkládajícího soudu v současnosti vyvolávají vážné pochybnosti ohledně jejich závažnosti nebo nezbytnosti.
- 12 Také Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) rozsudkem č. 921 ze dne 4. června 2018, opravný prostředek č. 438/2017, uznal, že poměr 1:30 postrádá opodstatnění.
- 13 Po podání správní žaloby, jež je předmětem sporu v původním řízení, byl LOTT změněn královským nařízením s mocí zákona č. 13/2018 ze dne 28. září 2018 (BOE 236 ze dne 29. září 2018), kterým: i) byl zachován poměr 1:30 zakotvený v čl. 48 odst. 3 LOTT; ii) byla služba VTC omezena na „meziměstskou“ přepravu a stanoveno ukončení služeb VTC na úrovni města či aglomerace ve lhůtě čtyř let.
- 14 V projednávané věci vedla uvedená změna k přijetí nového nařízení na úrovni aglomerace, jež bylo rovněž napadeno u předkládajícího soudu. Výklad unijního práva na základě této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je však považován za nezbytný pro rozhodnutí projednávaného sporu, zejména s ohledem na zmíněný strategický globální kontext, jež může mít zajisté trvalé dopady.

- 15 Současně u předkládajícího soudu probíhá řízení o dalších čtrnácti žalobách s tímž předmětem, z nichž některé byly podány podniky propojenými s mezinárodními platformami.

PRACOVNÍ DOKUMENT