

Sprawa C-50/21**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 § 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości****Data wpływu:**

29 stycznia 2021 r.

Oznaczenie sądu odsyłającego:

Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (wyższy trybunał sprawiedliwości Katalonii, Hiszpania)

Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:

19 stycznia 2021 r.

Strona skarżąca:

Prestige and Limousine, S. L.

Druga strona postępowania:

Àrea Metropolitana de Barcelona

Przedmiot postępowania głównego

Skarga administracyjna na rozporządzenie organu administracji lokalnej – Przewóz osób – Licencja na świadczenie usługi wynajmu samochodów osobowych z kierowcą (VTC) [Vehículos de Turismo con Conductor] – Ograniczenia – Ograniczenie liczby zezwoleń VTC w zależności od liczby licencji na taksówki – Wymóg uzyskania dwóch zezwoleń na świadczenie usługi VTC wyłącznie w obszarze metropolitalnym Barcelony

Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego

Swoboda przedsiębiorczości – Pomoc przyznawana przez państwa – Artykuł 49 TFUE i art. 107 ust. 1 TFUE – Przepisy krajowe ograniczające liczbę licencji na wynajem samochodów osobowych z kierowcą (VTC) w obszarze metropolitalnym Barcelony do współczynnika wynoszącego jedną licencję VTC na trzydzieści licencji na taksówki – Przepisy krajowe wymagające uzyskania

dwóch zezwoleń i spełnienia dodatkowych wymogów dotyczących świadczenia miejskiej usługi wynajmu samochodów osobowych z kierowcą (VTC)

Pytania prejudycjalne

- 1) Czy art. 49 i art. 107 ust. 1 TFUE stoją na przeszkodzie przepisom krajowym – ustawowym i wykonawczym –, które bez uzasadnionego powodu ograniczają liczbę zezwoleń na usługi wynajmu samochodów osobowych z kierowcą (VTC) do jednego lub mniej na trzydzieści licencji na taksówkę?
- 2) Czy art. 49 i art. 107 ust. 1 TFUE stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które bez uzasadnionego powodu wprowadzają wymóg drugiego zezwolenia i dodatkowe wymogi w odniesieniu do samochodów osobowych z kierowcą (VTC), które mają być wykorzystywane do świadczenia usług na obszarze miejskim?

Przywołane przepisy prawa Unii

Artykuły 49 i 107 TFUE

Wyrok Trybunału z dnia 20 grudnia 2017 r., Asociación Profesional Elite Taxi, C- 434/15, EU:C:2017:98120

Przywołane przepisy prawa krajowego

Artykuł 43 Ley 16/1987, de 30 de julio, de ordenación de los transportes terrestres (ustawy 16/1987 z dnia 30 lipca 1987 r. o transporcie drogowym, zwanej dalej „LOTT”) (BOE 182 z dnia 31 lipca 1987 r.), zmienionej Real Decreto-ley (dekretem królewskim z mocą ustawy) 3/2018 z dnia 20 kwietnia 2018 r. (BOE 97 z dnia 21 kwietnia 2018 r.), uzależnia wydanie zezwolenia na przewóz publiczny od wykazania przez wnioskujące przedsiębiorstwo, że spełnia ono w szczególności inne szczególne warunki konieczne do prawidłowego świadczenia usług, ustanowione w drodze rozporządzenia, zgodnie z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji.

Zgodnie z art. 48 tej ustawy:

„1. Wydanie zezwolenia na przewóz publiczny jest decyzją związaną, w związku z czym można go odmówić tylko wtedy, gdy nie są spełnione jego przesłanki.

2. Jednakże zgodnie z przepisami wspólnotowymi i innymi przepisami, które w stosownym przypadku mają zastosowanie, w sytuacji gdy świadczenie usług publicznego przewozu osób samochodem osobowym podlega ograniczeniom ilościowym na szczeblu regionalnym lub lokalnym, można w drodze przepisów

wykonawczych wprowadzić ograniczenia dotyczące wydawania zarówno nowych zezwoleń na świadczenie usług przewozu międzymiastowego tego rodzaju pojazdami, jak i zezwoleń na wynajem pojazdów z kierowcą.

3. Bez uszczerbku dla przepisów poprzedniego ustępu, w celu utrzymania właściwej równowagi między podażą obu rodzajów transportu, odmawia się wydania nowych zezwoleń na wynajem pojazdów z kierowcą, jeżeli stosunek liczby istniejących zezwoleń na terytorium wspólnoty autonomicznej, w której mają zostać wydane, do liczby zezwoleń na przewóz osób samochodem osobowym wydanych na tym samym terytorium wynosi powyżej jednego zezwolenia na wynajem pojazdów z kierowcą na trzydzieści zezwoleń na przewóz osób samochodem osobowym.

Jednakże wspólnoty autonomiczne, które na mocy upoważnienia państwa przejęły kompetencje w dziedzinie zezwoleń na wynajem pojazdów z kierowcą, mogą zmienić zasadę proporcjonalności, o której mowa w poprzednim akapicie, pod warunkiem że stosowana przez nie zasada proporcjonalności będzie mniej restrykcyjna niż powyższa zasada”.

Artykuł 91 LOTT stanowi, że zezwolenia na przewóz publiczny uprawniają do świadczenia usług na terytorium całego kraju bez jakichkolwiek ograniczeń ze względu na miejsce rozpoczęcia lub miejsce zakończenia świadczenia usługi oraz że z powyższego wyłączone są między innymi zezwolenia na wynajem pojazdów z kierowcą, które muszą spełnić warunki określone w stosownych przypadkach w przepisach wykonawczych dotyczących miejsca rozpoczęcia, miejsca zakończenia lub trasy świadczenia usługi.

Do LOTT wydano odpowiednie Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (rozporządzenie wykonawcze do ustawy o transporcie lądowym), które było wielokrotnie zmieniane. W odniesieniu do wspomnianego rozporządzenia należy wziąć pod uwagę Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, 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 (zarządzenie FOM/36/2008 z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie przepisów wykonawczych do sekcji drugiej rozdziału IV tytułu V, dotyczącej wynajmu pojazdów z kierowcą, rozporządzenia wykonawczego do ustawy o transporcie lądowym), zmienione z kolei Orden (zarządzeniem) FOM/2799/2015 z dnia 18 grudnia 2015 r. W art.1, zatytułowanym „Związany charakter zezwolenia”, zarządzenie to stanowi, że „[w] celu wykonywania działalności polegającej na wynajmie pojazdów z kierowcą konieczne jest uzyskanie zezwolenia w odniesieniu do każdego pojazdu przeznaczonego do prowadzenia tej działalności [...]”.

Przedmiotem sporu w postępowaniu głównym jest *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* [rozporządzenie w sprawie działalności w zakresie

okazjonalnego przewozu miejskiego osób pojazdami do dziewięciu miejsc z kierowcą, który odbywa się w całości na obszarze Área Metropolitana de Barcelona (obszaru metropolitalnego Barcelony)], przyjęte w dniu 26 czerwca 2018 r. przez Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (radę metropolitalną Área Metropolitana de Barcelona, zwaną dalej „AMB” lub „drugą stroną postępowania”) i opublikowane w Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona (dzienniku urzędowym prowincji Barcelony, „BOPB”) w dniu 9 lipca 2018 r. oraz w Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya [dzienniku urzędowym Generalitat de Catalunya (regionalnego rządu Katalonii), „DOGC”] nr 7897 z dnia 14 lipca 2019 r., zwane dalej „RVTC”, które weszło w życie w dniu 25 lipca 2018 r.

W preambule RVTC, po powołaniu się na podstawy prawne zawarte w przepisach państwowych i przepisach wspólnoty autonomicznej Katalonii, wskazano, że chodzi o model przewozu osób, poddany różnym technikom interwencji organów publicznych, całkowicie odmienny od stosowanego gdzie indziej modelu, w którym różne rodzaje przewozu osób są „zliberalizowane” na korzyść podmiotów prywatnych. Jako materialne uzasadnienie modelu przedstawiono względy związane z dążeniem do zrównoważonego rozwoju pod względem środowiskowym i ekonomicznym oraz tworzenia nowych przestrzeni przeznaczonych do użytku publicznego innego niż ruch drogowy. W RVTC stwierdzono, że nie da się tego celu pogodzić ze wspieraniem wzrostu liczby pojazdów kołowych transportu miejskiego wynajmowanych z kierowcą dla pojedynczego użytkownika na całkowitą pojemność pojazdu.

Zgodnie z art. 1 celem RVTC jest uregulowanie działalności w zakresie okazjonalnego przewozu osób pojazdami do dziewięciu miejsc jako transportu miejskiego, który odbywa się w całości w obszarze metropolitalnym. Artykuł 2 RVTC stanowi, że jego zakres zastosowania jest ograniczony do zakresu terytorialnego Área Metropolitana de Barcelona. Natomiast art. 3 definiuje usługę przewozu osób pojazdami z kierowcą o pojemności do dziewięciu miejsc, łącznie z osobą kierującą pojazdem [vehículos de turismo con conductor (samochodami osobowymi z kierowcą) - VTC], jako usługę wykonywaną na rachunek innej osoby za zapłatą ceny, nie świadczoną zgodnie z trasami liniowymi lub sieciami strefowymi, ani z góry określoną częstotliwością i w ramach której płatność jest dokonywana na podstawie umowy z pojedynczym użytkownikiem za całkowitą pojemność pojazdu. Artykuł 5 powierza Área Metropolitana de Barcelona wykonywanie uprawnień w zakresie ingerencji administracyjnej w te usługi za pośrednictwem Instituto Metropolitano del Taxi (organu administracji zarządzającego usługami taksówkowymi na obszarze metropolitalnym, IMET).

Zgodnie z art. 6 RVTC Área Metropolitana de Barcelona wydaje zezwolenia na świadczenie takich usług, sprawuje kontrolę nad warunkami wydania zezwoleń oraz, w stosownych przypadkach, stwierdza wygaśnięcie wspomnianych zezwoleń. Organizacja działalności obejmuje w szczególności uregulowanie działalności, systemu zezwoleń i sankcji.

Artykuł 7 RVTC stanowi, że świadczenie wspomnianej usługi w ramach jednolitego obszaru zarządzania transportem miejskim, jaki stanowi Área Metropolitana de Barcelona, wymaga uprzedniego uzyskania zezwolenia wydanego dla uprawnionej osoby w odniesieniu do każdego z pojazdów wykorzystywanych do tej działalności. Rzeczony artykuł stanowi w ust. 4 i 5, że w ramach tego obszaru jedynie posiadacze zezwoleń wydanych przez Área Metropolitana de Barcelona mogą świadczyć usługi do i z tego obszaru oraz że oprócz owego zezwolenia konieczne jest również posiadanie innych stosownych zezwoleń wydanych przez inne organy administracji zgodnie z ich kompetencjami.

Artykuł 10 RVTC jest zatytułowany „Określenie liczby zezwoleń” i stanowi, że Área Metropolitana de Barcelona określa maksymalną liczbę zezwoleń w danym czasie, biorąc pod uwagę konieczność zapewnienia wystarczającej podaży usług dla obywateli na optymalnych warunkach, bez uszczerbku dla zagwarantowania rentowności gospodarczej przedsiębiorców.

Przepis przejściowy RVTC uznaje ważność wydanych wcześniej zezwoleń, które obowiązywały w chwili wejścia w życie tego rozporządzenia, i stanowi w odniesieniu do nich, że pozostają one uregulowane w nowych przepisach i podlegają tym nowym przepisom. Z kolei pierwszy przepis dodatkowy ogranicza całkowitą liczbę zezwoleń do tych, które zostały wydane zgodnie z przepisem przejściowym. Ponadto przepis ten powierza Instituto Metropolitano del Taxi inicjatywę wszczęcia postępowań w celu określenia maksymalnej liczby zezwoleń przekraczającej liczbę przewidzianą w przepisie przejściowym i stanowi, że liczba zezwoleń obowiązujących w danym momencie w żadnym wypadku nie może przekroczyć współczynnika wynoszącego jedną licencję VTC na trzydzieści licencji na taksówki.

Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania głównego

- 1 Od lat taksówki i pojazdy służące do świadczenia usług wynajmu samochodów osobowych z kierowcą (zwane dalej „VTC”) konkurują ze sobą w zakresie usługi miejskiego przewozu osób.
- 2 Usługa przewozu osób taksówką, choć nie jest w ścisłym znaczeniu usługą publiczną, jest usługą świadczoną w interesie ogólnym i jako taka podlega regulacji oraz ograniczeniu liczby licencji, a taryfy podlegają obowiązkowi uzyskania uprzedniego zezwolenia administracyjnego.
- 3 W odniesieniu do usługi VTC liczba zezwoleń jest również ograniczona. W czasie zaistnienia okoliczności faktycznych niniejszej sprawy usługi przewozu „międzydzielcowego” i „miejskiego” mogły być świadczone przez VTC na terytorium całego kraju (w szczególności na szczeblu wspólnot autonomicznych czy regionów), przy czym taryfy nie podlegały obowiązkowi uzyskania uprzedniego zezwolenia, lecz systemowi uzgodnionych cen, który umożliwiał użytkownikowi poznanie z wyprzedzeniem – i w danym przypadku dokonanie

zapłaty drogą elektroniczną – całkowitej kwoty usługi. W przeciwieństwie do taksówek VTC nie mogły korzystać z pasa dla autobusów, nie miały postojów na drogach publicznych i nie mogły zabierać pasażerów na ulicy, jeżeli usługa ta nie została wcześniej zamówiona poprzez odpowiednią aplikację informatyczną.

- 4 Skarżąca jest jednym z przedsiębiorstw świadczących usługi VTC w Área Metropolitana de Barcelona. W dniu 10 lipca 2018 r. skarżąca zaskarżyła rozporządzenie VTC, wnosząc o stwierdzenie jego nieważności. Skardze tej sprzeciwił się lokalny organ administracji Área Metropolitana de Barcelona, którego Consejo Metropolitano (rada metropolitalna – organ zarządzający) przyjęła wspomniane rozporządzenie w dniu 26 czerwca 2018 r.

Główne argumenty stron postępowania głównego

- 5 Skarżąca twierdzi, że przyjmując RVTC, Área Metropolitana de Barcelona zmierzał jedynie do utrudnienia działalności przedsiębiorstw VTC wyłącznie w celu ochrony interesów sektora taksówkowego poprzez restrykcyjne uregulowanie metropolitalne usługi VTC, sprzeczne z prawem krajowym i prawem Unii.
- 6 Skarżąca uważa zasadniczo, że RVTC stanowi naruszenie prawa do swobody przedsiębiorczości oraz prawa do swobodnego prowadzenia działalności gospodarczej i prawa własności w zakresie, w jakim: i) ustanowiono w nim w sposób nieuzasadniony system wymagający dwóch zezwoleń, to znaczy oprócz zezwolenia VTC (uregulowanego w prawie państwowym i zarządzanego przez wspólnoty autonomiczne lub regiony) wprowadzono obowiązek uzyskania licencji metropolitalnej, podlegającej AMB, z dodatkowymi wymogami w stosunku do wymogów przewidzianych w przepisach państwowych dotyczących zezwoleń VTC; ii) wyłączono w nim możliwość uzyskania licencji metropolitalnej w odniesieniu do znacznej większości obecnych i przyszłych zezwoleń VTC poprzez ustanowienie ograniczenia pozbawionego wiarygodnego uzasadnienia.
- 7 Druga strona postępowania uważa, że RVTC jest w pełni zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Zwięzłe uzasadnienie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym

- 8 Tutejszy sąd uważa, że art. 48 ust. 3 LOTT – stanowiący podstawę prawną ograniczeń ustanowionych w RVTC w odniesieniu do liczby licencji VTC – mógłby zostać uznany za arbitralny w zakresie, w jakim ustanawia ograniczenie liczby licencji VTC bez jakiegokolwiek uzasadnienia.
- 9 Ponadto przepis ten mógłby być również uznany za sprzeczny: i) ze swobodą przedsiębiorczości zgodnie z art. 49 TFUE, ponieważ dotyczy on wszystkich przedsiębiorstw VTC mających siedzibę w Unii Europejskiej, które mogłyby

kiedykolwiek być zainteresowane rozpoczęciem działalności w Hiszpanii, lecz które nie mogłyby zrealizować tego zamiaru ze względu na przepisy art. 48 ust. 3 LOTT w połączeniu z liczbą już istniejących zezwoleń VTC; ii) z obowiązkiem nieutrudniania wymiany handlowej w ramach Unii Europejskiej zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE.

- 10 Tutejszy sąd ma te same wątpliwości co do tego, czy system wymagający uzyskania dwóch zezwoleń, któremu podlegają VTC w obszarze metropolitalnym Barcelony, jest zgodny z wyżej wymienionymi przepisami prawa Unii.
- 11 W czasie wystąpienia okoliczności faktycznych postępowania głównego art. 91 LOTT stanowił, że zezwolenia VTC uprawniają do świadczenia „usług miejskich i międzymiastowych na całym terytorium kraju”. Ustanowienie licencji Área Metropolitana de Barcelona na świadczenie miejskich usług VTC w obszarze metropolitalnym (uzależnionego ponadto od spełnienia dodatkowych wymogów) prawdopodobnie mogłoby być uznane za strategię mającą na celu ograniczenie do minimum konkurencji, jaką usługi VTC stanowią w stosunku do taksówek; ponadto zastosowano argumenty, które w chwili obecnej budzą poważne wątpliwości tutejszego sądu co do ich powagi lub ścisłości.
- 12 Wyrokiem nr 921 z dnia 4 czerwca 2018 r., skarga nr 438/2017, Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania) również uznał, że współczynnik wynoszący 1/30 jest nieuzasadniony.
- 13 Po wniesieniu skargi administracyjnej będącej przedmiotem postępowania głównego LOTT została zmieniona Real Decreto-ley (dekretom królewskim z mocą ustawy) 13/2018 z dnia 28 września 2018 r. (BOE 236 z dnia 29 września 2018 r.), na mocy którego: i) współczynnik wynoszący 1/30, który przewidziano w art. 48 ust. 3 LOTT, został utrzymany; ii) usługa VTC została ograniczona do transportu „międzymiastowego”, gdyż wprowadzono przepis, zgodnie z którym po upływie okresu czterech lat usługi VTC o charakterze miejskim lub metropolitalnym przestaną być świadczone.
- 14 W zakresie, w jakim jest to istotne dla niniejszej sprawy, doprowadziło to do przyjęcia nowego rozporządzenia Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona, które również zostało zaskarżone do Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (wyższego trybunału sprawiedliwości Katalonii). Jednakże wykładnia prawa Unii, której dotyczy niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, jest niezbędna do rozstrzygnięcia niniejszego sporu, w szczególności w świetle przedstawionego ogólnego kontekstu strategicznego, którego skutki mogą z łatwością utrzymać się w czasie.
- 15 Ponadto przed tutejszym sądem zawisłych jest jeszcze czternaście innych skarg dotyczących tego samego przedmiotu sporu, z których jedna została wniesiona przez przedsiębiorstwa powiązane z platformami międzynarodowymi.