Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

8. června 2023 *

„Řízení o předběžné otázce – Článek 49 SFEU – Článek 107 odst. 1 SFEU – Služba pronájmu osobních vozidel s řidičem – Povolovací režim, který zahrnuje kromě povolení k poskytování městských a meziměstských přepravních služeb na celém území státu vydání druhé licence na poskytování městských přepravních služeb v metropolitní oblasti – Omezení počtu licencí na služby pronájmu vozidel s řidičem na jednu třicetinu licencí na taxislužbu“

Ve věci C-50/21,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU podaná rozhodnutím Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Nejvyšší soud Katalánska, Španělsko) ze dne 19. ledna 2021, došlým Soudnímu dvoru dne 29. ledna 2021, v řízení

Prestige and Limousine, SL

proti

Área Metropolitana de Barcelona,

Asociación Nacional del Taxi (Antaxi),

Asociación Profesional Élite Taxi,

Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC),

Tapoca VTC1 SL,

Agrupació Taxis Companys,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení: K. Lenaerts (zpravodaj), předseda Soudního dvora, vykonávající funkci předsedy prvního senátu, L. Bay Larsen, místopředseda Soudního dvora, vykonávající funkci soudce prvního senátu, P. G. Xuereb, A. Kumin a I. Ziemele, soudci,

generální advokát: M. Szpunar,

za soudní kancelář: L. Carrasco Marco, radová,

* Jednací jazyk: španělština.

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 5. října 2022,

s ohledem na vyjádření, která předložili:

– za Prestige and Limousine, SL: F. de B. Carvajal Borrero a P. S. Soto Baselga, abogados,

– za Área Metropolitana de Barcelona: M. Borrás Ribó, abogada,

– za Asociación Nacional del Taxi (Antaxi): J. M. Baño Fos, J. M. Baño León, E. Llopis Reyna a A. Pascual Morcillo, abogados,

– za Asociación Profesional Élite Taxi: J. Fontquerni Bas, procurador, a M. Vilar Cuesta, abogado,

– za Tapoca VTC1 SL: J. A. Díez Herrera a J. L. Ortega Gaspar, abogados,

– za Agrupació Taxis Companys: A. Canals Compan, abogado,

– za španělskou vládu: L. Aguilera Ruiz a S. Jiménez García, jako zmocněnci,

– za českou vládu: T. Machovičová, M. Smolek a J. Vláčil, jako zmocněnci,

– za Evropskou komisi: L. Armati, M. É. Gippini Fournier, P. Němečková a M. J. Rius Riu, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 15. prosince 2022,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 49 a čl. 107 odst. 1 SFEU.

2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Prestige and Limousine, SL (dále jen „P&L“), která poskytuje služby pronájmu osobních vozidel s řidičem (dále jen „služby pronájmu vozidel s řidičem“), a mimo jiné Área Metropolitana de Barcelona (Metropolitní oblast Barcelona, Španělsko) (dále jen „AMB“), ohledně platnosti právní úpravy AMB, která vyžaduje získání licence na poskytování služeb pronájmu vozidel s řidičem v aglomeraci Barcelony a omezuje počet licencí na služby pronájmu vozidel s řidičem na jednu třicetinu licencí na taxislužby udělených pro tuto aglomeraci.

Španělský právní rámec

LOTT

3 Článek 43 odst. 1 písm. g) Ley 16/1987 de Ordenación de los Transportes Terrestres (zákon 16/1987 o organizaci pozemní dopravy) ze dne 30. července 1987 (BOE č. 182, ze dne 31. července 1987, s. 23451), ve znění Real Decreto-Ley 3/2018 (královské nařízení s mocí zákona č. 3/2018) ze dne 20. dubna 2018 (BOE č. 97 ze dne 21. dubna 2018, s. 41051) (dále jen „LOTT“), stanoví:

„Vydání povolení k výkonu činnosti veřejné dopravy je podmíněno tím, že podnik žádající o povolení prokáže, že v souladu s požadavky právních předpisů splňuje následující podmínky:

[…]

g) případně další zvláštní podmínky stanovené právními předpisy, nezbytné pro řádné poskytování služeb s ohledem na zásady proporcionality a zákaz diskriminace, pokud jde o dotyčnou kategorii přepravy.“

4 Článek 48 odst. 1 až 3 LOTT stanoví:

„1. Vydávání povolení k provozování veřejné přepravy je regulováno, takže je lze odepřít pouze v případě, že nejsou splněny podmínky vyžadované pro tento účel.

2. Pokud však v souladu s unijními předpisy a dalšími případně použitelnými ustanoveními podléhá poskytování veřejné osobní přepravy prostřednictvím osobních vozidel kvantitativním omezením na území autonomního společenství nebo obce, mohou být správními předpisy stanovena omezení pro vydávání jak nových povolení k provozování meziměstské přepravy touto kategorií vozidel, tak povolení k provozování pronájmu vozidel s řidičem.

3. Aniž je dotčeno ustanovení předchozího bodu, s cílem zachovat přiměřenou rovnováhu mezi nabídkou obou druhů přepravy, musí být odmítnuto vydání nových povolení na pronájem vozidel s řidičem, pokud poměr mezi počtem stávajících povolení na území autonomního společenství, pro které bylo o jejich vydání zažádáno, a počtem povolení pro přepravu cestujících v osobních vozidlech na tomtéž území převýší poměr 1:30.

Autonomní společenství, která na základě 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.“

5 Článek 91 LOTT stanoví:

„1. Povolení pro veřejnou přepravu opravňují k poskytování služeb na celém území státu bez jakéhokoli omezení na základě výchozího nebo cílového místa služby.

Výjimkou z výše uvedeného jsou povolení k zajišťování meziměstské přepravy cestujících prostřednictvím osobních vozidel a povolení, která opravňují k pronájmu vozidel s řidičem, jež musí splňovat podmínky ohledně výchozího místa, cílového místa nebo trasy služeb, které případně budou stanoveny podzákonnými předpisy.

2. Aniž je dotčena skutečnost, že v souladu s předchozím bodem umožňují povolení k pronájmu vozidel s řidičem poskytování služeb na celém území státu bez omezení z hlediska výchozího nebo cílového místa služby, musí být vozidla určená k výkonu této činnosti obvykle používána pro poskytování služeb určených k uspokojování potřeb spojených s územím autonomní oblasti, pro niž je každé povolení vydáno.

[…]“

ROTT

6 Článek 181 odst. 1 Real Decreto 1211/1990 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (královské nařízení 1211/1990, kterým se provádí zákon o organizaci pozemní dopravy), ze dne 28. září 1990 (BOE č. 241 ze dne 8. října 1990, s. 29406), ve znění Real Decreto-Ley 1057/2015 (královské nařízení s mocí zákona 1057/2015), ze dne 20. listopadu 2015 (BOE č. 279 ze dne 21. listopadu 2015, s. 109832), a královského nařízení s mocí zákona 3/2018 (dále jen „ROTT“) stanoví:

„Vydávání povolení k výkonu činnosti pronájmu vozidel s řidičem je podmíněno tím, že jejich žadatel splní všechny podmínky stanovené v čl. 43 odst. 1 LOTT a v souladu s upřesněními v následujícím odstavci.“

7 Článek 182 odst. 1 až 3 ROTT stanoví:

„1. Vozidla, na která se vztahují povolení k výkonu činnosti pronájmu vozidel s řidičem, jejichž posádku tvoří osoby, které nepatří k podniku, který je držitelem povolení, mohou být provozována pouze tehdy, je-li prokázáno, že poskytují předem objednanou službu.

Za tímto účelem musí být smlouva o pronájmu vozidla s řidičem vyhotovena před zahájením poskytování objednané služby a doklady potvrzující tuto smlouvu musí být uloženy ve vozidle v souladu s tím, co stanoví ministr územního rozvoje.

Vozidla, na která se vztahují povolení k pronájmu vozidel s řidičem, nemohou být v žádném případě provozována na veřejných komunikacích za účelem vyhledávání zákazníků ani se pokoušet o přilákání cestujících, kteří si tuto službu nejprve neobjednali, a zůstat při tom za tímto účelem zaparkovaná.

2. Povolení k pronájmu vozidel s řidičem umožňují poskytování městských i meziměstských služeb na celém území státu za předpokladu, že vozidlo bylo předtím pronajato v souladu s ustanoveními předchozího bodu.

3. Podle ustanovení [čl. 17 odst. 1 a článku] 18 LOTT nejsou sazby za pronájem vozidel s řidičem regulovány, ale dotčené podniky musí veřejnosti zpřístupnit informace o účtovaných cenách.“

Vyhláška VTC

8 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, aprobado por Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (vyhláška FOM/36/2008, kterou se v oblasti pronájmu vozidel s řidičem provádí druhý oddíl

kapitoly IV hlavy V nařízení s mocí zákona o organizaci pozemní dopravy, přijaté královským nařízením 1211/1990 ze dne 28. září 1990) ze dne 9. ledna 2008 (BOE č. 19 ze dne 22. ledna 2008, s. 4283), ve znění orden FOM/2799/2015 (vyhláška FOM/2799/2015) ze dne 18. prosince 2015 (BOE č. 307, ze dne 24. prosince 2015, s. 121901) (dále jen „vyhláška o službách pronájmu vozidel s řidičem“), stanoví v článku 1, nadepsaném „Povinný charakter povolení“, mimo jiné následující:

„K výkonu činnosti pronájmu vozidel s řidičem je nezbytné získat pro každé vozidlo, které je určeno pro tuto činnost, povolení, jež opravňuje k poskytování této služby, podle článku 180 [ROTT]“.

9 Článek 4 vyhlášky o službách pronájmu vozidel s řidičem, nadepsaný „Předmět povolení“, zní následovně:

„Povolení k výkonu činnosti pronájmu vozidel s řidičem umožňují poskytování jak městských tak meziměstských služeb na celém území státu, pokud bylo vozidlo předtím pronajato v souladu s ustanoveními této vyhlášky.“

10 Článek 5 uvedené vyhlášky, nadepsaný „Podmínky pro vydání povolení“, stanoví:

„Vydání povolení k pronájmu vozidel s řidičem je podmíněno tím, že žádající podnik prokáže, že splňuje podmínky stanovené v čl. 181 odst. 1 a 2 ROTT v souladu s ustanoveními článků této vyhlášky.“

11 Článek 14 téže vyhlášky, nadepsaný „Vydání povolení“, stanoví:

„Jsou-li splněny všechny podmínky stanovené v článku 5, může příslušný orgán odmítnout vydat požadovaná povolení pouze za okolností uvedených v čl. 181 odst. 3 ROTT.“

RVTC

12 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 del Consejo Metropolitano del Area Metropolitana de Barcelona (nařízení o organizaci příležitostné městské přepravy cestujících ve vozidlech až do devíti míst, jež je provozována výlučně v Metropolitní oblasti Barcelona, schválené Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (Zastupitelstvo AMB) ze dne 26. června 2018 (*Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona*, ze dne 9. července 2018, a DOGC č. 7897, ze dne 14. června 2019) (dále jen „RVTC“) nabylo účinnosti dne 25. července 2018.

13 RVTC v bodech 4, 5 a 9 své preambule uvádí:

„4. […] Ley 19/2003 [del Taxi de la Comunidad Autónoma de Cataluña (zákon Autonomního společenství Katalánska č. 19/2003 o taxislužbě) ze dne 4. července 2003 (BOE č. 189, ze dne 8. srpna 2003, s. 30708)] (LT) upravuje přepravu cestujících vozidly s maximálně devíti místy, včetně místa řidiče, prováděnou pro cizí potřebu za úplatu v souladu s režimem označovaným jako „taxislužby“. Obsah této právní úpravy v tomto odvětví spočívá na zásahu správních orgánů, který vychází z potřeby zajistit veřejný zájem na dosažení optimální úrovně kvality poskytování služby prostřednictvím omezení počtu povolení a stanovení povinných sazeb, aby byla zaručena univerzálnost, dostupnost, kontinuita a dodržování práv uživatelů […].

5. Jedná se tedy o činnost definovanou […] jako činnost obecného zájmu vykonávanou jednotlivci, přičemž taková kvalifikace znamená, že tato činnost podléhá kontrolním a policejním opatřením, jakož i zásahům, které jsou upraveny v odvětvových právních předpisech.

   […]

[…]

9. Cílem veřejných politik v oblasti mobility a dopravy je udržitelný rozvoj z environmentálního a hospodářského hlediska a za tímto účelem jsou stanovena omezení silničního provozu ve městech, zejména v obdobích silného znečištění. Úprava městských komunikací, neustálé hledání nových prostor pro jiné veřejné využití, než je silniční doprava, alternativy pěší nebo cyklistické mobility, nebo upřednostňování koridorů pro veřejnou dopravu jsou opatření, která jsou neslučitelná s podporou zvyšování jednak počtu silničních vozidel používaných pro městskou dopravu prostřednictvím pronájmu s řidičem a jednak pronájmů pro jednoho uživatele celkové kapacity vozidla.

   Veřejné politiky v odvětví taxislužby vycházejí z ukončení vydávání nových licencí nad rámec licencí vydaných od roku 1987. Kromě toho jsou upřednostňována opatření spočívající v omezení dnů a hodin provozu vozidel a používání čistých technologií, jako jsou elektrické nebo hybridní motory.“

14 Článek 7 RVTC, nadepsaný „Získání předchozího povolení“, v odstavcích 1, 2 a 4 až 6 stanoví:

„1. Činnost spočívající v poskytování služby přepravy cestujících vozidly s maximálně devíti místy, včetně místa řidiče, v rámci zóny jednotné správy městské dopravy tvořené územím [AMB] představuje městskou dopravu, a proto podléhá předchozímu povolení k výkonu této činnosti pro každé vozidlo, které jeho držitel za tímto účelem používá.

2. O takové povolení se žádá a případně se vydá fyzické nebo právnické osobě, která je vždy jednoznačně jeho držitelem. Povolení k výkonu činnosti jsou vydávána na jméno a týkají se konkrétního vozidla. Musí v něm být uvedena registrační značka vozidla, číslo podvozku a další údaje považované za nezbytné pro jeho identifikaci. Povolení neplatí pro všechna vozidla, která jeho držitel vlastní nebo používá.

[…]

4. V rámci územní působnosti tohoto nařízení opravňují k poskytování služby s místem původu a určení pouze povolení udělená AMB, aniž jsou dotčena ustanovení [LOTT] týkající se udělování tohoto povolení nebo jiných povolení v něm uvedených.

5. Povolení vydané [AMB] doplňuje další povolení vydaná jinými správními orgány na základě jejich pravomocí.

6. Na mimoměstské služby pronájmu vozidel s řidičem ve smyslu článku 7 [tohoto] nařízení se nevztahuje [toto] nařízení ani režim povolení, který stanoví [toto nařízení].“

15 Článek 9 tohoto nařízení, nadepsaný „Právní režim povolení“, zní takto:

„Vydání povolení podléhá následujícímu právnímu režimu:

1. Vydání povolení je podmíněno dodržením podmínek ze strany žadatele, které jsou stanoveny v ley 12/1987 [de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor de la Comunidad Autónoma de Cataluña (zákon 12/1987 o právní úpravě silniční přepravy cestujících motorovými vozidly, vydaný autonomní oblastí Katalánsko) ze dne 28. května [1987 (BOE č. 151, ze dne 25. června 1987, s. 19159)], v decreto 319/1990 [por el cual se aprueba el Reglamento de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña (vyhláška 319/1990, kterou se schvaluje právní úprava silniční přepravy cestujících motorovými vozidly, vydaná výkonnou radou katalánské regionální vlády)] ze dne 21. prosince [1990 (DOGC č. 1387, ze dne 31. prosince 1990)], a v tomto nařízení.

[…]

3. Povolení platí pouze pro jedno vozidlo a může být používáno jeho držitelem nebo jeho zaměstnanci zaměstnanými na základě pracovní smlouvy.

[…]“

16 Článek 10 uvedeného nařízení, nadepsaný „Určení počtu povolení“, stanoví:

„1. AMB má pravomoc určovat v každém okamžiku nejvyšší počet povolení k poskytování služeb příležitostné městské přepravy cestujících prostřednictvím pronajatých vozidel s řidičem. Tento počet se stanoví s cílem zajistit dostatečnou dostupnost služeb pro občany za optimálních podmínek, aniž je dotčena záruka hospodářské rentability pro provozovatele.

2. Vytvoření nových – trvalých nebo dočasných – povolení nebo snížení jejich stávajícího počtu vyžaduje rozhodnutí, které stanoví jeho nezbytnost a vhodnost, zejména s ohledem na tyto faktory:

a) úroveň stávající nabídky;

b) úroveň stávající poptávky;

c) obchodní, průmyslové, turistické nebo jiné činnosti vykonávané v rámci územní působnosti, které mohou vést ke zvláštní poptávce po příležitostné městské přepravě prostřednictvím pronajatých vozidel s řidičem;

d) slučitelnost zavedení nových povolení s cíli udržitelnosti v oblasti životního prostředí v městské dopravě.“

17 Článek 11 téhož nařízení, nadepsaný „Režim pro vydávání povolení“, stanoví:

„1. Povolení se vydávají v souladu se zásadami a pravidly stanovenými zákonem 12/1987 [o právní úpravě silniční přepravy cestujících motorovými vozidly], vyhláškou 319/1990 [kterou se schvaluje právní úprava silniční přepravy cestujících motorovými vozidly] nebo tímto nařízením a v souladu se správními postupy stanovenými podle tohoto nařízení.

2. AMB vydá povolení fyzickým nebo právnickým osobám, které splňují podmínky pro jejich získání. Za tímto účelem AMB přijímá právní základy pro oznámení o zahájení postupů pro udělení nových povolení, které stanoví postup udělování, jenž musí v každém případě zaručit dodržování zásad publicity, rovných příležitostí, volné hospodářské soutěže a zákazu diskriminace. Udělení povolení se provede losováním ze žádostí, které splňují požadované podmínky.

3. Osoby, které mají zájem získat povolení, musí podat žádost, ve které doloží splnění požadovaných podmínek, a tyto osoby budou zapsány na seznam uchazečů, to vše ve lhůtách a formách stanovených v příslušných oznámeních.

4. V rámci řízení o udělení povolení budou dotčené osoby vyslechnuty a odvětvové organizace mohou uplatnit skutečnosti, které považují za účelné k hájení svých zájmů.

5. Tato právní úprava se použije rovněž na povolení umožňující poskytování sezónní městské služby nebo pro určité události.“

18 RVTC obsahuje „Přechodné ustanovení“, které zní takto:

„Povolení k přepravě upravená [tímto] nařízením, která byla vydána bývalou Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona (Corporación Metropolitana de Barcelona) [Obecní organizace města Barcelony, (městská správa Barcelony)] a Entidad Metropolitana del Transporte [metropolitní dopravní úřad], jakož i povolení vydaná Generalitat de Cataluña [vláda autonomní oblasti Katalánsko] v souladu s orden por la que se desarrolla el Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres, aprobado por el Real Decreto 1211/1990, de 28 de septiembre (ministerská prováděcí vyhláška k nařízení s mocí zákona o organizaci pozemní dopravy, přijaté královským nařízením 1211/1990 ze dne 28. září 1990) ze dne 30. července 1998 (BOE č. 192 ze dne 12. srpna 1998, s. 27466), kterým bylo zavedeno první omezení v poměru jedné třicetiny k počtu licencí na taxislužby, a která byla v platnosti v době nabytí účinnosti tohoto předpisu, zůstávají v platnosti a nadále se řídí tímto nařízením.“

19 Podle dvou „Dodatečných ustanovení“ obsažených v RVTC platí:

„Zaprvé. Celkový počet povolení je omezen na povolení udělená v souladu s předchozím přechodným ustanovením. Instituto Metropolitano del Taxi [Metropolitní institut taxislužby] navrhuje přijetí rozhodnutí o stanovení maximálního počtu povolení nad rámec povolení stanovených přechodným ustanovením. Počet povolení platných v daném okamžiku nesmí v žádném případě překročit poměr jedné licence [na služby pronájmu vozidla s řidičem] ke třiceti licencím na taxislužby. Pravomoci svěřené Metropolitnímu institutu taxislužby v čl. 5 odst. 2 [tohoto] nařízení zahrnují kromě pravomocí podle přechodného ustanovení […] také oznamování o zahájení řízení a rozhodnutí o vydání nových povolení, […]

Zadruhé. Pravomoci svěřené Metropolitnímu institutu taxislužby v čl. 5 odst. 2 [tohoto] nařízení zahrnují oznámení o zahájení a rozhodnutí o udělení nových sezónních povolení a povolení pro jednotlivé události. Tato oznámení musí být v souladu s následujícími pravidly:

a. stanoví počet povolení, která budou vydána v souladu s kritérii tohoto nařízení na základě dostatečného odůvodnění. Počet povolení na žadatele, fyzickou nebo právnickou osobu, může být omezen;

b. stanoví časový rozvrh doby platnosti povolení a určí období nebo události rozhodné pro tyto doby platnosti;

c. roční harmonogram platnosti povolení může být prodloužen nebo zkrácen z důvodů nových potřeb nebo okolností, přičemž případné zkrácení v žádném případě nezakládá nárok na náhradu škody.“

Spor v původním řízení a předběžné otázky

20 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Vrchní soud Katalánska, Španělsko), který je předkládajícím soudem, uvádí, že v roce 2009 bylo zrušeno omezení počtu licencí na služby pronájmu vozidel s řidičem na jednu třicetinu licencí taxislužby, které bylo do té doby stanoveno ve španělských právních předpisech. Toto zrušení vedlo do roku 2015 ke značnému nárůstu počtu poskytovatelů těchto služeb v metropolitní oblasti Barcelony, což je jev, jemuž chtěla AMB zamezit přijetím RVTC.

21 Cílem RVTC je regulovat službu pronájmu vozidel s řidičem v celé aglomeraci Barcelony, která je městskou oblastí pro přepravu osob vozidly taxislužby nebo soukromým vozidlem s řidičem. Pro poskytování takových služeb v této aglomeraci toto nařízení zejména vyžaduje, aby podniky, které již mají povolení k poskytování městských a meziměstských služeb pronájmu vozidel s řidičem ve Španělsku, získaly další licenci od AMB. Uvedené nařízení navíc využívá možnosti stanovené v čl. 48 odst. 3 LOTT omezit počet licencí opravňujících k poskytování služeb pronájmu vozidel s řidičem na třicetinu počtu licencí udělených taxislužbám.

22 Společnost P&L je držitelkou povolení k provozování služby pronájmu vozidel s řidičem a napadá RVTC u předkládajícího soudu. P&L a čtrnáct dalších podniků, které ke dni přijetí RVTC poskytovaly v této oblasti služby pronájmu vozidel s řidičem, včetně podniků propojených s mezinárodními on-line platformami, se totiž domnívají, že vzhledem k omezením a restrikcím, která jim ukládá RVTC, bylo jediným cílem jeho přijetí zamezit jejich činnosti, a to pouze za účelem ochrany zájmů odvětví taxislužby. P&L a tyto další podniky se tedy domáhají toho, aby předkládající soud prohlásil RVTC za neplatný *ex lege*.

23 Asociación Nacional del Taxi (Antaxi) (dále jen „ANT“), Asociación Profesional Élite Taxi, Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC), Tapoca VTC1 SL a Agrupació Taxis Companys vstoupily do tohoto sporu jako vedlejší účastníci na podporu AMB.

24 Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Vrchní soud Katalánska) poznamenává, že taxislužby a pronájem vozidel s řidičem si v oblasti městské osobní přepravy konkurují. Taxislužby podléhají jakožto „služby obecného zájmu“ vlastní právní úpravě a omezení počtu licencí nezbytných k výkonu jejich činnosti a jejich sazby podléhají předchozímu správnímu povolení. Ačkoli se jejich obvyklá oblast působení nachází v městských oblastech, mohou vozidla taxi při splnění přísných požadavků poskytovat nicméně i služby meziměstské přepravy.

25 Podle informací předkládajícího soudu musí i poskytovatelé služeb pronájmu vozidel s řidičem získat povolení k výkonu této činnosti, která jsou vydávána v omezeném počtu. V rozhodné době mohly být služby pronájmu vozidel s řidičem poskytovány v meziměstské a městské přepravě na celém území státu za sazby, které nepodléhaly předchozímu povolení, ale systému dohodnutých cen, jenž zákazníkovi umožňoval předem znát – a obvykle uhradit online – celkovou cenu poskytnuté služby. Uvedený soud dále upřesňuje, že na rozdíl od taxislužby nemohou pronajatá

vozidla s řidičem používat jízdní pruhy vyhrazené pro autobusy, nemají k dispozici stanoviště na veřejných komunikacích a nemohou přímo na veřejných komunikacích nabírat zákazníky, pokud služba nebyla předem dohodnuta.

26 Předkládající soud uvádí, že Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) v roce 2018 rozhodl, že poměr 1:30 mezi počtem licencí pro služby pronájmu vozidel s řidičem a počtem licencí pro taxislužby nebyl nikdy odůvodněn žádným objektivním hlediskem. Z toho předkládající soud vyvozuje, že čl. 48 odst. 3 LOTT, který umožnil omezení licencí pro služby pronájmu vozidel s řidičem prostřednictvím RVTC, lze označit za svévolný, a je tedy v rozporu s článkem 49 SFEU, jelikož prakticky znemožňuje podnikům nabízejícím služby pronájmu vozidel s řidičem v Evropské unii usadit se v metropolitní oblasti Barcelony, a se zákazem bránit obchodu v rámci Unie poskytováním státních podpor, který je stanoven v čl. 107 odst. 1 SFEU.

27 Stejné pochybnosti má Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Vrchní soud Katalánska) ohledně slučitelnosti režimu „dvojího povolení“, který platí na území AMB, pro služby pronájmu vozidel s řidičem, s těmito ustanoveními unijního práva. Vzhledem k tomu, že článek 91 LOTT a čl. 182 odst. 2 ROTT v rozhodné době stanovily, že povolení k poskytování služby pronájmu vozidel s řidičem umožňují poskytování „služeb městské a meziměstské přepravy na celém území státu“, lze doplnění povinnosti uložené AMB získat licenci k poskytování služeb pronájmu vozidel s řidičem v metropolitní oblasti Barcelony, jež podléhá dodatečným požadavkům, považovat za strategii, jejímž cílem je minimalizovat konkurenci, kterou pro taxislužby představují služby pronájmu vozidel s řidičem.

28 Podle předkládajícího soudu spočívá odůvodnění RVTC předložené AMB především ve skutečnosti, že služby pronájmu vozidel s řidičem ohrožují hospodářskou životaschopnost taxislužby, nekale jí konkurují a vedou k intenzivnímu využívání dopravních cest. Dále uvádí, že počet 10523 licencí na provozování taxislužby udělených AMB je dostatečný k uspokojení potřeb obyvatel a zároveň k zajištění rentability činnosti taxislužby. Nakonec AMB poukázala na ochranu životního prostředí.

29 Podle uvedeného soudu však hospodářské úvahy týkající se situace taxislužby nemohou odůvodnit opatření obsažená v RVTC. Pokud jde o úvahy týkající se používání dopravních cest, AMB nezvážila účinek, který mohou mít služby pronájmu vozidel s řidičem na snížení používání soukromých vozidel. Vozidla poskytující služby pronájmu vozidel s řidičem musí mít navíc vlastní parkovací místo a nemohou při vyhledávání zákazníků jezdit na prázdno ani při jejich čekání parkovat na veřejné komunikaci. Obdobně nezohlednily ekologické úvahy stávající technologie, které by mohly zaručit poskytování služby prostřednictvím vozidel, jež produkují nízké nebo žádné emise znečišťující ovzduší. Kromě toho je vozový park taxislužby kvalifikován jako „čistý“, aniž jsou uvedeny důvody, proč se tato kvalifikace nevztahuje na vozový park poskytující služby pronájmu vozidel s řidičem. Podle předkládajícího soudu se zdá, že hlavním cílem AMB bylo prostřednictvím RVTC zachovat nebo chránit zájmy odvětví taxislužby.

30 Za těchto podmínek se Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Vrchní soud Katalánska) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Brání článek 49 a čl. 107 odst. 1 SFEU vnitrostátním úpravám ve formě zákona a nařízení, které bez opodstatněného důvodu omezují povolení pro výkon činnosti pronájmu vozidel s řidičem na jedno povolení na každých 30 licencí pro taxislužbu nebo méně?

2) Brání článek 49 a čl. 107 odst. 1 SFEU vnitrostátnímu pravidlu, které bez opodstatněného důvodu zavádí druhé povolení a dodatečné požadavky pro poskytovatele služeb pronájmu vozidel s řidičem, kteří chtějí poskytovat služby na území města?“

K předběžným otázkám

K přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

31 AMB má za to, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je nepřípustná ze tří důvodů. Zaprvé předkládací rozhodnutí neuvádí použitelné regionální a místní právní předpisy a opomíjí okolnost, že existuje právní úprava, na které se zakládají ustanovení RVTC, a to jak pokud jde o pravomoc AMB, tak o odůvodnění tohoto nařízení ochranou životního prostředí. Dále má AMB za to, že okolnosti sporu se týkají pouze jednoho členského státu a předběžné otázky směřují spíše k výkladu vnitrostátního než unijního práva. AMB nakonec poukazuje na tendenční formulaci předběžných otázek, jejímž cílem je ovlivnit Soudní dvůr ve věci samé.

32 P&L uvádí, že první předběžná otázka se kromě RVTC týká ustanovení „ve formě zákona a nařízení“. Omezení stanovené pro udělování licencí na služby pronájmu vozidel s řidičem na jednu třicetinu povolení k provozování taxislužby však vyplývá výlučně z RVTC. Tato první otázka tedy překračuje rámec sporu projednávaného před předkládajícím soudem, a není tedy pro jeho řešení relevantní.

33 Podle názoru ANT pokládá předkládající soud ve skutečnosti čtyři předběžné otázky, z nichž dvě se týkají výkladu ustanovení o svobodě usazování a další dvě výkladu ustanovení, která tvoří součást režimu státních podpor.

34 Obě otázky týkající se svobody usazování musí být podle názoru ANT prohlášeny za nepřípustné, neboť Soudní dvůr na ně již odpověděl v tom smyslu, že jelikož jakékoli omezení svobody usazování musí být odůvodněno naléhavým důvodem obecného zájmu, musí vnitrostátní soud, pokud má stejně jako předkládající soud za to, že takový důvod neexistuje, dotčené vnitrostátní ustanovení nepoužít nebo zrušit. Kromě toho, pokud by tyto otázky byly chápány v tom smyslu, že se předkládající soud táže, zda jsou ustanovení RVTC v souladu s požadavky nezbytnosti a proporcionality, byly by nepřípustné, neboť by tím byl Soudní dvůr žádán, aby provedl analýzu, která mu nepřísluší, ale spadá do pravomoci vnitrostátního soudu. Navíc Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) již takovou analýzu provedl, aniž měl pochybnosti o slučitelnosti dotčených vnitrostátních ustanovení s unijním právem, což dokládá, že otázky položené předkládajícím soudem nejsou pro rozhodnutí sporu v původním řízení užitečné.

35 ANT tvrdí, že nepřípustné jsou i obě otázky týkající se zákazu státních podpor, neboť Soudní dvůr jasně odpověděl na podobné otázky v rozsudku ze dne 14. ledna 2015, Eventech (C-518/13, EU:C:2015:9), aniž předkládající soud jakkoli vysvětlil nutnost tuto judikaturu v projednávané věci upřesnit nebo vyjasnit.

36 Podle ustálené judikatury platí, že v rámci řízení upraveného v článku 267 SFEU je věcí pouze vnitrostátního soudu, kterému byl spor předložen a jenž musí nést odpovědnost za soudní rozhodnutí, jež bude vydáno, aby s ohledem na konkrétní okolnosti věci posoudil jak nezbytnost rozhodnutí o předběžné otázce pro vydání rozsudku, tak relevanci otázek, které Soudnímu dvoru

klade. Jestliže se tedy položené otázky týkají výkladu unijního práva, je Soudní dvůr v zásadě povinen rozhodnout (rozsudek ze dne 20. září 2022, VD a SR, C-339/20 a C-397/20, EU:C:2022:703, bod 56, jakož i citovaná judikatura).

37 Odmítnout rozhodnutí o předběžné otázce položené vnitrostátním soudem je možné pouze tehdy, pokud je zjevné, že požadovaný výklad unijního práva nemá žádný vztah k realitě nebo předmětu sporu v původním řízení, jestliže se jedná o hypotetický problém, nebo také tehdy, pokud Soudní dvůr nedisponuje skutkovými nebo právními poznatky nezbytnými pro užitečnou odpověď na otázky, které jsou mu položeny (rozsudek ze dne 20. září 2022, VD a SR, C-339/20 a C-397/20, EU:C:2022:703, bod 57, jakož i citovaná judikatura).

38 K posledně uvedenému ohledu je třeba připomenout, že nutnost dospět k takovému výkladu unijního práva, který bude vnitrostátnímu soudu užitečný, vyžaduje, aby uvedený soud vymezil skutkový a právní rámec, do něhož jsou otázky, které pokládá, zasazeny nebo alespoň vysvětlil skutkové okolnosti, na nichž jsou uvedené otázky založeny (rozsudek ze dne 5. března 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, bod 49 a citovaná judikatura).

39 Z článku 94 písm. a) a c) jednacího řádu Soudního dvora tedy vyplývá, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce musí obsahovat stručné vylíčení předmětu sporu, jakož i rozhodných skutečností tak, jak byly zjištěny předkládajícím soudem, nebo alespoň vylíčení skutkových okolností, na nichž jsou otázky založeny, a dále uvedení důvodů, na jejichž základě má předkládající soud pochybnosti o výkladu nebo platnosti určitých ustanovení unijního práva, jakož i vztah, který spatřuje mezi těmito ustanoveními a vnitrostátními právními předpisy použitelnými ve sporu v původním řízení.

40 Pokud jde v projednávané věci zaprvé o námitku AMB, podle níž předkládací rozhodnutí neuvádí všechny relevantní celostátní, regionální a místní právní předpisy, je nutno konstatovat, že obsahuje dostatek informací, které Soudnímu dvoru umožňují pochopit jak právní a skutkový rámec sporu v původním řízení, tak smysl a dosah položených předběžných otázek. Z toho vyplývá, že toto rozhodnutí splňuje požadavky stanovené v čl. 94 písm. a) jednacího řádu.

41 Zadruhé tím, že P&L tvrdí, že předběžné otázky odkazují na vnitrostátní právní a správní předpisy, přestože se věc v původním řízení týká pouze legality RVTC, požaduje ve skutečnosti od Soudního dvora, aby sám přesně vymezil použitelné vnitrostátní právní předpisy, což nespadá do jeho pravomoci.

42 Soudnímu dvoru totiž přísluší, aby vzal v rámci rozdělení pravomocí mezi unijními soudy a vnitrostátními soudy v úvahu skutkový a právní kontext, do něhož jsou předběžné otázky zasazeny, jak je vymezen v předkládacím rozhodnutí. Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce tedy musí být posouzena s ohledem na výklad vnitrostátního práva podaný předkládajícím soudem [rozsudek ze dne 20. října 2022, Centre public d'action sociale de Liège (Zpětvzetí nebo pozastavení rozhodnutí o navrácení), C-825/21, EU:C:2022:810, bod 35].

43 Vzhledem k tomu, že předkládající soud vymezil skutkový a právní rámec, do něhož jsou otázky, které pokládá, zasazeny, nepřísluší Soudnímu dvoru ověřovat jeho správnost (rozsudek ze dne 5. března 2019, Eesti Pagar, C-349/17, EU:C:2019:172, bod 50).

44 Zatřetí čl. 94 písm. c) jednacího řádu vyžaduje, aby předkládající soud uvedl důvody, které jej vedly k pochybnostem o výkladu ustanovení unijního práva, jež jsou předmětem předběžných otázek. I kdyby formulace předběžných otázek měla za cíl ovlivnit Soudní dvůr, jak tvrdí AMB, nemůže vést sama o sobě k nepřípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, jelikož taková okolnost neodpovídá žádnému z případů uvedených v bodě 40 tohoto rozsudku.

45 Začtvrté, i kdyby, jak tvrdí ANT, odpovědi na předběžné otázky vyplývaly v projednávané věci jasně z judikatury Soudního dvora, z článku 99 jednacího řádu vyplývá, že taková okolnost by nevedla k nepřípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, nýbrž by umožnila Soudnímu dvoru odpovědět na ni usnesením.

46 Zapáté vzhledem k tomu, že se položené předběžné otázky týkají výkladu článku 49 a čl. 107 odst. 1 SFEU, ANT nesprávně tvrdí, že se tyto otázky omezují na to, že je jimi Soudní dvůr žádán, aby provedl skutková posouzení, která nespadají do jeho pravomoci.

47 Zašesté okolnost, že nejvyšší vnitrostátní soud již v rámci sporu vykazujícího podobnost se sporem v původním řízení zkoumal možnou relevanci ustanovení unijního práva uvedených předkládajícím soudem, nemůže vést k nepřípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, která směřuje k tomu, aby Soudní dvůr rozhodl podle článku 267 SFEU o výkladu těchto ustanovení. Taková okolnost totiž neodpovídá žádnému z případů nepřípustnosti připomenutých v bodě 37 tohoto rozsudku.

48 Zasedmé v rozsahu, v němž AMB uvádí, že všechny aspekty sporu v původním řízení se omezují na jediný členský stát, je třeba připomenout, že předkládající soud upřesnil, že žaloba podaná P&L je součástí souboru patnácti žalob na zrušení RVTC, z nichž jedna byla podána jednou z internetových „mezinárodních platforem“, což naznačuje, že žaloba v původním řízení směřuje ke zrušení ustanovení vnitrostátního práva, která se použijí rovněž na státní příslušníky jiných členských států, takže rozhodnutí, jež předkládající soud přijme v návaznosti na tento rozsudek, může mít účinky i ve vztahu k těmto státním příslušníkům (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 8. května 2013, Libert a další, C-197/11 a C-203/11, EU:C:2013:288, bod 35).

49 Jak přitom vyplývá z ustálené judikatury Soudního dvora, pokud se na něj předkládající soud obrátí v rámci řízení o neplatnosti ustanovení, která se použijí nejen na státní příslušníky daného státu, nýbrž i na státní příslušníky ostatních členských států, bude rozhodnutí, jež tento soud přijme v návaznosti na rozsudek Soudního dvora vydaný v řízení o předběžné otázce, zakládat účinky i vůči posledně uvedeným státním příslušníkům, což opodstatňuje skutečnost, že Soudní dvůr odpovídá na otázky, které mu byly položeny v souvislosti s ustanoveními Smlouvy o FEU o základních svobodách, i přes to, že jsou všechny prvky sporu v původním řízení soustředěny pouze v jednom členském státě (rozsudek ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638, bod 32 a citovaná judikatura).

50 Z výše uvedených úvah vyplývá, že žádost o rozhodnutí o předběžné otázce je přípustná.

K věci samé

K otázkám týkajícím se čl. 107 odst. 1 SFEU

51 Podstatou těchto předběžných otázek předkládajícího soudu zejména je, zda musí být čl. 107 odst. 1 SFEU vykládán v tom smyslu, že brání právní úpravě, která se použije v určité aglomeraci, jež stanoví, že k výkonu činnosti pronájmu vozidel s řidičem v této aglomeraci je kromě státního povolení požadovaného pro poskytování městské a meziměstské služby pronájmu vozidel s řidičem zapotřebí zvláštní povolení, a počet licencí na služby pronájmu vozidel s řidičem je omezen na jednu třicetinu licencí na provozování taxislužby vydaných pro uvedenou aglomeraci.

52 Podle ustálené judikatury Soudního dvora se pro kvalifikaci opatření jako „státní podpory“ ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU vyžaduje, aby byly splněny všechny následující podmínky. Zaprvé se musí jednat o státní zásah nebo zásah ze státních prostředků. Zadruhé tento zásah musí být způsobilý ovlivnit obchod mezi členskými státy. Zatřetí zásah musí poskytovat příjemci selektivní výhodu. Začtvrté musí narušovat či hrozit narušením hospodářské soutěže (rozsudek ze dne 11. listopadu 2021, Autostrada Wielkopolska v. Komise a Polsko, C-933/19 P, EU:C:2021:905, bod 103, jakož i citovaná judikatura).

53 K podmínce týkající se použití státních prostředků je třeba připomenout, že pojem podpory zahrnuje nejen pozitivní plnění, jako jsou dotace, ale rovněž různé formy zásahů, které snižují náklady, jež obvykle zatěžují rozpočet podniku, a mají tutéž povahu a stejné účinky, i když nejsou dotacemi v užším slova smyslu (rozsudek ze dne 14. ledna 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, bod 33 a citovaná judikatura).

54 Pro účely zjištění existence státní podpory musí být totiž prokázána dostatečně přímá vazba mezi příjemci poskytnutou výhodou na jedné straně a snížením státního rozpočtu nebo dostatečně konkrétním hospodářským rizikem výdajů zatěžujících tento rozpočet na straně druhé (rozsudek ze dne 14. ledna 2015, Eventech, C-518/13, EU:C:2015:9, bod 34 a citovaná judikatura).

55 V projednávané věci stačí konstatovat, že z předkládacího rozhodnutí nevyplývá, že právní úprava dotčená ve věci v původním řízení zahrnuje použití státních prostředků.

56 Zaprvé požadavek na povolení vydané AMB k poskytování služeb pronájmu vozidel s řidičem v aglomeraci Barcelona ani omezení počtu licencí na takové služby na jednu třicetinu licencí taxislužby vydaných pro uvedenou aglomeraci nezahrnují podle všeho taková pozitivní plnění, jako jsou dotace ve prospěch podniků poskytujících taxislužby, ani nesnižují náklady, které obvykle zatěžují rozpočet těchto podniků.

57 Zadruhé se nezdá, že by tato dvě opatření vedla ke snížení státního rozpočtu nebo k dostatečně konkrétnímu hospodářskému riziku výdajů zatěžujících tento rozpočet, z nichž by mohly mít prospěch podniky poskytující taxislužbu.

58 Za těchto podmínek je třeba na položené otázky odpovědět tak, že čl. 107 odst. 1 SFEU nebrání právní úpravě, která se použije v určité aglomeraci, jež stanoví, že k výkonu činnosti pronájmu vozidel s řidičem v této aglomeraci je kromě státního povolení požadovaného pro poskytování městské a meziměstské služby pronájmu vozidel s řidičem zapotřebí zvláštní povolení, a počet licencí na takové služby pronájmu vozidel s řidičem je omezen na jednu třicetinu licencí na provozování taxislužby vydaných pro uvedenou aglomeraci, pokud tato opatření neobnášejí použití státních prostředků ve smyslu tohoto ustanovení.

K otázkám týkajícím se článku 49 SFEU

59 Podstatou těchto předběžných otázek předkládajícího soudu je rovněž to, zda článek 49 SFEU brání právní úpravě, která se použije v určité aglomeraci, jež stanoví, že k výkonu činnosti pronájmu vozidel s řidičem v této aglomeraci je kromě státního povolení požadovaného pro poskytování městské a meziměstské služby pronájmu vozidel s řidičem zapotřebí zvláštní povolení, a počet licencí na takové služby pronájmu vozidel s řidičem je omezen na jednu třicetinu licencí na provozování taxislužby vydaných pro uvedenou aglomeraci.

60 Článek 49 první pododstavec SFEU stanoví, že v rámci ustanovení obsažených v kapitole 2 hlavy IV části třetí Smlouvy o FEU jsou zakázána omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území jiného členského státu.

61 Podle ustálené judikatury musí být za omezení svobody usazování považována jakákoliv opatření, která zakazují, brání nebo činí méně atraktivním výkon svobody zaručené článkem 49 SFEU (rozsudek ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638, bod 61, jakož i citovaná judikatura).

62 Jak v podstatě uvedl generální advokát v bodech 51 až 55 svého stanoviska, zaprvé požadavek zvláštního povolení na poskytování služeb pronájmu vozidel s řidičem v aglomeraci Barcelona, kromě státního povolení požadovaného pro poskytování městské a meziměstské služby pronájmu vozidel s řidičem, představuje sám o sobě takové omezení výkonu svobody zaručené v článku 49 SFEU, jelikož takový požadavek fakticky omezuje každému nově příchozímu přístup na trh (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 10. března 2009, Hartlauer, C-169/07, EU:C:2009:141, bod 34; viz rovněž obdobně rozsudek ze dne 22. ledna 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, bod 29).

63 Zadruhé je tomu tak i v případě omezení počtu licencí na takové služby pronájmu vozidel s řidičem na jednu třicetinu počtu licencí na provozování taxislužby vydaných pro uvedenou aglomeraci, které musí být kvalifikováno jako omezení svobody usazování, jelikož takové omezení omezuje počet poskytovatelů služeb pronájmu vozidel s řidičem usazených v této aglomeraci.

64 Podle ustálené judikatury lze taková omezení svobody usazování připustit pouze za podmínky, že jsou zaprvé odůvodněna některým z naléhavých důvodů obecného zájmu a zadruhé respektují zásadu proporcionality, což znamená, že musí být způsobilá zajistit soudržným a systematickým způsobem uskutečnění sledovaného cíle a nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení (rozsudek ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, C-391/20, EU:C:2022:638, bod 65, jakož i citovaná judikatura).

K existenci naléhavého důvodu obecného zájmu

65 Ze žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, jakož i z vyjádření AMB a španělské vlády předložených Soudnímu dvoru vyplývá, že RVTC má prostřednictvím obou opatření dotčených ve věci v původním řízení zajistit především kvalitu, bezpečnost a dostupnost taxislužby v aglomeraci Barcelona, která je považována za „službu obecného zájmu“, a to zejména zachováním „přiměřené rovnováhy“ mezi počtem poskytovatelů taxislužby a počtem poskytovatelů služeb pronájmu vozidel s řidičem, dále řádným řízením přepravy, dopravního provozu a užívání veřejného prostoru v této aglomeraci, a konečně ochranou životního prostředí v uvedené aglomeraci.

66 Pokud jde konkrétně o cíl spočívající v zajištění kvality, bezpečnosti a dostupnosti taxislužby, ze spisu, který má k dispozici Soudní dvůr, nejprve vyplývá, že činnost taxislužby je silně regulována, jelikož tyto služby podléhají zejména licenčním kvótám, regulovaným sazbám, povinnosti univerzální přepravy a dostupnosti pro osoby se sníženou pohyblivostí. S ohledem na tyto vlastnosti jsou taxislužby považovány, zejména ze strany AMB, za „službu obecného zájmu“, která vyžaduje ochranu, jakožto důležitá součást celé organizace městské dopravy v barcelonské aglomeraci.

67 AMB dále uvádí, že hospodářská životaschopnost činností taxislužby se zdá být ohrožena rostoucí konkurencí ze strany služeb pronájmu vozidel s řidičem. Za těchto podmínek bylo zachování rovnováhy mezi těmito dvěma formami městské dopravy vnímáno politickými orgány jak na celostátní, tak na regionální úrovni jako vhodný a přiměřený způsob zajištění zachování taxislužby jakožto služby obecného zájmu začleněné do globálního modelu městské dopravy.

68 Nakonec předkládající soud a někteří účastníci řízení uvedli, že Tribunal Supremo (Nejvyšší soud) v rozsudku ze dne 4. června 2018 rozhodl, že organizace a požadované způsoby městské dopravy jsou věcí volby orgánů veřejné moci, že tyto orgány se mohou v rámci této volby rozhodnout pro zachování taxislužby, která má charakteristiky připomenuté v bodě 66 tohoto rozsudku, a představuje tedy „službu obecného zájmu“, že je tedy odůvodněné zachovat rovnováhu mezi tímto druhem městské dopravy a službami pronájmu vozidel s řidičem, aby bylo zaručeno zachování této služby obecného zájmu, a za tímto účelem se stanovení poměru mezi licencemi na služby pronájmu vozidel s řidičem a licencemi na taxislužby, který může představovat až jedna ku třiceti, jeví vzhledem k neexistenci méně omezující alternativy jako vhodné a přiměřené opatření.

69 V tomto ohledu je třeba zaprvé poznamenat, jak uvedl generální advokát v bodech 75 a 76 svého stanoviska, že cíl řádného řízení přepravy, dopravního provozu a užívání veřejného prostoru aglomerace, jakož i cíl ochrany životního prostředí v této aglomeraci by mohly představovat naléhavé důvody obecného zájmu (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 24. března 2011, Komise v. Španělsko, C-400/08, EU:C:2011:172, bod 74, jakož i ze dne 30. ledna 2018, X a Visser, C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, body 134 a 135).

70 Zadruhé z ustálené judikatury naproti tomu vyplývá, že cíle čistě hospodářské povahy nemohou představovat naléhavý důvod obecného zájmu, který by mohl odůvodnit omezení základní svobody zaručené Smlouvou (rozsudky ze dne 11. března 2010, Attanasio Group, C-384/08, EU:C:2010:133, bod 55, a ze dne 24. března 2011, Komise v. Španělsko, C-400/08, EU:C:2011:172, bod 74, jakož i citovaná judikatura). Soudní dvůr v tomto smyslu zejména rozhodl, že cíl zajistit výnosnost konkurenční autobusové linky nemůže jako důvod, který má čistě hospodářskou povahu, představovat takový naléhavý důvod obecného zájmu (rozsudek ze dne 22. prosince 2010, Yellow Cab Verkehrsbetrieb, C-338/09, EU:C:2010:814, bod 51).

71 Jak uvedl generální advokát v bodě 61 svého stanoviska, v projednávané věci musí být i cíl spočívající v zajištění hospodářské životaschopnosti taxislužeb považován za důvod čistě hospodářské povahy, který nemůže představovat naléhavý důvod obecného zájmu ve smyslu judikatury připomenuté v předchozím bodě tohoto rozsudku.

72 Z toho vyplývá, že tohoto cíle se nelze dovolávat k odůvodnění zejména zachování rovnováhy mezi oběma druhy městské dopravy dotčenými v původním řízení nebo poměru mezi licencemi na služby pronájmu vozidel s řidičem a licencemi na taxislužby, které představují úvahy čistě hospodářské povahy.

73 Zatřetí tato zjištění nejsou vyvrácena okolností, že taxislužba je ve španělském právu kvalifikována jako „služba obecného zájmu“.

74 Jak správně uvedla Evropská komise na jednání, cíl sledovaný opatřením omezujícím svobodu usazování musí sám o sobě představovat naléhavý důvod obecného zájmu ve smyslu judikatury citované v bodě 64 tohoto rozsudku, aniž kvalifikace tohoto cíle ve vnitrostátním právu může mít vliv na posouzení, které je třeba z tohoto důvodu provést.

75 Kromě toho ze spisu, jenž má k dispozici Soudní dvůr, nevyplývá, že by poskytovatelé taxislužby působící v aglomeraci Barcelony byli pověřeni poskytováním služby obecného hospodářského zájmu (dále jen „SOHZ“) ve smyslu čl. 106 odst. 2 SFEU, ani že by neexistence omezení svobody usazování poskytovatelů služeb pronájmu vozidel s řidičem bránila právně nebo fakticky plnění zvláštního úkolu veřejné služby svěřeného uvedeným poskytovatelům taxislužby.

76 V tomto ohledu je třeba připomenout, že ačkoliv členské státy mohou určit rozsah a organizaci svých SOHZ s přihlédnutím zejména k cílům, které jsou vlastní jejich vnitrostátní politice, a v tomto ohledu mají členské státy širokou posuzovací pravomoc, jež může být Komisí zpochybněna pouze v případě zjevného pochybení, nemůže být tato pravomoc neomezená a musí být v každém případě vykonávána v souladu s unijním právem (rozsudek ze dne 3. září 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland a další v. Komise, C-817/18 P, EU:C:2020:637, bod 95, jakož i citovaná judikatura).

77 Podle judikatury Soudního dvora může být se službou spojen obecný hospodářský zájem, pokud tento zájem vykazuje zvláštní znaky oproti zájmu, který je spojen s jinými činnostmi hospodářského života (rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, Komise v. Maďarsko, C-171/17, EU:C:2018:881, bod 51 a citovaná judikatura).

78 Kromě toho platí, že aby mohla být služba považována za SOHZ, musí být poskytována při plnění zvláštního úkolu veřejného zájmu, kterým byl poskytovatel pověřen dotyčným členským státem (rozsudek ze dne 7. listopadu 2018, Komise v. Maďarsko, C-171/17, EU:C:2018:881, bod 52).

79 Je tedy důležité, aby podniky, které jsou příjemci podpory, byly skutečně pověřeny plněním povinností veřejné služby a aby tyto povinnosti byly ve vnitrostátním právu jasně definovány, což předpokládá existenci jednoho nebo více aktů veřejné moci definujících s dostatečnou přesností přinejmenším povahu, dobu trvání a rozsah povinností veřejné služby příslušejících podnikům pověřeným plněním těchto povinností (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Comunidad Autónoma del País Vasco a další v. Komise, C-66/16 P až C-69/16 P, EU:C:2017:999, body 72 a 73).

80 Kromě toho čl. 106 odst. 2 SFEU stanoví zaprvé, že podniky pověřené poskytováním SOHZ podléhají pravidlům hospodářské soutěže, pokud uplatnění těchto pravidel nebrání právně nebo fakticky plnění zvláštních úkolů, které jim byly svěřeny, a zadruhé, že rozvoj obchodu nesmí být dotčen v míře, jež by byla v rozporu se zájmem Unie. Samotné znění čl. 106 odst. 2 SFEU ukazuje, že výjimky z pravidel Smlouvy jsou přípustné pouze tehdy, jsou-li nezbytné pro splnění zvláštních úkolů, které byly svěřeny podniku pověřenému poskytováním SOHZ (rozsudek ze dne 3. září 2020, Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland a další v. Komise, C-817/18 P, EU:C:2020:637, body 96 a 97).

81 Okolnost, že činnost taxislužby má vlastnosti uvedené v bodě 66 tohoto rozsudku, a je tedy silně regulovaná, neumožňuje přitom prokázat, že zájem na této činnosti vykazuje ve smyslu judikatury citované v bodě 77 tohoto rozsudku zvláštní znaky oproti zájmu, který je spojen s jinými činnostmi hospodářského života, ani že by byli poskytovatelé taxislužby pověřeni dotčeným členským státem plněním zvláštního úkolu veřejného zájmu prostřednictvím dostatečně přesných aktů orgánu veřejné moci v tomto smyslu.

82 Začtvrté, i když z charakteristik uvedených v bodě 66 tohoto rozsudku vyplývá, že cílem právní úpravy taxislužby je především zajistit kvalitu, bezpečnost a dostupnost této služby uživatelům, je naopak zjevné, že opatření dotčená ve věci v původním řízení tyto cíle sama o sobě nesledují.

83 S ohledem na výše uvedené úvahy se lze v projednávané věci dovolávat jako naléhavých důvodů obecného zájmu k odůvodnění opatření dotčených ve věci v původním řízení pouze cílů řádného řízení přepravy, dopravního provozu a užívání veřejného prostoru, jakož i ochrany životního prostředí.

K přiměřenosti opatření dotčených v původním řízení

84 Pokud jde o otázku, zda jsou tato opatření způsobilá zajistit soudržným a systematickým způsobem uskutečnění cílů uvedených v bodě 83 tohoto rozsudku a nepřekračují meze toho, co je nezbytné k jejich dosažení, je třeba rozlišovat mezi požadavkem druhého povolení k poskytování služeb pronájmu vozidel s řidičem a omezením počtu licencí na služby pronájmu vozidel s řidičem na jednu třicetinu počtu licencí na taxislužbu.

– *K přiměřenosti požadavku druhého povolení*

85 Pokud jde o požadavek zvláštního povolení pro poskytování služeb pronájmu vozidel s řidičem v aglomeraci Barcelony, z ustálené judikatury především vyplývá, že režim předchozího správního povolení nemůže vnitrostátní orgány opravňovat k diskrečnímu jednání, které by mohlo zbavit ustanovení unijního práva, zejména ustanovení týkající se základních svobod dotčených v původním řízení, jejich užitečného účinku (rozsudek ze dne 22. ledna 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, bod 35 a citovaná judikatura).

86 Aby byl tedy režim předchozího správního povolení odůvodněný, přestože se od takových základních svobod odchyluje, musí se v každém případě zakládat na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, tak aby byly diskreční pravomoci vnitrostátních orgánů stanoveny určité meze, které zabrání jejímu svévolnému výkonu (rozsudek ze dne 22. ledna 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, bod 35 a citovaná judikatura).

87 Zadruhé nemůže být za nezbytné pro dosažení sledovaného cíle považováno opatření zavedené členským státem, jež v podstatě zdvojuje kontroly, které již byly provedeny v rámci jiných postupů, a to buď v tomtéž státě, nebo v jiném členském státě. (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 22. ledna 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, bod 36).

88 A konečně, řízení o udělení předchozího povolení by bylo nezbytné pouze tehdy, kdyby se mělo za to, že následná kontrola je prováděna příliš pozdě na to, aby byla zaručena její skutečná účinnost a aby jí bylo umožněno dosáhnout sledovaného cíle (rozsudek ze dne 22. ledna 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, EU:C:2002:34, bod 39).

89 V projednávané věci může být požadavek předchozího povolení způsobilý k dosažení cílů řádného řízení přepravy, dopravního provozu a užívání veřejného prostoru, jakož i ochrany životního prostředí. Kromě toho s ohledem na povahu dotčené služby, která zahrnuje používání osobních automobilů, jež často nelze odlišit od jiných vozidel této kategorie používaných pro soukromé účely a navíc na rozsáhlém území města, lze mít za to, že následná kontrola probíhá příliš pozdě na to, aby zajistila svou skutečnou účinnost a dosažení sledovaných cílů. Z toho vyplývá, že požadavek takového předchozího povolení může být považován za nezbytný ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 88 tohoto rozsudku.

90 V souladu s judikaturou připomenutou v bodech 64 a 86 tohoto rozsudku je však ještě zapotřebí, aby kritéria použitelná na udělení, odmítnutí a případně odebrání licencí na služby pronájmu vozidel s řidičem byla způsobilá zaručit dosažení těchto cílů soudržným a systematickým způsobem, což musí ověřit předkládající soud.

91 Zadruhé vzhledem k tomu, že P&L před Soudním dvorem zejména tvrdí, že si příslušný správní orgán vyhrazuje v závislosti na situaci na trhu právo zrušit licenci na služby pronájmu vozidel s řidičem, bude muset předkládající soud zejména ověřit, zda jsou výkonu diskreční pravomoci, která je tomuto orgánu při dodržení uvedených kritérií svěřena, stanoveny dostatečné meze ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 86 tohoto rozsudku, aby nebyla vykonávána svévolně.

92 Zatřetí vzhledem k tomu, že P&L také tvrdí, že požadavek zvláštního povolení pro poskytování služeb pronájmu vozidla s řidičem v barcelonské aglomeraci duplikuje existující postupy a požadavky stanovené pro vydání státního povolení k výkonu této činnosti, bude zapotřebí, aby se předkládající soud v souladu s judikaturou připomenutou v bodě 87 tohoto rozsudku ujistil, že postupy zavedené pro vydání tohoto zvláštního povolení nebudou zdvojovat kontroly, které již byly provedeny v rámci tohoto jiného řízení v témže členském státě.

93 Při zkoumání nezbytnosti požadavku na takové zvláštní povolení bude muset předkládající soud zejména zkoumat, zda zvláštnosti barcelonské aglomerace odůvodňují uložení tohoto požadavku vedle požadavku získání státního povolení, aby bylo dosaženo cílů řádného řízení přepravy, dopravního provozu a užívání veřejného prostoru, jakož i ochrany životního prostředí v této aglomeraci.

– *K přiměřenosti omezení licencí na služby pronájmu vozidel s řidičem na jednu třicetinu licencí na provozování taxislužby*

94 Jak uvedl generální advokát v bodech 80 a 81 stanoviska, řízení před Soudním dvorem neodhalilo žádnou skutečnost, která by umožnila prokázat způsobilost opatření spočívajícího v omezení licencí na služby pronájmu vozidel s řidičem na jednu třicetinu licencí taxislužeb zajistit dosažení cílů řádného řízení přepravy, dopravního provozu a užívání veřejného prostoru, jakož i ochrany životního prostředí.

95 V tomto ohledu se zdá, že jak z bodu 9 preambule RVTC, tak ze struktury RVTC, která je zřejmá zejména z jeho článků 7 a 9 až 11, vyplývá, že omezení licencí na poskytování služeb pronájmu vozidel s řidičem představuje klíčový prvek, kterým má být těchto cílů dosaženo.

96 V rámci řízení před Soudním dvorem přitom argumenty předložené zejména společnostmi P&L, Tapoca VTC 1, jakož i Komisí, podle kterých

– služby pronájmu vozidel s řidičem omezují používání soukromého vozidla;

– není konzistentní poukazovat na problémy s parkováním na veřejných komunikacích AMB, když RVTC ukládá podnikům poskytujícím služby pronájmu vozidel s řidičem povinnost mít k dispozici vlastní parkování a neparkovat na veřejných komunikacích;

– služby pronájmu vozidel s řidičem mohou přispět k dosažení cíle účinné a inkluzivní mobility prostřednictvím své úrovně digitalizace a flexibility při poskytování služeb, jako je technologická platforma přístupná zrakově postiženým osobám; a

– státní právní úprava podporuje používání vozidel využívajících alternativní zdroje energie pro služby pronájmu vozidel s řidičem;

AMB ani španělská vláda nevyvrátily. V odpovědi na otázku položenou Soudním dvorem na jednání tato vláda totiž uvedla, že si není vědoma existence žádné studie o vlivu vozového parku poskytujícího služby pronájmu vozidel s řidičem na přepravu, provoz, veřejný prostor a životní prostředí v aglomeraci Barcelona, ani existence studie, která se zabývá účinky právní úpravy zavedené RVTC na dosažení cílů uvedených v bodě 94 tohoto rozsudku.

97 S výhradou posouzení, které musí provést předkládající soud, a to i s ohledem na případné skutečnosti, jež nebyly Soudnímu dvoru předloženy, se tedy omezení licencí na poskytování služeb pronájmu vozidel s řidičem na jednu třicetinu licencí na provozování taxislužby nejeví jako způsobilé pro dosažení cílů řádného řízení přepravy, dopravního provozu a užívání veřejného prostoru.

98 Kromě toho žádná skutečnost ve spise, který má Soudní dvůr k dispozici, nedokládá, že takové omezení licencí na služby pronájmu vozidel s řidičem nepřekračuje meze toho, co je nezbytné k dosažení uvedených cílů.

99 Nelze totiž vyloučit, že případný dopad vozového parku poskytujícího služby pronájmu vozidel s řidičem na přepravu, dopravní provoz a užívání veřejného prostoru v barcelonské aglomeraci může být přiměřeným způsobem omezen méně omezujícími opatřeními, jako jsou organizační opatření pro služby pronájmu vozidel s řidičem, omezení těchto služeb během některých časových úseků nebo omezení provozu v určitých oblastech.

100 Stejně tak nelze vyloučit, že cíle ochrany životního prostředí v barcelonské aglomeraci může být dosaženo opatřeními, která méně zasahují do svobody usazování, jako jsou mezní hodnoty emisí použitelné na vozidla provozovaná v této aglomeraci.

101 Je však opět na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda před ním bylo prokázáno, že sledované cíle nelze dosáhnout méně omezujícími opatřeními.

102 S ohledem na všechny výše uvedené úvahy je třeba na položené otázky odpovědět tak, že článek 49 SFEU

– nebrání právní úpravě, která se použije v určité aglomeraci, jež stanoví, že k výkonu činnosti pronájmu vozidel s řidičem v této aglomeraci je kromě státního povolení požadovaného pro poskytování městské a meziměstské služby pronájmu vozidel s řidičem zapotřebí zvláštní povolení, pokud se toto zvláštní povolení zakládá na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, která vylučují jakoukoli svévoli a nepřekrývají se s kontrolami, které již byly provedeny v rámci vnitrostátního řízení o vydání povolení, avšak která odpovídají zvláštním potřebám této aglomerace;

– brání právní úpravě, která se použije v určité aglomeraci, jež stanoví omezení počtu licencí na takové služby pronájmu vozidel s řidičem na jednu třicetinu licencí na provozování taxislužby vydaných pro uvedenou aglomeraci, jestliže není prokázáno, že toto opatření je způsobilé zajistit soudržným a systematickým způsobem dosažení cílů řádného řízení přepravy, dopravního provozu a užívání veřejného prostoru v této aglomeraci, jakož i ochrany jejího životního prostředí, ani že nepřekračuje meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné.

K nákladům řízení

103 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

1) **Článek 107 odst. 1 SFEU nebrání právní úpravě, která se použije v určité aglomeraci, jež stanoví, že k výkonu činnosti pronájmu vozidel s řidičem v této aglomeraci je kromě státního povolení požadovaného pro poskytování městské a meziměstské služby pronájmu vozidel s řidičem zapotřebí zvláštní povolení, a počet licencí na takové služby je omezen na jednu třicetinu licencí na provozování taxislužby vydaných pro uvedenou aglomeraci, pokud tato opatření nezahrnují použití státních prostředků ve smyslu tohoto ustanovení.**

2) **Článek 49 SFEU nebrání právní úpravě, která se použije v určité aglomeraci, jež stanoví, že k výkonu činnosti pronájmu vozidel s řidičem v této aglomeraci je kromě státního povolení požadovaného pro poskytování městské a meziměstské služby pronájmu vozidel s řidičem zapotřebí zvláštní povolení, pokud se toto zvláštní povolení zakládá na objektivních, nediskriminačních a předem známých kritériích, která vylučují jakoukoli svévoli a nepřekrývají se s kontrolami, které již byly provedeny v rámci vnitrostátního řízení o vydání povolení, avšak která odpovídají zvláštním potřebám této aglomerace;**

3) **Článek 49 SFEU brání právní úpravě, která se použije v určité aglomeraci, jež stanoví omezení počtu licencí na služby pronájmu vozidel s řidičem na jednu třicetinu licencí na provozování taxislužby vydaných pro uvedenou aglomeraci, jestliže není prokázáno, že toto opatření je způsobilé zajistit soudržným a systematickým způsobem dosažení cílů řádného řízení přepravy, dopravního provozu a užívání veřejného prostoru v této aglomeraci, jakož i ochrany jejího životního prostředí, ani že nepřekračuje meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné.**

Podpisy