



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MACIEJE SZPUNARA
přednesené dne 15. prosince 2022¹

Věc C-50/21

**Prestige and Limousine, S. L.
proti**

**Àrea Metropolitana de Barcelona,
Asociación Nacional del Taxi (ANTAXI),
Asociación Profesional Elite Taxi,
Sindicat del Taxi de Catalunya (STAC),
TAPOCA VTC1 SL,
Agrupació Taxis Companys**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunal Superior de Justicia de Cataluña
(Vrchní soud Katalánska, Španělsko)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Články 49 a 107 SFEU – Soukromý pronájem vozidel (PHV) – Omezení počtu povolení PHV v poměru k počtu licencí taxislužby – Povolovací režim zahrnující získání druhého povolení“

I. Úvod

1. Transformující se trhy jsou pro zákonodárce a ty, kdo právo vykládají a uplatňují, ošemetnou záležitostí. Geopolitické okolnosti, technologie a společnost a s nimi i spotřebitelské požadavky se neustále vyvíjejí. Zároveň se objevují noví hráči, technologie a dodavatelé. Ti mají na stávající okolnosti rušivý vliv. Mění *status quo*, někdy dočasně, často trvale. Pokud trh podléhá určité míře regulace, nováčci, kteří často využívají nové obchodní modely, mívají obtížné vyhlídky.

2. Podnikání v oblasti taxislužby v celé Evropě by mohlo posloužit jako případová studie transformujícího se trhu. Na mnoha místech Evropské unie byli poskytovatelé taxislužeb prostřednictvím státní regulace tradičně chráněni před konkurencí², zatímco webové platformy začaly nabízet služby místní osobní dopravy na vyžádání s velkou mírou horlivosti, přesnosti a efektivity. Přispělo to nejen k větší míře transparentnosti ve všech fázích poskytování služeb místní přepravy, kdy se nabídka a poptávka střetává s vyšší mírou přesnosti než dříve, ale také se zvýšila nabídka i poptávka. Z pohledu řidiče je dnes mnohem snazší než dříve stát se řidičem

¹ – Původní jazyk: angličtina.

² – Pro úplný přehled viz „Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report“, Brusel, 2016, s. 8, 31 a 32. Studie je k dispozici na <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

a nabízet služby prostřednictvím platformy, přičemž zákazníci mají větší kontrolu nad tím jak, kam a za jakou cenu jsou přepravováni. Místní soukromá doprava se navíc stala dostupnější a ekonomická překážka pro využívání se pro spotřebitele výrazně snížila. Lidé, kteří si dříve nemohli soukromou přepravu dovolit, mají nyní v mnoha případech možnost ji využít. To vše vedlo ke stavu, kdy se rozdíl mezi tradičními taxislužbami a novými hráči na trhu stírá a kde se jejich služby sbližují. Navíc to vedlo k určitému vzájemnému obohacování v tom smyslu, že tradiční provozovatelé taxislužby se za účelem sladování nabídky a poptávky stále více uchylují k webovým aplikacím.

3. Jak si je Soudní dvůr dobře vědom, Barcelonská aglomerace (dále jen „AMB“) není vůči tomuto trendu imunní a není to poprvé, co se Soudní dvůr problémem místní osobní dopravy na vyžádání v Barceloně zabývá. Jmenovitě v zásadním rozsudku ve věci Asociación Profesional Elite Taxi³ Soudní dvůr objasnil, že určité webové platformy poskytují službu v oblasti dopravy, což má za následek, že se neuplatní ani ustanovení směrnice 2006/123/ES⁴, ani ustanovení směrnice 2000/31/ES⁵, ani volný pohyb služeb podle článku 56 SFEU, což znamená, že opatření přijatá členskými státy nemohou být z hlediska těchto ustanovení přezkoumávána. Podniky se zejména nemohou vyhýbat povinností, které by mohly mít jako podniky nabízející dopravní služby, tím, že před regulací členského státu „uniknou“ prostřednictvím směrnice 2000/31, která ze své podstaty pro poskytovatele internetových služeb stanoví jen malé povinnosti.

4. Zároveň je dobře známo, že svoboda usazování podle článku 49 SFEU se na služby v oblasti dopravy vztahuje. Toto je výchozím bodem projednávané věci: Soudní dvůr je vyzván, aby rozhodl o tom, zda rovnováha dosažená španělským regulačním orgánem mezi tradičními taxislužbami a dopravními službami prováděnými soukromými pronajímanými vozidly (PHV)⁶ splňuje požadavky článku 49 SFEU.

5. Také v Barceloně se tradiční model taxislužby dostal pod tlak: souběžně s tradičním trhem taxislužeb se vyvíjel systém místní osobní dopravy na vyžádání a na scéně se začaly objevovat vozy PHV. Ve Španělsku byly PHV tradičně koncipovány tak, aby uspokojily trh *mezi*-městské přepravy. Přesto si našly cestu do (*vnitro*)městské přepravy. Pokud jde o posledně uvedený aspekt, zejména z pohledu zákazníka se až na pojmenování jedná o taxislužbu ve všech ohledech, neboť nabízí přepravní služby zákazníkům za cenu jízdného. Zároveň mají v AMB méně práv (je jim například zakázáno používat pruhy pro autobusy a taxislužbu) a méně povinností (nemají stanoveny pevné tarify a povinnost přijmout zákazníka).

6. Vzhledem k tomu, že se model PHV stal obětí vlastního úspěchu a objevovalo se stále více dodavatelů, zasáhl španělský regulátor na národní, regionální a místní úrovni. Pro AMB bylo vyžadováno zvláštní povolení a počet těchto povolení byl omezen na jedno povolení na každých 30 licencí pro taxislužbu. V praxi zůstal počet licencí pro taxislužbu za posledních 35 let neměnný, takže nováčkům na trhu PHV je v přístupu k těmto povolením bráněno.

³ – Viz rozsudek ze dne 20. prosince 2017 (C-434/15, EU:C:2017:981, bod 48). Je tomu tak zejména proto, že Uber kontroluje veškeré relevantní aspekty služby městské dopravy: cenu, ale rovněž minimální podmínky bezpečnosti prostřednictvím vstupních požadavků na řidiče a vozidla, dostupnost nabídky přepravy motivováním řidičů, aby byli přítomni ve správný čas na místech s vysokou poptávkou, chování řidičů prostřednictvím systému hodnocení a konečně možnost vyloučení z platformy. Viz moje stanovisko ve věci Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364, bod 51).

⁴ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 12. prosince 2006 o službách na vnitřním trhu (Úř. věst. 2006, L 376, s. 36).

⁵ – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 8. června 2000 o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu (směrnice o elektronickém obchodu) (Úř. věst. 2000, L 178, s. 1; Zvl. vyd. 13/25, s. 399).

⁶ – PHV se často označují také jako „VTC“: turistické (osobní) automobily (vozidla) s řidičem. V tomto stanovisku budu pro snazší orientaci v celém textu odkazovat na termín „PHV“.

7. V tomto stanovisku navrhu Soudnímu dvoru, aby rozhodl, že systém, který v současné době existuje v AMB, je v rozporu se svobodou usazování podle článku 49 SFEU v rozsahu, v němž jde o poměr jedno povolení pro PHV na 30 licencí pro taxislužbu. Představuje nepřiměřené omezení této základní svobody.

II. Právní rámec

8. Článek 43 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), ve znění královského nařízení s mocí zákona č. 3/2018 ze dne 20. dubna 2018 (BOE č. 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 zásadu proporcionality a zákaz diskriminace.

9. Článek 48 LOTT stanoví následující:

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

2. Pokud však v souladu s unijními předpisy a dalšími ustanoveními, která jsou případně použitelná, nabídka veřejné přepravy cestujících v osobních automobilech podléhá množstevním omezením na úrovni autonomních společenství nebo na místní úrovni, mohou být nařízením stanovena omezení jak na počet nových povolení umožňujících provozovat meziměstskou přepravu v této třídě vozidel, tak na počet 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 zažádáno, a počtem povolení pro přepravu cestujících v osobních automobilech pro totéž území převyší poměr 1:30.

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

10. 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 ohledně výchozího bodu, cílového bodu nebo trasy služeb, které případně budou stanoveny nařízením.

11. LOTT je proveden příslušným Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (nařízení k zákonu o organizaci pozemní dopravy) (dále jen „ROTT“), jež bylo vícekrát změněno.

12. Část ROTT je pak provedena 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 (dále jen „vyhláška PHV“), změněná vyhláškou FOM/2799/2015 ze dne 18. prosince 2015. Článek 1 vyhlášky PHV, nadepsaný „Povinný charakter povolení“, 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“.

13. 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 AMB, dále jen „RVTC“), schválené dne 26. června 2018 Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (Zastupitelstvo AMB) a zveřejněné v *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* (Úřední věstník Provincie Barcelona) dne 9. července 2018, jakož i v *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* (Úřední věstník Autonomní oblasti Katalánsko) č. 7897 ze dne 14. června 2019, které vstoupilo v platnost dne 25. července 2018.

14. 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, který vláda reguluje prostřednictvím různých technik a který je zcela odlišný od modelů zavedených na jiných místech, v nichž je přeprava cestujících různými způsoby „liberalizována“ ve prospěch soukromé přepravy. Jako věcné odůvodnění tohoto modelu je poukazováno na environmentální a ekonomickou udržitelnost, jakož i poskytování nových prostor pro veřejné využití jiné než silniční doprava. Je v něm poukazováno 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.

15. 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 AMB. Článek 2 stanoví, že působnost je omezena na území AMB. Článek 3 definuje službu přepravy cestujících vozidly s řidičem o kapacitě až do devíti míst včetně osoby řidiče 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 nebo s ohledem na celkovou kapacitu vozidla. Článek 5 přiznává AMB (územnímu samosprávnému celku) výkon pravomocí správní regulace těchto služeb prostřednictvím Instituto Metropolitano del Taxi (Metropolitní institut taxislužby; dále jen „IMET“).

16. Podle článku 6 RVTC přísluší AMB vydávat, kontrolovat podmínky vydávání a případně rušit povolení k poskytování takových služeb. Regulace činnosti zahrnuje mimo jiné stanovení pravidel pro samotnou činnost, pro režim povolení a sankční režim.

17. Článek 7 RVTC stanoví, že poskytování uvedené služby v oblasti jednotného řízení městské dopravy představovaného územím AMB 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 AMB a že uvedené povolení musí existovat spolu s dalšími povoleními, která vydávají jiné správní úřady na základě jejich vlastních pravomocí.

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

19. 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 IMET 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 jednoho povolení pro PHV na každých třicet licencí pro taxislužbu.

III. Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

20. Prestige and Limousine, S. L. (P&L) je držitelem povolení k provozování služby PHV v AMB. U Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Vrchní soud Katalánska, Španělsko) napadá RVTC, jehož cílem je regulovat služby PHV v celé AMB a který využívá možnosti stanovené v čl. 48 odst. 3 LOTT omezit počet povolení pro služby PHV na jedno na každých 30 licencí pro taxislužbu, a usiluje o jeho zrušení.

21. Před předkládajícím soudem je projednáváno několik takových případů: čtrnáct společností, které již v dané oblasti služby PHV poskytovaly, včetně společností P&L a společností napojených na mezinárodní platformy, má za to, že vzhledem k omezením a restrikcím, která jim RVTC ukládá, bylo jediným účelem jeho přijetí bránit jejich činnosti a pouze chránit zájmy odvětví taxislužby. P&L a tyto další společnosti proto požádaly předkládající soud, aby prohlásil RVTC za neplatné.

22. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Vrchní soud Katalánska) poznamenává, že vozy taxi a PHV si ve službách městské osobní dopravy vzájemně konkurují. Taxislužba podléhá regulaci a omezení počtu licencí a její sazby podléhají předchozímu správnímu schválení. Vozy taxi mohou využívat autobusové pruhy, mají na ulici zastávky a mohou na ulici nabírat zákazníky. Ačkoli jejich nejcharakterističtější oblastí působnosti je město, vozidla taxi mohou poskytovat služby meziměstské dopravy, pokud jsou splněny příslušné požadavky.

23. Podle předkládajícího soudu jsou služby PHV navíc omezeny počtem povolení. V rozhodné době mohly PHV poskytovat služby meziměstské a městské dopravy po celém území státu za sazby, které nepodléhaly předchozímu povolení, ale systému dohodnutých cen, který zákazníkovi umožňoval předem znát – a obvykle uhradit přes internet – celkovou cenu služby. Na rozdíl od taxislužby nesměla vozidla PHV využívat pruhy vyhrazené pro autobusy, neměla na ulici žádné zastávky a nemohla na ulici nabírat zákazníky, pokud služba nebyla předem dohodnuta prostřednictvím příslušné počítačové aplikace.

24. Předkládající soud vysvětluje, že v návaznosti na zrušení zákonného omezení počtu povolení PHV na jedno na každých 30 licencí taxislužby v roce 2009 bylo možné v AMB do roku 2015 zaznamenat významný nárůst počtu poskytovatelů PHV. Právě tento jev hodlala AMB přijetím RVTC a omezením povolení pro služby PHV zvrátit.

25. Předkládající soud uvádí, že v roce 2018 Tribunal Supremo (Nejvyšší soud, Španělsko) rozhodl, že zvolený poměr (1:30) nebyl nikdy odůvodněn žádným objektivním posouzením. Dospěl k závěru, že čl. 48 odst. 3 LOTT, který RVTC umožnil omezit počet povolení pro služby PHV, lze charakterizovat jako svévolný a tudíž v rozporu s článkem 49 SFEU, neboť by prakticky znemožnil podnikům nabízejícím služby PHV v Evropské unii usadit se na území AMB, a v rozporu se zákazem narušování obchodu v Evropské unii podle čl. 107 odst. 1 SFEU.

26. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Vrchní soud Katalánska) má, pokud jde o slučitelnost režimu „dvojitých povolení“, kterému na území AMB podléhala PHV, s těmito ustanoveními unijního práva, stejné pochybnosti. Jelikož článek 91 LOTT a čl. 182 odst. 2 ROTT v rozhodné době stanovily, že povolení k provozování PHV umožňovala poskytování „městské a meziměstské dopravy na celém území státu“, dodatečný požadavek ze strany Zastupitelstva AMB na povolení poskytovat služby městské PHV na území AMB s výhradou dalších požadavků by mohl být považován za strategii zaměřenou na minimalizaci konkurence služeb PHV vůči taxislužbě. Toto podezření dále posiluje skutečnost, že následně na základě královského nařízení s mocí zákona č. 13/2018 ze dne 20. dubna 2018 (BOE ze dne 21. dubna 2018), kterým byl pozměněn LOTT, by nové nařízení AMB omezilo služby PHV na „meziměstskou“ dopravu a do čtyř let by zajistilo zánik městských nebo metropolitních služeb PHV.

27. AMB odůvodnila RVTC tím, že zaprvé by služby PHV ohrožovaly ekonomickou životaschopnost taxislužeb, představovaly vůči nim „nekalou soutěž“ a vedly k intenzivnímu využívání dopravních cest. Zadruhé 10 523 udělených metropolitních licencí taxislužby postačuje k uspokojení potřeb obyvatelstva a současně k zajištění ziskovosti podnikání v oblasti taxislužby. V poslední řadě se AMB odkázala na ochranu životního prostředí.

28. Ekonomické úvahy týkající se situace taxislužby však podle předkládajícího soudu nemohou opatření RVTC odůvodnit. Pokud jde o úvahy týkající se používání dopravních cest, AMB nevzala v úvahu účinek, který mohou služby PHV mít na omezení užití soukromých automobilů. Vozidla PHV by kromě toho musela mít parkovací místo a nemohla by při čekání na zákazníky parkovat na veřejné komunikaci. Obdobně ekologické úvahy nebraly v úvahu stávající technologie, které by mohly zaručit poskytování služby prostřednictvím vozidel produkujících nízké nebo žádné znečištění ovzduší. Kromě toho by bylo zvláštní, kdyby v této souvislosti byl vozový park taxislužeb označen jako čistý, aniž by bylo uvedeno, proč se tento popis nevztahuje na vozový park PHV.

29. Odůvodnění RVTC tak podle všeho usiluje o skrytí základního účelu opatření, a sice podle všeho k zachování nebo ochraně zájmů odvětví taxislužby, které bylo mobilizováno do takové míry, že zákonodárce vedlo k replikaci stávající napjaté atmosféry spojené s konfliktem mezi dvěma dotčenými profesními sektory, taxislužbou a PHV. Předběžné posouzení soudu prvního stupně bylo kromě toho do značné míry ovlivněno kritickými zprávami, které o RVTC vypracovaly španělské i katalánské nezávislé orgány pro hospodářskou soutěž.

30. Za těchto okolností Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Vrchní soud Katalánska) usnesením ze dne 19. ledna 2021 doručeným Soudnímu dvoru dne 29. ledna 2021 přerušil řízení a předložil 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 provozování PHV 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 vozidla, která mají být využívána k poskytování služeb pronájmu s řidičem na území města?“

31. Písemná vyjádření předložili účastníci původního řízení s výjimkou Syndicat del Taxi de Catalunya, česká a španělská vláda a Evropská komise. Slyšení, které se konalo dne 5. října 2022, se zúčastnily všechny strany s výjimkou AMB a české vlády.

IV. Posouzení

32. Na žádost Soudního dvoru se toto stanovisko zaměří na analýzu svobody usazování podle článku 49 SFEU.

A. K přípustnosti

33. Někteří účastníci řízení uvádějí, že položené otázky nejsou přípustné. Jejich argumenty budu zkoumat postupně.

1. Formální požadavky podle článku 94 jednacího řádu Soudního dvora

34. AMB se zaprvé domnívá, že předkládající soud neuvádí veškeré použitelné vnitrostátní, regionální a místní právní předpisy. Uvádí, že pravidla, na jejichž základě bylo přijato RVTC, nejsou správně vymezena.

35. Tyto obavy nesdílím, protože se mi jeví jako jasné, v jakých otázkách předkládající soud požaduje vodítko: poměr jednoho povolení PHV na každých 30 licencí taxislužby a požadavek na druhé povolení k poskytování služeb PHV v AMB. V tomto ohledu není pro Soudní dvůr podstatné, která přesná ustanovení vnitrostátního, regionálního nebo místního práva jsou použitelná. Důležité je, že předkládající soud, který je k posouzení nezbytnosti rozhodnutí o předběžné otázce výlučně příslušný⁷, jasně popsal právní rámec, který aplikuje. To se stalo.

36. Zadruhé P&L má výhrady, které jdou podobným směrem. Uvádí, že v rozsahu, v jakém se otázky týkají vnitrostátních právních předpisů ve smyslu zákonných a regulatorních ustanovení, jsou tyto otázky irelevantní vzhledem k tomu, že věc projednává vnitrostátním soudem se týká (pouze) zákonnosti RVTC.

37. Opět nevidím překážku tomu, aby Soudní dvůr na zde uvedené otázky odpověděl. Na rozdíl od toho, co uvádí P&L, Soudnímu dvoru nepřísluší, aby přesně určoval, která ustanovení vnitrostátního práva se na projednávanou věc použijí. Jedná se o skutkovou otázku, kterou musí vyřešit předkládající soud.

⁷ – Viz například 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 34).

2. Rozsah uplatňování unijního práva

38. Zatřetí AMB poukazuje na skutečnost, že ve věci projednávané před předkládajícím soudem se všechny prvky sporu odehrávají ve Španělsku, a jedná se tedy o čistě vnitrostátní situaci, v důsledku čehož je projednávaná věc nepřipustná, protože článek 49 SFEU se nepoužije. Pokud jde o tuto námitku, domnívám se, že se lze s jistotou spolehnout na rozsudek Soudního dvora ve věci Ullens de Schooten⁸, ve které Soudní dvůr úhledně shrnul a klasifikoval čtyři situace, ve kterých jsou případy vyplývající z čistě vnitrostátních situací pro účely rozhodnutí o předběžné otázce přípustné⁹. V projednávané věci lze říci, že platí dvě z těchto situací: 1) situace, kdy není možné vyloučit, že státní příslušníci usazení v jiných členských státech měli nebo mají zájem využít těchto svobod za účelem výkonu činností na území členského státu, který přijal dotčenou vnitrostátní právní úpravu, a tato právní úprava, která se bez rozdílu uplatňovala na státní příslušníky daného členského státu i státní příslušníky jiných členských států, tedy mohla vyvolávat účinky, které se neomezovaly na tento členský stát¹⁰; 2) situace, kdy předkládající soud podá žádost o rozhodnutí o předběžné otázce v rámci řízení o zrušení ustanovení, která se použijí nejen na státní příslušníky daného státu, nýbrž i na státní příslušníky ostatních členských států, a rozhodnutí, které předkládající soud přijme v návaznosti na rozsudek Soudního dvora vydaný v řízení o předběžné otázce, bude zakládat účinky i vůči státním příslušníkům ostatních členských států¹¹.

39. V této souvislosti je třeba připomenout, že případ projednávaný před předkládajícím soudem je pouze jedním ze čtrnácti případů před tímto soudem, které se týkají platnosti RVTC, přičemž některé z nich byly zahájeny zahraničními společnostmi. To je jasným důkazem toho, že ačkoliv se skutkové okolnosti v konkrétním případě mohou omezovat na Španělsko, předmět sporu se na něj rozhodně neomezuje a rozsudek Soudního dvora bude mít přímé dopady na hospodářské subjekty z EU mimo Španělsko. Na projednávané věci tedy není, pokud jde o zahraniční subjekty, nic hypotetického a výše uvedená kritéria ve smyslu věci Ullens de Schooten¹² jsou splněna.

40. Jak kromě toho správně podotkla Komise, jsou splněna kritéria ve smyslu věci Fremoluc, podle kterých z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce musí vyplývat konkrétní skutečnosti, to znamená nikoli hypotetické, nýbrž skutečné indicie, jako jsou stížnosti nebo žaloby podané hospodářskými subjekty se sídlem v jiných členských státech nebo státními příslušníky těchto států, které umožňují pozitivně prokázat existenci požadované vazby¹³.

41. To předkládající soud učinil.

42. S ohledem na výše uvedené úvahy Soudnímu dvoru navrhuji, aby otázky předkládajícího soudu považoval za přípustné. Nyní tedy přistoupím k návrhu odpovědi na otázky.

⁸ – Viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, body 50 až 53). Pro úplné shrnutí judikatury Soudního dvora v dané věci před tímto rozsudkem viz stanovisko generálního advokáta Wahla ve spojených věcech Venturini a další (C-159/12 až C-161/12, EU:C:2013:529). Viz také mé stanovisko ve věci BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, bod 33 a násl.).

⁹ – V tomto smyslu viz také mé stanovisko ve spojených věcech X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2017:397, bod 115).

¹⁰ – Viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 50).

¹¹ – Viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2016, Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, bod 51).

¹² – Viz rozsudek ze dne 15. listopadu 2016 (C-268/15, EU:C:2016:874, body 50 až 53).

¹³ – Konkrétně se předkládající soud nemůže omezit na to, že předloží Soudnímu dvoru skutečnosti, které umožňují nevyloučit existenci takovéto vazby, nebo které – posuzováno abstraktně – by mohly představovat indicie v tomto smyslu, ale musí naopak poskytnout objektivní a shodné důkazy, které Soudnímu dvoru umožní ověřit existenci uvedené vazby. Viz rozsudek ze dne 20. září 2018, Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, bod 29).

B. K věci samé

1. Úvodní poznámky k soukromé místní přepravě cestujících

43. Místní přeprava cestujících je klíčovým problémem, kterému v současné době obce, regiony, členské státy a Evropská unie čelí. V každodenním životě občanů a obyvatel hraje zásadní roli. Úzce se prolíná s otázkami hospodářské, environmentální a sociální politiky a utváří a určuje je a ovlivňuje aspekty, jimiž se řídí aspekty života lidí. Má důsledky pro plánování měst a venkova, (přístup k) bydlení a znečištění ovzduší. Je proto přirozené, že se Evropská unie, členské státy a další subjekty na národní úrovni včetně obcí s tímto problémem potýkají a hledají řešení. Typické otázky v tomto ohledu jsou: kolik *veřejné* dopravy je poskytováno? Jakým způsobem je financována? Jaká je míra zásahu státu do přepravy *cestujících*? Jak hustá je regulace?

44. Místní osobní doprava na vyžádání je přepravní služba s automobilem a řidičem, která se uskutečňuje na vyžádání cestujícího¹⁴. Obvykle se realizuje prostřednictvím taxislužby a takzvaného PHV. Zatímco nabídka taxislužeb zůstala v celé Evropské unii celkově stabilní v tom smyslu, že nové licence jsou na tomto hustě regulovaném (a často chráněném) trhu vydávány jen zřídka, služby PHV jsou novějším fenoménem.

45. Přesněji řečeno, místní osobní doprava na vyžádání, která je ze své podstaty *soukromou* formou dopravy, protože poskytovatelé služeb nejsou veřejnými subjekty, v současné době v Evropské unii nepodléhá harmonizaci. V důsledku toho členské státy mohou do této problematiky svobodně zasahovat a regulovat ji, je-li taková regulace v souladu s primárním právem, což znamená především respektování svobody usazování podle článku 49 SFEU¹⁵.

46. Druhá otázka předkládajícího soudu se týká *existence* povolení, zatímco první otázka se týká *počtu* povolení, která mohou být udělena. Obě otázky se týkají slučitelnosti s článkem 49 SFEU. Za těchto okolností k nim přistoupím následovně: Spojím je v tom smyslu, že v rámci klasické analýzy podle článku 49 SFEU se budu nejprve zabývat otázkou omezení a poté jeho možným odůvodněním. Při zkoumání omezení a jeho odůvodnění se nejprve zaměřím na otázku existence a poté na otázku počtu povolení, čímž poněkud obrátím položené otázky. Otázky je navíc třeba drobně přeformulovat a je třeba je chápat takto¹⁶: „1) Brání článek 49 SFEU vnitrostátním opatřením, která vyžadují, aby hospodářské subjekty, které chtějí poskytovat služby PHV v rámci aglomerace, získaly příslušné povolení, pokud tito provozovatelé již jsou držiteli vnitrostátního povolení, které jim umožňuje poskytovat ‚meziměstské‘ a ‚městské‘ služby PHV na území celého státu? 2) Brání článek 49 SFEU omezení počtu takových povolení PHV na jedno na každých 30 licencí pro taxislužbu nebo méně ve stejné aglomeraci?“

47. Ačkoli otázky ve své přeformulované podobě vyvstávají v rámci řízení, ve kterém je napadáno RVTC, tedy nařízení přijaté AMB, někteří účastníci řízení tvrdí, že předkládající soud se nepřímou také táže na slučitelnost vnitrostátního práva, které je interně, tedy ve španělském právním řádu, postaveno výše než RVTC, s článkem 49 SFEU.

¹⁴ – Viz sdělení Komise o dobře fungující a udržitelné místní osobní dopravě na vyžádání (taxislužby a služby nájmu vozidla) 2022 C 62, s. 1.

¹⁵ – Podle článku 58 odst. 1 SFEU se článek 56 SFEU nevztahuje na služby v oblasti dopravy, které se řídí ustanoveními hlavy SFEU o dopravě, což znamená, že nejprve musí dojít k harmonizaci. Totéž platí pro použití směrnice 2006/123, která v čl. 2 odst. 2 písm. d) obsahuje ustanovení, které odpovídá ustanovení čl. 58 odst. 1 SFEU. Viz rozsudky ze dne 1. října 2015, Trijber a Harmsen (C-340/14 a C-341/14, EU:C:2015:641, bod 49), a ze dne 20. prosince 2017, Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:981, bod 36).

¹⁶ – To by mělo rovněž reagovat na argument několika účastníků řízení, podle kterého jsou otázky předkládajícího soudu formulovány zaujatým způsobem a poněkud předjímají výsledek.

48. Jak jsem již uvedl v posouzení přípustnosti projednávané věci, ačkoli to může být pravda¹⁷, rozhodování o vnitřních vztazích španělského vnitrostátního práva nepřísluší Soudnímu dvoru, ale vnitrostátnímu soudu. V tomto stanovisku budu tedy odkazovat na „dotčená opatření“, abych popsal a) požadavek na povolení a b) poměr jednoho povolení pro PHV na každých 30 licencí pro taxislužbu v AMB.

2. Omezení

49. Článek 49 odst. 1 SFEU zakazuje omezení svobody usazování pro státní příslušníky jednoho členského státu na území jiného členského státu. Zakázána jsou i omezení při zřizování zastoupení, poboček nebo dceřiných společností státními příslušníky jednoho členského státu usazenými na území druhého státu.

50. Je ustálenou judikaturou, že za omezení svobody usazování musí být považována jakákoliv opatření, která zakazují, brání nebo činí méně atraktivním výkon svobody zaručené článkem 49 SFEU¹⁸. Pojem „omezení“ (nebo překážka) přesahuje diskriminaci založenou na státní příslušnosti a zahrnuje zejména opatření přijatá členským státem, která, byť používaná bez rozdílu, ovlivňují přístup hospodářských subjektů z jiných členských států na trh, a brání tak obchodu uvnitř Společenství¹⁹. Kromě toho se v souladu s judikaturou Soudního dvora svoboda usazování odlišuje od volného pohybu služeb především stálostí a nepřetržitostí dotčené činnosti ve srovnání s činností dočasné povahy²⁰.

51. Podle těchto pravidel omezují dotčená opatření svobodu usazování zahraničních hospodářských subjektů nabízejících služby PHV, jelikož těmto subjektům je bráněno ve vstupu na trh služeb PHV v AMB. O omezující povaze dotčených opatření nemůže být pochyb a nejví se, že by to předkládající soud či vedlejší účastníci jakkoli zpochybňovali, jak dokládá skutečnost, že se vyjádření soustředí na další krok spočívající v možném odůvodnění samotného dotčeného omezení.

52. Sporná opatření totiž fakticky omezují přístup na trh každému nově příchozímu včetně zahraničního provozovatele, který se chce usadit v AMB nebo v jejím okolí a nabízet potenciálním zákazníkům služby místní dopravy cestujících.

¹⁷ – Nicméně bych rád mimochodem zmínil, že podle ustálené judikatury se členský stát nemůže dovolávat ustanovení, praxe nebo okolností svého vnitrostátního právního řádu, aby tím odůvodnil nesplnění svých povinností vyplývajících z unijního práva. Vnitrostátní rozdělení pravomocí, které provádí členský stát zejména mezi svými ústředními, regionálními a místními orgány, nemůže kromě jiného zprostit uvedený členský stát povinnosti splnit uvedené povinnosti. Viz rozsudky ze dne 13. září 2001, Komise v. Španělsko (C-417/99, EU:C:2001:445, bod 37), a ze dne 8. září 2010, Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505, bod 69).

¹⁸ – Viz například rozsudky ze dne 6. října 2020, Komise v. Maďarsko (Vysokoškolské vzdělávání) (C-66/18, EU:C:2020:792, bod 40), a ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další (C-391/20, EU:C:2022:638, bod 61).

¹⁹ – Toto je ustálenou judikaturou od rozsudku ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 37). Dále mimo jiné viz rozsudek ze dne 29. března 2011, Komise v. Itálie (C-565/08, EU:C:2011:188, bod 46). Viz také rozsudek ze dne 5. října 2004, CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, bod 12).

²⁰ – Viz pouze rozsudek ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 25 a násl.). K rozlišování mezi volným pohybem služeb a právem na usazování viz rovněž stanovisko generálního advokáta P. Cruz Villalóna ve věci Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, body 15 až 18).

53. Požadavek na povolení *jako takový* sám o sobě představuje učebnicový příklad omezení²¹. Požadavky na licenci a povolení totiž v judikatuře Soudního dvora *ipso facto* představují omezení svobody usazování (nebo svobody poskytování služeb)²².

54. Tím, že dotčená opatření uzavírají přístup na trh v poměru jedné ku 30, navíc brání jednotlivcům, kteří by chtěli na území AMB zřídit podnik poskytující služby PHV, tak učinit a představují tedy překážku usazování hospodářských subjektů z jiných členských států²³.

55. Závěrem lze říci, že jak požadavek na povolení jako takový, tak poměr jedné ku 30, představují omezení svobody usazování podle článku 49 SFEU.

3. *K odůvodnění*

56. Omezení svobody usazování nelze připustit, ledaže je zaprvé odůvodněno některým z naléhavých důvodů obecného zájmu a zadruhé respektuje zásadu proporcionality, což znamená, že musí být způsobitelné zajistit soudržným a systematickým způsobem uskutečnění sledovaného cíle a nesmí překračovat meze toho, co je nezbytné k jeho dosažení²⁴.

57. AMB (a španělská vláda) jako odůvodnění uvádí tyto naléhavé důvody veřejného zájmu: zaručení kvality, bezpečnosti a dostupnosti *taxislužeb*, přičemž tyto služby údajně představují „služby veřejného zájmu“; udržování správné rovnováhy mezi taxislužbami a poskytovateli služeb PHV; řízení místní přepravy, dopravního provozu a užívání veřejného prostoru; a ochranu životního prostředí.

a) Identifikace naléhavého důvodu obecného zájmu

1) Zaručení kvality, bezpečnosti a dostupnosti taxislužeb

58. Všichni účastníci řízení, kteří pocházejí ze Španělska, a zejména AMB a španělská vláda, uvádějí odvětví taxislužby jako klíčové pro poskytování „služby veřejného zájmu“. Není jasné, zda je to uplatňováno jako specifický naléhavý důvod veřejného zájmu. V každém případě tvrdí, že taxislužba poskytuje službu ve veřejném zájmu, takže je *ipso facto* hodna ochrany.

59. V rozsahu, v němž AMB tvrdí, že existuje veřejný zájem na fungování systému taxislužby, je třeba uvést následující poznámky.

²¹ – Viz například Müller-Graff, P.-C., v Streinz, R. (ed.), *EUV/AEUV Kommentar*, C. H. Beck, Mnichov, 3. vydání, 2018, Art. 49 AEUV, bod 67 a násl., a Forsthoff, U., v E. Grabitz, M. Hilf a M. Nettesheim (eds.), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., aktualizováno v květnu 2022, C. H. Beck, Mnichov, Art. 49 AEUV, bod 104. Viz také Kainer, F., in M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (eds.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art. 49 AEUV, bod 63 a Wendland, H. M., „Die binnenmarktrechtliche Niederlassungsfreiheit der Selbständigen“, v Müller-Graff, P.-C. (ed.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 4)*, Nomos, Baden-Baden, 2. vyd., 2021, s. 177 až 234, bod 4.

²² – Viz rozsudky ze dne 25. července 1991, Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, bod 14); ze dne 9. srpna 1994, Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, bod 15); ze dne 20. února 2001, Analir a další (C-205/99, EU:C:2001:107, bod 22); ze dne 22. ledna 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, bod 29), a ze dne 10. března 2009, Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, bod 34).

²³ – V tomto smyslu viz, pokud jde o zřizování lékáren, stanovisko generálního advokáta Poiars Madura ve spojených věcech Blanco Pérez a Chao Gómez (C-570/07 a C-571/07, EU:C:2009:587, bod 11).

²⁴ – V tomto smyslu viz rozsudky ze dne 23. února 2016, Komise v. Maďarsko (C-179/14, EU:C:2016:108, bod 166); ze dne 6. října 2020, Komise v. Maďarsko (Vysokoškolské vzdělávání) (C-66/18, EU:C:2020:792, bod 178), a ze dne 7. září 2022 Cilevičs a další (C-391/20, EU:C:2022:638, bod 65). Toto je v zásadě ustálenou judikaturou od rozsudku ze dne 30. listopadu 1995, Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, bod 37).

i) Absence čistě hospodářských důvodů

60. Čistě hospodářské cíle nelze v žádném případě považovat za naléhavý důvod obecného zájmu, kterým by mohlo být odůvodněno omezení základních svobod vyplývajících ze Smlouvy²⁵. Například cíl zaručit výnosnost konkurenční autobusové linky proto nemůže jako důvod, který má čistě hospodářskou povahu, představovat v souladu s ustálenou judikaturou takový naléhavý důvod obecného zájmu²⁶.

61. Pro daný případ to znamená, že ekonomická životaschopnost taxislužeb nemůže sama o sobě představovat naléhavý důvod obecného zájmu.

ii) Taxislužby jako „služby veřejného zájmu“

62. Soudní dvůr navíc obecně řečeno neuznal existenci „služby veřejného zájmu“²⁷ jako takovou za naléhavý důvod obecného zájmu. Výraz „služba ve veřejném zájmu“ není výrazem používaným v unijním právu. Uchýlit se k takovému výrazu by z pohledu unijního práva mohlo vést k nejasnostem. Pokud by však strany odkazovaly na „službu obecného hospodářského zájmu“, což je výraz unijnímu právu velmi dobře známý, stále by to AMB nezbavovalo povinnosti prokázat, že dotčená opatření jsou pro daný účel vhodná. K tomuto bodu se vrátím níže při zkoumání proporcionality.

iii) „Služby obecného hospodářského zájmu“

63. Pojem „služby obecného hospodářského zájmu“, který původně vyplývá z čl. 106 odst. 2 SFEU a rovněž se objevuje (v primárním právu)²⁸ v článku 14 SFEU²⁹, v protokolu (č. 26) o službách obecného zájmu³⁰, jakož i v článku 36 Listiny základních práv Evropské unie, již Soudní dvůr několikrát vyložil. Pojem jako takový, tedy co přesně „službu obecného hospodářského zájmu“ představuje, však Soudní dvůr abstraktně nedefinoval, což je způsobeno skutečností, že definovat, co považují za službu obecného hospodářského zájmu, je v zásadě výsadou členských států³¹. Přestože členský stát má, pokud jde o tuto definici, širokou posuzovací pravomoc, musí zajistit, aby každá služba obecného hospodářského zájmu splňovala určitá minimální kritéria společná pro všechny takové služby. Musí prokázat, že tato kritéria jsou v konkrétním případě splněna³². Patří sem zejména existence aktu orgánu veřejné moci, který pověřuje dotčené hospodářské subjekty úkolem služby obecného hospodářského zájmu, a univerzální a závazná povaha tohoto

²⁵ – Viz například rozsudky ze dne 26. dubna 1988, Bond van Adverteerders a další (352/85, EU:C:1988:196, bod 34); 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).

²⁶ – Viz rozsudek ze dne 22. prosince 2010 Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:814, bod 51). Viz mimo jiné rozsudek ze dne 11. března 2010, Attanasio Group (C-384/08, EU:C:2010:133, bod 55).

²⁷ – Španělsky *un servicio de interés público*.

²⁸ – V sekundárním právu se tento výraz objevuje v čl. 15 odst. 4 směrnice 2006/123. Viz mé stanovisko ve věci Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, bod 56 a násl.).

²⁹ – Od Amsterodamské smlouvy, doplněné a pozměněné Lisabonskou smlouvou. Ke genezi tohoto ustanovení viz Krajewski, M., v M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (eds.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Art. 14 AEUV, bod 3 a násl.

³⁰ – Srov. článek 1 protokolu. K (méně jasné) genezi protokolu, který je připojen k Lisabonské smlouvě, viz Damjanovic, D., de Witte, B., „Welfare integration through EU law: the overall picture in the light of the Lisbon Treaty“ v U. Neergaard, R. Nielsen, L. Roseberry (eds.), *Integrating welfare functions into EU law – From Rome to Lisbon*, DJØF Publishing, Kodaň, 2009, s. 88 a 89.

³¹ – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. února 2008, BUPA a další v. Komise (T-289/03, EU:T:2008:29, body 166 a 167). Viz také rozsudek ze dne 20. dubna 2010, Federutility a další (C-265/08, EU:C:2010:205, bod 29): „[Č]lenské státy [mohou] při dodržení práva Unie určit rozsah a organizaci svých služeb obecného hospodářského zájmu.“

³² – Viz rozsudek ze dne 12. února 2008, BUPA a další v. Komise (T-289/03, EU:T:2008:29, bod 172).

úkolu³³. Kromě toho musí členský stát uvést, z jakých důvodů se domnívá, že dotčená služba má být pro svou zvláštní povahu kvalifikována jako služba obecného hospodářského zájmu a odlišena od jiných hospodářských činností³⁴.

64. Pokud jde o definici služby obecného hospodářského zájmu, můžeme využít tu navrženou generálním advokátem Ruiz-Jarabo Colomerem: „[služba musí být poskytována] nepřetržitě (kontinuita), ve prospěch všech uživatelů a na celém relevantním území (universalita), za jednotné ceny a ve srovnatelné kvalitě bez ohledu na konkrétní situace a na stupeň hospodářské výnosnosti jednotlivých operací (rovnost)“³⁵. K tomu následně doplnil transparentnost a hospodářskou dostupnost služby³⁶. Definice Komise, ke které se mohou rovněž připojit, jde obdobným směrem: „Služby obecného hospodářského zájmu jsou hospodářské činnosti, jež přinášejí výsledky v celkovém veřejném zájmu a jež by na trhu nebyly bez veřejného zásahu vykonávány (nebo by byly vykonávány za odlišných podmínek, pokud jde o kvalitu, bezpečnost, dostupnost, rovné zacházení či univerzální přístup). Závazek veřejné služby vzniká poskytovateli na základě pověření a na základě kritéria obecného zájmu, čímž je zajištěno poskytování služby za podmínek umožňujících splnění jejího cíle.“³⁷

65. Kromě toho je čl. 106 odst. 2 SFEU obvykle uplatňován za účelem odchýlení se od pravidel hospodářské soutěže, i když se vyskytly případy, kdy toto ustanovení rovněž hrálo roli při odchylce od pravidel o volném pohybu³⁸. To vyplývá jednak ze skutečnosti, že se toto ustanovení objevuje mezi pravidly hospodářské soutěže³⁹, jednak z toho, že odkazuje „zejména [k] pravidlům hospodářské soutěže“⁴⁰.

66. Na základě judikatury uvedené v předchozích bodech je sporné, zda lze *taxislužbu* považovat za službu obecného hospodářského zájmu. Ve skutečnosti se mi „definice trhu“ uplatňovaná AMB jeví být příliš úzká. Může se stát, že místní doprava jako celek může představovat službu obecného hospodářského zájmu, nikoli však dílčí segment (tradičně) *soukromé* místní dopravy ve formě taxislužeb. I když je nepopíratelně potřeba, aby jednotlivci mohli pro místní dopravu využívat dopravní prostředky, pro cestování taxíkem to nutně platit nemusí. Abych svůj názor ilustroval na příkladu: za předpokladu, že by péče o děti mohla být členským státem klasifikována jako služba obecného hospodářského zájmu, taková péče by jistě nepředstavovala nárok na jediný druh péče o děti v podobě chůvy, ale kolektivní péče o děti formou (kolektivní) školky. Totéž platí pro místní dopravu. Pokud ji lze považovat za službu obecného hospodářského zájmu, neznamená to, že by jednotlivci mohli očekávat, že město nebo region pro ně zřídí fungující síť taxislužeb. Ostatní formy dopravy kolektivní povahy tak musí učinit.

67. Kromě toho by ve velkých aglomeracích, jako je Barcelona, měli mít občané k dispozici různé další způsoby dopravy. Dalo by se také uvažovat o tom, zda lze existenci fungujícího systému taxislužby skutečně srovnávat s jinými, tradičnějšími službami obecného hospodářského zájmu,

³³ – Tamtéž.

³⁴ – Tamtéž. Viz také rozsudek ze dne 10. prosince 1991, *Merci convenzionali Porto di Genova* (C-179/90, EU:C:1991:464, odstavec 27).

³⁵ – Viz stanovisko generálního advokáta Ruiz-Jarabo Colomera přednesené ve věci *Federutility* a další (C-265/08, EU:C:2009:640, bod 54).

³⁶ – Tamtéž, bod 55.

³⁷ – Viz sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o rámci kvality pro služby obecného zájmu v Evropě, ze dne 20. prosince 2011, COM(2011) 900 final, s. 3.

³⁸ – Viz Martucci, F., *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Paříž, 2021, body 129 a 253.

³⁹ – V části třetí hlavě VII kapitole 1 oddílu 1 (Pravidla platná pro podniky) Smlouvy o FEU.

⁴⁰ – Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.

které vyžadují velké investice či odborné znalosti v oblasti zásobování (jako jsou dodávka vody, plynu, elektřiny, nebo telekomunikačních a poštovních služeb), speciální dovednosti (jako zdravotní péče) nebo které v sobě mají neodmyslitelný prvek kolektivity (jako je péče o děti).

68. Soukromá místní doprava určitě může v nouzových situacích zaplnit mezeru, může například zajistit rychlý převoz do nemocnice (i když v takové situaci může být vhodnějším způsobem dopravy sanitka). V takové situaci by však rozšíření *nabídky* místních dopravních služeb k fungujícímu systému jistě přispělo. Proč by taková nabídka neměla zahrnovat například služby PHV mi zůstává záhadou.

69. Přesto, abych to shrnul, nebudu zpochybňovat přání AMB mít funkční systém soukromé místní dopravy, který slouží k přepravě zákazníků v kteroukoli denní dobu na jakékoli místo.

70. V každém případě je pochybné, zda provozovatelé taxislužby plní závazek veřejné služby. Vodítko lze hledat v definici obsažené na jiném místě sekundárního práva, podle které je „závaz[ek] veřejné služby“ požadavek, který vymezí nebo stanoví příslušný orgán k zajištění veřejné služby v přepravě cestujících v obecném zájmu, který by provozovatel na základě svých vlastních obchodních zájmů bez odměny nepřevzal vůbec nebo nepřevzal ve stejném rozsahu nebo za stejných podmínek“⁴¹. Naproti tomu pouhý požadavek na povolení, v jehož rámci jsou taxislužby universální, nepředstavuje akt ukládající povinnost veřejné služby⁴².

71. Závěrem lze říci, že AMB může směřovat k cíli zaručit kvalitu, bezpečnost a dostupnost taxislužeb pouze pokud tím nesleduje ekonomické cíle. To, co dělat nemůže, je chránit taxislužbu před jakýmkoli dalším tlakem jen proto, že by mohly představovat službu obecného hospodářského zájmu.

2) *Udržování správné rovnováhy mezi poskytovateli služeb PHV a poskytovateli taxislužeb*

72. V rozsahu, v jakém jsou dotčená opatření navržena tak, aby „udržovala rovnováhu“ mezi dvěma druhy dopravy, tedy taxislužbou a PHV, postačí konstatovat, že je sporné, zda by taková rovnováha měla být zachována mezi dvěma službami, které, jak je uvedeno výše, jsou si natolik podobné, že jsou téměř shodné. Kromě toho se lze ptát, zda nejlepším způsobem, jak udržet rovnováhu, je jiný systém než státní intervence⁴³. V logice vnitřního trhu stanovené SFEU je rovnováha obvykle udržována prostřednictvím institutů, které v diskusích o případech, jako je tento, mají tendenci upadat v zapomnění: nabídka a poptávka.

73. Udržování rovnováhy mezi službou PHV a taxislužbou proto nelze považovat za platný naléhavý důvod veřejného zájmu. Naopak, pokud je skutečným záměrem zajistit odpovídající systém místní soukromé dopravy, jak je uvedeno výše, rozšíření nabídky povolením více PHV by jistě přispělo k vyřešení problému.

⁴¹ – Článek 2 písm. e) nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1370/2007 ze dne 23. října 2007 o veřejných službách v přepravě cestujících po železnici a silnici a o zrušení nařízení Rady (EHS) č. 1191/69 a č. 1107/70, Úř. věst. 2007, L 315, s. 1.

⁴² – Viz obdobně rozsudek ze dne 11. července 2013, Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, bod 49).

⁴³ – Rád bych zdůraznil, že tato otázka je nezávislá na otázce, zda a do jaké míry nové dopravní společnosti prostřednictvím nových obchodních modelů, se kterými přicházejí, nejen přizpůsobují nabídku poptávce, ale také *vytvářejí* samotnou nabídku. Aktivita platform, jako je Uber, jsou v tomto ohledu dobrým příkladem, viz mé stanovisko ve věci Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364, bod 43).

3) Řízení místní přepravy, dopravního provozu a užívání veřejného prostoru, ochrana životního prostředí

74. V míře, v jaké tento uvedený důvod nespočívá v ekonomickém odstínění trhu taxislužeb před realitou hospodářského života, jej za naléhavý důvod obecného zájmu v zásadě považovat lze.

75. Je třeba zdůraznit, že Soudní dvůr již dříve uznal naléhavé důvody ochrany městského životního prostředí⁴⁴ a potřeby zajistit bezpečnost silničního provozu⁴⁵. Tyto důvody neodpovídají zcela tomu, co je uplatňováno v projednávané věci. Přesto považuji cíle řízení místní přepravy, dopravního provozu a užívání veřejného prostoru za naléhavý důvod veřejného zájmu. Je téměř samozřejmé, že města a aglomerace mají zájem na zajištění plynulosti dopravního provozu, zabránění zácpám a obecněji na zajištění veřejných prostorů, což zaručí vysokou úroveň kvality života.

76. Ochrana životního prostředí také v zásadě může představovat naléhavý důvod⁴⁶.

b) Vhodnost

77. Dále musí být dotčená opatření k dosažení domnělého naléhavého důvodu obecného zájmu vhodná, to znamená, že požadavek na povolení a poměr jedna ku 30 musí být vhodné k zaručení kvality, bezpečnosti a dostupnosti taxislužeb, řízení místní přepravy, dopravního provozu a užívání veřejného prostoru i k ochraně životního prostředí. Taková vhodnost rovněž znamená, že sledovaný cíl je sledován koherentním a systematickým způsobem. Posouzení vhodnosti opatření je na předkládajícím soudu. Na základě informací, které byly Soudnímu dvoru poskytnuty, a vyjádření různých stran sice v zásadě nespátřuji problém v požadavku na povolení, avšak zůstávám poněkud zmaten a nevidím žádný argument ve prospěch takové vhodnosti, co se týče onoho poměru jedna ku 30.

1) Požadavek na povolení

78. Výchozím bodem je, že v unijním právu neexistuje žádná obecná překážka tomu, aby regionální subjekt, jako je AMB, v mezích své působnosti vyžadoval, aby aspirující provozovatelé služeb PHV získali povolení zohledňující specifika daného regionu. Pokud AMB zjistí, že existují problémy, které národní (první) povolení neřeší, pak má v zásadě volnost požadovat od provozovatelů PHV získání druhého povolení. Je jasné, že situace každého města nebo aglomerace napříč Evropskou unií je odlišná, pokud jde o místní problémy, jako dopravní zácpy a znečištění. Aspekty, které nejsou pokryty ani zkoumány v rámci udělení národního povolení, lze tedy v zásadě pokrýt v rámci povolení místního. Jde o praktický příklad „subsidiarity“ v doslovném, netechnickém smyslu tohoto slova.

79. Z toho vyplývá, že takové druhé povolení musí být založeno na dalších úvahách, kterými se první povolení nezabývalo. Jak správně podotkla česká vláda, opatření zavedené členským státem nelze posoudit tak, že nepřekračuje meze toho, co je k dosažení sledovaného cíle nezbytné, pokud zdvojuje kontroly, které již byly uskutečněny v rámci jiných řízení, buď v tomtéž státě, nebo

⁴⁴ – Viz rozsudek ze dne 29. listopadu 2001, De Coster (C-17/00, EU:C:2001:651, bod 38). Viz rovněž čl. 4 odst. 8 směrnice 2006/123. Tato ochrana zahrnuje zachování životaschopnosti městského centra obce a zamezení nevyužitých prostor ve městě v zájmu dobrého územního plánování. Viz rozsudek ze dne 30. ledna 2018, X a Visser (C-360/15 a C-31/16, EU:C:2018:44, bod 134).

⁴⁵ – Viz rozsudek ze dne 15. října 2015, Grupo Itevelesa a další (C-168/14, EU:C:2015:685, bod 74 a citovaná judikatura).

⁴⁶ – Viz rozsudek ze dne 24. března 2011, Komise v. Itálie (C-400/08, EU:C:2011:172, bod 74).

v jiném členském státě⁴⁷. To pro projednávaný případ znamená, že druhé povolení nesmí za žádných okolností vyžadovat, aby hospodářské subjekty, které chtějí nabízet služby PHV, musely projít stejnými kontrolami, jaké jsou nezbytné pro získání prvního povolení. V této souvislosti podotýkám, že nebylo tvrzeno, natož prokázáno, že nabízení taxislužeb by při neexistenci uzavřeného systému licencí nebylo životaschopné. Místo toho by se dalo namítnout, že příklady jiných měst a oblastí v Evropské unii, kde jsou taxislužby regulovány jen velmi mírně, ukazují v tomto ohledu jednoznačně jiným směrem⁴⁸.

2) Poměr jedna ku 30

80. Zde je třeba konstatovat, že kromě toho, že AMB zmiňuje sledované cíle a vysvětluje je abstraktním způsobem, neposkytuje Soudnímu dvoru žádné informace o tom, proč jsou dotčená opatření k řízení místní přepravy, dopravního provozu a užívání veřejného prostoru vhodná.

81. AMB nijak neprokázala, že omezení vydávání povolení na poměr jednoho na každých 30 licencí taxislužby je pro dosažení řízení místní přepravy, místního dopravního provozu, užívání veřejného prostoru a ochrany životního prostředí vhodné. Nic nenasvědčuje tomu, že cíl je sledován koherentním a systematickým způsobem. Takové nedostatečné vysvětlení důvodů přináší více otázek, než je možné zodpovědět. Stále mi není jasné, jak AMB hodlá reformovat a regulovat koherentně něco, co je neveřejnou místní dopravou: proč podléhají taxislužby a služby PHV různým právním režimům, pokud uspokojují jednu a tutéž poptávku (soukromá individuální místní doprava) a pokud si, jak zjistil předkládající soud, navzájem konkurují? Proč není řešen režim vztahující se na taxislužbu a namísto toho je omezen přístup služeb PHV na trh až do té míry, že je znemožněn? Počet licencí taxislužby je v posledních desetiletích stabilní. Ačkoli se časy a trhy mění, jak jsem vysvětlil v úvodu tohoto stanoviska, systém taxislužby je, obrazně řečeno, vytesán do kamene a nově přichozím nezbývá než se přizpůsobit. To může mít z pohledu výhradně španělského práva svou logiku. Nesplňuje to však test vhodnosti podle článku 49 SFEU. Je na AMB, aby na tyto otázky odpověděla. V tomto řízení tak neučinila.

82. Během slyšení vyšlo najevo, že počet licencí pro taxislužbu je od konce 80. let stabilní. Nevydávají se žádné nové licence. Jakmile držitel licence přestane vykonávat svou činnost, licence může být prodána na sekundárním trhu. Zatímco „počáteční“ licence, získané původně přímo od státu, stála méně než 100 eur, na sekundárním trhu se dnes licence obchodují za více než 100 000 eur. Pokud by AMB zamýšlela regulovat trh taxislužeb a služeb PHV řádným a soudržným způsobem, vhodným výchozím bodem by mohlo být vysušení tohoto sekundárního trhu. Tento stav mimochodem výstižně ukazuje, že fixní tarify taxislužeb mají křížem dotovat uvedené platby za licence získané na sekundárním trhu. Jinými slovy, pokud by AMB myslela reformu systému vážně, začala by problém rozplétat od kořenů. „Reforma“ postavená na zádech služeb PHV není skutečnou reformou. Je pochopitelné, že skutečná reforma a liberalizace celého systému taxislužeb a služeb PHV značně znevýhodňuje ty, kteří za licenci draze zaplatili a snaží se získat vydané náklady zpět prostřednictvím fixních (vysokých) tarifů taxislužby. Kompenzovat riziko, že tito lidé zůstanou s prázdnými rukama, lze i jinými způsoby, než na úkor služeb PHV a svobody usazování.

⁴⁷ – Viz rozsudky ze dne 22. ledna 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, bod 36), a ze dne 10. listopadu 2005, Komise v. Portugalsko (C-432/03, EU:C:2005:669, bod 45).

⁴⁸ – Studie, kterou pro Komisi vypracovala právnícká firma a univerzita Bocconi, skutečně ukazuje, že řada členských států a velkých měst kvantitativní omezení vůbec *nezavedla*. Viz „Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report“, *op. cit.*, str. 8, 31 a 32. Studie je k dispozici na <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

3) Závěr

83. Na základě informací poskytnutých předkládajícím soudem a účastníky řízení v průběhu řízení nejsou předmětná opatření v rozsahu, v němž se týkají poměru jednoho povolení PHV na každých 30 licencí taxislužby, vhodná k dosažení cíle řízení místní přepravy, dopravního provozu a užívání veřejného prostoru či ochrany životního prostředí, a proto představují nepřiměřené omezení svobody usazování podle článku 49 SFEU.

V. Závěry

84. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (Vrchní soud Katalánska, Španělsko) takto:

„1) Článek 49 SFEU

je třeba vykládat tak, že nebrání vnitrostátním opatřením, která vyžadují, aby hospodářské subjekty, které chtějí poskytovat služby PHV v rámci aglomerace, získaly příslušné povolení, pokud tito provozovatelé již jsou držiteli vnitrostátního povolení, které jim umožňuje poskytovat ‚meziměstské‘ a ‚městské‘ služby PHV na území celého státu, a jestliže si dané povolení nežadá duplicitní provedení již provedených kontrol.

2) Článek 49 SFEU

je třeba vykládat tak, že brání omezení počtu povolení pro služby PHV na jedno na každých 30 licencí pro taxislužbu nebo méně ve stejné aglomeraci.“