



Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MACIEJA SZPUNARA

przedstawiona w dniu 15 grudnia 2022 r.¹

Sprawa C-50/21

Prestige and Limousine, S.L.
przeciwko

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunal Superior de Justícia de Catalunya (wyższy trybunał sprawiedliwości Katalonii, Hiszpania)]

Odesłanie prejudycjalne – Artykuły 49 i 107 TFUE – Usługa wynajmu prywatnych samochodów osobowych z kierowcą (private hire vehicles – PHV) – Ograniczenie liczby zezwoleń na świadczenie usług PHV w zależności od liczby wydanych licencji na taksówkę – System zezwoleń przewidujący wymóg uzyskania drugiego zezwolenia

I. Wprowadzenie

1. Rynki będące w stanie transformacji stanowią problematyczny obszar dla ustawodawców oraz dla tych, którzy dokonują wykładni prawa i je stosują. Uwarunkowania geopolityczne, technologiczne i społeczne, a wraz z nimi oczekiwania konsumentów, podlegają nieustannym zmianom. Równocześnie pojawiają się nowe podmioty, technologie i dostawcy. Przynosi to przełomowe zmiany. Dochodzi do zmiany status quo – niekiedy przejściowo, a niekiedy na dobre. Jeżeli rynek jest w pewnym stopniu uregulowany, perspektywa, z jaką muszą zmierzyć się nowe podmioty, często stosujące nowe modele biznesowe, na ogół nie jest zachęcająca.

2. Takim dobrym przykładem rynku będącego w stanie transformacji jest branża taksówkarska w całej Europie. W wielu miejscach w Unii Europejskiej dostawcy świadczący usługi taksówkarskie byli tradycyjnie chronieni przed konkurencją dzięki uregulowaniom krajowym², podczas gdy platformy internetowe zaczęły z dużą determinacją, precyzją i wydajnością oferować

¹ Język oryginału: angielski.

² Zobacz kompleksowy przegląd w opracowaniu „Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report”, Bruksela, 2016, s. 8, 31 i 32. Materiał ten jest dostępny na stronie internetowej: <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

lokalne usługi przewozu osób na żądanie. Przyczyniło się to nie tylko do większej przejrzystości na wszystkich etapach świadczenia lokalnych usług przewozu, w ramach którego podaż i popyt dopasowują się do siebie z większą niż dotychczas precyzją, ale także zwiększyło zarówno podaż, jak i popyt. Obecnie dużo łatwiej jest zostać kierowcą i oferować usługi za pośrednictwem jednej z platform, podczas gdy klienci mają większą kontrolę nad tym, jak, gdzie i za jaką cenę są przewożeni. Co więcej, lokalne przewozy prywatne stały się bardziej przystępne cenowo, a ekonomiczne bariery wejścia z perspektywy konsumentów znacząco się obniżyły. Osoby, które wcześniej nie mogły sobie pozwolić na usługę przewozu prywatnego, w wielu wypadkach mogą teraz z niego skorzystać. Wszystko to doprowadziło do sytuacji, w której istniejące rozróżnienie między klasycznymi usługami taksówkarskimi a usługami nowych podmiotów funkcjonujących na rynku uległo zatarciu, ponieważ zakresy oferowanych usług pokrywają się w coraz większym stopniu. Co więcej, skutkuje to pewnym współoddziaływaniem między świadczącymi je podmiotami, ponieważ tradycyjni operatorzy taksówek w coraz większym stopniu zaczęli korzystać z aplikacji internetowych, aby dopasować podaż i popyt.

3. Uwadze Trybunału Sprawiedliwości nie umknęło to, że nie inaczej kształtują się tendencje w Área Metropolitana de Barcelona (obszarze metropolitalnym Barcelony; zwanym dalej „OMB”). Trybunał nie po raz pierwszy spotyka się z problemem usług lokalnego przewozu osób na żądanie w Barcelonie. W szczególności w przełomowym wyroku Asociación Profesional Elite Taxi³ Trybunał wyjaśnił, że usługa świadczona za pośrednictwem pewnych platform internetowych dotyczy dziedziny przewozów, wskutek czego nie mają zastosowania ani przepisy dyrektywy 2006/123/WE⁴, ani przepisy dyrektywy 2000/31/WE⁵, ani też zasada swobody świadczenia usług na podstawie art. 56 TFUE, co oznacza, że środki przyjęte przez państwa członkowskie nie mogą być kontrolowane w świetle tych przepisów. W szczególności takie przedsiębiorstwa nie mogą uchylać się od obowiązków, które mogłyby ciążyć na nich jako przedsiębiorstwach oferujących usługi przewozu poprzez „ucieczkę” od uregulowań obowiązujących w państwach członkowskich, opierając o dyrektywę 2000/31, która, z definicji, przewiduje niewielki zakres obowiązków w odniesieniu do dostawców usług internetowych.

4. Jednocześnie wiadome jest, że swoboda przedsiębiorczości wynikająca z art. 49 TFUE ma zastosowanie do usług w dziedzinie transportu. Stanowi to punkt wyjścia w niniejszej sprawie. Do Trybunału Sprawiedliwości zwrócono się o rozstrzygnięcie kwestii, czy wypracowana przez ustawodawcę hiszpańskiego równowaga między klasycznymi usługami taksówkarskimi a usługami przewozu świadczonymi za pomocą prywatnych samochodów przeznaczonych do wynajmu z kierowcą (zwanymi dalej „PHV”)⁶ spełnia wymogi przewidziane w art. 49 TFUE.

5. Również w Barcelonie zakwestionowany został tradycyjny model usług taksówkarskich. Równoległe do tradycyjnego rynku taksówek rozwinął się system lokalnych usług przewozu osób na żądanie, a na scenie zaczęły pojawiać się usługi PHV. W Hiszpanii usługi PHV pierwotnie miały

³ Zobacz wyrok z dnia 20 grudnia 2017 r. (C-434/15, EU:C:2017:981, pkt 48). Dzieje się tak w szczególności dlatego, że Uber sprawuje kontrolę nad wszystkimi istotnymi aspektami usługi przewozu miejskiego: oczywiście nad ceną, ale również, za pośrednictwem dotyczących kierowców i pojazdów wymogów dopuszczenia do świadczenia usługi, nad minimalnymi warunkami bezpieczeństwa, nad dostępnością oferty przewozu poprzez zachęcanie kierowców do prowadzenia działalności w czasie i w miejscach charakteryzujących się dużym popytem, nad zachowaniem kierowców za pomocą systemu ocen oraz wreszcie nad możliwością usunięcia z platformy. Zobacz moja opinia w sprawie Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364, pkt 51).

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. 2006, L 376, s. 36).

⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 8 czerwca 2000 r. w sprawie niektórych aspektów prawnych usług społeczeństwa informacyjnego, w szczególności handlu elektronicznego w ramach rynku wewnętrznego (dyrektywa o handlu elektronicznym) (Dz.U. 2000, L 178, s. 1).

⁶ Prywatne samochody przeznaczone do wynajmu z kierowcą („private hire vehicles”, czyli „PHV”) określa się często mianem pojazdów z kierowcą [„tourism (passenger) cars (vehicles) with driver”, czyli „VTC”]. W niniejszej opinii dla ułatwienia będę posługiwać się skrótowcem PHV.

służyć do obsługi przewozu *międzymiastowego*, z czasem rozpowszechniły się jednak w przewozie *wewnątrz* miast. Zwłaszcza jeżeli chodzi o ten ostatni wariant, w szczególności z perspektywy klienta, praktycznie pod każdym względem – poza nazwą – są to taksówki: w zamian za opłatę klient otrzymuje usługę przewozu. Jednocześnie w OMB mają one mniej uprawnień (np. zakazane jest korzystanie przez nie z pasów dla autobusów i taksówek) i mniej obowiązków (nie ma stałych taryf ani obowiązku przyjęcia kursu).

6. Ponieważ model usług PHV staje się ofiarą własnego sukcesu, a liczba dostawców coraz bardziej się zwiększa, hiszpański organ regulacyjny podjął działania na szczeblu centralnym i lokalnym. W OMB konieczne jest uzyskanie specjalnego zezwolenia, a liczba wydawanych zezwoleń jest ograniczona: na każde trzydzieści wydanych licencji na taksówkę może być wydane jedno zezwolenie na świadczenie usług PHV. W praktyce, ze względu na to, że liczba licencji na taksówkę od 35 lat nie ulega zmianie, nowe podmioty pragnące wejść na rynek usług PHV nie mają możliwości uzyskania tych zezwoleń.

7. W niniejszej opinii proponuję Trybunałowi stwierdzenie, że system funkcjonujący w OMB w obecnym kształcie, w zakresie dotyczącym przyjętej proporcji, w ramach której na każde trzydzieści wydanych licencji na taksówkę może być wydane jedno zezwolenie na świadczenie usług PHV, stoi w sprzeczności ze swobodą przedsiębiorczości wynikającą z art. 49 TFUE. Stanowi on bowiem nieproporcjonalne ograniczenie tej swobody podstawowej.

II. Ramy prawne

8. W art. 43 Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres (ustawy 16/1987 z dnia 30 lipca 1987 r. o transporcie drogowym) (BOE nr 182 z dnia 31 lipca 1987 r.), zmienionej Real Decreto-ley 3/2018, de 20 de abril (dekretem królewskim z mocą ustawy nr 3/2018 z dnia 20 kwietnia 2018 r.) (BOE nr 97 z dnia 21 kwietnia 2018 r.) (zwanej dalej „LOTT”) uzależniono wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów publicznych od wykazania przez wnioskujące przedsiębiorstwo, że spełnia ono w szczególności inne szczególne warunki konieczne do prawidłowego świadczenia usług, ustanowione w drodze rozporządzenia, zgodnie z zasadami proporcjonalności i niedyskryminacji.

9. Artykuł 48 ustawy LOTT stanowi:

„1. Wydanie zezwolenia na wykonywanie przewozów publicznych jest decyzją związaną, w związku z czym można odmówić go tylko wtedy, gdy nie są spełnione wymogi warunkujące wydanie zezwolenia.

2. Jednakże zgodnie z przepisami [Unii Europejskiej] i innymi przepisami, które w stosownym przypadku mają zastosowanie, w sytuacji gdy świadczenie usług publicznego przewozu osób samochodem osobowym podlega ograniczeniom ilościowym na szczeblu regionalnym lub lokalnym, można w drodze przepisów wykonawczych wprowadzić ograniczenia dotyczące wydawania zarówno nowych zezwoleń na świadczenie usług przewozu międzymiastowego tego rodzaju pojazdami, jak i zezwoleń na wynajem pojazdów z kierowcą.

3. Bez uszczerbku dla przepisów poprzedniego ustępu, w celu utrzymania właściwej równowagi między podażą obu rodzajów transportu, odmawia się wydania nowych zezwoleń na wynajem pojazdów z kierowcą, jeżeli stosunek liczby wydanych zezwoleń na wynajem pojazdów z kierowcą na terytorium wspólnoty autonomicznej, w której mają zostać wydane, do liczby

zezwoleń na przewóz osób samochodem osobowym wydanych na tym samym terytorium wynosi powyżej jednego zezwolenia na wynajem pojazdów z kierowcą na trzydzieści wydanych zezwoleń na przewóz osób samochodem osobowym.

Jednakże wspólnoty autonomiczne, które na mocy upoważnienia państwa przejęły kompetencje w dziedzinie zezwoleń na świadczenie usług wynajmu pojazdów z kierowcą, mogą zmienić regułę określającą proporcje [pomiędzy zezwoleniami], o której mowa w poprzednim akapicie, pod warunkiem że stosowana przez nie reguła będzie mniej restrykcyjna niż powyższa reguła”.

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

11. Do LOTT wydano odpowiednie Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (rozporządzenie wykonawcze do ustawy o transporcie lądowym) (zwane dalej „ROTT”), które było wielokrotnie zmieniane.

12. Część ROTT została z kolei wdrożona poprzez Orden FOM/36/2008, de 9 de enero, por la que se desarrolla la sección segunda del capítulo IV del título V, en materia de arrendamiento de vehículos con conductor, del Reglamento de la Ley de Ordenación de los Transportes Terrestres (zarządzenie FOM/36/2008 z dnia 9 stycznia 2008 r. w sprawie przepisów wykonawczych do sekcji drugiej rozdziału IV tytułu V, dotyczącej wynajmu pojazdów z kierowcą, rozporządzenia wykonawczego do ustawy o transporcie lądowym) (zwane dalej „zarządzeniem”), zmienione z kolei Orden FOM/2799/2015 z dnia 18 grudnia 2015 r. Artykuł 1 zarządzenia, zatytułowany „Związany charakter zezwolenia”, stanowi, że „[w] celu wykonywania działalności polegającej na wynajmie pojazdów z kierowcą konieczne jest uzyskanie zezwolenia w odniesieniu do każdego pojazdu przeznaczonego do prowadzenia tej działalności [...]”.

13. Przedmiotem sporu w postępowaniu głównym jest Reglamento de ordenación de la actividad de transporte urbano discrecional de viajeros con conductor en vehículos de hasta nueve plazas que circula íntegramente en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona (rozporządzenie w sprawie działalności w zakresie okazjonalnego przewozu miejskiego osób pojazdami do dziewięciu miejsc z kierowcą, który odbywa się w całości w OMB; zwane dalej „RVTC”), przyjęte w dniu 26 czerwca 2018 r. przez Consejo Metropolitano del Área Metropolitana de Barcelona (radę obszaru metropolitalnego Barcelony, zwaną dalej „radą OMB” lub „drugą stroną postępowania”) i opublikowane w *Boletín Oficial de la Provincia de Barcelona* (dzienniku urzędowym prowincji Barcelony) w dniu 9 lipca 2018 r. oraz w *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* [dzienniku urzędowym Generalitat de Catalunya (regionalnego rządu Katalonii)] nr 7897 z dnia 14 czerwca 2019 r.; rozporządzenie to weszło w życie w dniu 25 lipca 2018 r.

14. W preambule RVTC, po powołaniu się na podstawy prawne zawarte w przepisach państwowych i przepisach wspólnoty autonomicznej Katalonii, wskazano, że przedmiotowy model przewozu osób jest poddawany różnym technikom interwencji organów publicznych, w sposób całkowicie odmienny od stosowanego gdzie indziej modelu, w którym różne rodzaje przewozu osób są „zliberalizowane” na korzyść podmiotów prywatnych. Jako materialne uzasadnienie takiego modelu przedstawiono względy związane z dążeniem do zrównoważonego rozwoju pod względem środowiskowym i ekonomicznym oraz tworzenia nowych przestrzeni

przeznaczonych do użytku publicznego innego niż ruch drogowy. W preambule tej stwierdzono też, że nie da się tego celu pogodzić ze wspieraniem wzrostu liczby pojazdów transportu miejskiego wynajmowanych z kierowcą dla pojedynczego użytkownika na całkowitą pojemność pojazdu.

15. Zgodnie z art. 1 celem RVTC jest uregulowanie działalności w zakresie okazjonalnego przewozu osób pojazdami do dziewięciu miejsc jako transportu miejskiego, który odbywa się w całości w OMB. Artykuł 2 RVTC stanowi, że jego zakres zastosowania jest ograniczony do zakresu terytorialnego OMB. W art. 3 usługi wynajmu samochodów z kierowcą do dziewięciu miejsc siedzących włącznie z miejscem kierowcy zdefiniowano jako usługi wynajmu świadczone w zamian za opłatę, bez stałych tras lub sieci połączeń i bez rozkładu jazdy, za które płatności dokonuje się w drodze zawarcia umowy z indywidualnym użytkownikiem lub w odniesieniu do całkowitej pojemności pojazdu. W art. 5 RVTC wykonywanie uprawnień w zakresie ingerencji administracyjnej w te usługi powierzono OMB (organowi władzy lokalnej), za pośrednictwem Instituto Metropolitano del Taxi (organu administracji zarządzającego usługami taksówkowymi na OMB, zwanego dalej „IMET”).

16. Zgodnie z art. 6 RVTC OMB odpowiada za wydawanie zezwoleń na świadczenie takich usług, sprawuje kontrolę nad warunkami ich wydania oraz, w stosownych przypadkach, stwierdza wygaśnięcie tych zezwoleń. Organizacja działalności obejmuje między innymi uregulowanie działalności, systemu zezwoleń i sankcji.

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

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

19. Przepis przejściowy RVTC uznaje ważność wydanych wcześniej zezwoleń, które obowiązywały w chwili wejścia w życie tego rozporządzenia, i stanowi w odniesieniu do nich, że pozostają one uregulowane w nowych przepisach i podlegają tym nowym przepisom. Z kolei pierwszy przepis dodatkowy ogranicza całkowitą liczbę zezwoleń do tych, które zostały wydane zgodnie z przepisem przejściowym. Ponadto przepis ten powierza IMET inicjatywę wszczęcia postępowań w celu określenia maksymalnej liczby zezwoleń przekraczającej liczbę przewidzianą w przepisie przejściowym i stanowi, że liczba zezwoleń obowiązujących w danym momencie w żadnym wypadku nie może przekroczyć przyjętej proporcji, w ramach której na każde trzydzieści wydanych licencji na taksówkę może być wydane jedno zezwolenie na świadczenie usług PHV.

III. Stan faktyczny, postępowanie i pytania prejudycjalne

20. Prestige and Limousine S.L. (zwana dalej „P&L”) jest jednym z posiadaczy zezwolenia na świadczenie usług PHV w OMB. Złożyła ona skargę do Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (wyższego trybunału sprawiedliwości Katalonii, Hiszpania), domagając się stwierdzenia nieważności RVTC, które służy uregulowaniu usług PHV w całym OMB i w którym wykorzystano przewidzianą w art. 48 ust. 3 LOTT możliwość ograniczenia liczby zezwoleń na świadczenie usług PHV do jednego takiego zezwolenia na trzydzieści wydanych licencji na taksówkę.

21. Przed sądem odsyłającym toczy się szereg takich sporów. Czternaście spółek, które świadczyło już usługi PHV w tym rejonie, w tym P&L i spółki powiązane z platformami międzynarodowymi, twierdzi, że – biorąc pod uwagę ograniczenia i restrykcje nałożone na nie przez RVTC – jedynym celem przyjęcia tego uregulowania było utrudnienie im działalności i zapewnienie ochrony interesów branży taksówkarskiej. P&L i pozostałe spółki zwróciły się zatem do sądu odsyłającego o stwierdzenie nieważności RVTC.

22. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (wyższy trybunał sprawiedliwości Katalonii, Hiszpania) zauważa, że taksówki i PHV konkurują ze sobą w zakresie świadczenia usług miejskiego przewozu osób. Usługi taksówkarskie podlegają regulacji, liczba licencji jest ograniczona, a obowiązujące taryfy są uprzednio zatwierdzane w drodze administracyjnej. Taksówki mogą korzystać z pasów przeznaczonych dla autobusów, mają wyznaczone miejsca postojowe na drogach publicznych i mogą zabierać klientów na ulicy. Chociaż – co do zasady – działają na obszarze miejskim, taksówki mogą świadczyć również, po spełnieniu odpowiednich wymogów, usługi przewozu międzymiastowego.

23. Zdaniem sądu odsyłającego usługi PHV są ponadto ograniczone ze względu na liczbę zezwoleń. W czasie zaistnienia okoliczności faktycznych niniejszej sprawy PHV mogły świadczyć usługi przewozu międzymiastowego i miejskiego na terytorium całego kraju nie po stawkach podlegających uprzedniemu zatwierdzeniu, ale na podstawie systemu uzgadnianych cen umożliwiającego klientowi poznanie z góry całkowitej ceny usługi, którą zazwyczaj uiszczał przez Internet. PHV, w odróżnieniu od taksówek, nie mogły korzystać z pasów przeznaczonych dla autobusów i z wyznaczonych miejsc postojowych na drodze publicznej ani zabierać klientów z ulicy, chyba że usługa została wcześniej zamówiona za pośrednictwem odpowiedniej aplikacji informatycznej.

24. Sąd odsyłający wyjaśnia, że po zniesieniu w 2009 r. ustawowego ograniczenia liczby zezwoleń na świadczenie usług PHV do jednego takiego zezwolenia na trzydzieści wydanych licencji na taksówkę w okresie do 2015 r., w OMB zaobserwowano znaczny wzrost liczby podmiotów świadczących usługi PHV. Tę tendencję OMB chciał odwrócić, przyjmując RVTC oraz ograniczając liczbę wydawanych zezwoleń na świadczenie usługi PHV.

25. Sąd odsyłający zauważa, że w 2018 r. Tribunal Supremo (sąd najwyższy, Hiszpania) orzekł, że przyjęty stosunek zezwoleń (1:30) nigdy nie został uzasadniony obiektywnymi względami. Stwierdza, że art. 48 ust. 3 LOTT, który umożliwia ograniczenie liczby wydawanych zezwoleń na świadczenie usługi PHV w drodze RVTC, można uznać za arbitralny, a przez to sprzeczny, po pierwsze, z art. 49 TFUE w tym sensie, że praktycznie uniemożliwia przedsiębiorstwom oferującym usługi PHV w Unii prowadzenie działalności gospodarczej w OMB, jak również, po drugie, sprzeczny z przewidzianym w art. 107 ust. 1 TFUE zakazem utrudniania wymiany handlowej w obrębie Unii.

26. Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (wyższy trybunał sprawiedliwości Katalonii) ma takie same wątpliwości co do zgodności z przytoczonymi przepisami prawa Unii systemu „podwójnego zezwolenia”, któremu podlegają PHV w OMB. W momencie zaistnienia okoliczności faktycznych leżących u podstaw postępowania głównego art. 91 LOTT i art. 182 ust. 2 ROTT stanowiły, że zezwolenia na świadczenie usług PHV uprawniają do świadczenia „usług miejskich i międzymiastowych na całym terytorium kraju”, w związku z czym ustanowienie przez radę OMB podlegających dodatkowym wymogom licencji na świadczenie miejskich usług PHV w OMB może być uznane za strategię mającą na celu ograniczenie do minimum konkurencji, jaką usługi PHV stanowią w stosunku do taksówek. Podejście to znajduje potwierdzenie w fakcie, że następnie – na podstawie dekretu królewskiego z mocą ustawy 13/2018 z dnia 20 kwietnia 2018 r. (BOE nr 97 z dnia 21 kwietnia 2018 r.) wprowadzającego zmiany do LOTT, w drodze nowego rozporządzenia OMB – usługi PHV miały zostać ograniczone do transportu „międzymiastowego”, przewidując wyeliminowanie miejskich lub metropolitalnych usług PHV w ciągu czterech lat.

27. Proponowane przez OMB uzasadnienia RVTC dotyczyły w pierwszej kolejności tego, że usługi PHV będą zagrażać rentowności taksówek, stanowiąc „nieuczciwą konkurencję”, i będą powodować intensywne wykorzystanie tras komunikacyjnych. Po drugie, 10 523 przyznanых metropolitalnych licencji na taksówki wystarcza do tego, aby zaspokoić potrzeby ludności, jednocześnie zapewniając rentowność branży taksówkarskiej. Wreszcie OMB powoływał się względy związane z ochroną środowiska.

28. Niemniej jednak zdaniem sądu odsyłającego względy gospodarcze dotyczące sytuacji taksówek nie mogą stanowić uzasadnienia dla środków przewidzianych w RVTC. Co się tyczy kwestii korzystania z tras komunikacyjnych, OMB nie uwzględnił wpływu, jaki mogą mieć usługi PHV na ograniczenie korzystania z samochodów prywatnych. Ponadto pojazdy PHV muszą mieć miejsca postojowe i nie mogą parkować na drodze publicznej w oczekiwaniu na klientów. Podobnie, odnośnie do kwestii ochrony środowiska, pominięte zostały dostępne techniki pozwalające zapewnić świadczenie usługi przez pojazdy niskoemisyjne lub zeroemisyjne. Co więcej, dość ciekawe jest w tym kontekście określenie floty taksówek mianem „czystej” bez wskazania przyczyn, dla których charakterystyka ta nie obejmuje również floty pojazdów PHV.

29. Takie uzasadnienie RVTC wydaje się zatem zmierzać do ukrycia zasadniczego celu środka, jakim jest prawdopodobnie ochrona interesów sektora taksówkarskiego, który zmobilizował się do tego stopnia, że prawodawca dał normatywny wyraz istniejącemu napięciu związanemu z sytuacją konfliktu między dwoma zainteresowanymi branżami, taksówkarską i usług PHV. Co więcej, tymczasowa ocena dokonana przez sąd pierwszej instancji została w dużej mierze sformułowana pod wpływem krytycznych sprawozdań na temat RVTC sporządzonych przez niezależne organy ochrony konkurencji, zarówno hiszpańskie, jak i katalońskie.

30. W tym właśnie kontekście, postanowieniem z dnia 19 stycznia 2021 r., które wpłynęło do Trybunału w dniu 29 stycznia 2021 r., Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (wyższy trybunał sprawiedliwości Katalonii) zawiesił postępowanie i zadał następujące pytania prejudycjalne:

„1) Czy art. 49 i art. 107 ust. 1 TFUE stoją na przeszkodzie przepisom krajowym – ustawowym i wykonawczym – które bez uzasadnionego powodu ograniczają liczbę zezwoleń na świadczenie usług wynajmu samochodów osobowych z kierowcą (PHV) do jednego lub mniej na trzydzieści wydanych licencji na taksówkę?

2) Czy art. 49 i art. 107 ust. 1 TFUE stoją na przeszkodzie przepisom krajowym, które bez uzasadnionego powodu wprowadzają wymóg uzyskania drugiego zezwolenia i dodatkowe wymogi w odniesieniu do samochodów osobowych z kierowcą (PHV), które mają być wykorzystywane do świadczenia usług na obszarze miejskim?”.

31. Uwagi na piśmie zostały przedłożone przez uczestników postępowania głównego, z wyjątkiem Sindicat del Taxi de Catalunya, przez rządy czeski i hiszpański oraz Komisję Europejską. Wszyscy uczestnicy, z wyjątkiem rady OMB i rządu czeskiego, wzięli udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 5 października 2022 r.

IV. Ocena

32. Zgodnie z wnioskiem Trybunału w niniejszej opinii skoncentruję się na analizie dotyczącej przewidzianej art. 49 TFUE swobody przedsiębiorczości.

A. W przedmiocie dopuszczalności

33. Niektórzy z uczestników postępowania twierdzą, że pytania zawarte w niniejszym wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym nie jest dopuszczalny. Przedstawione przez nich argumenty zostaną przeanalizowane poniżej.

1. Wymogi formalne wynikające z art. 94 regulaminu postępowania przed Trybunałem

34. Po pierwsze, OMB wskazuje, że sąd odsyłający nie przytoczył wszystkich przepisów mających zastosowanie na poziomie centralnym, regionalnym i lokalnym. OMB twierdzi, że przepisy leżące u podstaw przyjęcia RVTC nie zostały przedstawione w sposób właściwy.

35. Nie podzielam tych zastrzeżeń, gdyż moim zdaniem jest całkiem jasne, odnośnie do której kwestii sąd odsyłający zwraca się o udzielenie wskazówek: dotyczy ona przyjętej proporcji, w ramach której na każde trzydzieści wydanych licencji na taksówkę może być wydane jedno zezwolenie na świadczenie usług PHV, oraz wymogu uzyskania drugiego zezwolenia, aby świadczyć usługi PHV w OMB. Z tego względu bez znaczenia dla Trybunału Sprawiedliwości jest to, które konkretnie przepisy krajowe: te obowiązujące na szczeblu centralnym, regionalnym czy lokalnym, mają zastosowanie. Znaczenie ma to, by sąd odsyłający, który jako jedyny jest właściwy do ustalenia konieczności wystosowania postanowienia odsyłającego⁷, jasno opisywał ramy prawne, które stosuje. To też miało miejsce.

36. Po drugie, P&L podnosi zastrzeżenia zmierzające w podobnym kierunku. Przedsiębiorstwo to twierdzi, że w zakresie, w jakim pytania odnoszą się do prawa krajowego w znaczeniu przepisów ustawowych i wykonawczych, zadane pytania są bezprzedmiotowe, zważywszy, że spór przed sądem krajowym dotyczy (wyłącznie) legalności RVTC.

37. Również w tym przypadku nie widzę przeszkód, aby Trybunał Sprawiedliwości udzielił odpowiedzi na zadane mu pytania. Wbrew temu, co twierdzi P&L, zadaniem Trybunału nie jest dokładne określenie przepisów prawa krajowego, które mają zastosowanie w danej sprawie. Kwestia ta ma natomiast charakter faktyczny i podlega ustaleniu przez sąd odsyłający.

⁷ Zobacz przykładowo wyrok z dnia 20 października 2022 r., Centre public d'action sociale de Liège (Cofnięcie lub zawieszenie decyzji nakazującej powrót) (C-825/21, EU:C:2022:810, pkt 34).

2. Zakres stosowania prawa Unii

38. Po trzecie, OMB wskazuje na fakt, że w sprawie zawisłej przed sądem odsyłającym wszystkie elementy sporu dotyczą Hiszpanii, a zatem odnoszą się do sytuacji czysto wewnętrznej, w efekcie czego wniosek w niniejszej sprawie jest niedopuszczalny ze względu na to, że art. 49 TFUE nie znajduje w niej zastosowania. Uważam, że aby ustosunkować się o tego zarzutu, można skutecznie oprzeć się na wydanym przez Trybunał wyroku Ullens de Schooten⁸, w którym Trybunał zwięźle podsumował i sklasyfikował cztery sytuacje, w których wnioski przedstawione w sprawach wynikających z sytuacji czysto wewnętrznych mimo wszystko są dopuszczalne⁹ i możliwe jest wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Dwie z tych sytuacji można uznać za mające zastosowanie w niniejszej sprawie: 1) gdy nie można wykluczyć, że obywatele państw członkowskich mający siedzibę w innych państwach członkowskich są lub byli zainteresowani korzystaniem z tych swobód w celu wykonywania działalności na terytorium państwa członkowskiego, które przyjęło omawiane przepisy krajowe, a w konsekwencji przepisy te, mające zastosowanie bez rozróżnienia do obywateli tego państwa członkowskiego i obywateli innych państw członkowskich, mogą wywołać skutki, które nie ograniczają się do tego państwa członkowskiego¹⁰, oraz (2) gdy sąd krajowy zwróci się z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym w postępowaniu o stwierdzenie nieważności przepisów, które mają zastosowanie nie tylko do jego własnych obywateli, lecz również do obywateli innych państw członkowskich, orzeczenie sądu odsyłającego, które zostanie wydane w następstwie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Trybunału, będzie miało również skutki dla obywateli innych państw członkowskich¹¹.

39. W związku z tym należy przypomnieć, że sprawa rozpoznawana przez sąd odsyłający jest tylko jedną z czternastu toczących się przed tym sądem spraw mających za przedmiot ważność RVTC, zaś niektóre ze skarg zostały wniesione przez przedsiębiorstwa zagraniczne. Dobitnie świadczy to o tym, że chociaż okoliczności faktyczne w tej konkretnej sprawie mogą być ograniczone do Hiszpanii, to przedmiot sporu z pewnością nie jest ograniczony do tego państwa członkowskiego, a wyrok Trybunału będzie miał bezpośrednie konsekwencje dla podmiotów gospodarczych z Unii Europejskiej, ale spoza Hiszpanii. Niniejsza sprawa nie dotyczy zatem podmiotów zagranicznych jedynie hipotetycznie, a kryteria określone w wyroku Ullens de Schooten¹² są spełnione.

40. Co więcej, jak słusznie zauważa Komisja, spełnione są kryteria określone w wyroku Fremoluc, z których wynika, że z wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym powinny wynikać konkretne okoliczności, a mianowicie nie jedynie hipotetyczne, lecz pewne wskazówki – takie jak zażalenia lub skargi złożone przez podmioty z innych państw członkowskich lub dotyczące obywateli tych państw – umożliwiające ustalenie, w sposób pozytywny, istnienia wymaganego związku¹³.

⁸ Wyrok z dnia 15 listopada 2016 r. (C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 50–53). Wyczerpujące podsumowanie orzecznictwa Trybunału w tej kwestii sprzed wydania ww. wyroku – zob. opinia rzecznika generalnego N. Wahla w sprawach połączonych Venturini i in. (od C-159/12 do C-161/12, EU:C:2013:529). Zobacz również moja opinia w sprawie BONVER WIN (C-311/19, EU:C:2020:640, pkt 33 i nast.).

⁹ Zobacz w tym względzie moja opinia w sprawach połączonych X i Visser (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2017:397, pkt 115).

¹⁰ Zobacz wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 50).

¹¹ Zobacz wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., Ullens de Schooten (C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 51).

¹² Wyrok z dnia 15 listopada 2016 r. (C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 50–53).

¹³ W szczególności sąd odsyłający nie może ograniczyć się do przedstawienia Trybunałowi Sprawiedliwości okoliczności, które mogłyby umożliwić niewykluczenie istnienia takiego związku lub które, rozważane abstrakcyjnie, mogą stanowić wskazówki w tym zakresie, lecz – przeciwnie – powinien przedstawić obiektywne i spójne okoliczności umożliwiające Trybunałowi zbadanie istnienia wspomnianego związku. Zobacz wyrok z dnia 20 września 2018 r., Fremoluc (C-343/17, EU:C:2018:754, pkt 29).

41. Sąd odsyłający spełnił te kryteria.

42. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał uznał pytania sądu odsyłającego za dopuszczalne. W związku z tym przejdę teraz do zaproponowania odpowiedzi na pytania.

B. Co do istoty sprawy

1. Uwagi wstępne dotyczące prywatnego lokalnego przewozu osób

43. Lokalny przewóz osób jest kluczowym problemem, z którym mierzą się obecnie miasta, regiony, państwa członkowskie i Unia Europejska. Odgrywa on istotną rolę w codziennym życiu obywateli i mieszkańców. Ściśle wiąże się z zagadnieniami gospodarczymi, środowiskowymi i społecznymi, kształtuje te obszary, a także ma znaczenie dla sposobu uregulowania pewnych aspektów trybu życia ludzi. Ma to swoje konsekwencje dla planowania przestrzennego obszarów miejskich i wiejskich, (dostępu do) mieszkalnictwa i poziomu zanieczyszczeń powietrza. Z tego względu naturalne jest, że Unia Europejska, państwa członkowskie i inne podmioty krajowe, w tym na szczeblu miasta, pochylają się nad tym zagadnieniem i poszukują rozwiązań. Typowe kwestie, które są podnoszone w tym względzie, są następujące: w jakim stopniu zapewniony jest transport *publiczny*? W jaki sposób jest on finansowany? W jakim stopniu państwo ingeruje w transport *prywatny*? Jak daleko sięgają te uregulowania?

44. Lokalne usługi przewozu osób na żądanie są usługami przewozu z wykorzystaniem samochodu i kierowcy świadczonymi na żądanie pasażera¹⁴. Zazwyczaj są one świadczone przez taksówki i przez prywatne samochody przeznaczone do wynajmu z kierowcą (PHV). Usługi PHV są stosunkowo nowym zjawiskiem, występującym równolegle do podaży usług taksówkarskich w Unii Europejskiej, co do zasady sztywnej, w tym sensie, że wydanie nowych licencji na tym mocno uregulowanym (i często chronionym) rynku jest rzadkością.

45. W szczególności lokalne usługi przewozu osób na żądanie, które z natury są *prywatną* formą transportu, gdyż usługodawcy nie są podmiotami publicznymi, nie są obecnie przedmiotem harmonizacji w Unii. W rezultacie państwa członkowskie mają swobodę w zakresie działania i regulowania tego obszaru, o ile respektują one prawo pierwotne, co oznacza przede wszystkim poszanowanie wynikającej z art. 49 TFUE swobody przedsiębiorczości¹⁵.

46. Pytanie drugie sądu odsyłającego odnosi się do *wymogu posiadania zezwolenia*, podczas gdy pytanie pierwsze dotyczy *liczby zezwoleń*, których można udzielić. Obydwa pytania dotyczą zgodności z art. 49 TFUE. W tych okolicznościach ustosunkuję się do nich w następujący sposób: dokonam ich połączenia, w tym sensie, że – przeprowadzając tradycyjną analizę w świetle art. 49 TFUE – zajmę się w pierwszej kolejności kwestią ograniczenia i następnie jego ewentualnym uzasadnieniem. Analizując ograniczenie i jego uzasadnienie, zajmę się najpierw kwestią wymogu posiadania zezwolenia, a następnie liczbą zezwoleń, odwracając niejako w ten sposób kolejność pytań prejudycjalnych. Ponadto pytania te należy nieco przeformułować

¹⁴ Zobacz zawiadomienie Komisji w sprawie sprawnie funkcjonującego i zrównoważonego lokalnego przewozu osób na żądanie (taksówki i prywatne samochody do wynajęcia) (Dz.U. 2022, C 62, s. 1).

¹⁵ Podobnie jak art. 58 ust. 1 TFUE, art. 56 TFUE nie ma zastosowania do usług w dziedzinie transportu, ponieważ objęte są one zakresem zastosowania rozdziału TFUE dotyczącego transportu, co oznacza, że najpierw musi nastąpić harmonizacja. To samo dotyczy stosowania dyrektywy 2006/123, której art. 2 ust. 2 lit. d) zawiera przepis odzwierciedlający treść art. 58 ust. 1 TFUE. Zobacz wyroki: z dnia 1 października 2015 r., *Trijber i Harmsen* (C-340/14 i C-341/14, EU:C:2015:641, pkt 49); z dnia 20 grudnia 2017 r., *Asociación Profesional Elite Taxi* (C-434/15, EU:C:2017:981, pkt 36).

i odczytać je w następujący sposób¹⁶: 1) Czy art. 49 TFUE stoi na przeszkodzie przepisom krajowym, które nakładają na podmioty gospodarcze chcące świadczyć usługi wynajmu prywatnych samochodów osobowych z kierowcą (PHV) w granicach strefy metropolitalnej obowiązek uzyskania odpowiedniego zezwolenia nawet wówczas, gdy operatorzy ci posiadają już zezwolenie krajowe umożliwiające im świadczenie „międzydzielcowych” i „miejskich” usług PHV na terytorium całego kraju? 2) Czy art. 49 TFUE stoi na przeszkodzie ograniczeniu liczby takich zezwoleń na świadczenie usług PHV do jednego zezwolenia na każde trzydzieści wydanych licencji na taksówkę w tym samym obszarze metropolitalnym?

47. Chociaż te pytania w przedmiotowym brzmieniu zadawane są w kontekście postępowania, w ramach którego zakwestionowane zostało RVTC, a więc uregulowanie przyjęte przez OMB, niektórzy z uczestników postępowania zarzucają sądowi odsyłającemu, że przy okazji przedstawia pytanie o zgodność z art. 49 TFUE prawa krajowego, które w ujęciu wewnętrznym, a więc w ramach hiszpańskiego porządku prawnego, jest normą prawną wyższej rangi niż RVTC.

48. Jak już wskazałem w ocenie dopuszczalności wniosku o wydanie orzeczenia prejudycjalnego przedstawionego w niniejszej sprawie – chociaż może być to prawda¹⁷, stosunki pomiędzy przepisami hiszpańskiego prawa wewnętrznego nie są kwestią podlegającą rozstrzygnięciu przez Trybunał Sprawiedliwości, ale przez sąd krajowy. W rezultacie w niniejszej opinii będę stosował pojęcie „rozpatrywanych środków”, odnosząc się do a) wymogu posiadania zezwolenia oraz b) przyjętej w OMB proporcji, w ramach której na każde trzydzieści wydanych licencji na taksówkę może być wydane jedno zezwolenie na świadczenie usług PHV.

2. Ograniczenie

49. W art. 49 ust. 1 TFUE ustanowiony został zakaz ograniczania swobody przedsiębiorczości podmiotów z jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego. Zakaz ten obejmuje również ograniczenia w zakładaniu agencji, oddziałów lub filii przez podmioty z danego państwa członkowskiego posiadające miejsce zamieszkania czy też siedzibę na terytorium innego państwa członkowskiego.

50. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem za ograniczenia swobody przedsiębiorczości należy uznać wszelkie przepisy, które uniemożliwiają, utrudniają lub czynią mniej atrakcyjnym korzystanie ze swobody przedsiębiorczości zagwarantowanej w art. 49 TFUE¹⁸. W szczególności pojęcie ograniczenia (lub przeszkody) wykracza poza dyskryminację ze względu na przynależność państwową i obejmuje środki przyjmowane przez państwo członkowskie, które, chociaż jednakowo stosowane, wpływają na dostęp do rynku podmiotów gospodarczych z innych państw członkowskich, a przez to utrudniają wewnątrzwspólnotową wymianę handlową¹⁹. Ponadto

¹⁶ Powinno to również stanowić kontrargument dla podnoszonych przez niektórych uczestników postępowania twierdzeń, zgodnie z którymi pytania sądu odsyłającego są sformułowane w sposób stronicowy, co do pewnego stopnia przesądza już ponieważ o rozstrzygnięciu.

¹⁷ Pragnę jednocześnie wspomnieć jednak na marginesie, że jak wynika z utrwalonego orzecznictwa, państwo członkowskie nie może powoływać się na przepisy, praktyki lub sytuacje w jego porządku prawnym dla uzasadnienia uchybienia ciężącym na nim zobowiązaniu wynikającym z prawa Unii. Wewnętrzny podział kompetencji dokonywany w państwie członkowskim, w szczególności między władzami na szczeblu centralnym, regionalnym i lokalnym, nie może, między innymi, zwalniać rzeczono państwa członkowskiego z wypełnienia takich zobowiązań. Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 13 września 2001 r., Komisja/Hiszpania (C-417/99, EU:C:2001:445, pkt 37); z dnia 8 września 2010 r., Carmen Media Group (C-46/08, EU:C:2010:505, pkt 69).

¹⁸ Zobacz przykładowo wyroki: z dnia 6 października 2020 r., Komisja/Węgry (Szkołnictwo wyższe) (C-66/18, EU:C:2020:792, pkt 40); z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in. (C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 61).

¹⁹ Utrwalone orzecznictwo od czasu wyroku z dnia 30 listopada 1995 r., Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, pkt 37). Zobacz ponadto między innymi wyrok z dnia 29 marca 2011 r., Komisja/Włochy (C-565/08, EU:C:2011:188, pkt 46). Zobacz również wyrok z dnia 5 października 2004 r., CaixaBank France (C-442/02, EU:C:2004:586, pkt 12).

zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości swobodę przedsiębiorczości odróżnia się od swobody świadczenia usług przede wszystkim ze względu na stabilność i ciągłość danej działalności, odróżniając ją od działalności o charakterze tymczasowym²⁰.

51. W świetle tych norm rozpatrywane środki ograniczają swobodę przedsiębiorczości zagranicznych podmiotów gospodarczych oferujących usługi PHV, ponieważ podmiotom tym utrudnia się wejście na rynek usług PHV w OMB. Nie ma wątpliwości co do tego, że rozpatrywane środki mają charakter ograniczeń i ani sąd odsyłający, ani interwenienci nie wydają się tego w żaden sposób tego podważać, o czym świadczy fakt, że w swoich stanowiskach koncentrują się na kolejnym kroku, który polega na uzasadnieniu ograniczenia jako takiego.

52. Rozpatrywane środki skutecznie ograniczają bowiem dostęp do rynku dla każdego nowego podmiotu gospodarczego, w tym również zagranicznego, który chciałby prowadzić działalność w OMB, oferując potencjalnym klientom usługi lokalnego przewozu osób.

53. Wymóg uzyskania zezwolenia *sam w sobie* stanowi już podręcznikowy przykład ograniczenia²¹. Wymogi dotyczące licencji i zezwoleń stanowią bowiem zgodnie z orzecznictwem Trybunału ipso facto ograniczenia swobody przedsiębiorczości (lub – odwrotnie – swobody świadczenia usług)²².

54. Ponadto zamrażając dostępu do rynku poprzez przyjęcie proporcji 1:30, rozpatrywane środki skutkują utrudnieniem prowadzenia działalności gospodarczej w zakresie usług PHV w OMB przez podmioty, które chciałyby ją prowadzić, a tym samym będą utrudniały prowadzenie działalności gospodarczej podmiotom gospodarczym z innego państwa członkowskiego²³.

55. Podsumowując: zarówno sam obowiązek uzyskania zezwolenia, jak i przyjęcie proporcji 1:30 stanowią ograniczenie swobody przedsiębiorczości w rozumieniu art. 49 TFUE.

3. W przedmiocie uzasadnienia

56. Ograniczenie swobody przedsiębiorczości może być dopuszczone jedynie pod warunkiem, że po pierwsze, jest uzasadnione nadrzędnym względem interesu ogólnego, i po drugie, jest zgodne z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że musi być odpowiednie do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia²⁴.

²⁰ Zobacz jedynie wyrok z dnia 30 listopada 1995 r., Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, pkt 25 i nast.). W przedmiocie rozróżnienia między swobodą świadczenia usług i swobodą przedsiębiorczości zob. również opinia rzecznika generalnego Cruza Villalóna w sprawie Yellow Cab Verkehrsbetrieb (C-338/09, EU:C:2010:568, pkt 15–18).

²¹ Zobacz przykładowo: P.-Chr. Müller-Graff, [w:] R. Streinz (Hrsg.), *EUV/AEUV Kommentar*, C.H.Beck, München, 3. Aufl., 2018, art. 49 TFUE, pkt 67 i nast.; U. Forsthoff, [w:] E. Grabitz, M. Hilf i M. Nettesheim (Hrsg.), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. EL., aktualizacja: maj 2022, C.H. Beck, München, art. 49 TFUE, pkt 104. Zobacz również F. Kainer, [w:] M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, art. 49 TFUE, pkt 63; H.M. Wendland, „Die binnenmarktrechtliche Niederlassungsfreiheit der Selbständigen”, [w:] P.-Chr. Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Wirtschaftsordnungsrecht (Enzyklopädie Europarecht, Band 4)*, Nomos, Baden-Baden, 2. Aufl., 2021, s. 177–234, pkt 4.

²² Zobacz wyroki: z dnia 25 lipca 1991 r., Säger (C-76/90, EU:C:1991:331, pkt 14); z dnia 9 sierpnia 1994 r., Vander Elst (C-43/93, EU:C:1994:310, pkt 15); z dnia 20 lutego 2001 r., Analir i in. (C-205/99, EU:C:2001:107, pkt 22); z dnia 22 stycznia 2002 r., Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, pkt 29); z dnia 10 marca 2009 r., Hartlauer (C-169/07, EU:C:2009:141, pkt 34).

²³ Zobacz w tym względzie, w odniesieniu do zakładania aptek, opinia rzecznika generalnego M. Poiraresa Madury w sprawach połączonych Blanco Pérez i Chao Gómez (C-570/07 i C-571/07, EU:C:2009:587, pkt 11).

²⁴ Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja/Węgry (C-179/14, EU:C:2016:108, pkt 166); z dnia 6 października 2020 r., Komisja/Węgry (Szkolnictwo wyższe) (C-66/18, EU:C:2020:792, pkt 178); z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in. (C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 65). Składają się one w istocie linię orzeczniczą poczynając od wydania wyroku z dnia 30 listopada 1995 r., Gebhard (C-55/94, EU:C:1995:411, pkt 37).

57. OMB (podobnie jak rząd hiszpański), uzasadniając ograniczenie, powołał się na nadrzędne względy interesu ogólnego, wskazując na: zagwarantowanie jakości, bezpieczeństwa i dostępności *usług taksówkarskich*, które to mają stanowić „usługi świadczone w interesie publicznym”; zachowanie równowagi między taksówkami a podmiotami świadczącymi usługi PHV; zarządzanie lokalnym transportem, ruchem drogowym i sposobem użytkowania przestrzeni publicznej; oraz ochronę środowiska naturalnego.

a) Określenie nadrzędnego względu interesu ogólnego

1) Zagwarantowanie jakości, bezpieczeństwa i dostępności usług taksówkarskich

58. Wszyscy uczestnicy postępowania pochodzący z Hiszpanii, w szczególności OMB i rząd hiszpański, wskazują na sektor taksówek jako kluczowy dla „usług użyteczności publicznej”. Nie jest jasne, czy właśnie to ma stanowić szczególny nadrzędny wzgląd interesu ogólnego. W każdym razie utrzymują oni, że ze względu na świadczenie usług użyteczności publicznej branża taksówkarska zasługuje ipso facto na ochronę.

59. Ponieważ OMB argumentuje, że istnienie sprawnego systemu taksówek leży w interesie publicznym, należy poczynić kilka poniższych uwag.

i) Względy czysto gospodarcze nie mogą stanowić podstawy uzasadnienia

60. Cel o charakterze wyłącznie gospodarczym nie może stanowić nadrzędnego względu interesu ogólnego uzasadniającego ograniczenie podstawowej swobody zagwarantowanej w traktacie²⁵. Z tego względu, przykładowo, cel w postaci zagwarantowania rentowności konkurencyjnej linii autobusowej, jako pobudka o charakterze czysto gospodarczym, nie może – zgodnie z utrwalonym orzecznictwem – stanowić takiego nadrzędnego względu interesu ogólnego²⁶.

61. W rozpoznawanej sprawie oznacza to, że rentowność usług taksówkarskich nie może jako taka stanowić nadrzędnego względu interesu ogólnego.

ii) Usługi taksówkarskie jako „usługi użyteczności publicznej”

62. Co więcej, bardziej ogólnie rzecz ujmując, Trybunał nie uznał, że samo istnienie „usług użyteczności publicznej”²⁷ stanowi nadrzędny wzgląd interesu ogólnego. Wyrażenie „usługa użyteczności publicznej” nie jest bowiem pojęciem stosowanym w prawie Unii. Posługiwanie się takim sformułowaniem mogłoby z perspektywy prawa Unii prowadzić do nieporozumień. Gdyby nawet jednak strony powoływały się na „usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym”, a więc wyrażenie dobrze znane w prawie Unii, w dalszym ciągu nie zwalniałoby to OMB z obowiązku udowodnienia, że rozpatrywane środki są odpowiednie do realizacji danego celu. Do tej kwestii powrócę w dalszej części, przy analizie kwestii proporcjonalności.

²⁵ Zobacz w tym względzie wyroki: z dnia 26 kwietnia 1988 r., *Bond van Adverteerders i in.* (352/85, EU:C:1988:196, pkt 34); z dnia 11 marca 2010 r., *Attanasio Group* (C-384/08, EU:C:2010:133, pkt 55); z dnia 24 marca 2011 r., *Komisja/Hiszpania* (C-400/08, EU:C:2011:172, pkt 74).

²⁶ Zobacz wyrok z dnia 22 grudnia 2010 r., *Yellow Cab Verkehrsbetrieb* (C-338/09, EU:C:2010:814, pkt 51). Zobacz również wyrok z dnia 11 marca 2010 r., *Attanasio Group* (C-384/08, EU:C:2010:133, pkt 55).

²⁷ W języku hiszpańskim: „un servicio de interés público”.

iii) „Usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym”

63. Wyrażenie „usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym”, które wywodzi się pierwotnie z art. 106 ust. 2 TFUE, jak również występuje (w prawie pierwotnym)²⁸ w art. 14 TFUE²⁹, w protokole (nr 26) w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym³⁰, jak również w art. 36 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, było już wielokrotnie interpretowane przez Trybunał Sprawiedliwości. Niemniej jednak wyrażenie to, a mianowicie dokładny zakres „usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym”, nie zostało zdefiniowane przez Trybunał w ujęciu abstrakcyjnym, ponieważ to w istocie do państw członkowskich należy zdefiniowanie, co uznają za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym³¹. Niemniej jednak chociaż państwo członkowskie dysponuje szerokim zakresem uznania w odniesieniu do tej definicji, musi ono czuwać nad tym, aby każda z usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym spełniała pewne minimalne kryteria, wspólne dla wszystkich zadań realizowanych za pomocą takiej usługi. Musi ono wykazać, że w konkretnym przypadku kryteria te są spełnione³². Chodzi mianowicie o istnienie aktu władzy publicznej polegającego na powierzeniu podmiotom świadczenia usług leżących w ogólnym interesie gospodarczym oraz o powszechny i obowiązkowy charakter tego świadczenia³³. Ponadto państwo członkowskie musi wskazać powody, dla których uważa, że daną usługę z uwagi na jej szczególny charakter należy uznać za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym i odróżnić ją od innych rodzajów działalności gospodarczej³⁴.

64. Jeżeli chodzi o definicję usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, możemy posłużyć się tą zaproponowaną przez rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera: „usługa powinna być świadczona nieprzerwanie (ciągłość); na rzecz wszystkich konsumentów na danym obszarze (powszechność); według jednolitych stawek i z zachowaniem podobnej jakości, niezależnie od konkretnych sytuacji ani stopnia opłacalności każdej poszczególniej transakcji (równość)”³⁵. Definicję tę uzupełnił on następnie o wymóg przejrzystości i przystępności³⁶. W podobnym kierunku zmierza definicja Komisji, pod którą również mogą się podpisać: „usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym (UOIG) to sektor działalności gospodarczej, który oferuje usługi w ogólnym interesie publicznym, które nie byłyby świadczone (lub byłyby świadczone na innych warunkach, jeżeli chodzi o jakość, bezpieczeństwo, przystępność cenową, równe traktowanie czy powszechny dostęp) na rynku bez interwencji publicznej. Obowiązek

²⁸ Wyrażenie to pojawia się w prawie wtórnym w art. 15 ust. 4 dyrektywy 2006/123. Zobacz również moja opinia w sprawie Hiebler (C-293/14, EU:C:2015:472, pkt 56 i nast.).

²⁹ Od czasu traktatu z Amsterdamu, uzupełnionego i zmienionego traktatem z Lizbony. Na temat genezy tego przepisu zob. M. Krajewski, [w:] M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (Hrsg.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band II, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artykuł 14 TFUE, pkt 3 i nast.

³⁰ Zobacz art. 1 tego protokołu. W (mniej jasnej) kwestii genezy protokołu załączonego do traktatu z Lizbony – zob. D. Damjanovic, B. de Witte, „Welfare integration through EU law: the overall picture in the light of the Lisbon Treaty”, [w:] U. Neergaard, R. Nielsen, L. Roseberry (Hrsg.), *Integrating welfare functions into EU law – From Rome to Lisbon*, DJØF Publishing, København, 2009, s. 88, 89.

³¹ Zobacz podobnie wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., BUPA i in./Komisja (T-289/03, EU:T:2008:29, pkt 166, 167). Zobacz również wyrok z dnia 20 kwietnia 2010 r., Federutility i in. (C-265/08, EU:C:2010:205, pkt 29): „[...] w powyższych ramach państwu członkowskiemu przysługuje uprawnienie – pod warunkiem przestrzegania prawa Unii – do określania zakresu i organizacji świadczenia usług w ogólnym interesie gospodarczym w danym państwie”.

³² Zobacz wyrok z dnia 12 lutego 2008 r., BUPA i in./Komisja (T-289/03, EU:T:2008:29, pkt 172).

³³ Ibidem.

³⁴ Ibidem. Zobacz również wyrok z dnia 10 grudnia 1991 r., Mercier (C-179/90, EU:C:1991:464, pkt 27).

³⁵ Zobacz opinię rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera w sprawie Federutility i in. (C-265/08, EU:C:2009:640, pkt 54).

³⁶ Ibidem, pkt 55.

użyteczności publicznej nakłada się na usługodawcę poprzez powierzenie mu świadczenia danej usługi na podstawie kryterium interesu ogólnego, co gwarantuje, że zadanie usługi będzie wypełnione”³⁷.

65. Co więcej, art. 106 ust. 2 TFUE przytacza się na ogół dla potrzeb ustanowienia odstępstwa od reguł konkurencji, chociaż zdarzało się, że postanowienie to miało znaczenie również w kontekście ustanowienia odstępstwa od zasad swobodnego przepływu³⁸. Wynika to z faktu, że postanowienie to znajduje się wśród reguł konkurencji³⁹, odnosząc się jednak do podlegania przez przedsiębiorstwa „zwłaszcza regułom konkurencji”⁴⁰.

66. Na podstawie orzecznictwa przytoczonego w poprzednich punktach należy stwierdzić, że rzeczą wątpliwą jest, by usługi *taksówkarskie* mogły być postrzegane jako usługa świadczona w ogólnym interesie gospodarczym. Odnoszę bowiem wrażenie, że „definicja rynkowa” zastosowana przez OMB jest zbyt wąska. Może się zdarzyć, że lokalny transport jako całość może stanowić usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, ale nie jego część, jakim jest (tradycyjny) lokalny transport *prywatny* w postaci usług taksówkarskich. Bezsprzecznie istnieje potrzeba zapewnienia możliwości lokalnego przemieszczania się środkami transportu, niekoniecznie jednak musi się to odbywać taksówką. Aby zilustrować mój punkt widzenia, podam przykład: z założenia, że opieka nad dziećmi mogłaby zostać uznana przez państwo członkowskie za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym, z całą pewnością nie można wywodzić, że dotyczy to indywidualnej opieki nad dzieckiem w postaci niani; chodzi raczej o zbiorową formę opieki w postaci żłobka. To samo dotyczy lokalnego transportu. Postrzeganie go jako usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym nie oznacza, że poszczególne osoby mogą oczekiwać od danego miasta lub regionu zapewnienia im sieci taksówek. Potrzebę tę muszą zaspokajać inne formy transportu, te o charakterze zbiorowym.

67. Ponadto w dużych aglomeracjach, takich jak Barcelona, mieszkańcy powinni mieć do dyspozycji różne środki transportu. Można by się zastanawiać, czy istnienie funkcjonującego systemu taksówek można rzeczywiście porównywać z innymi, bardziej tradycyjnymi usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym, które albo wymagają dużych inwestycji, albo specjalistycznej wiedzy w zakresie zaopatrzenia (jak np. dostarczanie wody, gazu, energii elektrycznej, telekomunikacji i świadczenie usług pocztowych), albo są usługami specjalistycznymi (jak opieka zdrowotna), albo zawierają w sobie nieodłączny element kolektywności (jak np. opieka nad dziećmi).

68. W związku z powyższym lokalny prywatny przewóz osób może z pewnością wypełnić lukę w sytuacjach nadzwyczajnych, np. gdy ktoś musi zostać szybko przetransportowany do szpitala (choć w takiej sytuacji bardziej odpowiednim środkiem transportu będzie karetka). W takiej sytuacji jednak zwiększenie *podaży* usług lokalnego przewozu z pewnością przyczyniłoby się do istnienia funkcjonującego systemu. Zagadką pozostaje dla mnie to, dlaczego taka podaż nie miałaby obejmować na przykład usług PHV.

³⁷ Zobacz komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z dnia 20 grudnia 2011 r. „Ramy jakości dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym”, COM(2011) 900 wersja ostateczna, s. 3.

³⁸ Zobacz F. Martucci, *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, 2021, pkt 129, 253.

³⁹ Część trzecia, tytuł VII, rozdział 1, sekcja 1 („Reguły mające zastosowanie do przedsiębiorstw”) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

⁴⁰ Podkreślenie moje.

69. Podsumowując: nie zamierzam kwestionować dążenia OMB do posiadania sprawnego systemu lokalnego transportu prywatnego, który służy do przewożenia klientów o każdej porze i w dowolne miejsce.

70. W każdym razie wątpliwe jest, czy przedsiębiorstwa oferujące usługi taksówkarskie wykonują zobowiązanie z tytułu usług publicznych. Punktu odniesienia można szukać w definicji zawartej w prawie wtórnym, w myśl której „zobowiązanie z tytułu usług publicznych” oznacza „wymóg określony lub ustalony przez właściwy organ, w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej w zakresie pasażerskiego transportu publicznego, których świadczenia podmiot świadczący usługi ze względu na swój własny interes gospodarczy bez rekompensaty nie podjąłby lub nie podjąłby w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach”⁴¹. Z kolei sam wymóg posiadania zezwolenia, na podstawie którego usługi taksówkarskie są powszechne, sam w sobie nie stanowi o istnieniu takiego zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych⁴².

71. Podsumowując: OMB może dążyć do zagwarantowania jakości, bezpieczeństwa i dostępności usług taksówkarskich tylko wówczas, gdy nie służy to realizacji celów gospodarczych. Usługi taksówkarskie nie mogą natomiast być chronione przed dalej idącą analizą tylko z tego względu, że mogłyby one stanowić usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym.

2) Zachowanie właściwej równowagi między dostawcami usług PHV a dostawcami usług taksówkarskich

72. W zakresie, w jakim rozpatrywane środki mają na celu „zachowanie równowagi” między dwoma rodzajami transportu: taksówkami i PHV, wystarczy nadmienić, że wątpliwe jest, czy należy zachowywać tego rodzaju równowagę między dwoma rodzajami usług, które – jak już ustalono powyżej – upodabniają się do siebie na tyle, że stają się niemalże identyczne. Można się ponadto zastanawiać, czy najlepszym sposobem na zachowanie równowagi nie jest stworzenie systemu innego niż stosowanie interwencji państwa⁴³. Zgodnie z przyjętą w TFUE logiką rynku wewnętrznego równowagę tę zachowuje się zazwyczaj poprzez koncepty, o których zwykle zapomina się w dyskusji dotyczących takich spraw jak ta, a mianowicie poprzez podaż i popyt.

73. W związku z tym utrzymanie równowagi między usługami PHV a usługami taksówkarskimi nie może być uznawane za nadrzędny wzgląd interesu ogólnego. Wręcz przeciwnie: jeżeli OMB rzeczywiście nosi się z zamiarem zapewnienia odpowiedniego systemu lokalnego transportu prywatnego, jak stwierdzono powyżej, wówczas zwiększenie podaży poprzez dopuszczenie większej liczby PHV z pewnością bardziej przyczyniłoby się do rozwiązania problemu.

⁴¹ Zobacz art. 2 lit. e) rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r. dotyczącego usług publicznych w zakresie kolejowego i drogowego transportu pasażerskiego oraz uchylającego rozporządzenia Rady (EWG) nr 1191/69 i (EWG) nr 1107/70 (Dz.U. 2007, L 315, s. 1).

⁴² Zobacz analogicznie wyrok z dnia 11 lipca 2013 r. Femarbel (C-57/12, EU:C:2013:517, pkt 49).

⁴³ Pragnę podkreślić, że kwestia ta jest niezależna od tego, czy i do jakiego stopnia nowe przedsiębiorstwa przewozowe, poprzez tworzone przez nie nowe modele biznesowe, nie tylko dopasowują podaż do popytu, ale również samodzielnie *tworzą* podaż. Dobrym przykładem w tym względzie są działania platform takich jak Uber; zob. moja opinia w sprawie Asociación Profesional Elite Taxi (C-434/15, EU:C:2017:364, pkt 43).

3) Zarządzanie lokalnym transportem, ruchem drogowym i sposobem użytkowania przestrzeni publicznej oraz ochrona środowiska

74. W zakresie, w jakim wskazane ograniczenia nie polegają na zapewnieniu osłony gospodarczej rynkowi taksówkarskiemu chroniącej go przed realiami obrotu gospodarczego, mogą być one – co do zasady – uznane za nadrzędny wzgląd interesu ogólnego.

75. Należy podkreślić, że Trybunał uznał już za nadrzędne następujące względy interesu ogólnego: ochronę środowiska miejskiego⁴⁴ oraz konieczność zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym⁴⁵. Względy te nie do końca odpowiadają jednak tym powołanym w niniejszej sprawie. Niemniej jednak uważam, że cele, jakim odpowiada zarządzanie transportem lokalnym, ruchem drogowym i sposobem użytkowania przestrzeni publicznej stanowią nadrzędny wzgląd interesu ogólnego. Niemalże oczywiste jest, że miasta i aglomeracje mają interes w zapewnieniu płynnego ruchu drogowego, unikaniu zatorów i – ogólnie rzecz biorąc – w zapewnieniu przestrzeni publicznej gwarantującej wysoki poziom jakości życia.

76. Również ochrona środowiska może co do zasady stanowić nadrzędny wzgląd interesu ogólnego⁴⁶.

b) Adekwatność

77. Co więcej, rozpatrywane środki muszą być odpowiednie do osiągnięcia celu wynikającego ze wskazywanego nadrzędnego względu interesu ogólnego, a więc wymóg posiadania zezwoleń i zachowania wynoszącej 1:30 proporcji między zezwoleniami na świadczenie usług PHV a licencjami na taksówkę musi we właściwy sposób przekładać się na zagwarantowanie jakości, bezpieczeństwa i dostępności usług taksówkarskich, zarządzanie transportem lokalnym, ruchem drogowym i sposobem użytkowania przestrzeni publicznej oraz na ochronę środowiska. Taka adekwatność środka oznacza również, że wyznaczony cel jest realizowany w sposób spójny i systematyczny. Ocena, czy środek ten jest właściwy, będzie należała do sądu odsyłającego. Choć opierając się już na informacjach przedstawionych Trybunałowi i stanowiskach uczestników postępowania nie dostrzegam żadnego problemu związanego z wymogiem uzyskania zezwolenia, zagadką pozostaje dla mnie adekwatność przyjętej proporcji 1:30 i nie jestem w stanie dostrzec niczego, co przemawiałoby na jej rzecz.

1) Wymóg posiadania zezwolenia

78. Na wstępie należy zauważyć, że prawo Unii nie przewiduje żadnych ogólnych zakazów, które ograniczałyby przysługującą jednostce samorządu terytorialnego, takiej jak OMB, możliwość nałożenia na podmioty gospodarcze chcące świadczyć usługi PHV wymogu, aby uzyskały zezwolenie uwzględniające specyfikę danego regionu. Jeżeli OMB uznaje, że istnieją pewne kwestie nieuwzględnione w (pierwszym) krajowym zezwoleniu, może – co do zasady – nałożyć na podmioty chcące potencjalnie świadczyć usługi PHV wymóg uzyskania drugiego zezwolenia. Jasne jest, że sytuacja poszczególnych miast czy też aglomeracji na obszarze całej Unii

⁴⁴ Zobacz wyrok z dnia 29 listopada 2001 r., *De Coster* (C-17/00, EU:C:2001:651, pkt 38). Zobacz również art. 4 pkt 8 dyrektywy 2006/123. Tego rodzaju ochrona obejmuje utrzymanie jakości życia osób mieszkających w centrum miasta w danej gminie miejskiej oraz unikanie istnienia „pustostanów” w centrum miast, co leży w interesie dobrego planowania przestrzennego na wszystkich szczeblach. Zobacz wyrok z dnia 30 stycznia 2018 r., *X i Visser* (C-360/15 i C-31/16, EU:C:2018:44, pkt 134).

⁴⁵ Zobacz wyrok z dnia 15 października 2015 r., *Grupo Itevelesa i in.* (C-168/14, EU:C:2015:685, pkt 74 i przytoczone tam orzecznictwo).

⁴⁶ Zobacz wyrok z dnia 24 marca 2011 r., *Komisia/Hiszpania* (C-400/08, EU:C:2011:172, pkt 74).

Europejskiej jest odmienna pod względem lokalnych problemów, takich jak zagęszczenie ruchu i zanieczyszczenia. Elementy nieuwzględnione lub niezbadane w kontekście udzielania zezwolenia krajowego mogą być zatem co do zasady przedmiotem uregulowania za pomocą zezwolenia lokalnego. Stanowi to praktyczny przykład „pomocniczości” w dosłownym, a nie technicznym znaczeniu tego pojęcia.

79. Niezależnie od powyższego jednak tego rodzaju drugie zezwolenie musi opierać się na kwestiach dodatkowych względem kwestii ujętych w pierwszym zezwoleniu. Jak słusznie przypomina rząd czeski, środek wprowadzony przez państwo członkowskie nie może być postrzegany jako wykraczający poza to, co jest konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu, jeżeli stanowi to powtórzenie weryfikacji przeprowadzonej już w ramach innych procedur, bądź to w tym samym państwie, bądź też w innym państwie członkowskim⁴⁷. W niniejszym przypadku skutkuje to tym, że drugie zezwolenie nie może w żadnym wypadku oznaczać dla podmiotów gospodarczych chcących oferować usługi PHV obowiązku przechodzenia tej samej weryfikacji, która jest niezbędna do uzyskania pierwszego zezwolenia. W związku z tym pragnę zauważyć, że w żadnym momencie nie podnoszono, ani tym bardziej nie wykazano, że oferowanie usług taksówkarskich w braku zamkniętego systemu licencji nie byłoby rentowne. Można natomiast twierdzić, że przykłady innych miast i obszarów w Unii Europejskiej, w których usługi taksówkarskie są uregulowane jedynie nieznacznie, wyraźnie świadczą o tym, że jest zgoła inaczej⁴⁸.

2) Proporcja 1:30

80. W tym miejscu należy stwierdzić, że OMB – poza tym, że wspominał o celach, do których realizacji dąży, i wyjaśnił je w abstrakcyjny sposób – nie przedstawił Trybunałowi żadnych informacji wskazujących powody, dla których rozpatrywane środki miałyby być odpowiednie do realizacji celu, jakim jest zarządzanie transportem lokalnym, ruchem drogowym i użytkowaniem przestrzeni publicznej.

81. W żadnym momencie OMB nie udowodnił, że ograniczenie wydawania zezwoleń z zachowaniem proporcji jednego zezwolenia na świadczenie usług PHV na trzydzieści licencji na taksówkę jest odpowiednie do tego, aby zrealizować cel, jakim jest zarządzanie transportem lokalnym, ruchem drogowym i sposobem, w jaki jest użytkowana przestrzeń publiczna jak również ochrona środowiska. Nic też nie świadczy o tym, aby cel ten był realizowany w sposób spójny i systematyczny. Tego rodzaju niewystarczające uzasadnienie wywołuje więcej pytań niż daje odpowiedzi. Nadal nie jest dla mnie jasne, w jaki sposób OMB chce w sposób spójny reformować i regulować lokalny transport niepubliczny: dlaczego usługi taksówkarskie i usługi PHV podlegają różnym systemom prawnym, skoro zaspokajają jeden i ten sam rodzaj popytu (lokalny indywidualny transport prywatny) i skoro – jak ustalił sąd krajowy – stanowią dla siebie konkurencję? Dlaczego nie przeprowadza się analizy systemu mającego zastosowanie do usług taksówkarskich, a zamiast tego ogranicza się dostęp do rynku usług PHV w taki sposób, że tego rodzaju działalność staje się niemożliwa? Liczba licencji na taksówkę utrzymuje się od dziesięcioleci na tym samym poziomie. Chociaż, jak wyjaśniono we wstępie niniejszej opinii, czasy

⁴⁷ Zobacz wyroki: z dnia 22 stycznia 2002 r., Canal Satélite Digital (C-390/99, EU:C:2002:34, pkt 36); z dnia 10 listopada 2005 r., Komisja/Portugalia (C-432/03, EU:C:2005:669, pkt 45).

⁴⁸ Z badania przeprowadzonego dla Komisji przez jedną z kancelarii prawnych i Uniwersytet Bocconi wynika, że istnieje szereg państw członkowskich i dużych miast, które nie wprowadziły żadnych ograniczeń ilościowych. Zobacz opracowanie „Study on passenger transport by taxi, hire car with driver and ridesharing in the EU. Final Report”, op.cit., s. 8, 31, 32. Opracowanie jest dostępne na stronie internetowej:

<https://transport.ec.europa.eu/system/files/2017-05/2016-09-26-pax-transport-taxi-hirecar-w-driver-ridesharing-final-report.pdf>.

i rynki uległy zmianie, system taksówkarski pozostaje, metaforycznie rzecz ujmując, skostniały, a nowym podmiotom nie pozostaje nic innego, jak się po prostu dostosować. Być może na gruncie wewnętrznego prawa hiszpańskiego w tym systemie istnieje jakaś logika. Nie spełnia ona jednak kryterium adekwatności na gruncie art. 49 TFUE. Udzielenie odpowiedzi na te pytania pozostawiam OMB. W ramach niniejszego postępowania takie odpowiedzi nie padły.

82. Podczas rozprawy okazało się, że liczba licencji na taksówkę pozostaje od końca lat osiemdziesiątych XX wieku na tym samym poziomie. Nie wydaje się nowych licencji. Gdy posiadacz licencji zaprzestaje prowadzenia działalności, licencja może zostać sprzedana na rynku wtórnym. Podczas gdy „pierwotne” licencje, uzyskiwane w tamtym czasie bezpośrednio od państwa, kosztowały mniej niż 100 EUR, dzisiaj na rynku wtórnym osiągają cenę ponad 100 000 EUR. Jeżeli OMB chce regulować rynek taksówek i PHV w sposób systematyczny i spójny, dobrym punktem wyjścia może być eliminacja rynku wtórnego. Przy okazji taki stan rzeczy dobitnie świadczy o tym, że istnienie stałych taryf w przypadku taksówek ma skutek w postaci subsydowania krzyżowego wspomnianych opłat za licencje uzyskane na rynku wtórnym. Innymi słowy – gdyby OMB chciał rzeczywiście poważnie podejść do reformy systemu, sięgnąłby do podstaw problemu. „Reformowanie” kosztów usług PHV sprowadza się do kosmetycznych poprawek. Zrozumiałym może być to, że prawdziwa reforma i liberalizacja całego systemu usług taksówkarskich i usług PHV stawia w bardzo niekorzystnej sytuacji tych, którzy dużo zapłacili za licencję i dążą do odzyskania kosztów dzięki stałym (wysokim) opłatom za przewozy taksówkowe. Niemniej jednak istnieją inne sposoby, aby zniwelować ryzyko pozostawienia takich osób samym sobie niż działanie kosztem PHV i swobody przedsiębiorczości.

3) Wniosek

83. Na podstawie informacji przekazanych przez sąd odsyłający i strony w toku postępowania należy stwierdzić, że rozpatrywane środki, w zakresie, w jakim przewidują one proporcję, w ramach której na każde trzydzieści wydanych licencji na taksówkę może być wydane jedno zezwolenie na świadczenie usług PHV, nie są odpowiednie do realizacji celu, jakim jest zarządzanie transportem lokalnym, ruchem drogowym i sposobem użytkowania przestrzeni publicznej czy też ochrona środowiska, w związku z czym stanowią one nieproporcjonalne ograniczenie wynikające z art. 49 TFUE swobody przedsiębiorczości.

V. Wnioski

84. W świetle powyższego proponuję, aby na pytania zadane przez Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (wyższy trybunał sprawiedliwości Katalonii, Hiszpania) Trybunał Sprawiedliwości udzielił następującej odpowiedzi:

1) Artykuł 49 TFUE

należy interpretować w ten sposób, że nie stoi on na przeszkodzie przepisom krajowym, które nakładają na podmioty gospodarcze chcące świadczyć usługi wynajmu prywatnych samochodów osobowych z kierowcą (PHV) w granicach strefy metropolitalnej wymóg uzyskania odpowiedniego zezwolenia, w sytuacji gdy podmioty te posiadają już zezwolenie krajowe umożliwiające im świadczenie „międzymiastowych” i „miejskich” usług PHV na terytorium całego kraju, a takie zezwolenie nie wymaga powtórzenia przeprowadzonej uprzednio weryfikacji.

2) Artykuł 49 TFUE

należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie ograniczeniu liczby takich zezwoleń na świadczenie usług PHV do jednego zezwolenia na każde trzydzieści wydanych licencji na taksówkę w tym samym obszarze metropolitalnym.