

ROZSUDEK SOUDU (druhého rozšířeného senátu)

12. prosince 2006 \*

Ve věci T-95/03,

**Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid**, se sídlem v Madridu (Španělsko),

**Federación Catalana de Estaciones de Servicio**, se sídlem v Barceloně (Španělsko),

zastoupené J. Jiménez Laiglesiou, M. Delgado Echevarriou a R. Ortega Buenem, advokáty,

žalobci,

proti

**Komisi Evropských společenství**, zastoupené J. Buendía Sierrou, jako zmocněncem, ve spolupráci s J. Rivas Andrésem a J. Gutiérrez Gisbertem, advokáty,

žalované,

\* Jednač jazyk: španělština.

podporované

**Španělským královstvím**, původně zastoupeným E. Braquehais Conesou, poté  
M. Muñoz Pérezem, jako zmocněnci,

a

**Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED)**, se sídlem  
v Madridu, zastoupenou J. Pérez-Bustamante Kösterem a J. Passás Ogallarem,  
advokáty,

vedlejšími účastníky řízení,

jejímž předmětem je návrh na zrušení rozhodnutí Komise K(2002) 4355 konečné ze  
dne 13. listopadu 2002, týkajícího se španělských právních předpisů o zřizování  
čerpacích stanic hypermarkety,

**SOD PRVNÍHO STUPNĚ  
EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ  
(druhý rozšířený senát),**

ve složení J. Pirrung, předseda, A. W. H. Meij, N. J. Forwood, I. Pelikánová  
a S. Papasavvas, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: J. Palacio González, vrchní rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 18. října 2005,

vydává tento

## **Rozsudek**

### **Skutečnosti předcházející sporu**

#### *1. Španělská právní úprava*

- 1 Článek 47 odst. 2 španělské ústavy stanoví, že „[s]polečnost se podílí na zhodnocení vyplývajícím z urbanistických opatření veřejnoprávních orgánů“.
- 2 Články 3, 7, 8, 14 a 18 Ley 6/1998 sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (zákon o půdě a oceňování, dále jen „LRSV“) stanoví:

#### *„Článek 3*

Podíl společnosti na zhodnocení vyplývajícím z urbanistických opatření veřejnoprávních orgánů se řídí podmínkami stanovenými tímto zákonem a dalšími příslušnými zákony.

[...]

### *Článek 7*

Pro účely tohoto zákona se půda dělí na půdu urbánní, půdu urbanizovatelnou a půdu neurbanizovatelnou, nebo na odpovídající kategorie stanovené předpisy o územním plánování.

### *Článek 8*

Pro účely tohoto zákona se za urbánní půdu považují:

- a) půda, která již byla upravena tak, že je alespoň dostupná po pozemní komunikaci a je připojena na vodovod a kanalizaci a vybavena elektrickou přípojkou, nebo protože byla konsolidována za účelem výstavby ve formě a podle pravidel stanovených právními předpisy v oblasti urbanismu;
- b) pozemky, které byly zastavěny při uskutečňování územního plánu a v souladu s ním.

[...]

### *Článek 14*

1. Vlastníci urbánních pozemků konsolidovaných za účelem výstavby musí dokončit na vlastní náklady vybavení pozemků inženýrskými sítěmi nezbytné k tomu, aby se

tyto pozemky staly – pokud již nejsou – stavebními pozemky, a zastavět je ve stanovených lhůtách, pokud se pozemky nacházejí v oblastech, pro které územní plán stanoví takovou povinnost, a to v souladu s tímto plánem.

2. Vlastníci urbánních pozemků, které nebyly konsolidovány, podléhají následujícím povinnostem:

[...]

- c) povinně a bezplatně převést na příslušný správní orgán parcelu odpovídající 10 % zvýšení hodnoty odpovídajícího území; tento procentní podíl, který představuje horní hranici, může být snížen právními předpisy v oblasti urbanismu; tyto právní předpisy mohou rovněž snížit podíl příslušného správního orgánu na nákladech na vybavení uvedeného pozemku inženýrskými sítěmi.

[...]

### *Článek 18*

Z úpravy půdy klasifikované jako urbanizovatelná vyplývají pro vlastníka následující povinnosti:

[...]

- 4) povinně a bezplatně převést na příslušný správní orgán parcelu odpovídající 10 % zvýšení hodnoty odpovídající oblasti nebo území; tento procentní podíl, který představuje horní hranici, může být snížen právními předpisy v oblasti urbanismu; tyto právní předpisy mohou rovněž snížit podíl příslušného správního orgánu na nákladech na vybavení uvedeného pozemku inženýrskými sítěmi.

[...]"

- 3 První přechodné ustanovení (dále jen „DT 1“) Real Decreto Ley 6/2000 de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios (královské legislativní nařízení o naléhavých opatřeních k posílení hospodářské soutěže na trzích se zbožím a službami, dále jen „legislativní nařízení“) stanoví:

„[Hypermarkety], které vykonávají činnost ke dni nabytí účinnosti [legislativního nařízení] a které mají odpovídající povolení obce, mohou být vybaveny v souladu s článkem 3 [legislativního nařízení] zařízeními pro poskytování ropných produktů, přičemž platí následující pravidla:

- a) Plocha zaujímaná zařízeními a vybavením nezbytným k poskytování [dotčených produktů] se nezapočítává do zastavitelné nebo užité plochy.
- b) V případě nečinnosti správního orgánu se má za to, že povolení obce vyžadovaná pro výstavbu zařízení a jeho provozování byla udělena, pokud tento orgán nesdělil výslovné rozhodnutí ve lhůtě do čtyřiceti pěti dnů od podání žádosti.

- c) Obchodní provozovna je v každém případě povinna vybudovat infrastrukturu pro připojení zařízení pro poskytování ropných produktů k všeobecným externím systémům a to na vlastní náklady, přičemž musí dodržet požadavky a podmínky stanovené v [územním] plánu.“
- 4 Článek 19 odst. 1 Ley 16/1989 de Defensa de la Competencia (zákon na ochranu hospodářské soutěže) stanoví, že „[u]stanoveními tohoto článku nejsou dotčeny články 87 [ES] až 89 [ES] [...] ani nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března [1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku 88 ES (Úř. věst. L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339)]“.

## 2. *Legislativní nařízení a DT 1*

- 5 Dne 23. června 2000 přijala španělská vláda legislativní nařízení, jehož účelem bylo posílit hospodářskou soutěž na španělských trzích se zbožím a službami, zejména na trhu maloobchodní distribuce ropných produktů. Legislativní nařízení, které obsahovalo DT 1, nebylo předem oznámeno Komisi podle čl. 88 odst. 3 ES.

## 3. *Řízení před Komisí*

- 6 Dne 20. července 2000 podaly Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid (Sdružení provozovatelů čerpacích stanic autonomní oblasti Madrid), Federación Catalana de Estaciones de Servicio (Katalánská federace čerpacích stanic) a Confederación Española de Estaciones de

Servicio (Španělská konfederace čerpacích stanic) ke Komisi stížnost na základě článku 20 nařízení č. 659/1999. Stěžovatelé uvedli, že přijetí DT 1 vede k poskytování státních podpor ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES ve prospěch vlastníků hypermarketů, a požádali Komisi, aby nařídila zastavení těchto podpor a na základě čl. 4 odst. 4 nařízení č. 659/1999 zahájila formální vyšetřovací řízení.

- 7 Stěžovatelé sdělovali Komisi opakovaně v průběhu let 2000 a 2001 doplňující informace a argumenty. V tomto období došlo rovněž k telefonickým jednáním a setkáním mezi právními zástupci stěžovatelů a úředníky Komise.
- 8 Dne 28. prosince 2000 Komise vyzvala Španělské království, aby se vyjádřilo k předmětu stížnosti a aby jí poskytlo doplňující informace. Španělské království odpovědělo dopisem ze dne 13. února 2001.
- 9 Dopisem ze dne 8. února 2002 Komise sdělila stěžovatelům, že po předběžném přezkoumání na základě dostupných informací má za to, že DT 1 není financováno z veřejných prostředků, a že tedy nejsou dostatečné důvody pro pokračování v přezkumu.
- 10 Dopisem ze dne 8. března 2002 stěžovatelé předložili dodatečné připomínky. Dne 18. září 2002 stěžovatelé, opírajíce se o článek 232 ES, požádali Komisi o přijetí rozhodnutí v souladu s článkem 13 nařízení č. 659/1999.



#### 4. *Napadené rozhodnutí*

- 11 Dne 13. listopadu Komise přijala rozhodnutí K(2002) 4355 konečné, konstatující neexistenci státních podpor (dále jen „napadené rozhodnutí“).
- 12 Pokud jde o DT 1 písm. a), Komise se zaprvé domnívá, že toto ustanovení představuje změnu vlastností půdy stanovených v obecném územním plánu, neboť umožňuje hypermarketům, které vyčerpaly maximální zastavitelnou plochu stanovenou tímto plánem, vybudovat čerpací stanici, aniž by musely odstranit již existující stavbu. Osoby, na něž se vztahuje DT 1, tak již nemusí jednat s obcemi o povolení změny vlastností půdy, na níž mají v úmyslu zřídit čerpací stanici. Komise se přitom domnívá, s ohledem na články 8 a 14 LRSV, že vzhledem k tomu, že hypermarkety se nacházejí na konsolidovaných urbánních pozemcích, jejich vlastníci nemají povinnost stanovenou španělským právem převést na místní správní orgán část zhodnocení vyplývajícího z možnosti dodatečné výstavby. DT 1 tedy neosvobozuje vlastníky hypermarketů od povinnosti převodu ve prospěch státu. Tento postoj potvrzuje rozsudek Tribunal Constitucional (španělský ústavní soud) č. 54/2002 (dále jen „rozsudek 54/2002“), podle něž vnitrostátní právní úprava zakazuje jakýkoliv povinný převod zhodnocení vyplývajícího z rozšíření práva stavby ze strany vlastníků konsolidovaných urbánních pozemků.
- 13 Komise se zadruhé domnívá, že DT 1 písm. a) nemění určení půdy, na které jsou umístěny hypermarkety podle příslušného místního plánu. Podle Komise se totiž toto ustanovení vztahuje výlučně na zastavitelnou plochu a na omezení užívání. Pokud tedy určení půdy neumožňuje umístění čerpací stanice, je její vlastník povinen požádat o jeho změnu podle stanoveného správního postupu.

- 14 Komise se dále domnívá, že DT 1 písm. b) pouze zkracuje dobu nečinnosti správního orgánu a neznamená odchylku od povinnosti držitele stavebního povolení uhradit poplatky za jeho vydání.
- 15 Konečně, Komise uvádí, že vlastníci hypermarketů jsou povinni získat povolení nezbytná k výstavbě a provozování zařízení pro maloobchodní prodej ropných produktů a že tato zařízení musí splňovat platné technické normy. Komise z toho dovozuje, že v této věci není s vlastníky hypermarketů zacházeno výhodněji než s ostatními hospodářskými subjekty v odvětví.
- 16 Závěrem má Komise za to, opírajíc se o článek 14 LRSV a jeho výklad ze strany Tribunal Constitucional, že španělská právní úprava zakazuje uložení jakékoliv povinnosti převodu části zhodnocení vlastníkům konsolidovaných urbánních pozemků, jako jsou vlastníci hypermarketů, uvedení v DT 1. Komise z toho dovozuje, že DT 1 nevede k žádné ztrátě veřejných prostředků nebo vzdání se jejich výběru, a že se tedy jedná o regulační opatření státu, které nevede k žádnému přímému, nebo nepřímému převodu státních prostředků. Na základě toho Komise došla k závěru, že DT 1 nepředstavuje státní podporu ve smyslu článku 87 ES.

### **Řízení a návrhová žádání účastníků řízení**

- 17 Návrhem došlým kanceláři Soudu dne 8. března 2003 podaly Asociación de Empresarios de Estaciones de Servicio de la Comunidad Autónoma de Madrid a Federación Catalana de Estaciones de Servicio tuto žalobu.

- 18 Dne 19. června 2003 podalo Španělské království návrh na vstup do řízení jako vedlejší účastník na podporu žalované. Usnesením ze dne 22. září 2003 předseda druhého rozšířeného senátu Soudu tomuto návrhu vyhověl. Španělské království podalo svůj spis vedlejšího účastníka dne 5. prosince 2003. Ostatní účastníci řízení se vzdali možnosti předložit vyjádření k tomuto spisu.
- 19 Podáním došlým kanceláři Soudu dne 4. září 2003 se žalobci vzdali možnosti předložit repliku.
- 20 Dne 11. března 2004 podalo Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED, Národní sdružení velkých distribučních podniků) návrh na vstup do řízení jako vedlejší účastník na podporu žalované. Žalovaná a žalobci předložili svá vyjádření k tomuto návrhu dne 25. března, respektive 31. března 2004. Vzhledem k tomu, že návrh byl podán po uplynutí lhůty šesti týdnů stanovené v čl. 115 odst. 1 jednacího řádu Soudu, předseda druhého rozšířeného senátu Soudu usnesením ze dne 17. května 2004 povolil AGNED vyjádřit se během ústní části řízení na základě čl. 116 odst. 6 jednacího řádu.
- 21 Dopisem ze dne 13. června 2005 Soud požádal žalobce, Komisi a Španělské království, aby mu předložili dokumenty a odpověděli na určité otázky. Účastníci řízení odpověděli na tuto výzvu ve stanovené lhůtě.
- 22 Dne 5. října 2005 Komise předložila Soudu dva rozsudky Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Vrchní soud v Madridu) z května a července 2005, které jsou podle jejího názoru relevantní pro řešení sporu. Komise uvedla, že se o těchto rozsudcích dozvěděla na konci září 2005.

- 23 Dne 14. října 2005 žalobci předložili svá vyjádření k rozsudkům Tribunal Superior de Justicia v Madridu předloženým Komisí. Žalobci předložili v příloze svého vyjádření jednak výňatky ze správního spisu týkajícího se jednoho z rozsudků Tribunal Superior de Justicia v Madridu, a jednak řadu urbanistických dohod uzavřených jednotlivci se španělskými místními orgány.
- 24 Řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na otázky položené Soudem byly vyslechnuty na jednání konaném dne 18. října 2005.
- 25 Žalobci navrhují, aby Soud:
- zrušil napadené rozhodnutí;
  - uložil Komisi náhradu nákladů řízení.
- 26 Komise navrhuje, aby Soud:
- rozhodl o tom, zda je žaloba přípustná;
  - zamítl žalobu jako neopodstatněnou;
  - uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

27 Španělské království a ANGED navrhuje, aby Soud:

- zamítl žalobu;
  
  
  
  
  
  
  
  
  
  
- uložil žalobcům náhradu nákladů řízení.

## **K přípustnosti**

### *1. K přípustnosti některých příloh vyjádření žalobců ze dne 14. října 2005*

- 28 Žalobci v příloze ke svým vyjádřením ze 14. října 2005, týkajícím se rozsudků Tribunal Superior de Justicia v Madridu předložených Komisí, uvedli několik výňatků z úředních věstníků španělských autonomních oblastí, datovaných 9. května 2003, 17. února 2004, 28. března 2005 a 1. července 2005, které se týkají některých urbanistických dohod uzavřených mezi jednotlivci a místními orgány.
- 29 Je třeba zaprvé uvést, že na rozdíl od tvrzení žalobců tyto dokumenty nesouvisejí s rozsudky Tribunal Superior de Justicia v Madridu předloženými Komisí, a nelze je proto považovat za reakci na sdělení uvedených rozsudků Komisí.

- 30 Zadruhé, je nutné konstatovat, že existence takových urbanistických dohod, jakých se týkají sdělené výňatky, se žalobci dovolávali již ve své žalobě, jakož i ostatně ve své stížnosti ke Komisi. Žalobci tedy nemohou tvrdit, že sdělením těchto výňatků Soudu reagují na nový argument, který Komise uvádí ve svém vyjádření z 5. října 2005.
- 31 Zatřetí, je třeba poukázat na to, že žalobci neuvádějí důvod, pro který nemohli sdělit dotyčné výňatky dříve.
- 32 S ohledem na výše uvedené je namístě na základě čl. 48 odst. 1 jednacího řádu vyloučit ze spisu výňatky z úředních věstníků španělských autonomních oblastí, předložené v příloze vyjádření žalobců ze 14. října 2005, z důvodu jejich opožděného předložení.

## 2. *K přípustnosti žaloby*

### *Argumenty účastníků řízení*

- 33 Komise, aniž by namítala nepřípustnost samostatným podáním, má za to, že žaloba je nepřipustná.

- 34 Komise, opírajíc se o judikaturu, se domnívá, že žaloba podaná žalobci, jimiž jsou sdružení podniků, může být přípustná pouze ve dvou případech. První případ je ten, kdy členové žalobců mohou podat žalobu rovněž jednotlivě. V druhém případě se napadené rozhodnutí musí dotýkat postavení žalobců jakožto vyjednávačů. Podle Komise žaloba podaná žalobci nesplňuje žádný z těchto požadavků.
- 35 Komise se zaprvé domnívá, že členové žalobců nejsou napadeným rozhodnutím bezprostředně a osobně dotčeni. Napadené rozhodnutí se totiž dotýká soutěžního postavení členů žalobců pouze nepřímou a potenciálně. Členové žalobců tedy nemohou podat žalobu na neplatnost proti napadenému rozhodnutí. Zadruhé, Komise má za to, že napadeným rozhodnutím nebylo dotčeno ani postavení žalobců jako vyjednávačů, ani jejich úloha významných partnerů pro jednání. Na jednání Komise doplnila, že žalobci nepředložili konkrétní údaje týkající se výrazného zásahu DT 1 do postavení jejich členů.
- 36 V odpověď na argument týkající se neexistence vnitrostátních opravných prostředků Komise upozorňuje, že mechanismus uvedený v článku 19 Ley de Defensa de la Competencia, jehož účinnost žalobci zpochybňují, se vztahuje pouze na uplatňování vnitrostátních ustanovení týkajících se státních podpor. Podle Komise se však žalobci mohli dovolávat u španělských soudů přímého účinku čl. 88 odst. 3 ES s odkazem na existenci protiprávních podpor. Žalobci tedy nejsou zbaveni účinné soudní ochrany.
- 37 Španělské království se připojuje k argumentům Komise. Zdůrazňuje, že Confederación Española de Estaciones de Servicio, sdružení celostátního charakteru, se na projednávané žalobě nepodílí, ačkoliv se účastnilo správního řízení před Komisí, což potvrzuje nedostatek aktivní legitimace žalobců. Na jednání Španělské království

uvedlo jednak, že žalobci mají k dispozici účinné vnitrostátní opravné prostředky, a jednak, že v projednávané věci nelze použít judikaturu vycházející z rozsudků Soudního dvora ze dne 19. května 1993, *Cook v. Komise* (C-198/91, Recueil, s. I-2487), a ze dne 15. června 1993, *Matra v. Komise* (C-225/91, Recueil, s. I-3203), z toho důvodu, že v tomto případě se žalobci nedovolávají porušení svých procesních práv.

- 38 Žalobci se domnívají, že jejich žaloba je přípustná. Zprvé mají za to, že jsou aktivně legitimováni, neboť napadeným rozhodnutím jsou bezprostředně dotčena jejich práva. DT 1 nebylo Španělským královstvím oznámeno a Komise přistoupila k jeho přezkoumání na základě jejich stížnosti. Krom toho žalobci byli neustále v kontaktu s úředníky Komise, kteří prováděli šetření ve věci, předložili Komisi své připomínky a vedli Komisi při její analýze DT 1. Žalobci rovněž uplatňují, že dopis Komise ze dne 8. února 2002 obsahující předběžné stanovisko Komise (viz bod 9 výše) byl adresován výlučně jim a že napadené rozhodnutí, v němž jsou několikrát zmíněni, jim bylo předáno poté, co bylo zasláno Španělskému království. Konečně, žalobci v minulosti jednali před Komisí, aby v souladu se svými stanovami hájili profesní zájmy svých členů.
- 39 Zadruhé, žalobci tvrdí, že jejich členové, kteří jsou přímými soutěžiteli osob, na které se vztahuje DT 1, jsou napadeným rozhodnutím dotčeni. Uplatnění DT 1 totiž působí závažnou újmu vlastníkům čerpacích stanic, které jsou již zřízeny nebo jsou právě zřizovány v oblastech vlivu hypermarketů. Skutečnost, že osoby, na které se vztahuje DT 1, nejsou povinny za účelem otevření čerpací stanice provést převod ve prospěch státu, pro ně představuje v porovnání s jinými hospodářskými subjekty soutěžní výhodu.



- 40 Žalobci konečně uplatňují, že ve Španělsku nemají žádnou možnost napadnout poskytnutí státních podpor. Jediný prostředek, který existuje, a to mechanismus uvedený v článku 19 Ley de Defensa de la Competencia, totiž v praxi postrádá veškerou účinnost, neboť neumožňuje jednotlivcům napadnout poskytnuté podpory nebo účastnit se řízení jako vedlejší účastníci. Krom toho má Tribunal de Defensa de la Competencia (Soud pro hospodářskou soutěž) diskreční pravomoc k přijetí rozhodnutí v oblasti podpor a k vydání zprávy, která však nezavazuje španělskou vládu, pokud jde o změnu nebo zrušení sporných opatření.

### *Závěry Soudů*

- 41 Podle ustálené judikatury jiné subjekty než adresáti rozhodnutí mohou tvrdit, že jsou osobně dotčeny, pouze pokud je toto rozhodnutí zasahuje z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ně zvláštní, nebo z důvodu faktické situace, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám, a tím je individualizuje způsobem obdobným tomu, jakým by byl individualizován adresát takového rozhodnutí (rozsudky Soudního dvora ze dne 15. července 1963, Plaumann v. Komise, 25/62, Recueil, s. 197, 223; Cook v. Komise, uvedený výše, bod 20; Matra v. Komise, uvedený výše, bod 14, a ze dne 13. prosince 2005, Komise v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, C-78/03 P, Sb. rozh. s. I-10737, bod 33).
- 42 Stejně tak sdružení pověřené obranou kolektivních zájmů podniků může podat žalobu na neplatnost proti konečnému rozhodnutí Komise v oblasti státních podpor v zásadě pouze tehdy, pokud tak mohou učinit rovněž dotčené podniky jednotlivě nebo pokud může uplatnit vlastní zájem na řízení, zejména protože jeho postavení

vyjednávače bylo dotčeno aktem, jehož zrušení se domáhá (rozsudek Soudu ze dne 29. září 2000, CETM v. Komise, T-55/99, Recueil, s. II-3207, bod 23).

- 43 Soudu tedy přísluší nejprve ověřit, zda v projednávaném případě členové žalobců, nebo alespoň někteří z nich, mohou být považováni za osobně dotčené napadeným rozhodnutím.
- 44 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v rámci řízení o kontrole státních podpor, stanoveného v článku 88 ES, musí být rozlišována jednak předběžná fáze zkoumání podpor zavedená odstavcem 3 tohoto článku, jejímž účelem je pouze umožnit Komisi utvořit si prvotní stanovisko ohledně částečné nebo plné slučitelnosti dotčené podpory, a jednak fáze vyšetřování uvedená v odstavci 2 téhož článku. Pouze v rámci posledně uvedené fáze, která má umožnit Komisi, aby získala úplné informace o všech okolnostech věci, ukládá Smlouva o ES Komisi povinnost vyzvat zúčastněné strany, aby podaly své připomínky (výše uvedené rozsudky Soudního dvora Cook v. Komise, bod 22; Matra v. Komise, bod 16; rozsudek Soudního dvora ze dne 2. dubna 1998, Komise v. Sytraval a Brink's France, C-367/95 P, Recueil, s. I-1719, bod 38, a výše uvedený rozsudek Komise v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, bod 34).
- 45 Jestliže, aniž bylo zahájeno formální vyšetřovací řízení stanovené v čl. 88 odst. 2 ES, Komise rozhodnutím přijatým na základě odstavce 3 téhož článku konstatuje, že podpora je slučitelná se společným trhem, nositelé procesních záruk stanovených v odstavci 2 tohoto článku se mohou domoci jejich dodržení pouze tehdy, pokud mají možnost zpochybnit rozhodnutí založené na odstavci 3 před soudem Společenství (výše uvedené rozsudky Cook v. Komise, bod 23; Matra v. Komise, bod 17, a Komise v. Sytraval a Brink's France, bod 40, a Komise v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, bod 35).

46 Z těchto důvodů soud Společenství prohlásí za přípustnou žalobu směřující ke zrušení rozhodnutí založeného na čl. 88 odst. 3 ES podanou zúčastněnou stranou ve smyslu čl. 88 odst. 2 ES, pokud původce žaloby jejím podáním směřuje k zajištění ochrany procesních práv, kterých požívá na základě tohoto posledně uvedeného ustanovení (výše uvedený rozsudek Komise v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, bod 35; viz rovněž v tomto smyslu výše uvedené rozsudky Cook v. Komise, body 23 až 26, a Matra v. Komise, body 17 až 20).

47 Zúčastněnými stranami ve smyslu čl. 88 odst. 2 ES, které tak mohou v souladu s čl. 230 čtvrtým pododstavcem ES podat žaloby na neplatnost, jsou přitom osoby, podniky nebo sdružení případně zasažené ve svých zájmech poskytnutím podpory, tj. zejména podniky soutěžící s příjemci této podpory a profesní organizace (výše uvedené rozsudky Komise v. Sytraval a Brink's France, bod 41, a Komise v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, bod 36).

48 Naproti tomu, pokud žalobce zpochybní opodstatněnost rozhodnutí o posouzení podpory jako takové, pouhá skutečnost, že může být považován za zúčastněnou stranu ve smyslu čl. 88 odst. 2 ES, nemůže stačit pro uznání přípustnosti žaloby. Musí v tom případě prokázat, že má zvláštní postavení ve smyslu výše uvedeného rozsudku Plaumann v. Komise. Tak by tomu bylo zejména v případě, kdy by postavení žalobce na trhu bylo podstatně zasaženo podporou, která je předmětem dotčeného rozhodnutí (výše uvedený rozsudek Komise v. Aktionsgemeinschaft Recht und Eigentum, bod 37).

49 Žalobci v projednávané žalobě zpochybňují opodstatněnost napadeného rozhodnutí. Je tedy třeba zkoumat, zda relevantním způsobem uvedli důvody, proč je DT 1

způsobilá podstatně zasáhnout do postavení alespoň některých z jejich členů na španělském trhu maloobchodní distribuce ropných produktů.

- 50 V tomto ohledu je namístě uvést, že na rozdíl od tvrzení Komise nemohou být upřesnění poskytnutá žalobci na jednání, pokud jde konkrétně o situaci některých jejich členů, považována za opožděná ve smyslu čl. 48 odst. 1 jednacího řádu. Jsou totiž pouze pokračováním jednání mezi účastníky řízení (viz v tomto smyslu rozsudek Soudu ze dne 26. září 2002, Sgaravatti Mediterranea v. Komise, T-199/99, Recueil, s. II-3731, body 67 a 70), neboť se v odpověď na argumenty Komise ohledně nepřijatelnosti omezují na doplnění argumentace uvedené v žalobě, podle níž má DT 1 negativní dopad na soutěžní postavení podniků provozujících čerpací stanice, jako jsou členové žalobců. Jelikož podmínky přípustnosti žaloby mohou být zkoumány soudem Společenství kdykoliv i bez návrhu, každopádně mu nic nebrání v tom, aby přihlédl k doplňujícím informacím předloženým na jednání.
- 51 Pokud jde o členy žalobců, žalobci podle své písemné odpovědi na otázky Soudu, jejíž správnost nebyla zpochybněna, zastupují více než čtvrtinu všech čerpacích stanic ve Španělsku, a konkrétněji 85 % čerpacích stanic v autonomní oblasti Madrid a 70 % čerpacích stanic v Katalánsku.
- 52 Dále je třeba konstatovat, že, jak uvedlo Španělské království, účelem DT 1 bylo usnadnit vstup hypermarketů na španělský trh maloobchodní distribuce ropných produktů za účelem posílení hospodářské soutěže na tomto trhu. Takové posílení přitom může změnit podstatně stav hospodářské soutěže na trhu způsobem nepříznivým pro některé z ostatních provozovatelů čerpacích stanic.

- 53 Krom toho, z informací předložených Soudu Komisi vyplývá, že počet čerpacích stanic, které jsou součástí hypermarketů, se mezi roky 2001 a 2003 zvýšil z 80 na 157. I když toto číslo představuje, jak uplatnila Komise na jednání, pouze nízký procentní podíl z celkového počtu čerpacích stanic ve Španělsku, kterých je řádově 8600, nic to nemění na tom, že značné zvýšení počtu čerpacích stanic zřízených v hypermarketech neodpovídá vývoji celkového počtu čerpacích stanic, u něž došlo během dotčeného období pouze k mírnému zvýšení řádově o 1%. Podle údajů poskytnutých Španělským královstvím na jednání byl přítom tento nerovnoměrný vývoj počtu čerpacích stanic, které jsou součástí hypermarketů, způsoben alespoň částečně účinky DT 1.
- 54 Konečně, na jednání žalobci zmínili, aniž by jim ostatní účastníci řízení odporovali, situaci několika čerpacích stanic provozovaných jejich členy, které zaznamenaly v návaznosti na otevření čerpací stanice blízkým hypermarketem významné snížení objemu prodeje, vedoucí v některých případech k zastavení jejich činnosti. Žalobci rovněž poukázali na to, že objem ropných produktů prodaných čerpacími stanicemi, které jsou součástí hypermarketů, se výrazně zvýšil.
- 55 S ohledem na tyto skutečnosti je namístě konstatovat, že bylo prokázáno, že sporné opatření státu může podstatně zasáhnout soutěžní postavení některých členů žalobců, kteří jsou tedy aktivně legitimováni k podání žaloby proti napadenému rozhodnutí.
- 56 Na základě těchto důvodů je třeba prohlásit žalobu za přípustnou, aniž by bylo nezbytné, aby Soud rozhodoval o vlastní aktivní legitimaci žalujících sdružení, vyplývající údajně z toho, že napadeným rozhodnutím bylo dotčeno jejich postavení vyjednávačů, nebo dále o údajné neexistenci opravných prostředků ve španělském vnitrostátním právu.

## K věci samé

1. *K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze zjevně nesprávného posouzení španělské právní úpravy*

*K první části, vycházející ze zjevně nesprávného posouzení povinnosti převodu zhodnocení*

### Argumenty účastníků řízení

- 57 Žalobci tvrdí, že jestliže Komise v napadeném rozhodnutí dospěla k závěru, že DT 1 neosvobozuje vlastníky hypermarketů od povinnosti převodu ve prospěch státu, opominula vzít v úvahu obecnou povinnost převodu zhodnocení vyplývajícího z urbanistického opatření, která je zakotvena ve španělské ústavě, celostátních právních předpisech, právních předpisech autonomních oblastí a která vyplývá i ze správní praxe. Vlastníci hypermarketů jsou na základě DT 1 od této povinnosti osvobozeni, a mohou tedy vstoupit na trh maloobchodní distribuce ropných produktů, aniž by museli nést náklady, jež nesou ostatní hospodářské subjekty.
- 58 Podle žalobců na základě výše uvedené povinnosti musejí vlastníci pozemků všech typů, včetně vlastníků konsolidovaných urbánních pozemků, převést na místní správní orgán část zhodnocení, které získají jejich pozemky na základě urbanistických opatření přijatých tímto správním orgánem bez ohledu na přesnou formu těchto opatření. Tato povinnost je zakotvena v čl. 47 odst. 2 španělské ústavy, který

není proveden pouze povinností převodu podle článku 14 LRSV, což je jediný článek přezkoumávaný v napadeném rozhodnutí týkající se pouze povinného převodu části pozemků v rámci urbanizace.

- 59 V tomto ohledu žalobci nesouhlasí s výkladem rozsudku 54/2002 Komise, která v bodě 34 napadeného rozhodnutí uvedla, že podle tohoto rozsudku vnitrostátní právní úprava zakazuje jakýkoliv povinný převod zhodnocení týkajícího se konsolidovaného urbánního pozemku, popírajíc tak existenci obecné povinnosti převodu. Žalobci tvrdí jednak, že cílem tohoto rozsudku nebylo vymezit dosah článku 14 LRSV, a jednak, že se týkal pouze povinnosti převodu pozemku stanovené v tomto článku. Tento rozsudek se tedy netýkal obecnější povinnosti převodu, které se dovolávají žalobci.
- 60 Žalobci pokračují upozorněním na to, že španělská ústava zakotvuje právo a koneckonců i povinnost státu vyžadovat převody zhodnocení. Žalobci vysvětlují, že čl. 47 odst. 2 španělské ústavy zavádí bezpodmínečnou povinnost státu, která musí být provedena prostřednictvím právních předpisů, soudní praxí a činností veřejných orgánů. Upřesňují, že skutečnost, že v daném případě není dodržena tato povinnost vymáhána, může představovat zvýhodňující diskriminační zacházení a lze ji na základě toho považovat za protiprávní.
- 61 Na podporu svého názoru žalobci uvádějí legislativní opatření autonomních oblastí, která podle nich odrážejí uvedenou obecnou povinnost a zároveň upřesňují bližší podrobnosti jejího plnění, zejména určením různých forem, kterých může převod zhodnocení nabývat.
- 62 Krom toho žalobci tvrdí, že ve Španělsku existuje obecná správní praxe uzavírání urbanistických dohod mezi jednotlivci a místními správními orgány. K uzavření takové dohody, která má správní povahu a jejíž uzavření a režim jsou vymezeny

právními předpisy autonomních oblastí, dochází, pokud chce jednotlivec dosáhnout od místního správního orgánu přijetí určitého urbanistického opatření spočívajícího ve změně platného plánu. Jako protiplnění za závazek dotčeného místního správního orgánu přijmout požadované opatření se druhá smluvní strana zavazuje k plnění, peněžitému nebo jinému, odpovídajícímu části zhodnocení vyplývajícího z příslušného opatření ve prospěch místního orgánu.

- 63 Žalobci dodávají, že neexistenci právní úpravy, která by stanovila pro každý případ přesné podmínky a rozsah povinnosti převodu vlastníka dotčeného pozemku, nelze vykládat tak, že je důkazem neexistence takové povinnosti. Tato neexistence právní úpravy je totiž důsledkem různorodé povahy urbanistických opatření, která mohou vést ke vzniku takové povinnosti, a skutečnosti, že právní předpisy nemohou předvídat všechny možné případy. Místní orgány tedy případ od případu určují podmínky a odpovídající rozsah plnění a jednají o nich, aby je následně stvrdily podpisem urbanistické dohody s dotčným jednotlivcem. Žalobci zdůrazňují, že díky existenci DT 1 se tento postup, tedy jednání o podmínkách požadovaného urbanistického opatření s místním správním orgánem, uzavření urbanistické dohody a konečně převod zhodnocení ve formě stanovené dohodou na správní orgán, nyní již nevztahuje na vlastníky hypermarketů, kteří chtějí otevřít čerpací stanici.
- 64 Přípustnost a platnost těchto urbanistických dohod, jakož i obecné povinnosti převodu, jejímž jsou vyjádřením, byly opakovaně potvrzeny španělskými soudy. Skutečnost, že tato praxe je běžná, potvrzuje krom toho existence vzorových urbanistických dohod, jakož i rozsah právní literatury věnované tomuto tématu.
- 65 Tribunal de Defensa de la Competencia rovněž uznal tuto správní praxi za vyjednávací mechanismus k dosažení změny urbanistických plánů ze strany správních orgánů. Konečně, existenci této praxe, jakož i její škodlivé účinky konstatovali rovněž představitelé španělských podniků.



- 66 Žalobci se krom toho domnívají, že samotná existence DT 1 je důkazem existence tvrzené obecné povinnosti převodu. Podle nich by totiž sporné opatření postrádalo jakýkoliv význam, kdyby s rozšířením práva stavby nebyla spojena žádná povinnost. Dodávají, že v rozsahu, v němž právní předpisy stanoví povinnost správy poskytnout jednotlivcům náhradu v případě, kdy jim urbanistické opatření způsobí škodu, musí existovat rovněž související právo vyžadovat od jednotlivců část zhodnocení vyplývajícího z urbanistického opatření.
- 67 Žalobci na závěr poukazují na to, že kdyby byl výklad rozsudku 54/2002 obhajovaný Komisí správný, daň ze zvýšení hodnoty urbánních pozemků by byla vůči vlastníkům konsolidovaných urbánních pozemků protiprávní. Tak tomu však není.
- 68 Komise popírá existenci takové povinnosti převodu urbanistického zhodnocení, jakou uplatňují žalobci, jež by se vztahovala na vlastníky konsolidovaných urbánních pozemků, a tedy i na vlastníky hypermarketů. Poukazuje na to, že jednak taková povinnost není stanovena platnými španělskými právními předpisy, a jednak ji nelze uložit zákonem autonomní oblasti nebo správní praxí.
- 69 Španělské království popírá existenci jiných forem podílu státu na zhodnocení, než je forma stanovená v článku 14 LRSV. Uvádí, že praxe urbanistických dohod není ani všeobecná, ani povinná, neboť spadá do svobody jednání přiznané místním správním orgánům španělským právním řádem. Podle Španělského království se tedy této praxe nelze dovolávat k odůvodnění toho, že se stát nepodílí na zhodnocení.

## Závěry Soudu

- 70 Je namístě přezkoumat názor obhajovaný žalobci, podle něž je obecná povinnost převodu urbanistického zhodnocení, která se vztahuje na vlastníky všech typů pozemků, jednak zakotvena v čl. 47 odst. 2 španělské ústavy, v celostátních právních předpisech a v předpisech autonomních oblastí, a jednak vyplývá ze správní praxe uzavírání urbanistických dohod.

— K existenci právní úpravy stanoví povinnost převodu zhodnocení

- 71 Zprv je třeba poznamenat, že čl. 47 odst. 2 španělské ústavy, podle něž se „[s]polečnost [...] podílí na zhodnocení vyplývajícím z urbanistických opatření veřejnoprávních orgánů“, je formulován obecně a abstraktně. Jeví se tedy, jak tvrdí Komise a španělská vláda, že toto ustanovení musí být provedeno právními předpisy. S ohledem na písemnosti ve spisu je namístě učinit závěr, že k tomuto provedení došlo v LRSV. Článek 3 LRSV totiž přebírá formulaci z ústavy a stanoví, že „[p]odíl společnosti na zhodnocení vyplývajícím z urbanistických opatření veřejnoprávních orgánů se řídí podmínkami stanovenými tímto zákonem a dalšími příslušnými zákony“.

- 72 Článek 3 LRSV tak stanoví, že povinnosti převodu zhodnocení se řídí ustanoveními uvedeného zákona nebo případně jiného celostátního zákona. Vzhledem k tomu, že žalobci se nedovolávali jiných celostátních zákonů stanovících povinnost převodu zhodnocení, je namístě přezkoumat pouze relevantní ustanovení LRSV.

73 LRSV věnuje své články 14 a 18 povinnostem vlastníků různých typů pozemků. Povinnosti převodu zhodnocení jsou stanoveny v čl. 14 odst. 2 písm. c), jakož i v článku 18. Tyto povinnosti se vztahují na vlastníky urbánních pozemků, které nebyly konsolidovány, respektive na vlastníky urbanizovatelných pozemků. Naproti tomu žádná povinnost převodu zhodnocení není stanovena v čl. 14 odst. 1, který vyjmenovává povinnosti vlastníků konsolidovaných urbánních pozemků. Jelikož v projednávaném případě není zpochybňováno, že hypermarkety se nacházejí na konsolidovaných urbánních pozemcích, je třeba dojít k závěru, že LRSV neukládá vlastníkům hypermarketů žádnou povinnost převodu zhodnocení.

74 Zadruhé, z analýzy článku 3 LRSV v bodě 72 výše vyplývá, že dodatečné povinnosti převodu zhodnocení, které by se vztahovaly na vlastníky konsolidovaných urbánních pozemků, nemohou být stanoveny autonomními oblastmi. Toto zjištění potvrzuje i rozsudek 54/2002, podle něž vyloučení jakéhokoliv povinného převodu urbanistického zhodnocení týkajícího se konsolidovaných urbánních pozemků na základě čl. 14 odst. 1 LRSV nemůže být autonomními oblastmi nijak měněno. V každém případě je třeba uvést, že přezkum právních předpisů autonomních oblastí předložených žalobci neukazuje na existenci povinností převodu urbanistického zhodnocení uložených vlastníkům konsolidovaných urbánních pozemků. Jeví se tedy, že cílem těchto právních předpisů je stanovit spíše podrobná pravidla plnění povinností stanovených LRSV nežli stanovit dodatečnou povinnost převodu zhodnocení, která by se vztahovala na všechny typy pozemků.

75 Z toho vyplývá, že žalobci neprokázali, že ve španělském právu existuje obecná povinnost převodu urbanistického zhodnocení vztahující se na vlastníky konsolidovaných urbánních pozemků, jako jsou vlastníci hypermarketů.

76 V tomto ohledu je namístě odmítnout názor žalobců, podle něž nelze neexistenci právní úpravy, která by stanovila přesné podmínky a rozsah povinnosti převodu,

vykládat tak, že dokazuje neexistenci tvrzené obecné povinnosti převodu. Jak totiž bylo uvedeno výše, zákonodárce nestanovil povinnost jako takovou, nejen podmínky jejího splnění a stanovení jejího rozsahu. Nadto se podle rozsudku 54/2002 zdá, že opominutí zákonodárce bylo chtěné. Tribunal Constitucional totiž uvedl, že stát má široký prostor pro uvážení, pokud jde o účast společnosti na urbanistickém zhodnocení, a že v rámci tohoto prostoru může legitimně tuto účast omezit na některé typy pozemků.

77 Stejně tak není namístě přijmout argument žalobců vycházející z různosti forem, které může mít protiplnění vyžadované od vlastníka pozemku jako převod zhodnocení. I když je totiž skutečností, že příslušné články LRSV stanoví, že povinnost bude mít formu převodu parcely, nic to nemění na tom, že některé právní předpisy autonomních oblastí uváděné žalobci stanoví možnost nahradit převod parcely jinou formou protiplnění. Krom toho v bodě 74 výše bylo uvedeno, že dodatečné povinnosti převodu zhodnocení nemohou stanovit autonomní oblasti. Jeví se tedy, že různé formy protiplnění jsou pouze výrazy povinností převodu stanovených LRSV, a tato okolnost tedy nemůže prokazovat existenci takové obecné povinnosti, jakou uplatňují žalobci.

78 Je rovněž namístě odmítnout argument vycházející z toho, že právní předpisy stanoví povinnost správního orgánu poskytnout jednotlivcům náhradu v případě, kdy jim urbanistické opatření způsobí újmu. Nevyhnutelným důsledkem této okolnosti totiž nemusí být existence práva nebo i povinnosti státu vyžadovat od jednotlivců část zhodnocení vyplývajícího z urbanistického opatření. V tomto ohledu je třeba připomenout, jak bylo uvedeno v bodě 76 výše, že z rozsudku 54/2002 vyplývá, že španělský stát se může legitimně vzdát vybírání zhodnocení spojeného s určitým typem pozemku, a v důsledku toho nemusí stanovit odpovídající povinnosti převodu.

- 79 Konečně, argument žalobců týkající se daně ze zvýšení hodnoty urbánních pozemků je rovněž třeba odmítnout. Není totiž zpochybňováno, že DT 1 neosvobodila vlastníky hypermarketů od jejího placení, ať už v jakémkoliv rozsahu. Stejně tak je třeba poukázat na to, že tato daň není vybírána specificky z urbanistického zhodnocení, ale z jakéhokoli zvýšení hodnoty urbánního pozemku bez ohledu na jeho příčinu. Nezdá se tedy, že by tato daň mohla být posuzována jako převod urbanistického zhodnocení. Konečně, obecné podmínky vybírání této daně jsou stanoveny celostátními právními předpisy, v projednávaném případě Ley 39/1988, Reguladora de las Haciendas Locales (zákon o úpravě místních financí). I v případě, kdy by tato daň byla posuzována z hlediska převodu urbanistického zhodnocení, nebylo by její vybírání neslučitelné s ustanoveními LRSV a jejich výkladem v rozsudku 54/2002, uvedenými v bodech 72 a 74 výše, které nevylučují, aby byly celostátními právními předpisy stanoveny dodatečné povinnosti.

— K existenci správní praxe umožňující státu vyžadovat převod zhodnocení

- 80 Co se týče žalobci uplatňované správní praxe, z písemností ve spisu, jakož i z písemných vyjádření účastníků řízení vyplývá, že místní orgány mají možnost provádět změny plánů prostřednictvím urbanistických dohod uzavíraných s jednotlivci. Nicméně výklad příslušných ustanovení LRSV ze strany Tribunal Constitucional uvedený v bodě 74 výše nasvědčuje tomu, že pokud se taková dohoda týká konsolidovaného urbánního pozemku, místní orgán nemůže vyžadovat od jednotlivce žádné protiplnění.
- 81 V každém případě, skutečnosti předložené žalobci neumožňují prokázat existenci všeobecné správní praxe, v rámci které by se místní orgány systematicky zavazovaly ke změně platných plánů ve prospěch vlastníka konsolidovaného urbánního pozemku za protiplnění představované převodem části zhodnocení vyplývajícího z této změny.

- 82 Zaprvé se totiž právní předpisy autonomních oblastí předložené žalobci omezují na obecné stanovení podmínek uzavírání a plnění nejrůznějších urbanistických dohod. Samotná skutečnost, že tento právní rámec existuje, však neumožňuje učinit závěr o tom, že ho místní orgány obecně využívají, ani o tom, že je využíván pro účely převodu urbanistického zhodnocení ze strany vlastníků konsolidovaných urbánních pozemků. V tomto ohledu je nutné poznamenat, že právní předpisy zmiňované žalobci nestanoví, že místní orgány jsou povinny uzavřít urbanistickou dohodu ani že tato dohoda musí nutně stanovit protiplnění ze strany jednotlivce.
- 83 Stejně závěry platí, zadržé, pro právní nauku a vzory urbanistických dohod. Předložená právní literatura totiž v podstatě potvrzuje, že místní orgány mají možnost uzavírat urbanistické dohody za účelem změny platných plánů, a vzory ukazují formu, jaké tyto dohody mohou nabývat. Nicméně tyto skutečnosti neumožňují ověřit, v jakém rozsahu je možnosti poskytnuté místním správním orgánům využíváno ani jaké jsou podmínky jejího uplatňování.
- 84 Zatřetí, pokud jde o příklady urbanistických dohod a judikaturu španělských soudů uvedené v příloze k žalobě, je třeba uvést, že značná část těchto dokumentů je založena na celostátních právních předpisech předcházejících LRSV. Nelze se jich tedy jako takových dovolávat proti odůvodnění napadeného rozhodnutí, které je založeno hlavně na tomto posledně uvedeném zákoně a na jeho výkladu ze strany Tribunal Constitucional. Krom toho se předložené dohody a rozsudky týkají zpravidla jiných typů pozemků než konsolidovaných urbánních pozemků nebo neumožňují určit typ pozemku, na který se vztahují. Nemohou tedy prokázat existenci správní praxe týkající se konsolidovaných urbánních pozemků.
- 85 Začtvrté a nakonec, zprávy Tribunal de Defensa de la Competencia, jakož i vyjádření představitelů podniků pojednávají o obecných problémech souvisejících s platným španělským urbanistickým systémem a s jeho uplatňováním místními orgány.

Nicméně části těchto dokumentů citované žalobci se jednak soustředí spíše na proces urbanizace než na změny podmínek využití již zastavěných pozemků, a jednak nepopisují problematiku uzavírání urbanistických dohod dostatečně podrobně.

86 Z toho vyplývá, že žalobci neprokázali právně dostačujícím způsobem existenci všeobecné správní praxe, v rámci které by místní orgány prostřednictvím urbanistických dohod vyžadovaly od vlastníků konsolidovaných urbánních pozemků, jako jsou vlastníci hypermarketů, převod urbanistického zhodnocení vyplývajícího ze změny podmínek využití uvedených pozemků.

87 Závěrem je třeba uvést, že účelem DT 1 je usnadnit vstup hypermarketů na trh distribuce ropných produktů odstraněním určitých omezení urbanistické povahy a zjednodušením správních postupů souvisejících se zřízením čerpací stanice. Žalobci však neprokázali, že by prostřednictvím těchto opatření byli vlastníci hypermarketů osvobozeni od jakékoliv povinnosti převodu ve prospěch státu stanovené platnými španělskými právními předpisy nebo vyplývající z obecné správní praxe místních orgánů. Z toho vyplývá, že Komise se nedopustila zjevně nesprávného posouzení, když dospěla k závěru, že DT 1 nevede k žádnému přímému, nebo nepřímému převodu veřejných prostředků, a že je tedy nelze považovat za státní podporu. Je tedy namístě první část prvního žalobního důvodu zamítnout.

*K druhé části, vyplývající ze zjevně nesprávného posouzení změny určení půdy*

Argumenty účastníků řízení

88 Žalobci tvrdí, že na rozdíl od toho, co uvedla Komise v bodě 37 odůvodnění napadeného rozhodnutí, DT 1 mění určení půdy. V tomto ohledu uplatňují, že na

základě DT 1 budou moci vlastníci hypermarketů zříditi čerpací stanici na pozemku, který byl předtím veden jako plocha zeleně nebo parkoviště. Dochází tedy ke změně určení dotčeného pozemku. Dodávají, že tuto okolnost dokládají rozsudky Tribunal Superior de Justicia de Madrid, předložené Komisí dne 5. října 2005. Tyto rozsudky totiž potvrzují, že hypermarkety mohou být vybaveny čerpací stanicí bez ohledu na určení dotčené půdy a aniž by bylo státu zapláceno protiplnění.

- 89 Komise tezi žalobců popírá. Má za to, že vzhledem k tomu, že DT 1 určení půdy nezmiňuje, nemůže je měnit. Krom toho tato otázka není v projednávané věci relevantní, protože v každém případě se povinnost stanovená v článku 14 LRSV nevztahuje na konsolidované urbánní pozemky.
- 90 Komise, podporovaná vedlejšími účastníky řízení, dodává, že její tezi, podle níž se DT 1 nedotýká určení půdy, potvrzují rozsudky Tribunal Superior de Justicia de Madrid, které předložila dne 5. října 2005. Vysvětluje v tomto ohledu, že podle těchto rozsudků DT 1 nepřehodnocuje nijak určení dotčené půdy, a tudíž nemění ani neporušuje územní plány.

## Závěry Soudu

- 91 Otázka, zda DT 1 mění určení půdy, by mohla být relevantní pouze tehdy, kdyby bylo prokázáno, že v případě takové změny by vlastníci hypermarketů byli povinni převést část zhodnocení, které by z ní vyplynulo pro příslušné pozemky. Jak však bylo konstatováno v bodě 87 výše, žalobci neprokázali existenci žádné povinnosti



převodu, která by se vztahovala na vlastníky hypermarketů. DT 1 tedy nemůže vlastníky hypermarketů osvobodit od povinnosti převodu ve prospěch státu, a nevede tudíž k žádnému přímému, nebo nepřímému převodu veřejných prostředků bez ohledu na změnu určení půdy, kterou může případně stanovit.

- 92 V důsledku toho musí být druhá část zamítnuta jako neúčinná. Vzhledem k tomu, že obě části prvního žalobního důvodu byly zamítnuty, je namíste zamítnout první žalobní důvod jako celek.

*2. K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nesprávného výkladu a použití zakládajících znaků pojmu státní podpory*

#### *Argumenty účastníků řízení*

- 93 Zaprvé, žalobci tvrdí, že v bodě 49 napadeného rozhodnutí se Komise mylně domnívá, že k tomu, aby bylo možné konstatovat nepřímý převod státních prostředků, spočívající v nevybrání příjmů ze strany státu, musí být zákonem stanovena příslušná povinnost převodu. Uplatňují v tomto ohledu, že ani Smlouva o ES, ani judikatura Soudního dvora v této oblasti nestanoví, že nepřímý převod veřejných prostředků může vyplývat pouze z toho, že stát se vzdá příjmů dlužných na základě právních předpisů. Naopak, Soudní dvůr, jakož i Komise při své obvyklé praxi uznávají, že takový nepřímý převod je možný i v jiných případech, jako je opominutí státu vybrat dluh dlužný na základě smlouvy nebo, jako je tomu v projednávaném případě, osvobození od povinnosti, která vychází z ustálené a přípustné správní praxe.

- 94 Zadruhé, žalobci tvrdí, že v projednávaném případě nejsou, na rozdíl od věcí, v nichž byly vydány rozsudky Soudního dvora ze dne 17. března 1993, Sloman Neptun (C-72/91 a C-73/91, Recueil, s. I-887), ze dne 7. května 1998, Viscido a další (C-52/97 až C-54/97, Recueil, s. I-2629), a ze dne 13. března 2001, PreussenElektra (C-379/98, Recueil, s. I-2099), náklady vyplývající pro stát z poskytnutí zvýhodnění pouze vedlejšími důsledky opatření, které má zcela odlišný účel. Naopak, DT 1 sleduje konkrétní cíl osvobodit hypermarkety od povinností, které by musely splnit na základě platného španělského práva.
- 95 Konečně, žalobci tvrdí, že rozhodujícím prvkem, který umožňuje konstatovat existenci státní podpory, je poskytnutí zvýhodnění státem. Z tohoto důvodu je požadavek přímého, nebo nepřímého převodu veřejných prostředků podřízen tomuto základnímu kritériu. Žalobci z toho dovozují, že opatření, která by mohla představovat podpory, je třeba přezkoumat s ohledem na jejich účinky na hospodářskou soutěž. Taková opatření by potom měla spadat do působnosti čl. 87 odst. 1 ES, pokud způsobují narušení hospodářské soutěže. Otázka aktivních či pasivních výdajů státu upravených zákonem pak není v projednávaném případě relevantní.
- 96 Komise se domnívá, že žalobci vycházejí z nesprávného výkladu bodu 49 odůvodnění napadeného rozhodnutí. Z tohoto bodu, vykládaného v jeho kontextu, totiž nevyplývá, že by byl nepřímý převod státních prostředků ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES podmíněn existencí povinnosti výběru stanovenou vnitrostátními právními předpisy, nebo že by takový převod nemohl být založen pouze na správní praxi vybírání. Tento bod odůvodnění se omezuje pouze na konstatování toho, že v projednávaném případě nelze od španělského státu vyžadovat, aby vybral částku nebo věc, na něž nemá právo.
- 97 Španělské království tvrdí, že DT 1 nezvýhodňuje určité podniky, neovlivňuje obchod mezi členskými státy a v konečném důsledku pouze posiluje hospodářskou soutěž na trhu maloobchodní distribuce ropných produktů.

*Závěry Soudu*

- 98 Co se týče první výtky, je namístě úvodem připomenout přesnou formulaci bodu 49 odůvodnění napadeného rozhodnutí, podle něž se „stát může vzdát výběru prostředků, pouze pokud právní předpisy ukládají povinnost jejich placení“.
- 99 Dále je třeba uvést, že podle doslovného výkladu se zdá, že tato formulace potvrzuje tezi žalobců. Nicméně kontext napadeného rozhodnutí brání tomu, aby byl tento výklad přijat.
- 100 Kromě formulace bodu 49 odůvodnění totiž nic v napadeném rozhodnutí neumožňuje mít za to, že by Komise při přezkumu existence nepřímého převodu státních prostředků popírala význam správní praxe.
- 101 Stejně tak to, že Komise odmítla vzít v úvahu správní praxi tvrzenou stěžovateli, je odůvodněno v bodě 52 odůvodnění napadeného rozhodnutí, podle něž „Komise nemůže mít za to, že dochází ke ztrátě prostředků nebo ke vzdání se jejich výběru, protože platný španělský zákon ([LRSV]) výslovně zakazuje uložit převod zhodnocení u konsolidovaných urbánních pozemků“. Podle Komise tak „[v]lastníkům hypermarketů nelze ukládat zaplacení částky z titulu zhodnocení půdy“. Komise tedy nevycházela z toho, že správní praxe nemá *a priori* význam pro otázku existence nepřímého převodu státních prostředků, ale z toho, že taková správní praxe, které se dovolávají stěžovatelé, je v rozporu s platnými vnitrostátními právními předpisy.

- 102 S ohledem na celkové odůvodnění napadeného rozhodnutí se tedy nejeví, že Komise založila rozhodnutí nevznést námitku proti DT 1 na tezi, podle níž k tomu, aby bylo možné konstatovat nepřímý převod státních prostředků, spočívající v nevybrání příjmů ze strany státu, musí být zákonem stanovena příslušná povinnost převodu. První výtka tedy není opodstatněná.
- 103 Dále je třeba uvést, že závěr Komise ohledně neexistence přímého, nebo nepřímého převodu státních prostředků není založen na čistě vedlejší povaze nákladů vyplývajících pro stát z přijetí DT 1. Druhá výtka žalobců, která tuto povahu zpochybňuje, je tedy neúčinná.
- 104 Co se týče konečně třetí výtky, týkající se údajně druhořadé úlohy existence přímého, nebo nepřímého převodu prostředků při přezkumu státních podpor, stačí uvést, že podle ustálené judikatury jsou za podpory ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES považována pouze zvýhodnění poskytnutá přímo, či nepřímo ze státních prostředků (výše uvedené rozsudky Sloman Neptun, bod 19; Viscido a další, bod 13, a PreussenElektra, bod 58). Státní opatření, které nevede k přímému, nebo nepřímému převodu státních prostředků, tedy nelze kvalifikovat jako státní podporu ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES, i když splňuje ostatní podmínky stanovené tímto ustanovením (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek Viscido a další, body 14 až 16).
- 105 Vzhledem k tomu, že žádnou z výtek žalobců není možné přijmout, je namíste druhý žalobní důvod zamítnout.

*3. Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení povinnosti uvést odůvodnění*

106 Žalobci připomínají, že Komise byla povinna objasnit důvody, proč skutkové a právní poznatky uplatňované v jejich stížnosti nepostačují k prokázání existence státní podpory. Poukazují na to, že Komise se nevyjádřila k jimi vzneseným otázkám, opírá se o neúplné argumenty, uvádí neodůvodněná a nepodložená tvrzení, vykládá nesprávně vnitrostátní judikaturu a její argumentace je nesouvislá a obsahuje mezery. Dodávají, že jediný jasný důvod uvedený v napadeném rozhodnutí, tedy skutečnost, že článek 14 LRSV se nevztahuje na vlastníky hypermarketů uvedené v DT 1, je nesprávný. Žalobci z toho dovozují, že napadené rozhodnutí není dostatečně odůvodněno.

107 V tomto ohledu je namístě nejprve připomenout, že povinnost uvést odůvodnění představuje podstatnou formální náležitost, která musí být odlišena od otázky opodstatněnosti odůvodnění, jež spadá do legality merita sporného aktu (rozsudek Soudního dvora ze dne 22. března 2001, Francie v. Komise, C-17/99, Recueil, s. I-2481, bod 35). Z toho vyplývá, že výtky žalobců týkající se opodstatněnosti napadeného rozhodnutí, které byly krom toho již přezkoumány v rámci prvního a druhého žalobního důvodu, jsou v rámci tohoto žalobního důvodu irelevantní.

108 Dále, podle ustálené judikatury musí být odůvodnění požadované článkem 253 ES přizpůsobeno povaze dotčeného aktu a musejí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž akt vydal, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný soud mohl vykonávat svůj přezkum. Požadavek odůvodnění musí být posuzován v závislosti na okolnostech případu. Otázka, zda odůvodnění aktu splňuje požadavky článku 253 ES, musí být posuzována s ohledem nejen na jeho text, ale také s ohledem na jeho celkovou souvislost, jakož i s ohledem na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast. Pokud jde konkrétněji o rozhodnutí Komise, které dochází k závěru o neexistenci státní podpory uváděné stěžovatelem, je Komise povinna dostatečně objasnit

stěžovateli důvody, proč skutkové a právní poznatky uplatňované ve stížnosti nepostačují k prokázání existence státní podpory. Komise však není povinna vyjádřit se ke skutečnostem, které jsou zjevně irelevantní, nemají žádný nebo mají jednoznačně druhořadý význam (viz výše uvedený rozsudek Komise v. Sytraval a Brink's France, body 63 a 64 a uvedená judikatura).

- 109 Ve světle těchto pravidel je třeba přezkoumat opodstatněnost tohoto žalobního důvodu.
- 110 Napadené rozhodnutí dochází k závěru o neexistenci státní podpory na základě toho, že jedna z podmínek stanovených v čl. 87 odst. 1 ES není splněna. Podle Komise totiž DT 1 nevede k přímému, nebo nepřímému převodu veřejných prostředků, protože na rozdíl od toho, co tvrdí stěžovatelé, neosvobozuje vlastníky hypermarketů od žádné povinnosti převodu zhodnocení ve prospěch státu (body 43 až 53 odůvodnění napadeného rozhodnutí).
- 111 Co se týče výjimky z omezení zastavitelné plochy a užitné plochy, stanovené v DT 1 písm. a), Komise na základě následujících důvodů, uvedených v bodech 30 až 35 a 50 až 52 napadeného rozhodnutí, dospěla k závěru, že uvedené ustanovení neosvobozuje vlastníky hypermarketů od žádné povinnosti převodu zhodnocení ve prospěch státu:
- povinnost převodu zhodnocení stanovená LRSV se nevztahuje na hypermarkety, které se všechny nacházejí na konsolidovaných urbánních pozemcích;

— celostátní španělské právní předpisy nestanoví jinou povinnost převodu zhodnocení, která by se vztahovala na vlastníky hypermarketů v případě takové odchylky, jaká je stanovena v DT 1 písm. a);

— z tohoto důvodu a bez ohledu na existenci DT 1 nemají vlastníci hypermarketů povinnost převodu zhodnocení ve prospěch státu;

— dokud nedojde ke změně platné vnitrostátní právní úpravy, uložení takové povinnosti vlastníkům hypermarketů by bylo nadto protiústavní.

112 S cílem odpovědět na další výtky stěžovatelů napadené rozhodnutí objasňuje, že DT 1 nemění určení půdy, že zkrácení doby nečinnosti správního orgánu neosvobozuje vlastníky hypermarketů od placení správních poplatků a že tito vlastníci jsou povinni získat veškerá povolení nezbytná k otevření a provozování čerpacích stanic (body 36 až 42 napadeného rozhodnutí).

113 Je třeba konstatovat, že toto odůvodnění umožňuje zúčastněným osobám porozumět důvodům napadeného aktu, jelikož jasně a jednoznačně uvádí úvahy, které vedly Komisi k závěru, že podmínka přímého, nebo nepřímého převodu veřejných prostředků nebyla splněna, a tudíž i k rozhodnutí nevznášet námitky. V tomto ohledu je namístě podotknout, že vzhledem k formulaci žaloby se zdá, že žalobci byli s to porozumět důvodům uvedeným v tomto rozhodnutí. Svým prvním

žalobním důvodem totiž zpochybňují jednotlivé argumenty uvedené v bodě 111 výše, jakož i tvrzení, že DT 1 nemění určení půdy. Jejich druhý důvod směřuje proti obecnému přezkumu DT 1 s ohledem na právo Společenství, který provedla Komise v napadeném rozhodnutí a který je shrnut v bodě 110 výše.

- 114 Odůvodnění napadeného rozhodnutí rovněž umožňuje Soudu přezkoumat jeho legalitu. Z toho vyplývá, že napadené rozhodnutí je dostatečně odůvodněno, a proto je namísto třetí žalobní důvod zamítnout.

*4. Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady řádné správy, čl. 88 odst. 2 ES a čl. 4 odst. 4 nařízení č. 659/1999*

#### *Argumenty účastníků řízení*

- 115 Žalobci zaprvé tvrdí, že Komise porušila zásadu řádné správy, protože nepřezkoumala jejich stížnost řádně a nestranně.
- 116 V tomto ohledu uvádějí, že Komise prováděla šetření dlouho, což způsobilo újmu jak jim samotným, tak jejich členům. Během šetření, které trvalo téměř dva a půl roku, se totiž plně rozvinuly účinky DT 1 a hypermarkety měly možnost otevřít řadu čerpacích stanic. Žalobci v tomto kontextu připomínají, že podle judikatury Společenství Komise nesmí prodlužovat předběžnou fázi zkoumání nad dobu, která jí umožňuje utvořit si prvotní stanovisko ohledně kvalifikace sporných opatření a jejich slučitelnosti se společným trhem. Podle žalobců přítom v projednávaném



případě podrobné zkoumání otázky Komise neodůvodňovalo uplynutí doby více než dvaceti sedmi měsíců. Žalobci si kladou otázky zejména ohledně doby devíti měsíců, která uplynula mezi dopisem ze dne 8. února 2002, obsahujícím prozatímní stanovisko Komise, a datem napadeného rozhodnutí, které bylo vydáno dne 13. listopadu 2002.

- 117 Zadruhé, žalobci se domnívají, že Komise nepostupovala metodicky a vyjadřovala různá, většinou neodůvodněná, stanoviska. Podle žalobců Komise rovněž nereagovala na dokumenty předložené žalobci ohledně otázek vzbuzujících pochybnosti.
- 118 Zatřetí, žalobci uplatňují, že Komise tím, že odmítla zahájit formální vyšetřovací řízení navzdory existenci závažných pochybností o slučitelnosti DT 1 se společným trhem, porušila čl. 88 odst. 2 ES a čl. 4 odst. 4 nařízení č. 659/1999.
- 119 V tomto ohledu se domnívají, že v projednávané věci první přezkum neumožnil Komisi překonat veškeré obtíže související s kvalifikací DT 1 jakožto státní podpory. Existenci obtíží dokazují vedle údajně nepřiměřené délky předběžného zkoumání i významné změny stanovisek Komise. Během celého šetření totiž Komise tvrdila, že DT 1 představuje podporu, a poté uznala, že jde o opatření s účinkem rovnocenným státní podpoře. Výhrady vyjádřila, jen pokud jde o otázku existence přímého, nebo nepřímého převodu státních prostředků. Konečně, před vydáním napadeného rozhodnutí se Komise nikdy neodvolávala na článek 14 LRSV, i když o tomto ustanovení věděla.
- 120 Komise se domnívá, že provedla řádný a nestranný přezkum stížnosti a že žalobci neuvedli skutečnosti, jež by tento závěr mohly vyvrátit. Dodává jednak to, že žalobci

neobjasnili, jak byli poškozeni nebo jakou újmu utrpěli v důsledku šetření, a jednak to, že DT 1 může legitimně vyvolávat účinky, jelikož nespĺňuje zakládající znaky státní podpory. Komise rovněž tvrdí, že doba trvání šetření není tolik důsledkem jejich pochybností jako spíše důsledkem zkoumání a pozornosti, které věnovala každému z doplňujících tvrzení a informací předložených žalobci.

### *Závěry Soudu*

#### K době trvání přezkumu

- <sup>121</sup> Podle judikatury není Komise v případě, kdy sporná státní opatření nebyla dotýčným státem oznámena, povinna přezkoumat tato opatření ve stanovené lhůtě. Nicméně v případě, že jí třetí zúčastněné osoby předloží stížnosti týkající se státních opatření, která nebyla oznámena, je Komise povinna v zájmu řádného uplatňování základních pravidel Smlouvy týkajících se státních podpor provést v rámci předběžného šetření podle čl. 88 odst. 3 ES pečlivý a nestranný přezkum těchto stížností. Z toho zejména vyplývá, že Komise nesmí donekonečna prodlužovat předběžné zkoumání státních opatření, která jsou předmětem stížností, protože účelem tohoto zkoumání je pouze umožnit Komisi utvořit si prvotní stanovisko ohledně kvalifikace opatření předložených jí k posouzení a jejich slučitelnosti se společným trhem (viz rozsudek Soudu ze dne 10. května 2000, SIC v. Komise, T-46/97, Recueil, s. II-2125, body 103, 105 a 107 a uvedená judikatura).

- 122 Přiměřenost délky trvání předběžného zkoumání je třeba posoudit v závislosti na okolnostech každé věci, a zejména na jejím kontextu, na jednotlivých procesních fázích, kterými Komise musí projít, na složitosti věci, jakož i na významu věci pro jednotlivé dotčené účastníky řízení (rozsudek Soudu z 15. září 1998, *Gestevisión Telecinco v. Komise*, T-95/96, Recueil, s. II-3407, bod 75).
- 123 V projednávané věci je třeba uvést, že stěžovatelé ve své stížnosti a v pozdějších vyjádřeních předložili Komisi řadu tvrzení týkajících se jednotlivých aspektů DT 1 podepřených právními rozbory, odkazy na právní předpisy a na španělskou judikaturu, jakož i řadu dokumentů. V tomto kontextu Komise právem připomíná, že musela přezkoumat všechny skutkové a právní okolnosti, které jí stěžovatelé sdělili.
- 124 Tyto okolnosti však neodůvodňují dobu trvání předběžného zkoumání prováděného Komisí, jež dosáhla téměř dvaceti osmi měsíců.
- 125 Zaprvé, i když je pravda, že skutečnosti sdělené stěžovateli byly relativně početné, jejich celkový objem nebyl nicméně tak velký, aby mohl odůvodnit dobu trvání přezkumu. V tomto ohledu je třeba dodat, že připomínky stěžovatelů po podání stížnosti směřovaly většinou k rozvinutí, upřesnění nebo osvětlení některých otázek projednávaných v rámci správního řízení, spíše než ke vznášení nových tvrzení proti DT 1. Ani postupné sdělování těchto připomínek tedy nemohlo být důvodem značného prodloužení předběžného zkoumání.
- 126 Pokud jde o dobu, která uplynula mezi dopisem ze dne 8. února 2002, obsahujícím prozatímní stanovisko Komise, a konečným rozhodnutím ze dne 13. listopadu 2002,

i když je pravda, že žalobci s cílem reagovat na přijetí prozatímního stanoviska Komise zaslali tomuto orgánu dne 8. března 2002 připomínky v rozsahu dvacet jedna stran s několika přílohami, nic to nemění na tom, že tyto připomínky představovaly souhrn hlavních skutečností, které stěžovatelé uplatnili v průběhu celého správního řízení. Nezbytnost provedení řádného přezkumu těchto skutečností ze strany Komise tedy neodůvodňuje uplynutí doby delší než devět měsíců.

127 Zadruhé, pokud jde o procesní kroky, jež Komise podnikla, je namístě poukázat na to, že kromě jednání a telefonických konverzací se zástupci stěžovatelů se omezila na to, že v prosinci 2000 zaslala Španělskému království žádost o informace. Španělské království přitom odpovědělo na výzvu v únoru 2001 stručným vyjádřením, založeným výlučně na výkladu platné španělské právní úpravy. Takže ani kroky, které Komise podnikla, neodůvodňují dobu trvání přezkumu.

128 Zatřetí, nic neumožňuje domnívat se, že dotčená věc je natolik složitá, aby vyžadovala předběžné zkoumání trvajícím déle než dva roky. Vzhledem k tomu, že závěr Komise o neexistenci přímého, nebo nepřímého převodu veřejných prostředků je založen především na přezkumu platné španělské právní úpravy, nezdá se, že by Komise musela rozsáhle ověřovat skutkové okolnosti nebo přijmout jiná opatření vyžadující delší čas. Stejně tak skutečnost, že dopis obsahující prozatímní stanovisko, jakož i napadené rozhodnutí, jsou relativně krátké, se zdá odporovat tomu, aby bylo možné označit dotčenou věc za obzvláště složitou.

129 Z toho vyplývá, že jelikož Komise prováděla předběžný přezkum stížnosti po dobu téměř dvaceti osmi měsíců, nepřijala napadené rozhodnutí v přiměřené lhůtě, a nesplnila tedy svou povinnost provést řádný přezkum.

- 130 Nicméně, i když dodržení přiměřené lhůty při vedení správních řízení představuje obecnou zásadu práva Společenství, která je použitelná v rámci řízení o přezkumu státní podpory a jejíž dodržování zajišťuje soud Společenství, samotná skutečnost, že Komise přijala rozhodnutí po uplynutí takové lhůty nemůže vést k protiprávnosti rozhodnutí, které bylo přijato po ukončení předběžného zkoumání prováděného na základě čl. 88 odst. 3 ES (viz v tomto smyslu usnesení předsedy Soudu ze dne 1. srpna 2003, Technische Glaswerke Ilmenau v. Komise, T-378/02 R, Recueil, s. II-2921, bod 65 a uvedená judikatura).
- 131 V této souvislosti se žalobci dovolávají dvou údajně výjimečných okolností. Jednak uvádějí, že uplatňování DT 1 v průběhu přezkumu způsobilo újmu jim samotným i jejich členům. Kromě toho nepřiměřená doba trvání předběžného zkoumání Komisí nasvědčuje tomu, že tento orgán narazil na závažné obtíže, které odůvodňovaly zahájení formálního vyšetřovacího řízení podle čl. 88 odst. 2 ES.
- 132 Argument, vycházející z újmy způsobené žalobcům a jejich členům, je však v rámci projednávaného sporu, který se týká výlučně zrušení napadeného rozhodnutí, a tedy pouze přezkumu jeho legality, neúčinný. Pokud jde o překročení přiměřené lhůty v kontextu případné povinnosti Komise zahájit formální vyšetřovací řízení, jeho relevance bude posouzena v rámci příslušné výtky, která je přezkoumávána dále.

#### K nezahájení formálního vyšetřovacího řízení

- 133 Je třeba uvést, že jak bylo připomenuto v bodě 44 výše, v rámci článku 88 ES musí být rozlišována jednak předběžná fáze zkoumání podpor zavedená odstavcem 3 tohoto článku, jejímž cílem je pouze umožnit Komisi, aby si mohla utvořit své

prvotní stanovisko jak ohledně povahy dotyčného opatření jakožto státní podpory, tak ohledně částečné nebo plné slučitelnosti dotčené podpory se společným trhem, a jednak formální fáze vyšetřování uvedená v odstavci 2 téhož článku. Pouze v rámci posledně uvedené fáze, která má umožnit Komisi, aby získala úplné informace o všech okolnostech věci, ukládá Smlouva o ES Komisi povinnost vyzvat zúčastněné strany, aby podaly své připomínky.

- 134 Z článku 4 odst. 4 nařízení č. 659/1999 a z judikatury vyplývá, že Komise je povinna zahájit postup podle čl. 88 odst. 2 ES, pokud jí první šetření neumožnilo překonat veškeré obtíže vyvolané otázkou, zda státní opatření, které jí bylo předloženo k přezkoumání, představuje podporu ve smyslu čl. 87 odst. 1 ES, přičemž toto platí přinejmenším tehdy, pokud Komise při tomto prvním zkoumání nenabyla přesvědčení, že dotyčné opatření je, i za předpokladu, že představuje podporu, v každém případě slučitelné se společným trhem (rozsudek Soudu ze dne 15. září 1998, BP Chemicals v. Komise, T-11/95, Recueil, s. II-3235, bod 166).
- 135 Uplynutí doby značně přesahující dobu obvykle potřebnou k prvnímu zkoumání prováděnému v rámci ustanovení čl. 88 odst. 3 ES přitom může vést spolu s dalšími skutečnostmi k uznání toho, že Komise narazila při posuzování na závažné obtíže vyžadující, aby byl zahájen postup podle čl. 88 odst. 2 ES (výše uvedený rozsudek SIC v. Komise, bod 102).
- 136 Jak bylo uvedeno v bodech 121 až 129 výše, doba, jež uplynula, značně přesáhla dobu obvykle potřebnou k prvnímu zkoumání prováděnému v rámci ustanovení čl. 88 odst. 3 ES. Je však nutné konstatovat, že v projednávané věci nebyla prokázána existence jiných skutečností než překročení přiměřené doby.

- 137 Pokud jde totiž o pochybnosti, jež snad měla Komise ohledně kvalifikace podpory, zdá se zaprvé, že názor, podle něž Komise během celého šetření tvrdila, že DT 1 představuje podporu, není podložený, jelikož mu odporují písemnosti ve spisu, jakož i chronologický postup správního řízení, jak ho žalobci uvádějí v žalobě.
- 138 Zadruhé, ačkoliv je pravda, že Komise uvedla v dopise z 8. února 2002, který obsahoval její prozatímní stanovisko, že „ustanovení DT 1 by mohla být považována za opatření s účinkem rovnocenným účinku státních podpor“, skutečností je také to, že věta dále pokračuje tím, že „nejsou [však] financována ze státních prostředků, a nevztahuje se na ně tedy [...] zákaz [podle čl. 87 odst. 1 ES]“. Stanovisko vyjádřené v dopise z 8. února 2002 tak odpovídá stanovisku vyjádřenému v napadeném rozhodnutí, jehož opodstatněnost byla přezkoumána v rámci prvního a druhého žalobního důvodu. V důsledku toho výše uvedená citace z dopisu z 8. února 2002 neumožňuje dojít k závěru, že se Komise v průběhu předběžného zkoumání setkala se závažnými obtížemi.
- 139 Zatřetí, pokud jde o údajné změny stanoviska Komise, okolnost, že Komise projevil na základě informací, které má k dispozici, pochybnosti o povaze státního opatření jakožto státní podpory, ačkoliv po sdělení dodatečných informací stěžovateli již tytéž výhrady nevyjádří, neumožňuje učinit závěr, že narazila na závažné obtíže. I když Komise totiž nedisponuje žádnou diskreční pravomocí, pokud jde o rozhodnutí zahájit formální vyšetřovací řízení, zjistí-li existenci takových obtíží, má nicméně při vyšetřování a přezkumu okolností věci za účelem zjištění, zda vyvolávají závažné obtíže, určitý prostor pro uvážení. V souladu s účelem čl. 88 odst. 3 ES a povinností řádné správy, která jí přísluší, může Komise zejména zahájit jednání se stěžovateli za účelem překonání případných obtíží v průběhu předběžného řízení (viz v tomto smyslu rozsudek Soudu ze dne 15. března 2001, Prayon-Rupel v. Komise, T-73/98,

Recueil, s. II-867, bod 45). Tato možnost přitom předpokládá, že Komise může změnit své stanovisko podle výsledku zahájeného jednání, aniž by tato změna musela být *a priori* vykládána jako důkaz existence závažných obtíží.

- 140 Začtvrté a nakonec, vytýkají-li žalobci Komisi, že se před přijetím napadeného rozhodnutí neodvolala výslovně na článek 14 LRSV, neprokázali relevanci této okolnosti v kontextu přezkumu existence závažných obtíží. Vzhledem k tomu, že Komise nemá povinnost zahájit kontradiktorní jednání se stěžovateli (výše uvedený rozsudek Komise v. Sytraval a Brink's France, body 58 a 59), není povinna jim sdělit právní základ, na němž hodlá založit své rozhodnutí. V důsledku toho samotná neexistence takového sdělení neznamena, že Komise narazila na obtíže.
- 141 Krom toho v dopise z 8. února 2002 Komise uvádí, že „informace, které má Komise k dispozici, ukazují, že neexistuje zákonná povinnost vyžadující zaplacení [...] náhrady ze strany [vlastníka hypermarketu žádajícího o změnu podmínek užívání pozemků, na nichž se hypermarket nachází]“. Tato formulace znamená, že Komise vycházela z přezkumu platného španělského práva, jehož důležitou součástí je LRSV. Zdá se tedy, že ačkoliv Komise nesdělila žalobcům výslovně, že její přezkum byl založen na LRSV, vzala nicméně tento právní předpis v úvahu ještě před přijetím napadeného rozhodnutí.
- 142 S ohledem na výše uvedené je namístě konstatovat, že ačkoliv doba trvání správního řízení značně přesáhla dobu obvykle potřebnou k prvnímu zkoumání prováděnému v rámci ustanovení čl. 88 odst. 3 ES, nebylo právně dostačujícím způsobem prokázáno, že by se Komise setkala se závažnými obtížemi, které by odůvodňovaly zahájení formálního vyšetřovacího řízení podle čl. 88 odst. 2 ES.



## K dalším nedostatkům přezkumu provedeného Komisí

- <sup>143</sup> Konečně je třeba uvést, že dovolávají-li se žalobci toho, že Komise nepostupovala metodicky, že vyjadřovala různá neodůvodněná stanoviska a že nereagovala na dokumenty předložené stěžovateli ohledně otázek vzbuzujících pochybnosti, omezili se na formulaci stručných tvrzení, která nejsou podepřena dalšími informacemi ani důkazy. Je tedy namístě tato tvrzení odmítnout jako nepodložená.
- <sup>144</sup> Vzhledem k tomu, že žádná z výtek uvedených v rámci čtvrtého žalobního důvodu nebyla přijata, je namístě tento žalobní důvod zamítnout.

## 5. *K návrhu na předložení důkazů*

- <sup>145</sup> Žalobci navrhnou, aby Komise předložila svůj správní spis, včetně odpovědi Španělského království na žádost Komise o informace a tvrzení uplatněných později Španělským královstvím nebo třetími osobami.
- <sup>146</sup> V tomto ohledu je namístě připomenout, že Komise v příloze své žalobní odpovědi předložila odpověď Španělského království na žádost o informace. Vzhledem k tomu, že Soud mohl přezkoumat všechny žalobní důvody žalobců na základě písemností založených do spisu, není namístě požadovat od Komise předložení dalších dokumentů. Návrh na předložení důkazů podaný žalobci tedy musí být zamítnut.

147 Z výše uvedeného vyplývá, že žaloba musí být zamítnuta v plném rozsahu.

### K nákladům řízení

- 148 Podle čl. 87 odst. 3 jednacího řádu může Soud rozdělit náklady mezi účastníky řízení nebo rozhodnout, že každý z nich nese vlastní náklady, pokud jsou k tomu dány výjimečné důvody. V projednávaném případě je třeba uvést, že ačkoliv žalobci neměli úspěch, pokud jde o jejich návrh na zrušení napadeného rozhodnutí, přezkum provedený Soudem nicméně ukázal, že Komise porušila svou povinnost řádně přezkoumat stížnosti, které jsou jí předloženy. Za těchto okolností je namístě rozhodnout, že žalobci ponese tři čtvrtiny vlastních nákladů řízení, tři čtvrtiny nákladů řízení vynaložených Komisí a veškeré náklady řízení vynaložené ANGED. Komise ponese čtvrtinu vlastních nákladů řízení a čtvrtinu nákladů řízení vynaložených žalobci.
- 149 Podle čl. 87 odst. 4 prvního pododstavce jednacího řádu nesou členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení. Španělské království tedy ponese vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů

Soud (druhý rozšířený senát)

rozhodl takto:

1) Žaloba se zamítá.

- 2) **Žalobci ponесou tři čtvrtiny vlastních nákladů řízení, tři čtvrtiny nákladů řízení vynaložených Komisí a veškeré náklady řízení vynaložené Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución.**
  
- 3) **Komise ponese čtvrtinu vlastních nákladů řízení a čtvrtinu nákladů řízení vynaložených žalobci.**
  
- 4) **Španělské království ponese vlastní náklady řízení.**

Pirrung

Meij

Forwood

Pelikánová

Papasavvas

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 12. prosince 2006.

Vedoucí soudní kanceláře

Předseda

E. Coulon

J. Pirrung

## Obsah

Skutečnosti předcházející sporu .....	II - 4746
1. Španělská právní úprava .....	II - 4746
2. Legislativní nařízení a DT 1 .....	II - 4750
3. Řízení před Komisí .....	II - 4750
4. Napadené rozhodnutí .....	II - 4752
Řízení a návrhová žádání účastníků řízení .....	II - 4753
K přípustnosti .....	II - 4756
1. K přípustnosti některých příloh vyjádření žalobců ze dne 14. října 2005 .....	II - 4756
2. K přípustnosti žaloby .....	II - 4757
Argumenty účastníků řízení .....	II - 4757
Závěry Soudu .....	II - 4760
K věci samé .....	II - 4765
1. K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu ze zjevně nesprávného posouzení španělské právní úpravy .....	II - 4765
K první části, vycházející ze zjevně nesprávného posouzení povinnosti převodu zhodnocení .....	II - 4765
Argumenty účastníků řízení .....	II - 4765
Závěry Soudu .....	II - 4769
— K existenci právní úpravy stanovící povinnost převodu zhodnocení .....	II - 4769
— K existenci správní praxe umožňující státu vyžadovat převod zhodnocení .....	II - 4772
	II - 4795

K druhé části, vyplývající ze zjevně nesprávného posouzení změny určení půdy	II - 4774
Argumenty účastníků řízení	II - 4774
Závěry Soudu	II - 4775
2. K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z nesprávného výkladu a použití zakládajících znaků pojmu státní podpory	II - 4776
Argumenty účastníků řízení	II - 4776
Závěry Soudu	II - 4778
3. Ke třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení povinnosti uvést odůvodnění	II - 4780
4. Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady řádné správy, čl. 88 odst. 2 ES a čl. 4 odst. 4 nařízení č. 659/1999	II - 4783
Argumenty účastníků řízení	II - 4783
Závěry Soudu	II - 4785
K době trvání přezkumu	II - 4785
K nezahájení formálního vyšetřovacího řízení	II - 4788
K dalším nedostatkům přezkumu provedeného Komisí	II - 4792
5. K návrhu na předložení důkazů	II - 4792
K nákladům řízení	II - 4793