



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (devátého senátu)

24. října 2019*

„Státní podpory – Koncese na zpoplatněnou dálnici – Zákon, kterým se určitá vozidla osvobozují od mýtného – Náhrada poskytnutá držiteli koncese členským státem z důvodu ušlých příjmů – Virtuální mýtné – Rozhodnutí, kterým se podpora prohlašuje za neslučitelnou s vnitřním trhem a ukládá její navrácení – Procesní práva zúčastněných stran – Povinnost Komise vykonávat zvláštní dohled – Pojem státní podpory – Zvýhodnění – Očekávané zlepšení finanční situace držitele koncese – Kritérium soukromého hospodářského subjektu v tržním hospodářství – Článek 107 odst. 3 písm. a) SFEU – Regionální státní podpora“

Ve věci T-778/17,

Autostrada Wielkopolska S. A., se sídlem v Poznani (Polsko), zastoupená O. Geissem, D. Tayar a T. Siakkou, advokáty,

žalobkyně,

proti

Evropské komisi, zastoupené L. Armati, K. Herrmann a S. Noëm, jako zmocněnci,

žalované,

podporované

Polskou republikou, zastoupenou B. Majczynou a M. Rzotkiewiczem, jako zmocněnci,

vedlejší účastníci,

jejímž předmětem je návrh podaný na základě článku 263 SFEU a znějící na zrušení rozhodnutí Komise (EU) 2018/556 ze dne 25. srpna 2017 o státní podpoře SA.35356 (2013/C) (ex 2013/NN, ex 2012/N) poskytnuté Polskem ve prospěch společnosti Autostrada Wielkopolska S. A. (Úř. věst. 2018, L 92, s. 19),

TRIBUNÁL (devátý senát),

ve složení S. Gervasoni (zpravodaj), předseda, L. Madise a R. da Silva Passos, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: E. Artemiou, radová,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 6. června 2019,

vydává tento

* Jednací jazyk: angličtina.

Rozsudek¹

Skutečnosti předcházející sporu

Souvislosti

- 1 Dne 10. března 1997 udělila Polská republika na základě nabídkového řízení žalobkyni, společnosti Autostrada Wielkopolska S. A., koncesi na výstavbu a provozování úseku dálnice A 2 mezi Nowy Tomyśl (Polsko) a Konin (Polsko) (dále jen „předmětný úsek dálnice A 2“) na dobu čtyřiceti let.
- 2 Na základě koncesní smlouvy podepsané dne 12. září 1997 se žalobkyně zavázala získat na své náklady a riziko vnější financování pro výstavbu a provozování předmětného úseku dálnice A 2 a jako protiplnění jí bylo přiznáno právo na příjem z mýtného hrazeného uživateli dálnice. Tato smlouva jí rovněž umožňovala zvýšit za účelem maximalizace svých příjmů sazby mýtného do maximální výše sazeb stanovené pro každou kategorii vozidel.
- 3 Po svém přistoupení k Evropské unii v roce 2004 měla Polská republika povinnost provést do polského práva směrnici Evropského parlamentu a Rady 1999/62/ES ze dne 17. června 1999 o výběru poplatků za užívání určitých pozemních komunikací těžkými nákladními vozidly (Úř. věst. 1999, L 187, s. 42; Zvl. vyd. 07/04, s. 372). Článek 7 odst. 3 této směrnice stanoví, že mýtné a poplatky za užívání nesmějí být ukládány současně za užívání téhož úseku pozemní komunikace.
- 4 Z tohoto důvodu polský parlament přijal ustawu o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym (novelu zákona o zpoplatněných dálnicích a Státním silničním fondu a zákona o silniční dopravě) ze dne 28. července 2005 (Dz. U. č. 155, částka 1297) (dále jen „zákon ze dne 28. července 2005“). Tento zákon odstranil dvojí výběr poplatků za užívání jednoho úseku pozemní komunikace těžkými nákladními vozidly. Podle tohoto zákona těžká nákladní vozidla, která platí dálniční známku (mýtnou kartu) za užívání vnitrostátních silnic v Polsku, byla od 1. září 2005 osvobozena od mýtného na dálnicích, na které se vztahují koncesní smlouvy.
- 5 Podle zákona ze dne 28. července 2005 by měl Státní silniční fond poskytnout jednotlivým držitelům koncese náhradu za ušlé příjmy v důsledku osvobození od mýtného. Tento zákon stanovil, že držitelé koncese mají právo na náhradu odpovídající 70 % částky vypočtené tak, že se vynásobí skutečný počet jízd těžkých nákladních vozidel na zpoplatněné dálnici virtuálním mýtným vyjednaným s držiteli koncese pro těžká nákladní vozidla podle kategorií. Snížení na 70 % bylo uvedeným zákonem zavedeno jako náhrada očekávaného nárůstu provozu těžkých nákladních vozidel na koncesovaných dálnicích, jakmile budou osvobozena od placení mýtného. Dotčený zákon rovněž stanovil, že tarify virtuálního mýtného nemohou překročit skutečné sazby uplatňované na příslušnou kategorii vozidel. Konečně podle tohoto zákona musela být metoda náhrady stanovena v každé koncesní smlouvě.
- 6 Pokud jde o žalobkyni, metoda náhrady a sazeb virtuálního mýtného byly stanoveny v návaznosti na vyjednávání s polskými orgány v příloze 6 koncesní smlouvy (dále jen „příloha 6“) uzavřené dne 14. října 2005.

[omissis]

- 14 Dopisem ze dne 28. listopadu 2007 informovala Generalna Dyrekcja dróg krajowych i autostrad (Generální ředitelství státních silnic a dálnic, Polsko) žalobkyni, že s ohledem na pochybnosti týkající se správnosti předpokladů použitých pro účely přílohy 6, nepřijalo návrh na změnu sazeb virtuálního

¹ – Jsou uvedeny pouze body tohoto rozsudku, jejichž zveřejnění považuje Tribunál za účelné.

mýtného. Bez ohledu na tento dopis žalobkyně nadále pobírala měsíční platby na základě virtuálního mýtného v souladu s ustanoveními uvedené přílohy. Poté dne 13. listopadu 2008 učinil polský ministr infrastruktury prohlášení o zrušení této přílohy a mimo jiné uvedl, že pochybil, když tuto přílohu přijal.

- 15 Podle Polské republiky žalobkyně nadhodnotila vnitřní míru návratnosti modelu skutečného výběru mýtného na základě zastaralých odhadů dopravního provozu a příjmů. Žalobkyně údajně použila studii dopravního provozu a příjmů vypracovanou poradenskou společností Wilbur Smith Associates (WSA) v roce 1999 (dále jen „studie WSA z roku 1999“), zatímco byla k dispozici pozdější studie z června 2004 (dále jen „studie WSA z roku 2004“). Podle zprávy ze dne 24. září 2010 objednané polským ministrem infrastruktury a vypracované společností PricewaterhouseCoopers (dále jen „zpráva PWC“), by použití předpokladů dopravního provozu a příjmů ze studie WSA z roku 2004 namísto studie WSA z roku 1999 mělo za následek snížení vnitřní míry návratnosti v rámci modelu skutečného výběru mýtného z 10,77 % na 7,42 %.
- 16 Podle názoru polského ministra infrastruktury tedy obdržela žalobkyně nadměrnou částku náhrady z titulu virtuálního mýtného. Vzhledem k tomu, že žalobkyně odmítla vrátit přeplatek požadovaný Polskou republikou, uvedený ministr požádal o zahájení soudního řízení směřujícího k navrácení tohoto přeplatku.
- 17 Souběžně žalobkyně napadla odmítnutí plnit přílohu 6 u rozhodčího soudu. V nálezu ze dne 20. března 2013 rozhodčí soud rozhodl ve prospěch žalobkyně, když konstatoval, že uvedená příloha je platná a že Polská republika musí ustanovení této přílohy dodržovat. Rozsudkem ze dne 26. ledna 2018 Sądu Okręgowego w Warszawie, I Wydział Cywilny (okresní soud ve Varšavě, první občanskoprávní senát, Polsko) zamítl žalobu polského ministra infrastruktury proti nálezu rozhodčího soudu ze dne 20. března 2013. Proti tomuto rozsudku bylo podáno odvolání k Sądu Apelacyjnemu w Warszawie (odvolací soud ve Varšavě, Polsko), které se projednává.

[omissis]

Správní řízení a napadené rozhodnutí

- 19 Dne 31. srpna 2012 Polská republika oznámila Evropské komisi opatření spočívající v poskytnutí žalobkyni finanční náhrady ve formě virtuálního mýtného z důvodu ztráty příjmů způsobené zákonem ze dne 28. července 2005.

[omissis]

- 21 Dne 25. srpna 2017 přijala Komise rozhodnutí Komise (EU) 2018/556 ze dne 25. srpna 2017 o státní podpoře SA.35356 (2013/C) (ex 2013/NN, ex 2012/N) poskytnuté Polskem ve prospěch společnosti Autostrada Wielkopolska S. A. (Úř. věst. 2018, L 92, s. 19, dále jen „napadené rozhodnutí“).

[omissis]

- 38 Výroková část napadeného rozhodnutí zní:

„Článek 1

Nadměrná kompenzace za období od 1. září 2005 do 30. června 2011 ve výši [223,74 milionu eur] poskytnutá [Polskou republikou] [žalobkyni] na základě [zákona ze dne 28. července 2005] představuje státní podporu ve smyslu čl. 107 odst. 1 SFEU.

Článek 2

Podpora uvedená v článku 1 je protiprávní, neboť byla poskytnuta v rozporu s oznamovací povinností a povinností zdržet se jednání, které vyplývají z čl. 108 odst. 3 Smlouvy.

Článek 3

Státní podpora uvedená v článku 1 je neslučitelná s vnitřním trhem.

Článek 4

1. [Polská republika] zajistí, aby příjemce navrátil podporu uvedenou v článku 1. [...]"

[omissis]

Právní otázky

[omissis]

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení práva účastnit se správního řízení

46 Žalobkyně tvrdí, že Komise porušila její právo na spravedlivý proces, zásadu řádné správy a zásadu ochranu jejich legitimních očekávání. Konkrétně se domnívá, že byla zbavena možnosti účastnit se formálního vyšetřovacího řízení v rozsahu odpovídajícím okolnostem projednávané věci.

[omissis]

51 Podle ustálené judikatury je dodržování práva na obhajobu v každém řízení zahájeném vůči osobě, které může vést k aktu nepříznivě zasahujícímu do jejího právního postavení, základní zásadou práva Evropské unie, která musí být zajištěna, i když neexistuje žádná zvláštní právní úprava (viz rozsudek ze dne 16. března 2016, Frucona Košice v. Komise, T-103/14, EU:T:2016:152, bod 51 a citovaná judikatura).

52 Nicméně správní řízení v oblasti státních podpor se zahajuje pouze ve vztahu k dotčenému členskému státu. Podniky, které jsou příjemci podpor, jsou tedy v tomto řízení považovány jen za „zúčastněné strany“ a nemohou se samy domáhat kontradiktorní diskuze s Komisí, na kterou má nárok uvedený členský stát (viz rozsudek ze dne 16. března 2016, Frucona Košice v. Komise, T-103/14, EU:T:2016:152, bod 52 a citovaná judikatura). Tento závěr platí i v případě, kdy dotčený členský stát a podniky, které jsou příjemci podpor, mohou mít v rámci takového řízení rozdílné zájmy (viz rozsudek ze dne 16. března 2016, Frucona Košice v. Komise, T-103/14, EU:T:2016:152, bod 54 a citovaná judikatura).

53 Judikatura tedy zúčastněným stranám přiznává především roli zdrojů informací pro Komisi v rámci správního řízení zahájeného na základě čl. 108 odst. 2 SFEU. Z toho vyplývá, že zúčastněné strany, které se ani zdaleka nemohou dovolávat práva na obhajobu přiznaného osobám, proti nimž se vede řízení, mají pouze právo účastnit se správního řízení v rozsahu odpovídajícím okolnostem projednávaného případu (viz rozsudek ze dne 16. března 2016, Frucona Košice v. Komise, T-103/14, EU:T:2016:152, bod 53 a citovaná judikatura).

54 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle čl. 108 odst. 2 SFEU, jakož i podle čl. 6 odst. 1 nařízení Rady (ES) č. 659/1999 ze dne 22. března 1999, kterým se stanoví prováděcí pravidla k článku [108 SFEU] (Úř. věst. 1999, L 83, s. 1; Zvl. vyd. 08/01, s. 339), pokud se Komise rozhodne zahájit

formální vyšetřovací řízení ve věci záměru podpory, musí zúčastněným stranám umožnit předložit připomínky. Toto pravidlo má povahu podstatné formální náležitosti ve smyslu článku 263 SFEU (rozsudek ze dne 11. prosince 2008, Komise v. Freistaat Sachsen, C-334/07, EU:C:2008:709, bod 55). Pokud jde o tuto povinnost, Soudní dvůr rozhodl, že zveřejnění oznámení v Úředním věstníku je přiměřeným prostředkem k tomu, aby se všechny zúčastněné strany dozvěděly o zahájení řízení, přičemž jediným cílem tohoto oznámení je získat od zúčastněných stran všechny informace, které mají Komisi poskytnout objasnění při jejich dalších krocích (viz rozsudek ze dne 16. března 2016, Frucona Košice v. Komise, T-103/14, EU:T:2016:152, bod 56 a citovaná judikatura).

- 55 Podle čl. 6 odst. 1 nařízení č. 659/1999 rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení shrne relevantní faktické a právní otázky, zahrne předběžné hodnocení Komise a vyloží pochybnosti o slučitelnosti opatření s vnitřním trhem. Vzhledem k tomu, že formální vyšetřovací řízení má za cíl umožnit Komisi prohloubit a objasnit otázky vznesené v rozhodnutí o zahájení tohoto řízení, zejména tím, že shromáždí připomínky dotyčného členského státu a ostatních zúčastněných stran, může dojít k tomu, že v průběhu uvedeného řízení bude Komise disponovat novými důkazy nebo že se její analýza bude vyvíjet. V tomto ohledu je třeba připomenout, že konečné rozhodnutí Komise se může do jisté míry lišit od jejího rozhodnutí zahájit formální vyšetřovací řízení, aniž by tyto rozdíly způsobily vadnost tohoto konečného rozhodnutí (rozsudek ze dne 2. července 2015, Francie a Orange v. Komise, T-425/04 RENV a T-444/04 RENV, EU:T:2015:450, bod 134).
- 56 Je nicméně nezbytné, aby Komise, aniž je povinna předložit úplný rozbor dotčené podpory, dostatečně vymezila rámec svého přezkumu v rozhodnutí o zahájení řízení, aby tak nezbavila významu právo zúčastněných stran předložit jejich připomínky [rozsudek ze dne 31. května 2006, Kuwait Petroleum (Nederland) v. Komise, T-354/99, EU:T:2006:137, bod 85]. Jak Soudní dvůr rozhodl, pokud se právní režim, za jehož platnosti členský stát oznámil zamýšlenou podporu, změní před přijetím rozhodnutí Komise, musí Komise pro účely rozhodnutí, které je povinna přijmout, na základě nových pravidel, vyzvat zúčastněné strany, aby se vyjádřily ke slučitelnosti této podpory s těmito pravidly (viz rozsudek ze dne 11. prosince 2008, Komise v. Freistaat Sachsen, C-334/07 P, EU:C:2008:709, bod 56 a citovaná judikatura). Bylo rovněž rozhodnuto, že pouze v případě, kdy se Komise po přijetí rozhodnutí o zahájení formálního vyšetřovacího řízení dozví, že toto rozhodnutí je založeno buď na neúplných skutkových okolnostech, nebo na nesprávné právní kvalifikaci těchto okolností, musí mít možnost, či dokonce povinnost, přizpůsobit své stanovisko tím, že přijme rozhodnutí o opravě nebo nové rozhodnutí o zahájení řízení, aby umožnila zúčastněným stranám účinně předložit připomínky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. dubna 2019, UPF v. Komise, T-747/17, EU:T:2019:271, bod 76 a citovaná judikatura). Pouze v případě, že Komise po rozhodnutí o zahájení šetření změní své úvahy týkající se skutkových okolností nebo právní kvalifikace těchto okolností, které se jeví jako určující v rámci jejího posouzení existence podpory nebo její slučitelnosti s vnitřním trhem, totiž musí opravit rozhodnutí o zahájení řízení nebo jej rozšířit, aby zúčastněným stranám umožnila účinně předložit připomínky (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 30. dubna 2019, UPF v. Komise, T-747/17, EU:T:2019:271, bod 77).
- 57 Právě ve světle těchto úvah je třeba přezkoumat první žalobní důvod.
- 58 Úvodem je třeba zdůraznit, že – jak správně uvádí žalobkyně – projednávaná věc se liší od většiny věcí týkajících se podpor poskytnutých státy, neboť Polská republika, která měla ve vztahu k zájmům žalobkyně zájmy nejen odlišné, ale i opačné, tvrdila v průběhu správního řízení, že oznámené opatření představuje v rozsahu, v němž žalobkyni umožnilo využít nadměrné náhrady, státní podporu neslučitelnou s vnitřním trhem. V tomto kontextu bylo zvláště důležité, aby Komise žalobkyni umožnila účinně předložit připomínky, s cílem zajistit, aby informace způsobilé prokázat, že oznámené opatření není státní podporou nebo že není státní podporou neslučitelnou s vnitřním trhem, mohly být předány Komisi. Tato procesní povinnost platila tím spíše, že žalobkyně měla nárok na náhradu z důvodu osvobození od mytného na předmětném úseku dálnice A 2 a že spor s Polskou

republikou o rozsahu této náhrady byl projednáván vnitrostátními soudy. V takové situaci příslušelo Komisi, aby vynaložila zvláštní obezřetnost, pokud jde o dodržování práva žalobkyně účastnit se správního řízení.

- 59 Přitom, i když Komise zveřejnila rozhodnutí o zahájení řízení v Úředním věstníku a vyzvala žalobkyni, aby při této příležitosti předložila připomínky, během následujících přibližně tří let, které předcházely napadenému rozhodnutí, již žalobkyni předložit připomínky neumožnila. Naproti tomu z bodů 8 až 13 odůvodnění uvedeného rozhodnutí vyplývá, že po obdržení připomínek žalobkyně dne 7. října 2014 si Komise s Polskou republikou několikrát vyměnila informace, aniž žalobkyni do řízení zapojila. Komise zvláště předala dne 26. listopadu 2014 připomínky žalobkyně Polské republice a dne 23. února 2015 obdržela připomínky od posledně uvedené. Poté požádala Polskou republiku o doplňující informace v dopisech ze dne 26. června 2015 a 20. dubna 2016, na které Polská republika odpověděla v dopisech ze dne 10. a 17. července 2015 a 18. května 2016. Konečně dne 7. prosince 2016 se útvary Komise a polské orgány zúčastnily telekonference, po níž Komise znovu požádala Polskou republiku o doplňující informace, které posledně uvedená poskytla dne 23. května 2017.
- 60 Za zvláštních okolností připomenutých v bodě 58 výše měla Komise s ohledem na délku a intenzitu korespondence s Polskou republikou, k níž došlo po přijetí rozhodnutí o zahájení řízení, žalobkyni znovu umožnit předložit připomínky. Komise tím, že žalobkyni odpovídajícím způsobem nezapojila do správního řízení poté, co obdržela její připomínky ze dne 7. října 2014, nevynaložila zvláštní obezřetnost, se kterou byla povinna v projednávané věci postupovat.
- 61 Nicméně okolnost, že Komise nezapojila žalobkyni po přijetí rozhodnutí o zahájení řízení do korespondence s Polskou republikou, ať jakkoliv politováníhodná, nemůže vést ke zrušení napadeného rozhodnutí, jelikož za okolností projednávané věci by právní analýza použitá Komisí v tomto rozhodnutí nemohla být v případě neexistence takového opomenutí odlišná.
- 62 Je totiž třeba zaprvé uvést, že dne 20. září 2014 Komise zveřejnila v Úředním věstníku rozhodnutí o zahájení řízení a vyzvala zúčastněné strany, aby předložily své připomínky k oznámenému opatření, což žalobkyně učinila dne 7. října 2014.
- 63 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že rozhodnutí o zahájení řízení dostatečně přesně uvádí skutkové a právní okolnosti, které jsou v projednávané věci relevantní, obsahuje předběžné hodnocení a uvádí důvody, které vedou Komisi k pochybnostem o metodě výpočtu náhrady přiznané žalobkyni, o výši této náhrady a o slučitelnosti oznámeného opatření s vnitřním trhem. Rozhodnutí o zahájení řízení zvláště v bodech 76 až 78 odůvodnění uvádí, zaprvé že pochybnosti Komise se týkají mimo jiné vnitřní míry návratnosti modelu skutečného výběru mýtného, zadruhé že podle Polské republiky žalobkyně použila studii o odhadech dopravního provozu a příjmech z roku 1999 namísto novější studie z roku 2004, a zatřetí že jestliže by byla vnitřní míra návratnosti modelu skutečného výběru mýtného vyšší než vnitřní míra návratnosti projektu před zavedením systému virtuálního mýtného, vyplývala by z toho nadměrná náhrada.
- 64 Zadruhé z písemností ve spise vyplývá, že Komise v napadeném rozhodnutí nevycházela ze skutkových okolností nebo právní kvalifikace těchto okolností, určujících pro její právní analýzu ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 56 výše, které by nebyly uvedeny v rozhodnutí o zahájení řízení nebo které by byly Polskou republikou předloženy po rozhodnutí o zahájení řízení.
- 65 Zatřetí musí být odmítnut argument žalobkyně, že důkazy předložené v rámci rozhodčího řízení měly být Komisí posouzeny v administrativní fázi řízení, jelikož žalobkyně neupřesňuje povahu dotčených důkazů a navíc Komise byla řádně informována o existenci a obsahu rozhodčího nálezu, jak vyplývá z bodu 46 odůvodnění napadeného rozhodnutí a z připomínek žalobkyně ze dne 7. října 2014.

[omissis]

69 Z výše uvedeného vyplývá, že Komise dostatečně vymezila rámec svého přezkumu v rozhodnutí o zahájení řízení a umožnila tak žalobkyni předložit Komisi veškeré užitečné informace o skutkových okolnostech a právní kvalifikaci těchto okolností, které se v napadeném rozhodnutí jeví jako určující. Z toho rovněž vyplývá, že na rozdíl od tvrzení žalobkyně není prokázáno, že kdyby Komise žalobkyni znovu umožnila předložit připomínky z důvodu korespondence s Polskou republikou, ke které došlo po přijetí rozhodnutí o zahájení řízení, mohlo by to ovlivnit právní analýzu obsaženou v napadeném rozhodnutí, takže takové opomenutí nemůže vést ke zrušení posledně uvedeného rozhodnutí.

70 První žalobní důvod musí být tudíž zamítnut.

[omissis]

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (devátý senát)

rozhodl takto:

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Autostrada Wielkopolska S. A. ponese vlastní náklady řízení a nahradí náklady řízení vynaložené Evropskou komisí.**
- 3) **Polská republika ponese vlastní náklady řízení.**

Gervasoni

Madise

da Silva Passos

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 24. října 2019.

Podpisy.