



DECYZJA KOMISJI (UE) 2025/2488

z dnia 26 sierpnia 2025 r.

**w sprawie pomocy państwa SA.33754 (2013/C) (ex 2013/NN) wdrożonej przez Hiszpanię na rzecz
Real Madrid CF**

(notyfikowana jako dokument nr C(2025) 5839)

(Jedynie tekst w języku hiszpańskim jest autentyczny)

(Tekst mający znaczenie dla EOG)

KOMISJA EUROPEJSKA,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 108 ust. 2 akapit pierwszy,

uwzględniając Porozumienie o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w szczególności jego art. 62 ust. 1 lit. a),

po wezwaniu zainteresowanych stron do przedstawienia uwag zgodnie z przepisami⁽¹⁾ i uwzględniając otrzymane odpowiedzi,

a także mając na uwadze, co następuje:

1. PROCEDURA

- (1) W październiku i listopadzie 2011 r. doniesienia prasowe i informacje przekazane przez opinię publiczną zwróciły uwagę Komisji na domniemaną pomoc państwa na rzecz Real Madrid Club de Fútbol („Real Madryt”), przyznanej w formie przeniesienia własności nieruchomości na podstawie umowy podpisanej z Radą Miasta Madryt („Ayuntamiento de Madrid”) w dniu 29 lipca 2011 r. („porozumienie ugodowe z 2011 r.”, zob. motyw 29, „środek”). W dniu 20 grudnia 2011 r. Komisja zwróciła się do Hiszpanii o ustosunkowanie się do tych informacji. Hiszpania przedstawiła swoje stanowisko w uwagach otrzymanych w dniach 23 grudnia 2011 r. i 20 lutego 2012 r. Na kolejny wniosek Komisji o udzielenie informacji z dnia 2 kwietnia 2012 r. Hiszpania przekazała dodatkowe informacje, które otrzymano w dniu 18 czerwca 2012 r.
- (2) Pismem z dnia 18 grudnia 2013 r. Komisja poinformowała Hiszpanię, że podjęła decyzję o wszczęciu postępowania określonego w art. 108 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) w odniesieniu do tego środka⁽²⁾. Pismem z dnia 16 stycznia 2014 r. Hiszpania przekazała uwagi dotyczące wspomnianej decyzji.
- (3) Decyzję Komisji o wszczęciu postępowania („decyzja o wszczęciu postępowania”) opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej⁽³⁾. Komisja wezwała zainteresowane strony do przedstawienia uwag na temat przedmiotowego środka.
- (4) Komisja otrzymała uwagi od zainteresowanych stron. Przekazała je Hiszpanii, dając jej możliwość odniesienia się do nich. Uwagi władz hiszpańskich Komisja otrzymała w piśmie z dnia 17 listopada 2014 r. W dniach 4 listopada 2015 r. i 14 marca 2016 r. Komisja spotkała się z przedstawicielami Realu Madryt. W dniu 6 listopada 2015 r. Komisja odbyła konferencję telefoniczną z przedstawicielami miasta Madryt. W dniu 9 marca 2016 r. Hiszpania przesłała dalsze informacje.
- (5) W dniu 22 kwietnia 2015 r. Komisja udostępniła studium dotyczące wyceny działki B-32 przygotowane na zlecenie Komisji przez niezależne biuro wyceny nieruchomości CEIAM Cabré Alegret („CEIAM”), aby umożliwić władzom hiszpańskim przedstawienie ewentualnych uwag. W przygotowanym przez CEIAM studium dotyczącym wyceny oszacowano wartość prawa użytkowania działki B-32. Pismem z dnia 15 czerwca 2015 r. władze hiszpańskie przekazały uwagi dotyczące przedmiotowego studium. Pismem z dnia 9 lipca 2015 r. uwagi dotyczące wspomnianego studium przekazał Real Madryt.

⁽¹⁾ Dz.U. C 69 z 7.3.2014, s. 108.

⁽²⁾ Dz.U. C 69 z 7.3.2014, s. 108.

⁽³⁾ Por. przypis 1.

- (6) W dniu 4 lipca 2016 r. Komisja przyjęła decyzję (UE) 2016/2393 ⁽⁴⁾ zgodnie z art. 7 rozporządzenia Rady (WE) nr 659/1999 ⁽⁵⁾ („decyzja z 2016 r.”). W art. 1 decyzji z 2016 r. stwierdzono, że pomoc państwa przyznana Realowi Madryt została wprowadzona w życie z naruszeniem art. 108 ust. 3 TFUE i jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym. W art. 3 decyzji z 2016 r. nakazano odzyskanie takiej pomocy.
- (7) W dniu 14 listopada 2016 r. Real Madryt wniósł do Sądu skargę o stwierdzenie nieważności decyzji z 2016 r.
- (8) W wyroku z dnia 22 maja 2019 r. Sąd stwierdził, że przy podpisywaniu porozumienia ugodowego z 2011 r. (zob. motyw 1 i motywy 25–29) Rada Miasta Madryt nie działała jako prywatny inwestor. W szczególności Sąd stwierdził, że ostrożny inwestor prywatny znajdujący się w sytuacji takiej jak Rada Miasta Madryt w przedmiotowej sprawie zwróciłby się o poradę prawną przed podpisaniem porozumienia ugodowego z 2011 r. i przyjęciem pełnej odpowiedzialności prawnej za niemożność zbycia działki B-32, jak uzgodniono w umowie podpisanej przez Radę Miasta Madryt i Real Madryt w dniu 29 maja 1998 r. (zob. motyw 17) („wyrok z 2019 r.”) ⁽⁶⁾.
- (9) Podczas rozprawy przed Sądem w sprawie T-791/16 Real Madryt twierdził, że Rada Miasta Madryt otrzymała dwie ekspertyzy techniczne sporządzone przez jej służby przed podpisaniem porozumienia z Realem Madryt w dniu 29 lipca 2011 r. Dowodu z tych dwóch ekspertyz technicznych miałyby dostarczać odczytanie uzasadnienia porozumienia ugodowego z 2011 r., które zawierało wyciągnięte przez Radę Miasta Madryt w tym względzie wnioski ⁽⁷⁾. Według Sądu informacji zawartych w tym uzasadnieniu nie można uznać za analizę prawną przyczyn, które doprowadziły do powstania odpowiedzialności Rady Miasta Madryt za nieprzekazanie działki B-32 Realowi Madryt. Sąd stwierdził w szczególności, że uzasadnienie to nie zawierało szczegółowego opisu przepisów mających zastosowanie do możliwości przekazania działki B-32 do 2011 r., ani nie zawierało analizy tego, kto i na jakiej podstawie ponosi odpowiedzialność za nieprzekazanie przedmiotowej działki ⁽⁸⁾. Ponadto Sąd wskazał, że ani Komisji, ani Sądowi nie przekazano tych dwóch ekspertyz technicznych przed rozprawą ⁽⁹⁾.
- (10) Sąd stwierdził nieważność decyzji z 2016 r. z następujących powodów. W decyzji z 2016 r. Komisja zbadała, czy odszkodowanie przyznane Realowi Madryt z tytułu nieprzekazania działki B-32, uzgodnione w porozumieniu ugodowym z 2011 r., obejmowało pomoc państwa. Odszkodowanie to nastąpiło w drodze przekazania trzech pozostałych działek („trzy pozostałe działki”) i potrącenia wzajemnych długów. W decyzji z 2016 r. Komisja uwzględniła wyłącznie szacunkową wartość działki B-32, ale nie oszacowała wartości trzech pozostałych działek przekazanych Realowi Madryt. Sąd doszedł zatem do wniosku, że Komisja nie uwzględniła wszystkich aspektów odnośnej transakcji przy ocenie tego, czy w wyniku porozumienia ugodowego z 2011 r. doszło do przyznania korzyści ⁽¹⁰⁾.
- (11) W następstwie stwierdzenia nieważności decyzji z 2016 r. oraz wniosku Komisji o przedstawienie informacji z dnia 26 września 2019 r. Hiszpania przedstawiła uwagi w dniu 31 stycznia 2020 r. W dniu 21 listopada 2019 r. Real Madryt przekazał uwagi w odpowiedzi na wniosek Komisji o przedstawienie informacji z dnia 26 września 2019 r.

⁽⁴⁾ Decyzja Komisji (UE) 2016/2393 z dnia 4 lipca 2016 r. w sprawie pomocy państwa SA.33754 (2013/C) (ex 2013/NN) wdrożonej przez Hiszpanię na rzecz Real Madrid CF (Dz.U. L 358 z 29.12.2016, s. 3).

⁽⁵⁾ Rozporządzenie Rady (WE) nr 659/1999 z dnia 22 marca 1999 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 93 Traktatu WE (Dz.U. L 83 z 27.3.1999, s. 1).

⁽⁶⁾ Wyrok Sądu z dnia 22 maja 2019 r., sprawa T-791/16, Real Madrid Club de Fútbol / Komisja Europejska, EU:T:2019:346, pkt 58.

⁽⁷⁾ Wyrok Sądu z dnia 22 maja 2019 r., sprawa T-791/16, Real Madrid Club de Fútbol / Komisja Europejska, EU:T:2019:346, pkt 53.

⁽⁸⁾ Wyrok Sądu z dnia 22 maja 2019 r., sprawa T-791/16, Real Madrid Club de Fútbol / Komisja Europejska, EU:T:2019:346, pkt 55.

⁽⁹⁾ Wyrok Sądu z dnia 22 maja 2019 r., sprawa T-791/16, Real Madrid Club de Fútbol / Komisja Europejska, EU:T:2019:346, pkt 54.

⁽¹⁰⁾ Wyrok Sądu z dnia 22 maja 2019 r., sprawa T-791/16, Real Madrid Club de Fútbol / Komisja Europejska, EU:T:2019:346, pkt 122 i 125.

- (12) W dniu 27 lipca 2021 r. Komisja przekazała władzom hiszpańskim i Realowi Madryt studium dotyczące wyceny gruntów, które zamówiła w niezależnym biurze wyceny nieruchomości TINSA Tasaciones Inmobiliarias, S.A. („TINSA”) ⁽¹¹⁾, aby umożliwić im przekazanie ewentualnych uwag. Pismem z dnia 29 listopada 2021 r. władze hiszpańskie przekazały uwagi dotyczące przedmiotowego studium. Pismem z dnia 15 października 2021 r. uwagi dotyczące wspomnianego studium przekazał Real Madryt.
- (13) W dniach 31 stycznia 2020 r., 4 sierpnia 2020 r., 10 maja 2022 r., 15 lipca 2024 r. i 14 kwietnia 2025 r. władze hiszpańskie przekazały dalsze informacje. W uwagach z dnia 15 lipca 2024 r. władze hiszpańskie podkreśliły znaczenie analizy zawartej w jej poprzednich uwagach z dnia 20 lutego 2012 r., 18 czerwca 2012 r., 16 stycznia 2014 r. i 17 listopada 2014 r. Komisja otrzymała dodatkowe uwagi od Realu Madryt w pismach z dnia 21 listopada 2019 r., 12 czerwca 2020 r. i 29 lipca 2022 r.

2. SZCZEGÓŁOWY OPIS ŚRODKA POMOCY

- (14) Real Madryt jest zawodowym klubem sportowym ⁽¹²⁾. W roku budżetowym 2023–2024 przychody operacyjne Realu Madryt wyniosły 1 073 000 000 EUR. Przychody te pochodziły ze sprzedaży biletów, działań marketingowych, praw do transmisji, merchandisingu, sponsoringu itp. ⁽¹³⁾
- (15) W dniu 20 grudnia 1991 r. Rada Miasta Madryt i Real Madryt zawarły umowę w sprawie przebudowy stadionu Realu Madryt, Santiago Bernabéu („umowa z 1991 r.”). W ramach tej umowy Real Madryt zobowiązał się do budowy podziemnego parkingu i do przeprowadzenia dodatkowych prac mających na celu poprawę stanu niektórych obszarów wokół Santiago Bernabéu. Real Madryt nie wywiązał się z niektórych z tych zobowiązań.
- (16) W dniu 29 listopada 1996 r. Real Madryt, Rada Miasta Madryt i samorząd regionalny, Wspólnota Madrytu („Comunidad de Madrid”), zawarły umowę o zamianie gruntów („convenio de permuta de suelo”) („umowa zamiany z 1996 r.”). We wspomnianej umowie Real Madryt zgodził się przenieść na Wspólnotę Madrytu i Radę Miasta Madryt własność działki o powierzchni 30 000 m² znajdującej się na terenie Ciudad Deportiva w Madrycie. W zamian Rada Miasta Madryt zgodziła się przekazać Realowi Madryt działki, które miały zostać określone w późniejszym terminie. W umowie zamiany z 1996 r. wartość gruntów o powierzchni 30 000 m² przekazanych Radzie Miasta Madryt i Wspólnocie Madrytu – zgodnie z uzgodnieniami stron – ustalono na 27 mln EUR. Działka o powierzchni 30 000 m² miała zostać równo podzielona między Wspólnotę Madrytu i Radę Miasta Madryt. Według władz hiszpańskich w 2004 r. Rada Miasta Madryt sprzedała swoje 15 000 m² na terenie Ciudad Deportiva za kwotę 53 578 623 EUR (zob. motywy 51 poniżej).
- (17) W dniu 29 maja 1998 r. Rada Miasta Madryt i Real Madryt zawarły umowę w celu wykonania umowy o zamianie gruntów z 1996 r. („umowa wykonawcza z 1998 r.”). Zgodnie z tą umową Real Madryt zobowiązał się do przekazania Radzie Miasta Madryt 15 000 m² na terenie Ciudad Deportiva ⁽¹⁴⁾ o wartości 13 500 000 EUR ⁽¹⁵⁾. W zamian Rada Miasta Madryt zobowiązała się do przekazania Realowi Madryt następujących działek o równoważnej wartości: dwóch działek położonych na terenie Julian Camarillo Sur („działki 33 i 34”) oraz działki B-32 na terenie Las Tablas („działka B-32”). Działka B-32 ma powierzchnię 70 815 m², z czego powierzchnia przeznaczona pod zabudowę wynosi 35 407 m².
- (18) Do celów umowy wykonawczej z 1998 r., jak wskazały władze hiszpańskie, w dniu 28 maja 1998 r. służby odpowiedzialne za wycenę gruntów w Radzie Miasta Madryt oszacowały wartość działki B-32 na 595 194 EUR.

⁽¹¹⁾ TINSA jest jednym z przedsiębiorstw zajmujących się wyceną, uznanym i wpisanym na listę prowadzoną przez Bank Hiszpanii. Przedsiębiorstwo TINSA zostało wybrane przez Komisję w ramach zaproszenia do składania ofert, w którym uczestniczyły dwa inne przedsiębiorstwa.

⁽¹²⁾ Zgodnie z hiszpańską ustawą 39/2022 z dnia 30 grudnia o sporcie wszystkie kluby piłkarskie musiały zostać przekształcone w sportowe spółki akcyjne. Wyjątek od tej zasady stanowią FC Barcelona, Real Madryt (piłka nożna i koszykówka), Athletic de Bilbao i Osasuna, które zachowują swoją strukturę jako zawodowe kluby sportowe.

⁽¹³⁾ Informacje dostępne na stronie <https://www.realmadrid.com/es-ES/el-club/transparencia/cuentas-anales>.

⁽¹⁴⁾ Tj. połowę działki, która miała być przekazana Radzie Miasta Madryt i Wspólnocie Madrytu zgodnie z umową zamiany z 1996 r.

⁽¹⁵⁾ Pozostałe grunty o powierzchni 15 000 m² przekazano Wspólnocie Madrytu.

Wycenę przeprowadzono zgodnie z dekretem królewskim 1020/1993⁽¹⁶⁾ określającym metodę ustalania wartości gruntów miejskich. Według władz hiszpańskich przy wycenie działki B-32 służby odpowiedzialne za wycenę gruntów w Radzie Miasta Madryt uwzględniły fakt, że w dniu 28 maja 1998 r. zatwierdzono jedynie miejski plan zagospodarowania przestrzennego działki B-32, ale nie doszło do jej zagospodarowania i nie wydano żadnych pozwoleń na budowę.

- (19) Umowa wykonawcza z 1998 r. zawierała jeden warunek zawieszający, a mianowicie dotyczący konieczności jej zatwierdzenia przez Wydział Rozwoju Obszarów Miejskich („Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo”) Rady Miasta Madryt. Zatwierdzenie nastąpiło w dniu 4 czerwca 1998 r. Ponadto w umowie wykonawczej z 1998 r. strony uzgodniły, że przekazanie działki B-32 Realowi Madryt powinno nastąpić w ciągu siedmiu dni od zarejestrowania działki B-32 należącej do Rady Miasta Madryt w hiszpańskim rejestrze nieruchomości („Registro de la Propiedad”).
- (20) W dniu 23 lutego 1999 r. Rada Miasta Madryt przekazała Realowi Madryt działki 33 i 34. Działka B-32 nie została wówczas przekazana, ponieważ nie stanowiła jeszcze własności Rady Miasta.
- (21) W dniu 28 lipca 2000 r. Rada Miasta Madryt stała się właścicielem działki B-32⁽¹⁷⁾. Działkę B-32 wpisano do rejestru nieruchomości jako własność Rady Miasta Madryt w dniu 11 lutego 2003 r. Przekazanie działki B-32 Realowi Madryt nie doszło do skutku.
- (22) Działkę B-32 zaklasyfikowano jako przeznaczoną na cele ogólnosportowe („equipamiento básico deportivo”) w ramach częściowego planu miejskiego planowania przestrzennego („plan parcial”) terenu „UZI 0.08 Las Tablas” z dnia 28 lipca 1995 r. Taką klasyfikację zapisano również w ogólnym planie zagospodarowania przestrzennego Madrytu („Plan General de Ordenación Urbana de Madrid”, „PGOU”), który Rada Miasta Madryt i Wspólnota Madrytu zatwierdziły w dniu 17 kwietnia 1997 r. Strony umowy wykonawczej z 1998 r. były świadome, że działkę B-32 zaklasyfikowano jako przeznaczoną na cele sportowe. Przed podpisaniem umowy wykonawczej z 1998 r. władze hiszpańskie uznały, że klasyfikacja działki B-32 w zakresie miejskiego planowania przestrzennego nie wykluczała przekazania jej podmiotowi prywatnemu, pod warunkiem wykorzystywania tej działki do celów sportowych zgodnie z przeznaczeniem. Według władz hiszpańskich, ponieważ Real Madryt planował budowę infrastruktury sportowej na przedmiotowej działce, Rada Miasta Madryt założyła, że może przekazać Realowi Madryt działkę B-32.
- (23) Ustawa 9/2001⁽¹⁸⁾, która weszła w życie w 2001 r., wyklucza przeniesienie własności działki B-32 na podmiot prywatny. Wynika to z faktu, że zgodnie z ustawą 9/2001 działki o takim samym przeznaczeniu jak działka B-32 muszą należeć do władz publicznych i pozostać własnością publiczną od momentu wejścia w życie planów zagospodarowania przestrzennego klasyfikujących te działki jako działki przeznaczone na użytek publiczny („bien de naturaleza demanial”). Wbrew postanowieniom umowy wykonawczej z 1998 r., lecz zgodnie z wymogami ustawy 9/2001, w 2003 r. Rada Miasta Madryt zrezygnowała z przeniesienia własności działki B-32⁽¹⁹⁾.
- (24) W 2004 r. Wyższy Trybunał Sprawiedliwości Madrytu („Tribunal Superior de Justicia de Madrid”) orzekł, że działki o klasyfikacji w zakresie miejskiego planowania przestrzennego, takiej jak ta przyznana działce B-32, należy automatycznie uznać za własność publiczną i nie można ich sprzedawać podmiotom prywatnym⁽²⁰⁾.

⁽¹⁶⁾ Real Decreto 1020/1993, de 25 de junio, por el que se aprueban las Normas Técnicas de Valoración y el Cuadro Marco de Valores del Suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana, BOE núm. 174 z 22 lipca 1993 r., s. 22356–22366.

⁽¹⁷⁾ Według władz hiszpańskich nabycie tytułu własności działki B-32 przez Radę Miasta Madryt nastąpiło po zatwierdzeniu w dniu 28 lipca 2000 r. projektu dotyczącego odszkodowania administracyjnego („Proyecto de Compensación”), tj. administracyjnego instrumentu miejskiego planowania przestrzennego, za pośrednictwem którego Rada Miasta Madryt stała się właścicielem przedmiotowej działki na terenie Las Tablas.

⁽¹⁸⁾ Ustawa 9/2001 z dnia 17 lipca 2001 r. – Kodeks budowlany Wspólnoty Madrytu („Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid”). Boletín Oficial del Estado núm. 245 z 12.10.2001 r.

⁽¹⁹⁾ Według władz hiszpańskich projekt odszkodowania zatwierdzono w dniu 28 lipca 2000 r., jak wskazano w przypisie 17. Wspomniany projekt odszkodowania dotyczył nie tylko działki B-32, lecz również pozostałych działek zlokalizowanych na terenie Las Tablas. Własność tych pozostałych działek, w tym działki B-32, na przedmiotowym terenie zarejestrowano w hiszpańskim rejestrze nieruchomości w dniu 11 lutego 2003 r. W okresie od 28 lipca 2000 r. do 11 lutego 2003 r. służby Rady Miasta Madryt sformalizowały czynności administracyjne niezbędne do zarejestrowania działek w rejestrze nieruchomości.

⁽²⁰⁾ Wyrok Wyższego Trybunału Sprawiedliwości Madrytu z dnia 6 października 2004 r.

- (25) Na mocy porozumienia ugodowego z 2011 r. Rada Miasta Madryt i Real Madryt rozstrzygnęły spór prawny między obiema stronami dotyczący umowy z 1991 r., umowy z 1996 r. i umowy wykonawczej z 1998 r.
- (26) Akta administracyjne Rady Miasta Madryt dotyczące podpisania porozumienia ugodowego z 2011 r. obejmują trzy sprawozdania sporządzone przez służby urbanistyczne, prawne i finansowe Rady Miasta Madryt⁽²¹⁾. Władze hiszpańskie i Real Madryt wskazały, że zgodnie z przepisami prawa administracyjnego mającymi zastosowanie do administracji miejskiej⁽²²⁾ Rada Miasta Madryt ma obowiązek sporządzenia tych sprawozdań przed podpisaniem umów, takich jak przedmiotowa umowa. Te trzy ekspertyzy, podpisane w dniu 28 lipca 2011 r., tj. przed podpisaniem porozumienia ugodowego z 2011 r., wskazywały na zasadność jego podpisania przez Radę Miasta Madryt („trzy sprawozdania Rady Miasta Madryt”). Służby urbanistyczne, prawne i finansowe Rady Miasta Madryt rozpatrzyły umowę zamiany z 1996 r., umowę wykonawczą z 1998 r., wycenę trzech pozostałych działek dokonaną przez służby techniczne Rady Miasta Madryt w dniu 27 lipca 2011 r. oraz wnioski Realu Madryt z dnia 28 stycznia 2011 r. o przeniesienie własności działki B-32.
- (27) W dniu 28 lipca 2011 r. stanowisko służb urbanistycznych, prawnych i finansowych Rady Miasta Madryt w odniesieniu do podpisania porozumienia ugodowego z 2011 r. można podsumować następująco:
- umowa wykonawcza z 1998 r. weszła w życie po jej zatwierdzeniu przez radę Gerencia Municipal de Urbanismo w dniu 4 czerwca 1998 r. („el Convenio (...) desde dicho momento adquirió eficacia y ha de entenderse perfeccionado el negocio jurídico patrimonial”);
 - Real Madryt wywiązał się ze spoczywającego na nim obowiązku przekazania Radzie Miasta Madryt gruntów o powierzchni 15 000 m² na terenie Ciudad Deportiva, jak uzgodniono w umowie zamiany z 1996 r. oraz w umowie wykonawczej z 1998 r.;
 - nie było prawnej możliwości przeniesienia własności działki B-32 na Real Madryt („Existe, aunque no una imposibilidad física, sí una imposibilidad jurídica de entregar la parcela”);
 - wspomniana niemożność przeniesienia własności działki B-32 pociągnęła za sobą naruszenie postanowień umowy wykonawczej z 1998 r. przez Radę Miasta Madryt, co spowodowało obowiązek zapewnienia Realowi Madryt odszkodowania w wysokości odpowiadającej wartości działki B-32 w 2011 r.
- (28) Treść trzech sprawozdań Rady Miasta Madryt przytoczono w uzasadnieniu porozumienia ugodowego z 2011 r. Niemniej jednak akta administracyjne Rady Miasta Madryt dotyczące podpisania porozumienia ugodowego z 2011 r. przekazano Komisji dopiero w 2020 r.
- (29) W porozumieniu ugodowym z 2011 r. Rada Miasta Madryt przyznała, że nie przeniosła własności działki B-32, i zgodziła się zapewnić Realowi Madryt odszkodowanie z tytułu naruszenia umowy wykonawczej z 1998 r. Zgodnie z ustaleniami stron z 2011 r. odszkodowanie miało być równe wartości działki B-32 w 2011 r. i zostać wypłacone poprzez przekazanie Realowi Madryt trzech pozostałych działek.
- (30) W sprawozdaniu z wyceny z dnia 27 lipca 2011 r. służby odpowiedzialne za wycenę gruntów Rady Miasta Madryt oszacowały wartość działki B-32 w 2011 r. na 22 693 054,44 EUR. Na potrzeby tej wyceny służby Rady Miasta Madryt wykorzystały kryteria zastosowane już przy wycenie działki B-32 w 1998 r. i uwzględniły klasyfikację działki oraz jej plan zagospodarowania przestrzennego w 2011 r.

⁽²¹⁾ Sprawozdanie „Memoria Justificativa” z dnia 28 lipca 2011 r. podpisane przez osoby zarządzające Subdirección General de Patrimonio Municipal del Suelo, Departamento de Valoraciones i Servicio de Gestión de Suelos Patrimoniales del Ayuntamiento de Madrid. Sprawozdanie z dnia 28 lipca 2011 r. podpisane przez dyrektora generalnego wydziału prawnego Rady Miasta Madryt. Sprawozdanie z dnia 28 lipca 2011 r. podpisane przez osobę zarządzającą Intervención General Rady Miasta Madryt i zastępcę dyrektora generalnego Fiscalización de Ingresos y Análisis Financiero Rady Miasta Madryt.

⁽²²⁾ Obowiązujące w 2011 r.: rozporządzenie organiczne rządu i administracji Rady Miasta Madryt z dnia 31 maja 2004 r., ustawa 22/2006 z dnia 4 lipca 2006 r. w sprawie stołecznej roli i szczególnego statusu Madrytu oraz królewski dekret legislacyjny 2/2004 z dnia 5 marca 2004 r. zatwierdzający przedrządowany tekst ustawy regulującej finanse lokalne.

- (31) Trzy pozostałe działki przekazane Realowi Madryt to: działka położona między „Rafael Salgado”, „Paseo de la Castellana” i „Concha Espina” o powierzchni 3 600 m²; działka na terenie „Mercedes Arteaga” i „Jacinto Verdaguer” o łącznej powierzchni 7 966 m²; oraz działka o powierzchni 3 035 m² na terenie „Ciudad Aeroportuaria Parque de Valdebebas”. Łączna wartość tych trzech pozostałych działek, obliczona przez służby odpowiedzialne za wycenę gruntów Rady Miasta Madryt, wyniosła 19 972 348,96 EUR.
- (32) W porozumieniu ugodowym z 2011 r. strony uzgodniły również, że Real Madryt jest winien Radzie Miasta Madryt kwotę 2 812 735,03 EUR jako odszkodowanie z tytułu niewywiązania się z niektórych zobowiązań umownych wynikających z umowy z 1991 r. (zob. motyw 15).
- (33) Porozumieniem ugodowym z 2011 r. Real Madryt i Rada Miasta Madryt uzgodniły potrącenie wzajemnych wierzytelności. Po pierwsze, kwotę 92 037,59 EUR podatku od nieruchomości, którą Real Madryt zapłacił w okresie od 2002 r. za działkę B-32, dodano do wierzytelności Realu Madryt w wysokości 22 693 054,44 EUR z tytułu działki B-32. Po drugie, niespłacony dług w kwocie 2 812 735,03 EUR wynikający z umowy z 1991 r. odliczono od wierzytelności Realu Madryt, w wyniku czego jego wierzytelność wobec Rady Miasta Madryt wyniosła 19 972 357,00 EUR. Po trzecie, wierzytelność tę potrącono z kwoty 19 972 348,96 EUR stanowiącej wartość trzech pozostałych działek. W rezultacie pozostała wierzytelność netto Realu Madryt wobec Rady Miasta Madryt w kwocie 8,04 EUR.
- (34) Na mocy kolejnej umowy zawartej między Radą Miasta Madryt a Realem Madryt we wrześniu 2011 r. („umowa o zagospodarowaniu przestrzennym z 2011 r.”) Real Madryt zobowiązał się do przekazania Radzie Miasta Madryt działki położonej na terenie „Mercedes Arteaga/Jacinto Verdaguer” (jednej z trzech pozostałych działek) oraz kompleksu handlowego, a także do uiszczenia jednorazowej płatności w wysokości 6 600 000 EUR na rzecz Rady Miasta Madryt. W zamian Rada Miasta Madryt zobowiązała się przekazać Realowi Madryt będący jej własnością obszar o powierzchni 5 216 m² przed należącym do Realu Madryt stadionem Santiago Bernabeu, na którym to obszarze Real Madryt zamierzał zbudować galerię handlową i hotel. W kontekście tego drugiego przekazania Rada Miasta Madryt i Wspólnota Madrytu zmodyfikowały PGOU, zmieniając klasyfikację obszaru przed stadionem, aby umożliwić jego gęstszą zabudowę i komercyjne wykorzystanie. Wyrokiem Wyższego Trybunału Sprawiedliwości Madrytu z dnia 2 lutego 2015 r. ⁽²³⁾ stwierdzono jednak nieważność tej zmiany PGOU.

3. POWODY WSZCZĘCIA FORMALNEGO POSTĘPOWANIA WYJAŚNIAJĄCEGO

- (35) W uwagach przekazanych Komisji przed wszczęciem formalnego postępowania wyjaśniającego władze hiszpańskie argumentowały, że ze względu na prawną niemożliwość wywiązania się z zobowiązania wynikającego z umowy wykonawczej z 1998 r. dotyczącego przekazania Realowi Madryt działki B-32 Rada Miasta Madryt miała prawny obowiązek zapewnienia Realowi Madryt odszkodowania w wysokości odpowiadającej wartości przedmiotowej działki. W związku z tym Komisja musiała postawić pytanie, czy przekazanie działki Realowi Madryt w 1998 r. było rzeczywiście niemożliwe oraz jakie konsekwencje przewiduje hiszpańskie prawo cywilne w przypadku takiej niemożności wywiązania się z obowiązku umownego przez jedną ze stron.
- (36) Komisja wyraziła wątpliwości co do tego, czy wartość działki B-32 przyjęta w porozumieniu ugodowym z 2011 r. odzwierciedlała cenę rynkową. Służby Rady Miasta Madryt dokonały oceny, której najwyraźniej nie towarzyszyła ocena przeprowadzona przez niezależnego eksperta.
- (37) Komisja miała wątpliwości, czy wartość nieruchomości przekazanych Realowi Madryt w drodze kolejnej wymiany gruntów wokół stadionu Bernabeu na mocy umowy o zagospodarowaniu przestrzennym z 2011 r. odpowiadała ich wartości rynkowej. W związku z powyższym Komisja uznała, że wspomniane transakcje mogą obejmować element pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.
- (38) Komisja wyraziła wątpliwości dotyczące zgodności ewentualnej pomocy z rynkiem wewnętrznym. Ze względu na brak szczegółowych wytycznych dotyczących zastosowania zasad pomocy państwa do komercyjnej działalności sportowej ewentualna ocena musiałaby opierać się bezpośrednio na art. 107 ust. 3 lit. c) TFUE. Według wspomnianego przepisu pomoc można uznać za zgodną z rynkiem wewnętrznym, o ile ułatwia ona, we wspólnym interesie, rozwój niektórych działań gospodarczych lub niektórych regionów gospodarczych. Komisja podała w wątpliwość istnienie celu stanowiącego przedmiot wspólnego zainteresowania, który mógłby uzasadnić selektywne wsparcie dla bardzo silnego podmiotu w wysoce konkurencyjnej dziedzinie gospodarki.

⁽²³⁾ Wyrok nr 77/2015, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera.

- (39) W decyzji o wszczęciu postępowania Komisja przyjęła wstępnie pogląd, że odszkodowanie zapewnione Realowi Madryt przez Radę Miasta Madryt na mocy porozumienia ugodowego z 2011 r. stanowiło pomoc państwa na rzecz Realu Madryt w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu. Z powyższych względów Komisja zaprosiła Hiszpanię i zainteresowane strony do przedstawienia odnośnych informacji dotyczących wątpliwości, o których mowa w niniejszej sekcji 3.

4. UWAGI WŁADZ HISZPAŃSKICH

- (40) W niniejszej sekcji podsumowano uwagi przedstawione przez władze hiszpańskie w latach 2011–2025, tj. przed wszczęciem formalnego postępowania wyjaśniającego przez Komisję w przedmiotowej sprawie oraz w jego trakcie.

4.1. Uwagi dotyczące możliwości przekazania działki B-32

- (41) Działkę B-32 zaklasyfikowano jako przeznaczoną na cele sportowe (zob. motyw 22). Według władz hiszpańskich zaklasyfikowanie działki B-32 jako przeznaczonej na cele sportowe nie stanowiło przeszkody dla przekazania w 1998 r. działki podmiotowi prywatnemu, takiemu jak Real Madryt. Prawna niemożliwość przekazania działki B-32 nie wynikała z jej przeznaczenia na cele sportowe, lecz ze szczególnego charakteru własności publicznej („bien de naturaleza demanial”), wprowadzonego ustawą 9/2001, skutkującego brakiem możliwości przekazania działki.

- (42) W swoich uwagach władze hiszpańskie wyjaśniły, co następuje:

- Na podstawie wykładni właściwych przepisów prawa hiszpańskiego, doktryny⁽²⁴⁾ i orzecznictwa⁽²⁵⁾ Rada Miasta Madryt uznała w 1998 r., że działka powinna stanowić własność publiczną i należy ją uznać za niemożliwą do przekazania podmiotom prywatnym dopiero po wdrożeniu i oddaniu do użytku odpowiedniej usługi publicznej, do której świadczenia działka jest przeznaczona (w tym przypadku do celów sportowych).
- Uprzednio działkę uważano nadal za część aktywów miejskich możliwą do przekazania podmiotom prywatnym.
- Według władz hiszpańskich była to historycznie stosowana praktyka Rady Miasta Madryt i innych organów administracji publicznej w Hiszpanii.
- Jak wskazały władze hiszpańskie, „w momencie, gdy uzgodniono przekazanie działki B-32, Rada Miasta Madryt uznała, że o ile zachowane zostanie jej przeznaczenie na cele sportowe, można dokonać jej przekazania. W przeciwnym razie Rada Miasta Madryt nie zgodziłaby się na przekazanie tej działki Realowi Madryt”. Kiedy Rada Miasta Madryt i Real Madryt uzgodniły przekazanie działki B-32 (tj. w drodze umowy wykonawczej z 1998 r.), Rada Miasta Madryt uznała, że działkę B-32 można było przekazać podmiotowi prywatnemu, takiemu jak Real Madryt, pod warunkiem zachowania jej przeznaczenia na cele sportowe. Real Madryt zobowiązał się do zachowania sportowego przeznaczenia działki.

- (43) Władze hiszpańskie wskazały również, że brak możliwości przekazania działki B-32 podmiotom prywatnym został jednoznacznie ustalony wraz z wejściem w życie ustawy 9/2001. Zgodnie z art. 36 ust. 1 ustawy 9/2001 działki o takim samym przeznaczeniu jak działka B-32 muszą stanowić własność publiczną. Ponadto zgodnie z art. 64 tejże ustawy wejście w życie PGOU skutkuje powiązaniem działek z ich klasyfikacją w zakresie miejskiego planowania przestrzennego. Jak wyjaśniły władze hiszpańskie, „to właśnie wtedy [11 lutego 2003 r.] służby miejskie, w świetle obowiązujących wówczas przepisów (ustawa 9/2001 (...)), doszły do wniosku, który następnie znalazł potwierdzenie w orzecznictwie i doktrynie, że działki B-32 nie można było już zostać przekazane temu klubowi piłkarskiemu”.

⁽²⁴⁾ Menéndez Rexach, „Contra la privatización del dominio público. La naturaleza demanial de los sistemas generales”, Revista Jurídica del Deporte núm. 12/2005, Doctrina Editorial Aranzadi. Bremond Triana, Luis, „Las parcelas dotacionales de equipamiento sin servicio público establecido, ¿son bienes demaniales?”, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, núm. 264, 2011. Bremond Triana, Luis, „La constitución de un derecho de superficie sobre terrenos cedidos para dotaciones públicas de equipamiento genérico”, Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo, núm. 101, 2011.

⁽²⁵⁾ Wyrok Wyższego Trybunału Sprawiedliwości Madrytu (druga izba) z dnia 6 października 2004 r.

- (44) Zgodnie z klauzulą IV umowy wykonawczej z 1998 r. przekazanie działki B-32 Realowi Madryt powinno nastąpić w ciągu siedmiu dni od rejestracji Rady Miasta Madryt jako właściciela działki B-32 w rejestrze nieruchomości. Rejestracja ta miała miejsce w dniu 11 lutego 2003 r. To zatem od tego momentu można było dokonać przekazania działki. Według władz hiszpańskich, ponieważ ustawa 9/2001 weszła już w życie z dniem 1 stycznia 2003 r., działka B-32 miała pozostać własnością publiczną i nie można jej było przekazać Realowi Madryt.
- (45) Ponadto władze hiszpańskie przedstawiły argumenty dotyczące ewentualnej zmiany klasyfikacji działki B-32 w PGOU jako przeznaczonej na cele sportowe w celu umożliwienia przekazania jej podmiotowi prywatnemu. Władze hiszpańskie wyjaśniły najpierw, że Rada Miasta Madryt mogła zaproponować taką zmianę Wspólnocie Madrytu. Według władz hiszpańskich i w oparciu o orzecznictwo hiszpańskiego Sądu Najwyższego⁽²⁶⁾ takiej zmiany można by dokonać tylko wówczas, gdyby była uzasadniona interesem ogólnym. Zmiana PGOU mająca na celu jedynie umożliwienie przekazania określonej działki podmiotowi prywatnemu mogła zostać uznana za arbitralną i niesłużącą interesowi ogólnemu. Po drugie, władze hiszpańskie twierdzą, że zmiana PGOU w przedmiotowej sprawie wiązałaby się z koniecznością nabycia przez Radę Miasta Madryt nowych gruntów o cechach podobnych do działki B-32.

4.2. Uwagi dotyczące naruszenia umowy wykonawczej z 1998 r. i związanych z tym konsekwencji

- (46) Władze hiszpańskie podkreśliły, że Rada Miasta Madryt i Real Madryt uzgodniły w umowie wykonawczej z 1998 r., że skuteczność tej umowy była uzależniona od spełnienia jednego warunku zawieszającego, a mianowicie zatwierdzenia jej przez Consejo de la Gerencia Municipal de Urbanismo Rady Miasta Madryt. Takiego zatwierdzenia dokonano w dniu 4 czerwca 1998 r., w związku z czym umowa wykonawcza z 1998 r. weszła w życie w tym dniu i należy ją uznać za zawartą („perfeccionado”).
- (47) Według władz hiszpańskich nieprzekazanie działki B-32 Realowi Madryt stanowiło naruszenie umowy wykonawczej z 1998 r. przez Radę Miasta Madryt, zważywszy na to, że Rada Miasta Madryt „miała umowne zobowiązanie do przekazania Realowi Madryt konkretnie i jednoznacznie działki B-32”, a Real Madryt „był uprawniony do otrzymania działki B-32” na podstawie skutecznej i zawartej umowy.
- (48) Władze hiszpańskie wyjaśniły skutki prawne takiego naruszenia już w 2012 i 2014 r., opierając się na swojej interpretacji odpowiednich przepisów prawa hiszpańskiego.

4.2.1. Skutki naruszenia umowy wynikającego z powstałej niemożności jej wykonania (w odróżnieniu od niemożności istniejącej od początku)

- (49) Władze hiszpańskie uznały, że umowa wykonawcza z 1998 r. była ważna od początku i wiążąca dla Rady Miasta Madryt i Realu Madryt. Władze uznały, że umowa wykonawcza z 1998 r. nie była dotknięta żadną wadą, która czyniłaby ją nieważną lub podlegającą unieważnieniu. Ważność tej umowy nigdy nie została zakwestionowana. Naruszenie umowy przez Radę Miasta Madryt wynikało z niewykonania obowiązku przeniesienia własności działki B-32 na Real Madryt w wyniku zastosowania ustawy 9/2001, która weszła w życie po spełnieniu jednego warunku zawieszającego zawartego w umowie wykonawczej z 1998 r. (zob. motywy 43–46).
- (50) Władze hiszpańskie podkreślają również, że umowa wykonawcza z 1998 r. jest umową zamiany, która nie obejmuje obowiązku przekazania działki w zamian za zapłatę pewnej ceny, jak ma to miejsce w przypadku umów sprzedaży i kupna, tylko polega na otrzymaniu określonych działek w zamian za przekazanie innych działek. Równowaga ekonomiczna umowy opierała się na wycenie wszystkich działek będących przedmiotem umowy, w tym działek przekazanych przez Real Madryt oraz działek, które zostały lub mają zostać przekazane przez Radę Miasta Madryt. W przeciwnym razie Real Madryt i Rada Miasta Madryt nie podpisałyby umowy.

⁽²⁶⁾ Sentencias del Tribunal Supremo de 26 de julio de 2006 (RJ 2006, 6330, casación 2393/2003), de 30 de octubre de 2007 (RJ 2008, 1327, casación 5957/2004) y de 24 de marzo de 2009 (RJ 2009, 1709, casación 10055/2004).

- (51) Władze hiszpańskie wskazują, że w przypadku powstałej niemożliwości wykonania umowy (w odróżnieniu od niemożliwości istniejącej od początku), takiej jak ta, która uniemożliwiła Radzie Miasta Madryt przekazanie działki B-32 Realowi Madryt, Real Madryt – jako strona, która nie naruszyła umowy – miał do wyboru dwie możliwości postępowania, zgodnie z art. 1124 hiszpańskiego kodeksu cywilnego:
- a) mógł zażądać wykonania należnego zobowiązania umownego. W takim przypadku należy dostarczyć konkretny składnik aktywów będący przedmiotem umowy, a jeżeli nie jest to możliwe, obowiązek musi zostać spełniony w sposób równoważny („cumplimiento por equivalencia”), czyli poprzez przekazanie przez stronę niewypełniającą zobowiązania wartości odpowiadającej nieprzekazanemu składnikowi aktywów;
 - b) mógł rozwiązać umowę, co w tym przypadku wiązałoby się ze zwrotem działek, które pierwotnie zostały zamienione przez strony. Ponieważ jednak działki te zostały w międzyczasie sprzedane i nie mogły zostać zwrócone w naturze, Rada Miasta Madryt musiałaby zwrócić równowartość tych działek według ich wartości w momencie sprzedaży. Innymi słowy, Rada Miasta Madryt miałaby obowiązek wypłacenia Realowi Madryt równowartości gruntów o powierzchni 15 000 m² na terenie Ciudad Deportiva, czyli, zdaniem Hiszpanii, kwoty 53 578 623 EUR. Władze hiszpańskie podkreślają, że takie rozwiązanie byłoby dla Rady Miasta Madryt znacznie bardziej uciążliwe niż to, co ustalono w ramach porozumienia ugodowego z 2011 r.
- (52) Władze hiszpańskie potwierdziły, że Real Madryt zażądał od Rady Miasta Madryt spełnienia obowiązku przeniesienia własności działki B-32, a nie rozwiązania umowy wykonawczej z 1998 r. W tym scenariuszu, ponieważ przekazanie działki B-32 stało się niemożliwe, Rada Miasta Madryt powinna wypełnić swoje zobowiązanie, przyznając Realowi Madryt kwotę stanowiącą równowartość działki B-32 według jej wartości w 2011 r. ⁽²⁷⁾

4.2.2. Skutki naruszenia umowy z powodu istniejącej od początku niemożliwości jej wykonania

- (53) Władze hiszpańskie odrzuciły ewentualność niemożliwości wykonania umowy wykonawczej z 1998 r. od początku (a w szczególności przekazania działki B-32 Realowi Madryt) i potwierdziły, że uważają tę umowę za ważną, a tym samym niestanowiącą umowy nieważnej lub podlegającej unieważnieniu (zob. motyw 49). W 2012 i 2014 r. władze przedstawiły Komisji opis skutków nieważności.
- (54) W szczególności władze hiszpańskie uważają, że gdyby umowa wykonawcza z 1998 r. była nieważna – *quod non* zdaniem władz hiszpańskich – z powodu nieprzekazania działki B-32 Realowi Madryt, nieważność ta miałaby wpływ na całą umowę, a strony powinny zwrócić działki, które pierwotnie zamieniły.

4.3. Uwagi dotyczące wyceny działek

- (55) Jeżeli chodzi o wycenę działki B-32, władze hiszpańskie wyjaśniają, że wycena została przeprowadzona przez służby techniczne Rady Miasta Madryt na podstawie ustalonych kryteriów stosowanych do wyceny wszystkich działek będących własnością gminy. Eksperti we wspomnianych służbach przestrzegają zasad obiektywizmu, profesjonalizmu i bezstronności. Organy administracji publicznej są prawnie zobowiązane do obliczania wartości działek będących ich własnością w celu sporządzenia ewidencji aktywów, niezależnie od tego, czy działki te należą do ich publicznej, czy prywatnej domeny prawnej.
- (56) W 2011 r. wartość działki B-32 została określona przez ekspertów Rady Miasta Madryt w sprawozdaniu z dnia 27 lipca 2011 r. (tj. przed podpisaniem porozumienia ugodowego z 2011 r.), które opierało się na modelu obliczeniowym („Modelo básico de repercusión de suelo”) w następujący sposób:
- a) działka: łącznie 70 815 m², z czego 35 407 m² przeznaczone pod zabudowę;
 - b) biorąc pod uwagę dozwolone przeznaczenie, stan zagospodarowania terenu oraz stopień urbanizacji w tym czasie, przyjęto wartość ⁽²⁸⁾ wynoszącą 588 EUR za m²;

⁽²⁷⁾ Jeżeli chodzi o obliczenie wartości działki B-32 w 2011 r. do celów porozumienia ugodowego z 2011 r., władze hiszpańskie powołują się na następujące wyroki sądów hiszpańskich: wyrok Sądu Najwyższego z dnia 16 marca 1995 r. (pierwsza izba), sprawa 3515/91; wyrok Sądu Najwyższego z dnia 4 grudnia 1995 r. (pierwsza izba), sprawa 2076/92; wyrok Audiencia Provincial de Las Palmas z dnia 17 czerwca 2010 r., sprawa 197/2009.

⁽²⁸⁾ Zgodnie z zarządzeniem Ministerstwa Gospodarki i Finansów EHA/1213/2005.

- c) współczynnik indeksacji: 1,09;
- d) wynik mnożenia 35 407 x 588 x 1,09 wyniósł 22 693 054,44 EUR.

- (57) Władze hiszpańskie odniosły się również do sprawozdania Ministerstwa Finansów z 2011 r., w którym wartość działki B-32 oszacowano na 25 776 296 EUR.
- (58) Jak wskazano w motywie 18, do celów umowy wykonawczej z 1998 r. służby Rady Miasta Madryt oszacowały wartość działki B-32 w 1998 r. na kwotę 595 194 EUR. Według władz hiszpańskich różnicę między wartością działki B-32 w 1998 r. i w 2011 r. można było wytłumaczyć sytuacją działki w każdym z tych okresów. W 1998 r. służby Rady Miasta Madryt brały pod uwagę bardzo wczesny, podstawowy stan zagospodarowania przestrzennego działki. Wówczas sporządzony był jedynie miejski plan zagospodarowania przestrzennego, ale nie doszło do urbanizacji terenu i nie wydano pozwoleń na budowę. Tak więc minęło kilka lat, zanim możliwe stało się rozpoczęcie budowy na tej działce. Sytuacja zmieniła się całkowicie w 2011 r.
- (59) Jeżeli chodzi o studium przygotowane dla Komisji przez TINSA na potrzeby wyceny trzech pozostałych działek przekazanych Realowi Madryt zamiast działki B-32, jak ustalono w porozumieniu ugodowym z 2011 r. (zob. motyw 31), władze hiszpańskie wskazały, że metoda ⁽²⁹⁾ i zasady ⁽³⁰⁾, na podstawie których przedsiębiorstwo TINSA przeprowadziło wycenę, różnią się od metody ⁽³¹⁾ i zasad ⁽³²⁾ zastosowanych przez Radę Miasta Madryt. Ponadto ocena przedsiębiorstwa TINSA opierała się na jego własnych bazach danych, do których Rada Miasta Madryt nie miała dostępu. Władze hiszpańskie wskazały również, że przedsiębiorstwo TINSA przeprowadziło analizę wrażliwości, w której na podstawie prawdopodobieństwa zidentyfikowano wysokie wartości pośrednie. Według władz hiszpańskich różnica między wynikami wycen dokonanych przez Radę Miasta Madryt i TINSA (1 127 651,04 EUR, tj. różnica na poziomie 5,36 %) jest dopuszczalna. Taka różnica w wynikach obliczeń byłaby dopuszczalna nawet w wycenach przeprowadzonych z zastosowaniem tej samej metody.

4.4. Uwagi dotyczące wartości gruntów wokół stadionu Bernabeu

- (60) W odniesieniu do zamierzonej sprzedaży nieruchomości przewidzianej umową o zagospodarowaniu przestrzennym z 2011 r. Hiszpania uznała, że wyrok nr 77/2015 wydany przez Wyższy Trybunał Sprawiedliwości Madrytu w dniu 2 lutego 2015 r. unieważnia zmianę PGOU dotyczącą gruntów wokół stadionu Bernabeu oraz uniemożliwia wykonanie umowy o zagospodarowaniu przestrzennym z 2011 r.

5. UWAGI REALU MADRYT

- (61) Komisja otrzymała uwagi od Realu Madryt po opublikowaniu decyzji o wszczęciu postępowania, a także w następstwie wyroku Sądu z 2019 r.

5.1. Uwagi dotyczące możliwości przekazania działki B-32 Realowi Madryt

- (62) Real Madryt podkreślił, że klasyfikacja działki B-32 w zakresie miejskiego planowania przestrzennego jako działki „przeznaczonej na cele sportowe” nie zmieniła zobowiązania Rady Miasta Madryt, zgodnie z umową wykonawczą z 1998 r., do przeniesienia własności działki na Real Madryt. W owym czasie nie było jasne, że działka B-32 miała później stanowić własność publiczną. Warunkiem uznania działki za własność publiczną jest jej „przeznaczenie” do świadczenia usług publicznych („afectación”). Urzeczywistnienie tego przeznaczenia ma miejsce, gdy taka usługa publiczna jest realizowana lub, innymi słowy, jest faktycznie związana z potrzebą publiczną ⁽³³⁾.

⁽²⁹⁾ Przedsiębiorstwo TINSA zastosowało dynamiczną metodę pozostałościową.

⁽³⁰⁾ Orden ECO/805/2003, de 27 de marzo, sobre normas de valoración de bienes inmuebles y de determinados derechos para ciertas finalidades financieras.

⁽³¹⁾ Rada Miasta Madryt zastosowała statyczną metodę pozostałościową.

⁽³²⁾ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo.

⁽³³⁾ Wyrok hiszpańskiego Sądu Najwyższego z dnia 21 września 2011 r. w sprawie odwołania nr 561/2008, ES:TS:2011:5830. Zob. również wyrok Sądu Najwyższego z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie odwołania nr 484/2007, ES:TS:2010:7335.

- (63) Według Realu Madryt ponad 25 lat po zaklasyfikowaniu działki B-32 jako „przeznaczonej na cele sportowe” na działce tej nie przeprowadzono żadnych prac budowlanych i nigdy nie wykorzystano jej do świadczenia usług publicznych. W związku z tym nigdy nie doszło do urzeczywistnienia klasyfikacji działki jako „przeznaczonej na cele sportowe”, wobec czego nie można było uznać, że działka ta stała się częścią domeny publicznej („dominio público”).
- (64) Ponadto Real Madryt uznał, że klasyfikację w zakresie miejskiego planowania przestrzennego można było zmienić przed zawarciem umowy wykonawczej z 1998 r. Radzie Miasta Madryt przysługiwało prawo anulowania („desafectación”) dotychczasowej klasyfikacji działki B-32 i przypisania jej odrębnej klasyfikacji. W 1998 r. takiej zmiany w dotychczasowej klasyfikacji można było dokonać bez żadnych szczególnych ustawowych przeszkód. Sytuacja zmieniła się jednak w 2001 r. w wyniku wejścia w życie ustawy 9/2001. Artykuł 67 ust. 2 tej ustawy stanowił, że decyzji o zmianie klasyfikacji gruntów przeznaczonych na cele publiczne (*desafecte el suelo de un destino público*) muszą towarzyszyć środki kompensacyjne umożliwiające zachowanie jakości i ilości takich zasobów publicznych na odnośnym terenie ⁽³⁴⁾. W związku z tym w chwili, gdy w 2003 r. należało spełnić zobowiązanie do przekazania działki B-32, Rada Miasta Madryt nie mogła zmienić klasyfikacji tej działki bez przyjmowania środków zapewniających, aby nie ucierpiała jakość i liczba obiektów ogólnosportowych w Las Tablas.
- (65) W rezultacie Rada Miasta Madryt musiałaby nabyć grunty na terenie Las Tablas o wielkości zbliżonej do działki B-32 i zaklasyfikować je jako przeznaczone na „cele ogólnosportowe”. Byłoby to wysoce kosztowne, gdyż w 2011 r. wszystkie dostępne działki na tamtym terenie zaklasyfikowano jako „mieszkalne” lub „komercyjne”. Zaklasyfikowane w ten sposób grunty osiągały znacznie wyższe ceny rynkowe niż grunty przeznaczone na „cele ogólnosportowe”. W analizie przedstawionej przez Real Madryt koszt takich środków kompensacyjnych, które musiałaby ponieść Rada Miasta Madryt, oszacowano na kwotę od 58 mln EUR do 240 mln EUR, a zatem kwotę znacznie wyższą niż rekompensata w wysokości 22 693 054,44 EUR określona w porozumieniu ugodowym z 2011 r. ⁽³⁵⁾

5.2. Uwagi dotyczące naruszenia umowy wykonawczej z 1998 r. i związanych z tym konsekwencji

- (66) Według Realu Madryt w umowie wykonawczej z 1998 r. Rada Miasta Madryt bezsprzecznie zobowiązała się do przeniesienia własności działki B-32 na Real Madryt. Real Madryt nigdy nie przeniósłby pełnego prawa własności gruntów na Radę Miasta Madryt w zamian za działkę z ograniczeniami pod względem możliwości jej przekazania. Ponadto hipotetyczna umowa dotycząca działki niepodlegającej przekazaniu naruszyłaby równowagę umowy i mogłaby doprowadzić do bezpodstawnego wzbogacenia Rady Miasta Madryt, wbrew hiszpańskiemu prawu.
- (67) Ponadto Real Madryt nie uważał, że w przedmiotowej sprawie zastosowanie ma zasada prywatnego inwestora. Ramy odniesienia mające zastosowanie do tej sprawy w celu ustalenia odpowiedzialności organu publicznego i konsekwencji takiej odpowiedzialności nie zostały określone przez rynek, lecz przez prawo. Nie ma znaczenia, czy działanie Rady Miasta Madryt jest zgodne z rynkiem, ponieważ jej działanie i zakres odpowiedzialności określa prawo.
- (68) Fakt, że Rada Miasta Madryt nie wywiązała się ze swojego zobowiązania umownego, uprawniał Real Madryt do żądania odszkodowania z tytułu naruszenia umowy. Odszkodowanie to powinno było postawić Real Madryt w takiej sytuacji, w jakiej znalazłby się, gdyby Rada Miasta Madrytu wywiązała się ze swojego zobowiązania umownego i przeniosła pełne prawo własności działki B-32 na Real Madryt.
- (69) Real Madryt nie rościł sobie prawa do zwykłego użytkowania działki B-32. Dochodzenie takiego prawa zniekształciłoby zobowiązania podjęte przez Radę Miasta Madryt i Real Madryt w umowie wykonawczej z 1998 r. Wartością właściwą do celów odszkodowania była wartość, jaką działka B-32 miałaby dla Realu Madryt, gdyby Rada Miasta Madryt wywiązała się ze spoczywającego na niej obowiązku przeniesienia własności działki zgodnie z warunkami umowy.

⁽³⁴⁾ „Toda alteración de la ordenación establecida por un Plan de Ordenación Urbanística que [...], desafecte el suelo de un destino público [...], deberá contemplar las medidas compensatorias precisas para mantener la cantidad y calidad de las dotaciones previstas respecto del aprovechamiento urbanístico del suelo [...]”.

⁽³⁵⁾ Sprawozdanie Aguirre Newman, przedstawione przez Real Madryt, s. 122–126.

- (70) Real Madryt argumentował, że aby zobowiązanie umowne było nieważne w rozumieniu prawa hiszpańskiego, przeszkody dla wykonania świadczenia muszą istnieć od samego początku, mieć charakter bezwzględny, stały i być poza kontrolą stron. Z tego samego względu Rada Miasta Madryt nie mogła uniknąć zobowiązania umownego wobec Realu Madryt dotyczącego przekazania działki B-32, powołując się na hiszpańską doktrynę prawną powstającej niemożliwości (*imposibilidad sobrevenida*). Rada Miasta Madryt mogłaby uniknąć zobowiązania tylko w przypadku, gdyby przeszkody dla wykonania świadczenia były nie do przewyżczenia i poza jej kontrolą.
- (71) Według Realu Madryt nie do pomyślenia byłoby przyjęcie przez niego ugody ustalającej wartość jego umownego prawa do działki B-32 na poziomie niższym niż wartość rynkowa działki w 2011 r. Real Madryt nie przyjąłby porozumienia ugodowego, w którym wartość jego praw do działki B-32 oszacowano by według wartości rynkowej tej działki w 1998 r. lub w 2003 r. Real Madryt wszcząłby postępowanie sądowe w celu ochrony pełnej wartości przysługującego mu prawa do dochodzenia wykonania umowy wykonawczej z 1998 r.
- (72) Alternatywną dla porozumienia ugodowego z 2011 r. byłoby dochodzenie przez Real Madryt przysługujących mu praw umownych. Mogłoby ono dotyczyć odszkodowania z tytułu naruszenia umowy, gdyby naruszenie było celowe lub wynikało z zaniedbania w rozumieniu art. 1101 kodeksu cywilnego. Prowadziłoby to do roszczenia o odszkodowanie odpowiadające wartości gruntów w chwili wydania wyroku, która byłaby wartością przyjętą w porozumieniu ugodowym z 2011 r. Real Madryt mógł także odstąpić od umowy zgodnie z art. 1124 kodeksu cywilnego, czego konsekwencją byłoby prawo do zwrotu wykonanych świadczeń zgodnie z art. 1123 kodeksu cywilnego oraz roszczenie o odszkodowanie.
- (73) Real Madryt podkreśla, że porozumienie ugodowe z 2011 r. jest dla Rady Miasta Madryt bardziej korzystne niż pełny zwrot działek, które były przedmiotem wymiany. Zwrot oznaczałby powrót do sytuacji sprzed zawarcia umowy wykonawczej z 1998 r. Co do zasady Rada Miasta Madryt byłaby zmuszona zwrócić Realowi Madryt 15 000 m², które otrzymała na terenie Ciudad Deportiva, zaś Real Madryt musiałby zwrócić Radzie Miasta Madryt działki 33 i 34. Zwrot działek jako takich nie byłby jednak wykonalny. Strony sprzedały grunty lata temu stronom trzecim, które nabyły je w dobrej wierze. W takich przypadkach strony muszą, zgodnie z prawem hiszpańskim, zwrócić drugiej stronie wartość gruntów podlegających zwrotowi w chwili wydania wyroku.
- (74) Na podstawie sprawozdania z wyceny gruntów z 2014 r., które Real Madryt zamówił u firmy Aguirre Newman świadczącej usługi doradcze w zakresie nieruchomości („sprawozdanie Aguirre Newman”), Real Madryt wyjaśnił, jak potraktowany zostałby zwrot wykonanych świadczeń w 2011 r. zgodnie z prawem hiszpańskim oraz jakie byłyby konsekwencje finansowe takiego zwrotu. Zdaniem Realu Madryt zwrot skutkowałby następującymi płatnościami między Radą Miasta Madryt a Realem Madryt:
- Rada Miasta Madryt musiałaby zapłacić Realowi Madryt kwotę odpowiadającą wartości 15 000 m² na terenie Ciudad Deportiva w 2011 r., oszacowaną w sprawozdaniu Aguirre Newman na 65 346 000 EUR ⁽³⁶⁾;
 - Real Madryt musiałby zapłacić Radzie Miasta Madryt kwotę odpowiadającą wartości działek 33 i 34 w 2011 r., oszacowaną przez Aguirre Newman na 32 246 000 EUR ⁽³⁷⁾;
 - w rezultacie efekt netto zwrotu byłby taki, że Rada Miasta Madryt musiałaby zapłacić Realowi Madryt 33 100 000 EUR, tj. kwotę wyższą o 10 407 000 EUR od tej, którą klub otrzymał na mocy porozumienia ugodowego z 2011 r. Oznaczało to, że w istocie Real Madryt, przyjmując porozumienie ugodowe z 2011 r., zrzekł się roszczenia wobec Rady Miasta Madryt na dodatkową kwotę 10 407 000 EUR.
- (75) Real Madryt argumentował zatem, że zawierając porozumienie ugodowe z 2011 r. Rada Miasta Madryt zdołała uniknąć tego ryzyka kosztem o ok. 10 407 000 EUR niższym niż kwota, którą mógłby uzyskać Real Madryt, gdyby odstąpił od umowy wykonawczej z 1998 r. i dochodził zwrotu wykonanych świadczeń.

⁽³⁶⁾ Sprawozdanie Aguirre Newman, przedstawione przez Real Madryt, s. 113–117.

⁽³⁷⁾ Sprawozdanie Aguirre Newman, przedstawione przez Real Madryt, s. 106–112.

- (76) Ponadto Real Madryt argumentował, że mógł dochodzić odszkodowania za wszelkie szkody wynikające z naruszenia umowy przez Radę Miasta Madryt. Na podstawie art. 1124 hiszpańskiego kodeksu cywilnego i utrwalonego orzecznictwa odstąpienie i odszkodowanie umowne są wzajemnie zgodnymi środkami naprawczymi. Celem takiego odszkodowania jest postawienie wierzyciela w sytuacji, w jakiej znajdowałby się w przypadku, gdyby dłużnik wywiązał się ze swoich zobowiązań umownych.
- (77) Real Madryt twierdził, że gdyby założyć nieważność umowy wykonawczej z 1998 r., skutkiem prawnym nieważności umowy byłyby, zgodnie z art. 1303 kodeksu cywilnego, zwrot wzajemnych świadczeń stron wykonanych na podstawie nieważnej umowy. Art. 1307 kodeksu cywilnego stanowi, że w przypadku niemożności zwrotu rzeczy ze względu na jej utratę należy ją zastąpić jej wartością w chwili utraty powiększoną o odsetki. Sprzedaż na rzecz osoby trzeciej dokonana w dobrej wierze jest równoznaczna utracie⁽³⁸⁾. Takie podejście doprowadziłoby do następujących płatności między Radą Miasta Madryt a Realem Madryt:
- Rada Miasta Madryt byłaby zobowiązana do przekazania Realowi Madryt wpływów z przeprowadzonej w 2003 r. sprzedaży 15 000 m² na terenie Ciudad Deportiva w kwocie około 53 000 000 EUR, powiększonej o odsetki naliczane począwszy od tej daty;
 - z kolei obowiązek Realu Madryt dotyczący przekazania Radzie Miasta Madryt wpływów ze sprzedaży w 1999 r. działek 33 i 34 opiewałby na kwotę około 12 900 000 EUR, powiększoną o odsetki;
 - w rezultacie efekt netto takiego zwrotu w 2011 r., bez uwzględnienia odsetek, miałyby postać zobowiązania Rady Miasta Madryt do zapłaty Realowi Madryt kwoty 40 100 000 EUR. Kwota ta przekraczałaby o 17 407 000 EUR odszkodowanie wypłacone Realowi Madryt na podstawie porozumienia ugodowego z 2011 r. i byłaby o 7 000 000 EUR wyższa niż kwota, którą Rada Miasta Madryt musiałaby zwrócić Realowi Madryt, gdyby umowa wykonawcza z 1998 r. została wypowiedziana w wyniku naruszenia umowy przez Radę Miasta Madryt.

5.3. Uwagi dotyczące wartości działek

- (78) Wartości działek w 1998 r. zostały ustalone przez doświadczonych biegłych urzędników Gerencia Municipal de Urbanismo Rady Miasta Madryt, z zastosowaniem metody wyceny określonej prawem hiszpańskim. Zgodnie ze wspomnianymi wycenami działki, które miały być przekazane Realowi Madryt, miały tę samą łączną wartość, co 15 000 m², które miały być przekazane Radzie Miasta Madryt.

Tabela 1

Wyceny w umowie wykonawczej z 1998 r.

Rada Miasta Madryt		Real Madryt	
Działki do przekazania Realowi Madryt	Wartość	Działki do przekazania Radzie Miasta Madryt	Wartość
Działka B-32	595 194 EUR	15 000 m ² w Ciudad Deportiva	13 522 772 EUR
Działki B-33 i B-34	12 927 578 EUR		
Ogółem	13 522 772 EUR	Ogółem	13 522 772 EUR

- (79) Jak z tego wynika, wyceny wykorzystane przez Radę Miasta Madryt w 1998 r. jako podstawa przekazania działek B-32, 33 i 34 nie wskazywały, że Real Madryt otrzyma nadmierne odszkodowanie.

⁽³⁸⁾ Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 6 czerwca 1997 r., odwołanie nr 1610/1993 („por su enajenación a terceros de buena fe la cosa vendida se hizo irrevindicable, no la sentencia que así lo declara habida cuenta que esta sentencia es declarativa, no constitutiva, y se limita a constatar una situación jurídica preexistente; de ahí que la obligación de restitución surja en el momento en que los vendedores enajenaron, careciendo de poder dispositivo sobre ellas”).

- (80) Metoda wyceny zastosowana do określenia wartości działek będących przedmiotem umowy wykonawczej z 1998 r. była używana przez organy publiczne w całej Hiszpanii do obiektywnego ustalania wartości gruntów ⁽³⁹⁾. Urzędnicy sporządzający sprawozdania z wyceny są ekspertami w tej dziedzinie, a także są osobiście zobowiązani do postępowania zgodnie z właściwymi przepisami i procedurami oraz do przestrzegania zasad obiektywizmu, neutralności i bezstronności. Przygotowane przez nich wyceny uznaje się za rzetelne i precyzyjne, także podczas postępowań prawnych przed sądami hiszpańskimi. Celowa korekta wyceny (w górę lub w dół) z korzyścią dla strony prywatnej, dokonana kosztem administracji publicznej, byłaby sprzeczna z prawem hiszpańskim.
- (81) Z tych powodów Real Madryt uznał, że wyceny sporządzone w 1998 r. do celów umowy wykonawczej z 1998 r. zostały przygotowane przez niezależnych ekspertów w rozumieniu komunikatu Komisji w sprawie elementów pomocy państwa w sprzedaży gruntów i budynków przez władze publiczne ⁽⁴⁰⁾.
- (82) W sprawozdaniu Aguirre Newman oszacowano wartość rynkową z 1998 r. działki B-32 i 15 000 m² w Ciudad Deportiva. Wyniki przedstawione w sprawozdaniu Aguirre Newman są zasadniczo zgodne z wycenami uzgodnionymi przez służby Rady Miasta Madryt przed podpisaniem umowy wykonawczej z 1998 r. Wyniki te wspierają pogląd, że w 1998 r. Real Madryt nie otrzymał nadmiernego odszkodowania. Ze sprawozdania wynika bowiem, że w umowie wykonawczej z 1998 r. nie doszacowano wartości 15 000 m² w Ciudad Deportiva z 1998 r. oraz przeszacowano wartość działki B-32, a także działek 33 i 34.

Tabela 2

Wyceny w umowie wykonawczej z 1998 r. w porównaniu z wycenami w sprawozdaniu aguirre newman

Rada Miasta Madryt				Real Madryt			
Działki do przekazania Realowi Madryt	Wartość (Aguirre Newman)	Wartość (umowa z 1998 r.)	Różnica (Δ%)	Działki do przekazania Radzie Miasta Madryt	Wartość (Aguirre Newman)	Wartość (umowa z 1998 r.)	Różnica (Δ%)
Działka B-32	574 000 EUR	595 194 EUR	+ 3,69 %	15 000 m ² w Ciudad Deportiva	13 850 000 EUR	13 522 772 EUR	- 2,04 %
Działki B-33 i B-34	12 869 000 EUR	12 927 578 EUR	+ 0,46 %				
Ogółem	13 443 000 EUR	13 522 772 EUR	+ 0,59 %	Ogółem	13 850 000 EUR	13 522 772 EUR	- 2,04 %

⁽³⁹⁾ Dekret królewski 1020/1993 zawierający normy techniczne z zakresu wyceny katastralnej oraz tabelę norm z zakresu wartości gruntów i budynków („Real Decreto 1020/1993 por el que se aprueban las Normas Técnicas de Valoración y el Cuadro Marco de Valores del Suelo y de las construcciones para determinar el valor catastral de los bienes inmuebles de naturaleza urbana”). Art. 114. ust.1 ustawy 33/2003 o aktywach administracji publicznej („Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas”) stanowi, że wycena gruntów publicznych, dokonywana do celów wspomnianej ustawy, może być przeprowadzana przez (i) personel techniczny organu publicznego zarządzającego aktywami lub prawami, które mają zostać przeniesione, bądź organu publicznego zainteresowanego nabyciem/najmem takich aktywów; (ii) personel techniczny Ministerstwa Finansów i Administracji Publicznej; (iii) firmy zajmujące się wyceną, wpisane do rejestru spółek dokonujących wyceny prowadzonego przez Bank Hiszpanii („Registro de Sociedades de Tasación del Banco de España”) oraz inne należycie upoważnione firmy tego typu.

⁽⁴⁰⁾ Dz.U. C 209 z 10.7.1997, s. 3.

- (83) Powyższe wyniki pokazują, że Rada Miasta Madryt, zawierając umowę o zamianie gruntów z 1996 r. i umowę wykonawczą z 1998 r., działała jak podmiot prywatny. Rada Miasta Madryt nie przekazała Realowi Madryt żadnych korzyści. Późniejsza sprzedaż przez Radę Miasta Madryt działek na terenie Ciudad Deportiva za kwotę 53 000 000 EUR potwierdza, że Real Madryt nie otrzymał nadmiernego odszkodowania przy zamianie działki na terenie Ciudad Deportiva z Radą Miasta Madryt. Ponadto sprzedaż działek położonych na terenie Julián Camarillo Sur przez Real Madryt stronom trzecim w 1999 r. za cenę, która była niemal identyczna z wartością wskazaną dla tych działek w umowie wykonawczej z 1998 r., potwierdza dokładność wycen przedstawionych przez Radę Miasta Madryt.
- (84) W odniesieniu do wartości działki B-32 w 2011 r. Real Madryt uważał, że wycena sporządzona przez służby techniczne Wydziału Rozwoju Obszarów Miejskich Rady Miasta Madryt również stanowi niezależną wycenę. Wycena sporządzona przez Aguirre Newman w imieniu Realu Madryt z zastosowaniem ugruntowanych międzynarodowych zasad wyceny wykazała, że wartość rynkowa działki B-32 w 2011 r. wynosiła 22 690 000 EUR, a zatem była prawie dokładnie taka sama jak wartość wskazana przez Radę Miasta Madryt do celów porozumienia ugodowego z 2011 r.
- (85) Real Madryt zlecił również przedsiębiorstwu TINSA oszacowanie wartości działki B-32 w 2011 r. przy użyciu metody TINSA zastosowanej do obliczenia wartości trzech pozostałych działek, tj. dynamicznej metody pozostałościowej, do celów sprawozdania zamówionego przez Komisję. Na podstawie tej wyceny wartość rynkowa działki B-32 w 2011 r. wynosiła 23 000 000 EUR. Wycena sporządzona przez przedsiębiorstwo TINSA opiera się na następujących szczegółowych założeniach. Po pierwsze, działkę B-32 zaklasyfikowano jako przeznaczoną do celów ogólnosportowych, a po drugie, jej wartość obliczono przy założeniu, że jest to grunt, co do którego nie istnieją ograniczenia pod względem możliwości jego przekazania.
- (86) Ponadto Real Madryt zwraca uwagę na fakt, że wartość przypisana działce B-32 w katastrze nieruchomości („Catastro Inmobiliario”) w 2011 r. wynosiła 25 776 296 EUR. Kataster nieruchomości to jednostka państwowa działająca przy hiszpańskim Ministerstwie Finansów, która jest niezależna od Rady Miasta Madryt oraz wszelkich innych organów w Madrycie. Zgodnie z prawem hiszpańskim wartość katastralna nie może przekraczać wartości rynkowej danych gruntów i opiera się m.in. na informacjach dotyczących rzeczywistych transakcji rynkowych. W związku z tym wartość rynkowa działki B-32 w 2011 r. nie powinna być niższa niż 25 776 296 EUR.
- (87) W odniesieniu do wzrostu wartości od 1998 r. Real Madryt wyjaśnia, że w 1998 r. działka B-32 stanowiła bezproduktywny obszar zlokalizowany w niezagospodarowanej okolicy. Choć Rada Miasta Madryt zatwierdziła w 1997 r. plan zagospodarowania przestrzennego, zatwierdzenie to nie stanowiło gwarancji rzeczywistego zagospodarowania gruntów, które wymagało znacznych inwestycji ze strony prywatnych inwestorów gotowych podjąć ryzyko. Pierwsze pozwolenia na budowę na terenie Las Tablas, gdzie znajduje się działka B-32, wydano dopiero w 2001 r. Od tego momentu rozpoczęła się intensywna działalność budowlana i stało się jasne, że zagospodarowanie Las Tablas będzie prawdopodobnie sukcesem. Po przeniesieniu do Las Tablas swojej globalnej centrali przez firmę Telefónica w jej ślady poszły inne duże przedsiębiorstwa. W 2011 r. obszar ten był w pełni zagospodarowany i był bardzo popularną lokalizacją mieszkalną i komercyjną. Ta radykalna przemiana Las Tablas we w pełni zagospodarowany i zabudowany obszar, otoczony drogami apartamentowcami i siedzibami międzynarodowych korporacji, miała duży wpływ na wartość działki B-32 w 2011 r.
- (88) Konsultant Aguirre Newman obliczył w imieniu Realu Madryt wartość trzech pozostałych działek w 2011 r. na kwotę 12 385 000 EUR.
- (89) Ponadto Real Madryt zaakceptował wycenę trzech pozostałych działek przeprowadzoną przez służby Rady Miasta Madryt i wyraził na nią zgodę w porozumieniu ugodowym z 2011 r.
- (90) Jeżeli chodzi o studium przygotowane dla Komisji przez TINSA na potrzeby wyceny trzech pozostałych działek, które miały zostać przekazane Realowi Madryt zamiast działki B-32, jak uzgodniono w porozumieniu ugodowym z 2011 r. (zob. motyw 31), Real Madryt uznał, że wycena przeprowadzona przez TINSA była obciążona błędami, które miały znaczący wpływ na jej wyniki. Jednym z tych błędów było przeprowadzenie wyceny przez TINSA na podstawie cen ofertowych zamiast cen zamknięcia rzeczywistych transakcji nabycia. Przedsiębiorstwo TINSA mogło skorzystać z narzędzia oferowanego od 2017 r. przez hiszpańskie rejestry nieruchomości, które dostarczają danych dotyczących rzeczywistych transakcji, a tym samym cen zamknięcia. Wykorzystanie tego narzędzia mogłoby mieć kluczowe znaczenie przy szacowaniu wartości rynkowej. W przeciwnym razie ocena mogłaby prowadzić do odchyień w wynikach. Ponadto zastosowanie przez TINSA porównywalnych wartości odniesienia i niektórych współczynników ważenia nie byłoby prawidłowe.

5.4. Uwagi dotyczące gruntów wokół stadionu Bernabéu

- (91) Real Madryt wyjaśnia, że w odniesieniu do zmiany PGOU dotyczącej terenu wokół stadionu Bernabeu i dzielnicy Carabanchel, zatwierdzonej w umowie o zagospodarowaniu przestrzennym z 2011 r., przewidywana zmiana w planie zagospodarowania przestrzennego dotyczyła zwiększenia obszaru przeznaczonego pod zabudowę (*edificabilidad*), co miało umożliwić rozbudowę i zadaszenie stadionu. Prawo hiszpańskie stanowi, że w celu zrekompensowania tych zmian właściciel powinien przekazać organowi publicznemu 10 % wartości terenu, o jaki powiększono obszar przeznaczony pod zabudowę (*aprovechamiento*). W tym przypadku takie przekazanie Radzie Miasta Madryt miało obejmować działki w Mercedes Arteaga/Jacinto Verdaguer, których klasyfikację zmieniono by z „mieszkalnych” („residencial”) na „tereny zielone” i „obiekty publiczne” („equipamiento público”).
- (92) Wyrokiem nr 77/2015 Wyższego Trybunału Sprawiedliwości Madrytu z dnia 2 lutego 2015 r. stwierdzono jednak nieważność tej zmiany PGOU z 2011 r. Wyrok ten stał się prawomocny i uniemożliwia wykonanie umowy o zagospodarowaniu przestrzennym z 2011 r. Real Madryt podkreśla, że wspomniana umowa nie ma żadnego związku z porozumieniem ugodowym z 2011 r. Dotychczas nie doszło do przekazania żadnych gruntów między Radą Miasta Madryt a Realem Madryt na mocy umowy o zagospodarowaniu przestrzennym z 2011 r. Odnośne plany stron zostały bowiem anulowane.

6. UWAGI PRZEKAZANE PRZEZ INNE ZAINTERESOWANE STRONY

- (93) Po publikacji decyzji o wszczęciu postępowania Komisja otrzymała uwagi od stowarzyszeń Ecologistas en Acción i Asociación para la Defensa del Estado de Derecho, a także od obywateli, którzy poinformowali Komisję o przedmiotowej transakcji dotyczącej nieruchomości.
- (94) Stowarzyszenie Ecologistas en Acción twierdziło, że nawet w 1998 r. działek zaklasyfikowanych jako przeznaczone do świadczenia usług publicznych, np. na cele ogólnosportowe, nie można było przekazywać stronom prywatnym. Zakaz ten dotyczył również gruntów, które nie zostały jeszcze nabyte przez gminę, lecz które były uwzględnione w planach zagospodarowania przestrzennego z taką klasyfikacją. Stwierdzenie to jest własną interpretacją hiszpańskiego prawa dotyczącego miejskiego planowania przestrzennego dokonaną przez Ecologistas en acción.
- (95) Podobnie jak Real Madryt, Ecologistas en acción zwraca uwagę Komisji na wyrok nr 77/2015 wydany przez Wyższy Trybunał Sprawiedliwości Madrytu w dniu 2 lutego 2015 r., w którym stwierdzono nieważność PGOU w odniesieniu do gruntów wokół stadionu Bernabéu. Wyższy Trybunał Sprawiedliwości Madrytu stwierdził, że nie było interesu ogólnego uzasadniającego zmiany w planie zagospodarowania przestrzennego dotyczące gruntów wokół stadionu, o których mowa w pkt 18 decyzji o wszczęciu postępowania. Trybunał uznał, że transakcja między Realem Madryt a Radą Miasta Madryt nie wynikała ze względów ogólnego interesu publicznego gminy, lecz była podyktowana jedynie potrzebami Realu Madryt związanymi z jego projektem modernizacji stadionu.
- (96) Wyższy Trybunał Sprawiedliwości Madrytu podkreślił, że decyzje odpowiedzialnych organów dotyczące zagospodarowania przestrzennego muszą obiektywnie służyć interesowi ogólnemu, nie zaś interesom jednego lub większej liczby właścicieli gruntów czy nawet interesom samej gminy.
- (97) Pozostałe zainteresowane strony nie podniosły żadnych dodatkowych okoliczności faktycznych ani prawnych.

7. OCENA ŚRODKA

7.1. Wstępne uwagi dotyczące umowy o zagospodarowaniu przestrzennym z 2011 r.

- (98) Zgodnie z informacjami przekazanymi przez władze hiszpańskie i Real Madryt wyrokiem nr 77/2015 Wyższego Trybunału Sprawiedliwości Madrytu z dnia 2 lutego 2015 r. unieważniono zmianę PGOU dotyczącą gruntów otaczających należący do Realu Madryt stadion Bernabéu. W wyniku wspomnianego wyroku umowa o zagospodarowaniu przestrzennym z 2011 r. nie będzie już realizowana, a zatem jej ocena dokonana przez Komisję stała się bezprzedmiotowa.
- (99) W niniejszej decyzji analizuje się zatem jedynie porozumienie ugodowe z 2011 r.

7.2. Istnienie pomocy

- (100) Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE „[z] zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi”.
- (101) Aby dany środek uznać za pomoc w rozumieniu powyższego postanowienia, muszą zatem być spełnione łącznie następujące warunki: (i) środek można przypisać państwu i musi on być finansowany z zasobów państwowych; (ii) musi on przynosić korzyść beneficjentowi środka; (iii) korzyść ta musi być selektywna oraz (iv) środek musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem i wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

7.2.1. Przedsiębiorstwo

- (102) Aby zastosowanie miały zasady pomocy państwa, odbiorca domniemanej pomocy musi być przedsiębiorstwem w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE. Zgodnie z orzecznictwem przedsiębiorstwem może być każda jednostka prowadząca działalność gospodarczą niezależnie od jej formy prawnej i sposobu finansowania⁽⁴¹⁾. Działalność sportowa podlega prawu konkurencji Unii Europejskiej w zakresie, w jakim stanowi działalność gospodarczą⁽⁴²⁾. W przedmiotowej sprawie Real Madryt prowadzi zawodowy klub sportowy, dla którego generuje dochody ze sprzedaży biletów, działań marketingowych, praw do transmisji, merchandisingu, sponsoringu itp. (zob. motyw 14). W związku z tym Real Madryt należy uznać za przedsiębiorstwo w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE.

7.2.2. Możliwość przypisania środka państwu i finansowanie z zasobów państwowych

- (103) Aby środki mogły zostać zakwalifikowane jako pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, musi po pierwsze istnieć możliwość przypisania ich państwu, a po drugie muszą one obejmować zasoby państwowe. Drugi z warunków oznacza, że pomoc musi zostać udzielona bezpośrednio przez państwo lub przez publiczny lub prywatny organ wyznaczony lub ustanowiony przez państwo⁽⁴³⁾.
- (104) Porozumienie ugodowe z 2011 r. zostało zawarte przez Radę Miasta Madryt, która jest organem publicznym w Hiszpanii (zob. motyw 29). W drodze tego porozumienia Rada Miasta Madryt zapewniła Realowi Madryt odszkodowanie z tytułu niewywiązania się przez nią z zobowiązania umownego do przekazania działki B-32 poprzez przekazanie trzech pozostałych działek. W związku z tym porozumienie ugodowe z 2011 r. można przypisać Radzie Miasta Madryt, a jego skutkiem jest przekazanie Realowi Madryt zasobów państwowych w postaci działek będących własnością Rady Miasta Madryt.

7.2.3. Środek musi zakłócać konkurencję lub grozić jej zakłóceniem oraz wpływać na wymianę handlową między państwami członkowskimi

- (105) Każda pomoc udzielona Realowi Madryt może wpływać na handel między państwami członkowskimi, gdyż Real Madryt pozyskuje dochody ze sprzedaży biletów, działań marketingowych, merchandisingu, praw do transmisji i sponsoringu nie tylko w Hiszpanii, lecz także ze źródeł znajdujących się w całej Unii Europejskiej. Ponadto konkuruje ekonomicznie z zawodowymi klubami piłkarskimi w Hiszpanii i w całej Unii o wspomniane dochody (zob. motyw 14), a także o piłkarzy, a zatem wszelka udzielona mu pomoc może wpływać na handel wewnątrzunijny i zakłócać konkurencję, gdyż dzięki takiej pomocy Real Madryt może zostać wzmocniony finansowo na rynku zawodowej piłki nożnej⁽⁴⁴⁾. W świetle powyższego w niniejszej sprawie spełniona jest również czwarta przesłanka stwierdzenia pomocy państwa.

⁽⁴¹⁾ Wyrok Trybunału z dnia 12 września 2000 r., sprawy połączone od C-180/98 do C-184/98, Pavel Pavlov i in./Stichting Pensioenfonds Medische Specialisten, EU:C:2000:428.

⁽⁴²⁾ Wyrok Trybunału z dnia 21 grudnia 2023 r., sprawa C-124/21 P, International Skating Union, EU:C:2023:1012, pkt 91 i nast., wyrok Trybunału z dnia 15 grudnia 1995 r., sprawa C-415/93, Bosman, EU:C:1995:463, pkt 73, wyrok Trybunału z dnia 18 lipca 2006 r., sprawa C-519/04 P, Meca-Medina i Majcen/Komisja, EU:C:2006:492, pkt 22 oraz wyrok Trybunału z dnia 16 marca 2010 r., sprawa C-325/08, Olympique Lyonnais, EU:C:2010:143, pkt 23.

⁽⁴³⁾ Wyrok Trybunału z dnia 22 marca 1977 r., sprawa 78/76, Steinike & Weinlig / Niemcy, EU:C:1977:52, pkt 21; wyrok Trybunału z dnia 13 marca 2001 r., sprawa C-379/98, PreussenElektra, EU:C:2001:160, pkt 58; wyrok Trybunału z dnia 15 maja 2019 r., sprawa C-706/17, Achema, EU:C:2019:407, pkt 47 i nast.

⁽⁴⁴⁾ Wyrok Trybunału z dnia 3 marca 2005 r., sprawa C-172/03 Wolfgang Heiser / Finanzamt Innsbruck, EU:C:2005:130, pkt 55, wyrok Trybunału z dnia 9 czerwca 2011 r., sprawy połączone C-71/09 P, C-73/09 P i C76/09 P, Comitato „Venezia vuole vivere” i in. / Komisja, EU:C:2011:368, pkt 136. Zob. także wyrok Trybunału z dnia 19 września 2000 r., sprawa C-156/98, Niemcy / Komisja, EU:C:2000:467, pkt 30 i przywołane tam orzecznictwo.

7.2.4. Selektywność

- (106) Porozumienie ugodowe z 2011 r. jest selektywne, gdyż zostało zawarte przez Radę Miasta Madryt tylko z Realem Madryt.

7.2.5. Korzyść gospodarcza

- (107) Korzyść do celów art. 107 ust. 1 TFUE oznacza każdą korzyść gospodarczą, której dane przedsiębiorstwo nie uzyskałoby w normalnych warunkach rynkowych, tj. bez interwencji państwa⁽⁴⁵⁾.
- (108) Zgodnie z orzecznictwem transakcje gospodarcze przeprowadzane przez organ publiczny lub przedsiębiorstwo publiczne nie przynoszą korzyści ich kontrahentowi, a zatem nie stanowią pomocy, jeżeli są przeprowadzane zgodnie z normalnymi warunkami rynkowymi⁽⁴⁶⁾. W celu ustalenia, czy konkretna transakcja została przeprowadzona przez organ publiczny zgodnie z normalnymi warunkami rynkowymi, należy porównać postępowanie takiego organu publicznego z postępowaniem prywatnego inwestora znajdującego się w podobnej sytuacji, działającego w normalnych warunkach rynkowych. W przypadku gdyby prywatny inwestor zawarł taką transakcję na podobnych warunkach, w odniesieniu do danej transakcji można wykluczyć obecność korzyści⁽⁴⁷⁾.

7.2.5.1. Możliwość zastosowania zasady prywatnego inwestora

- (109) W pkt 51 wyroku z 2019 r. Sąd stwierdził, że „zastosowanie kryterium inwestora prywatnego wiąże się z jednoznacznym faktem sporządzenia na podstawie obiektywnych i weryfikowalnych elementów oszacowania porównywalnego z tym, do którego podmiot gospodarczy miałby dostęp w chwili podejmowania rozpatrywanego działania czy też przed jego podjęciem”⁽⁴⁸⁾.
- (110) W wyroku z 2019 r. Sąd potwierdził również, że „Królestwo Hiszpanii mogło powołać się na jakąkolwiek analizę prawną, którą gmina Madryt poleciłaby sporządzić na określonych w pkt 51 warunkach”⁽⁴⁹⁾. Sąd wyjaśnił również, że taka analiza prawna „nie musi być koniecznie ekspertyzą zewnętrzną”⁽⁵⁰⁾.
- (111) Postępowanie wyjaśniające Komisji wykazało, że Rada Miasta Madryt zebrała i rozpatrzyła następujące dowody przed podpisaniem porozumienia ugodowego z 2011 r.
- (112) Trzy sprawozdania Rady Miasta Madryt zostały przygotowane przez ekspertów służb urbanistycznych, prawnych i finansowych Rady Miasta Madryt oraz podpisane przed podpisaniem tego porozumienia (zob. motywy 27 i 28). Przygotowując te trzy sprawozdania, eksperci uwzględnili umowę zamiany z 1996 r., umowę wykonawczą z 1998 r., wycenę trzech pozostałych działek dokonaną przez służby techniczne Rady Miasta Madryt w dniu 27 lipca 2011 r. oraz wnioski Realu Madryt z dnia 28 stycznia 2011 r. o przeniesienie własności działki B-32 (zob. motyw 26). Na podstawie oceny tych dowodów eksperci doradzili władzom lokalnym podpisanie porozumienia ugodowego z 2011 r., jeszcze zanim to podpisanie nastąpiło. Porady prawne, urbanistyczne i finansowe zawarte w trzech sprawozdaniach Rady Miasta Madryt przytoczono w uzasadnieniu porozumienia ugodowego z 2011 r.
- (113) Ponadto władze hiszpańskie przedstawiły również Komisji szczegółowe uwagi przygotowane przez Radę Miasta Madryt. Komisja zauważa, że uwagi te obejmują szczegółową analizę prawną przeprowadzoną przez Radę Miasta Madryt nie tylko na podstawie jej interpretacji odpowiednich hiszpańskich i regionalnych przepisów prawa dotyczących miejskiego planowania przestrzennego i prawa cywilnego, lecz również na podstawie praktyki Rady Miasta Madryt, a także orzecznictwa i doktryny mających zastosowanie w niniejszej sprawie (zob. sekcje 4.1 i 4.2).

⁽⁴⁵⁾ Wyrok Trybunału z dnia 29 kwietnia 1999 r., sprawa C-342/96, Hiszpania / Komisja, EU:C:1999:210, pkt 41.

⁽⁴⁶⁾ Wyrok Trybunału z dnia 11 lipca 1996 r., sprawa C-39/94, SFEI i in., EU:C:1996:285, pkt 60 i 61.

⁽⁴⁷⁾ Wyrok Trybunału z dnia 24 stycznia 2013 r., sprawa C-73/11 P, Frucona Košice / Komisja, EU:C:2013:32, pkt 71 i przywołane tam orzecznictwo.

⁽⁴⁸⁾ Wyrok Sądu z dnia 22 maja 2019 r., sprawa T-791/16, Real Madrid Club de Fútbol / Komisja Europejska, EU:T:2019:346, pkt 51.

⁽⁴⁹⁾ Wyrok Sądu z dnia 22 maja 2019 r., sprawa T-791/16, Real Madrid Club de Fútbol / Komisja Europejska, EU:T:2019:346, pkt 52.

⁽⁵⁰⁾ Wyrok Sądu z dnia 22 maja 2019 r., sprawa T-791/16, Real Madrid Club de Fútbol / Komisja Europejska, EU:T:2019:346, pkt 50.

- (114) Na podstawie dowodów opisanych powyżej w motywach 113 i 113 Rada Miasta Madryt przeprowadziła analizę prawną (a także urbanistyczną i finansową), która potwierdziła, że należy podpisać porozumienie ugodowe z 2011 r.
- (115) Po pierwsze, w trzech sprawozdaniach Rady Miasta Madryt eksperci gminni doradzili Radzie Miasta Madryt podpisanie porozumienia ugodowego z 2011 r. z następujących powodów:
- po zatwierdzeniu przez *Gerencia Municipal de Urbanismo* w dniu 4 czerwca 1998 r. umowa wykonawcza z 1998 r. stała się prawnie skuteczną umową;
 - choć Real Madryt wypełnił swoje zobowiązanie umowne i przekazał Radzie Miasta Madryt 15 000 m² na terenie Ciudad Deportiva, Rada Miasta Madryt nie przekazała Realowi Madryt działki B-32;
 - przeniesienie własności działki B-32 na Real Madryt było prawnie niemożliwe;
 - w 2011 r. Rada Miasta Madryt naruszyła zatem umowę wykonawczą z 1998 r. Wskutek tego naruszenia umowy wykonawczej z 1998 r. Real Madryt nabył prawo do otrzymania odszkodowania.
- (116) Po drugie, jak opisano w sekcjach 4.1 i 4.2, władze hiszpańskie przedstawiły Komisji szczegółową analizę prawną potwierdzającą następujące wnioski:
- działka B-32, uznana w 1998 r. przez Radę Miasta Madryt i Real Madryt za działkę możliwą do przekazania, stała się niemożliwa do przekazania podmiotom prywatnym ze względu na zmianę mających zastosowanie regionalnych przepisów dotyczących miejskiego planowania przestrzennego w 2001 r., która nałożyła obowiązek zachowania publicznej własności tej działki. Możliwość zmiany klasyfikacji działki B-32 jako przeznaczonej na cele sportowe, jak proponowały niektóre zainteresowane strony, została odrzucona. Na podstawie orzecznictwa Rada Miasta Madryt uznała, że taka zmiana musi w każdym przypadku służyć interesowi ogólnemu i nie może zostać przyjęta wyłącznie w celu umożliwienia przekazania działki podmiotowi prywatnemu (zob. sekcja 4.1);
 - Rada Miasta Madryt nie przekazała Realowi Madryt działki B-32. W rezultacie Rada Miasta Madryt ponosiła odpowiedzialność za naruszenie umowy wykonawczej z 1998 r., która była skuteczną umową. W takiej sytuacji Real Madryt mógł zażądać od Rady Miasta Madryt równowartości działki, która nie została mu przekazana, i wystąpił z takim wnioskiem. Real Madryt mógł ewentualnie wypowiedzieć umowę wykonawczą z 1998 r. i zwrócić się do stron o zwrot zamienionych działek. Biorąc pod uwagę, że działki zamienione przez Radę Miasta Madryt i Real Madryt zostały już sprzedane osobom trzecim, zwrot tych działek stał się niemożliwy. W takim przypadku, zgodnie z prawem hiszpańskim, strony powinny były zwrócić sobie nawzajem wartość działek w momencie ich sprzedaży (zob. sekcje 4.2 i 5.2).
- (117) Ta analiza prawna umożliwiła Radzie Miasta Madryt rozważenie, w ramach procesu decyzyjnego, różnych prawnie dostępnych możliwości i ich skutków gospodarczych. W porozumieniu ugodowym z 2011 r. strony uzgodniły rozstrzygnięcie sporu poprzez przekazanie Realowi Madryt trzech pozostałych działek. Komisja zauważa, że – jak stwierdziły Rada Miasta Madryt i Real Madryt – ugoda ta pozwoliła uniknąć rozwiązania, tj. odstąpienia od umowy, które byłoby znacznie bardziej uciążliwe dla Rady Miasta Madryt (zob. motyw 51).
- (118) W związku z powyższym Komisja nie kwestionuje możliwości zastosowania zasady prywatnego inwestora do Rady Miasta Madryt przy podpisywaniu porozumienia ugodowego z 2011 r. W tym względzie Komisja wskazała również na następujące kwestie.
- Porozumienie ugodowe z 2011 r. jest umową prawa prywatnego. Konsekwencje naruszenia takiej umowy podlegają hiszpańskiemu prawu cywilnemu, a nie prawu publicznemu (zob. sekcja 4.2).
 - Zarówno trzy sprawozdania Rady Miasta Madryt, jak i uwagi przedstawione przez władze hiszpańskie w 2012 i 2014 r. odzwierciedlają tę samą opinię prawną, opartą m.in. na wykładni tych samych przepisów prawnych.
 - W uwagach przedstawionych w okresie od lutego 2012 r. do 2025 r. władze hiszpańskie wskazują na swoją opinię prawną przed podpisaniem porozumienia ugodowego z 2011 r., w szczególności na swoją analizę prawną odnoszącą się do braku możliwości przekazania działki B-32 Realowi Madryt i jej odpowiedzialności za takie nieprzekazanie, co zostało uznane za naruszenie umowy zarówno przez Radę Miasta Madryt, jak i Real Madryt (zob. motywy 42–45).

- Trzy sprawozdania Rady Miasta Madryt, w połączeniu z uwagami władz hiszpańskich przedłożonymi w latach 2012–2025, zawierają szczegółową interpretację hiszpańskiego prawa dotyczącego miejskiego planowania przestrzennego i prawa cywilnego mającego zastosowanie przed podpisaniem porozumienia ugodowego z 2011 r. lub w momencie jego podpisania, a nie po tej dacie. Ponadto wspomniane trzy sprawozdania i uwagi zostały przygotowane przez te same służby Rady Miasta Madryt, które są ekspertami w dziedzinie prawa, miejskiego planowania przestrzennego i finansów.
 - W swoich uwagach Real Madryt podnosi, że działka B-32 była możliwa do przekazania w 1998 r., że Rada Miasta Madryt ponosiła odpowiedzialność za nieprzekazanie działki, co stanowiło naruszenie umowy, oraz że Real Madryt był uprawniony do żądania odszkodowania z tytułu naruszenia umowy. Takie odszkodowanie powinno było postawić Real Madryt w sytuacji, w jakiej znalazłby się, gdyby Rada Miasta Madrytu wywiązała się ze swojego zobowiązania umownego i przeniosła pełne prawo własności działki B-32 na Real Madryt.
- (119) Komisja nie dysponuje żadnymi dowodami na to, że opisana powyżej analiza prawna przeprowadzona przez władze hiszpańskie lub źródła, z których władze hiszpańskie korzystały przy przeprowadzaniu takiej analizy, były błędne.
- (120) W uwagach przedstawionych przez zainteresowane strony nie przedstawiono faktów ani nie uzasadniono twierdzeń, które wykazałyby, że analiza przeprowadzona przez władze hiszpańskie była błędna. Uwagi te nie zmieniają zatem tego wniosku (zob. motywy 94–97).
- (121) Komisja uważa zatem, że uwagi przedstawione przez władze hiszpańskie wkrótce po podpisaniu porozumienia ugodowego z 2011 r., opisane w sekcjach 4.1 i 4.2, odzwierciedlają analizę prawną przeprowadzoną przed podpisaniem porozumienia ugodowego z 2011 r. Znalazłoby to potwierdzenie w trzech sprawozdaniach Rady Miasta Madryt.
- (122) W związku z powyższym Komisja stwierdza, że ocena przeprowadzona przez Radę Miasta Madryt opierała się na obiektywnych i możliwych do zweryfikowania dowodach. Dowody zebrane przed podpisaniem porozumienia ugodowego z 2011 r. lub w momencie jego podpisania wskazują, że Rada Miasta Madryt przeprowadziła ocenę porównywalną z tą, jaką przeprowadziłby podmiot prywatny.

7.2.5.2. Zastosowanie zasady prywatnego inwestora

- (123) W wyroku z 2019 r. Sąd przypomniał że „w celu ustalenia, czy sprzedaż działki osobie prywatnej przez władze publiczne stanowi pomoc państwa, Komisja winna zastosować kryterium inwestora prywatnego działającego w warunkach gospodarki rynkowej, aby sprawdzić, czy cena zapłacona przez domniemanego beneficjenta pomocy odpowiada cenie, jaką mógłby ustalić inwestor prywatny działający w normalnych warunkach konkurencji. Co do zasady posłużenie się tym kryterium wymaga dokonania przez Komisję złożonej oceny ekonomicznej”⁽⁵¹⁾.
- (124) Ponadto Sąd stwierdził, że „należy zatem dokonać oceny, czy, mając na uwadze zamiary, jakie miały pierwotnie strony umowy w przedmiocie wykonania z 1998 r., lecz również przepisy mające zastosowanie do działki B-32 w chwili zawarcia tej umowy oraz przy zawieraniu ugody z 2011 r., można, racjonalnie rzecz biorąc, sądzić, że działający w warunkach gospodarki rynkowej podmiot gospodarczy zgodziłby się na wzięcie na siebie całości rekompensaty z tytułu nieprzeniesienia omawianej działki, która została oszacowana na kwotę 22 690 000 EUR”⁽⁵²⁾.
- (125) Władze hiszpańskie potwierdziły, że do celów umowy wykonawczej z 1998 r. służby Rady Miasta Madryt oszacowały wartość działki B-32 na 595 194 EUR (motyw 18).

⁽⁵¹⁾ Wyrok Sądu z dnia 22 maja 2019 r., sprawa T-791/16, Real Madrid Club de Fútbol / Komisja Europejska, EU:T:2019:346, pkt 90.

⁽⁵²⁾ Wyrok Sądu z dnia 22 maja 2019 r., sprawa T-791/16, Real Madrid Club de Fútbol / Komisja Europejska, EU:T:2019:346, pkt 87.

- (126) Jak wskazano w motywie 56, w dniu 27 lipca 2011 r. (tj. przed podpisaniem porozumienia ugodowego) służby Rady Miasta Madryt obliczyły ówczesną wartość własności działki B-32 na 22 693 054,44 EUR. Według hiszpańskiego Ministerstwa Finansów wartość własności działki B-32 w 2011 r. szacowano na 25 776 296 EUR (motyw 57). Wycena dokonana przez konsultanta Aguirre Newman w imieniu Realu Madryt wykazała, że wartość rynkowa działki B-32 w 2011 r. wynosiła 22 690 000 EUR (motyw 84). Konsultant TINSA ustalił również wartość własności działki B-32 dla Realu Madryt na kwotę 23 000 000 EUR (motyw 85).
- (127) Według służb Rady Miasta Madryt wartość trzech pozostałych działek w 2011 r. wyniosła 19 972 348,96 EUR (motyw 31). W sprawozdaniu zleconym przez Komisję przedsiębiorstwo TINSA (zob. motyw 12) oszacowało wartość trzech pozostałych działek na 21 100 000 EUR. W imieniu Realu Madryt konsultant Aguirre Newman oszacował wartość trzech pozostałych działek w 2011 r. na 12 385 000 EUR (motyw 88).
- (128) Komisja uważa, że w przedmiotowym przypadku spełnione zostały warunki zastosowania zasady prywatnego inwestora, na podstawie następujących przesłanek.
- (129) Zgodnie z analizą prawną Rady Miasta Madryt, przeprowadzoną na podstawie obiektywnych i możliwych do zweryfikowania dowodów zebranych przed podpisaniem porozumienia ugodowego z 2011 r. lub w momencie jego podpisania (zob. motyw 122), Real Madryt był uprawniony do otrzymania odszkodowania z tytułu naruszenia umowy wykonawczej z 1998 r. Takie odszkodowanie powinno odpowiadać wartości prawa własności działki B-32 w 2011 r. (zob. motyw 52).
- (130) Ponadto Rada Miasta Madryt i Real Madryt twierdzą, że służby Rady Miasta Madryt odpowiedzialne za wycenę działek stanowili zawodowi eksperci zajmujący się wyceną, którzy są prawnie związani zasadami obiektywizmu i bezstronności. Oszacowali oni wartość działek będących własnością organów administracji publicznej, zgodnie z wymogami prawa, a ich wyceny uznaje się przed sądami krajowymi za precyzyjne (motywy 55 i 80). Na tej podstawie Real Madryt uznał, że wycena działki B-32 dokonana w 1998 i 2011 r. przez służby techniczne Rady Miasta Madryt stanowiła niezależne wyceny (motyw 81).
- (131) Ponadto konsultant Aguirre Newman, działający w imieniu Realu Madryt, oszacował wartość działki B-32 w 2011 r. na 22 690 000 EUR. Komisja zauważa, że chociaż metody zastosowane przez służby Rady Miasta Madryt i Aguirre Newman do oszacowania wartości działki B-32 były różne, wyniki ich wycen były niemal identyczne.
- (132) Komisja bierze również pod uwagę fakt, że według Rady Miasta Madryt i Realu Madryt publiczny kataster nieruchomości, będący jednostką działającą przy hiszpańskim Ministerstwie Finansów niezależną od Rady Miasta Madryt, oszacował wartość działki B-32 w 2011 r. na 25 776 296 EUR.
- (133) W odniesieniu do wzrostu wartości działki B-32 w latach 1998–2011 władze hiszpańskie wyjaśniły, że różnicę w wartości można wytłumaczyć odmienną sytuacją prawną i ekonomiczną działki na przestrzeni tych lat. W 1998 r. był sporządzony jedynie miejski plan zagospodarowania przestrzennego przedmiotowej działki. Możliwość zabudowy działki pojawiła się jednak dopiero po kilku latach (motyw 58). Real Madryt zgadza się z argumentacją Rady Miasta Madryt i wskazuje na te same przesłanki, dodając, że pierwsze pozwolenia na budowę na terenie Las Tablas zaczęto wydawać dopiero w 2001 r. (motyw 87).
- (134) Jeżeli chodzi o trzy pozostałe działki, Real Madryt zaakceptował wycenę tych działek przeprowadzoną przez służby Rady Miasta Madryt i wyraził na nią zgodę w porozumieniu ugodowym z 2011 r. (zob. motyw 89).
- (135) Komisja bierze również pod uwagę fakt, że służby Rady Miasta Madryt oszacowały wartości działki B-32 i trzech pozostałych działek w 2011 r. przed podpisaniem porozumienia ugodowego z 2011 r. Ponadto, jak wskazały władze hiszpańskie, wyceny te sporządzono z zastosowaniem tej samej metodyki, określonej w przepisach, i przeprowadzili je eksperci prawnie zobowiązani do przestrzegania zasad obiektywizmu i bezstronności (motyw 55).

- (136) Wartości działki B-32 i trzech pozostałych działek, oszacowane przez służby Rady Miasta Madryt, mieszczą się w zakresie wartości oszacowanych w poszczególnych wycenach przedstawionych Komisji przez Real Madryt oraz w wycenie trzech pozostałych działek przygotowanej przez TINSA w imieniu Komisji ⁽⁵³⁾.
- (137) W uwagach przedstawionych przez inne zainteresowane strony nie przedstawiono faktów ani nie uzasadniono twierdzeń, które wykazywałyby, że wyceny przeprowadzone przez służby Rady Miasta Madryt były błędne. Uwagi te nie zmieniają zatem powyższych rozważań.
- (138) W świetle powyższych rozważań Komisja stwierdza, że uzasadnione jest założenie, iż prywatny inwestor zgodziłby się wypłacić Realowi Madryt odszkodowanie z tytułu nieprzekazania działki B-32, którego kwotę oszacowano jako równowartość własności tej działki w 2011 r.
- (139) Komisja uważa również, że wartości, które należy porównać w celu obliczenia odszkodowania należnego Realowi Madryt na podstawie porozumienia ugodowego z 2011 r., powinny być wartościami oszacowanymi przez służby Rady Miasta Madryt do celów takiego porozumienia ⁽⁵⁴⁾, jak wskazano w tabeli 3 poniżej.

Tabela 3

Wartości działki b-32 i trzech pozostałych działek w 2011 r. wg rady miasta madryt

Działka	Wartość (w EUR)
Trzy pozostałe działki przekazane Realowi Madryt	19 972 348,96
Działka B-32	22 693 054,44

- (140) W porozumieniu ugodowym z 2011 r. Rada Miasta Madryt i Real Madryt uzgodniły również, że Real Madryt jest zobowiązany do zapłaty na rzecz Rady Miasta Madryt kwoty 2 812 735,03 EUR jako odszkodowanie z tytułu niewywiązania się z niektórych zobowiązań umownych wynikających z umowy z 1991 r. (zob. motywy 15 i 32).
- (141) Aby ocenić potencjalną korzyść Realu Madryt, Komisja bierze pod uwagę nie tylko wartości własności z 2011 r. oszacowane przez służby Rady Miasta Madryt (zob. tabela 3 powyżej), lecz również dług Realu Madryt wobec Rady Miasta Madryt, jak wspomniano powyżej w motywie 140, w następujący sposób:

Tabela 4

Porównanie wartości działki b-32 i trzech pozostałych działek w 2011 r. przez radę miasta madryt

Działka	Wartość (w EUR)
a) Trzy pozostałe działki przekazane Realowi Madryt	19 972 348,96
b) Działka B-32	22 693 054,44 (+ 92 037,59 ⁽⁵⁵⁾)
c) Dług Realu Madryt	2 812 735,03
Brak korzyści (a-b+c)	Ujemna kwota pomocy

⁽⁵³⁾ Komisja oceniła poszczególne wyceny działki B-32 i trzech pozostałych działek przedłożone przez Radę Miasta Madryt i Real Madryt, a także sprawozdanie TINSA zawierające wycenę trzech pozostałych działek, przeprowadzoną w imieniu Komisji. Oszacowane wartości działki B-32 przedstawione przez Radę Miasta Madryt i Real Madryt są niemal identyczne. Jeżeli chodzi o wartość trzech pozostałych działek, szacunki przedstawione Komisji przez Radę Miasta Madryt, Real Madryt i TINSA znacznie się różnią – od najwyższej kwoty 21 100 000 EUR oszacowanej przez TINSA dla Komisji do najniższej kwoty 12 385 000 EUR oszacowanej przez Aguirre Newman dla Realu Madryt. Wartość trzech pozostałych działek oszacowana przez służby Rady Miasta Madryt mieści się w tym przedziale i wynosi 19 972 348,96 EUR.

⁽⁵⁴⁾ Wartości prawa użytkownika działki B-32 oszacowanej przez konsultanta CEIAM (zob. motyw 5) nie uwzględniono w niniejszej decyzji.

⁽⁵⁵⁾ Kwota zapłacona przez Real Madryt z tytułu podatku od nieruchomości od działki B-32, którą zgodnie z porozumieniem ugodowym z 2011 r. należy dodać do wartości działki B-32.

8. WNIOSEK

Komisja stwierdza zatem, że wątpliwości wyrażone w decyzji o wszczęciu postępowania zostały dostatecznie rozwiane. Rada Miasta Madryt, podpisując porozumienie ugodowe z 2011 r., postąpiła tak, jak postąpiłby hipotetyczny inwestor prywatny znajdujący się w porównywalnej sytuacji. W związku z tym transakcja nie stanowi pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Środek wdrożony przez Królestwo Hiszpanii na rzecz klubu piłki nożnej Real Madryt nie stanowi pomocy w rozumieniu art. 107 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Artykuł 2

Niniejsza decyzja skierowana jest do Królestwa Hiszpanii.

Sporządzono w Brukseli dnia 26 sierpnia 2025 r.

W imieniu Komisji
Teresa RIBERA
Wiceprzewodnicząca wykonawcza