Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
DEANA SPIELMANNA
przedstawiona w dniu 18 grudnia 2025 r.[1]

Sprawy połączone C-424/24 i C-425/24

ZD
przeciwko
Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),
Procura federale presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Collegio di garanzia dello sport presso il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),
Corte federale d'appello presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) (C-424/24)
i
MI
przeciwko
Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) (C-425/24)

[wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożone przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy)]

Odesłanie prejudycjalne – Kara dyscyplinarna nałożona przez sportowy wymiar sprawiedliwości – Czasowy zakaz wykonywania zawodu członka zarządu lub prezesa zarządu klubu sportowego – Uregulowania krajowe wykluczające kompetencję sądu administracyjnego do uchylenia kary i dopuszczające jedynie naprawienie szkody – Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE – Skuteczna ochrona sądowa – Artykuły 45 i 56 TFUE – Swobodny przepływ pracowników i swoboda świadczenia usług

Wprowadzenie

1. Profesor François Rigaux w swoim ogólnym wykładzie z prawa prywatnego międzynarodowego, wygłoszonym w Haskiej Akademii Prawa Międzynarodowego wyjaśnia, że w sportowym porządku prawnym istnienie faktycznego monopolu władz sportowych wprowadza do przestrzegania ustanowionych przez nie przepisów element przymusu, który nadaje tym przepisom moc prawną. Sytuacja osób, które zdecydowały się im poddać, jest zatem według

[1] Język oryginału: francuski.

niego porównywalna z sytuacją „podróżnika międzyplanetarnego” ponieważ, „aby wylądować na Księżycu lub na Marsie, musi się on podporządkować warunkom grawitacji i temperatury oraz zaspokoić swoje potrzeby tlenowe za pomocą odpowiedniego wyposażenia” [2].

2. Charakter prawny przepisów „sportowych” oznacza, że organ lub organy posiadające faktyczny monopol mają prawo karać za ich naruszenie, głównie poprzez kary dyscyplinarne. Ta szczególna cecha sportowego porządku prawnego stanowi sedno odnośnych spraw.

3. We wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy) zwraca się do Trybunału z pytaniem o zgodność z prawem Unii niektórych przepisów prawnych regulujących we Włoszech wykonywanie uprawnień do nakładania kar, które to uprawnienia przysługują związkom sportowym wobec osób podlegających ich właściwości.

4. W szczególności do Trybunału zwrócono się o rozstrzygnięcie kwestii, czy kontrola sądowa, która może prowadzić wyłącznie do przyznania odszkodowania za szkodę wyrządzoną osobom, na które nałożono kary dyscyplinarne, jest zgodna z prawem do skutecznej ochrony sądowej wynikającym z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Ramy prawne

Prawo Unii

5. W niniejszych sprawach istotne są art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE oraz art. 45, 56, 101 i 102 TFUE.

Prawo włoskie

Konstytucja

6. Artykuł 2 Costituzione della Repubblica Italiana (konstytucji włoskiej, zwanej dalej „konstytucją”) [3] stanowi:

„Republika uznaje i gwarantuje nienaruszalne prawa człowieka, zarówno jako jednostki, jak i członka grup społecznych, w których rozwija on swoją osobowość i wymaga wypełniania niedających się uchylić obowiązków solidarności politycznej, gospodarczej i społecznej”.

7. Zgodnie z art. 18 akapit pierwszy tej konstytucji:

„Obywatele mają prawo do swobodnego zrzeszania się, bez zezwolenia, w celach niezabronionych przez prawo karne”.

[2] F. Rigaux, Les situations juridiques individuelles dans un système de relativité générale. Cours général de droit international privé, *Recueil des cours de l'Académie de La Haye en ligne*, Brill, Nijhoff, vol. 213, 1989, s. 67.

[3] GURI nr 298 z dnia 27 grudnia 1947 r.

8. Artykuł 24 wspomnianej konstytucji przewiduje w akapicie pierwszym:

„Każdy może występować do sądu w celu ochrony własnych praw i uzasadnionych interesów”.

9. Zgodnie z art. 103 akapit pierwszy tej konstytucji:

„Rada Stanu i inne organy sądownictwa administracyjnego są właściwe w celu zapewnienia ochrony – w stosunku do administracji publicznej – uzasadnionych interesów, a w szczególnych przypadkach wskazanych w ustawie, także praw podmiotowych”.

10. Zgodnie z art. 113 konstytucji włoskiej:

„Ochrona sądowa praw i uzasadnionych interesów przed aktami administracji publicznej jest zawsze dopuszczalna przed sądami powszechnymi lub administracyjnymi.

Taka ochrona sądowa nie może być wyłączona lub ograniczona do szczególnych środków odwoławczych lub określonych kategorii aktów.

Ustawa określa, jakie organy sądowe mogą stwierdzać nieważność aktów administracji publicznej w przypadkach i ze skutkami, które przewiduje sama ustawa”.

Kodeks postępowania administracyjnego

11. Artykuł 1 codice del processo amministrativo (kodeksu postępowania administracyjnego), zatwierdzonego decreto legislativo n° 104 (dekretem ustawodawczym nr 104)[4] z dnia 2 lipca 2010 r., stanowi w ust. 1:

„Sąd administracyjny zapewnia pełną i skuteczną ochronę zgodnie z zasadami konstytucji i prawa europejskiego”.

12. Artykuł 30 tego kodeksu przewiduje w ust. 6:

„Sąd administracyjny jest wyłącznie właściwy do rozpoznania wszelkich roszczeń o odszkodowanie z tytułu szkody wynikającej z naruszenia uzasadnionych interesów lub, w dziedzinach należących do jego wyłącznej właściwości, praw podmiotowych”.

13. Artykuł 133 wspomnianego kodeksu zawiera między innymi ust. 1, zgodnie z którym:

„O ile ustawa nie stanowi inaczej, następujące sprawy należą do wyłącznej właściwości sądu administracyjnego:

[…]

z) spory dotyczące aktów Comitato olimpico nazionale italiano [włoskiego krajowego komitetu olimpijskiego (CONI)] lub federacji sportowych, które nie są zastrzeżone dla organów sportowego wymiaru sprawiedliwości, z wyłączeniem sporów dotyczących stosunków majątkowych między spółkami, stowarzyszeniami i zawodnikami”.

[4] GURI nr 156 z dnia 7 lipca 2010 r., s. 1.

Ustawa nr 280/2003

14. Decreto-legge nº 220 recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (dekret z mocą ustawy nr 220 w sprawie pilnych przepisów dotyczących sportowego wymiaru sprawiedliwości) [5] z dnia 19 sierpnia 2003 r. został przekształcony w ustawę na mocy legge nº 280, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge nº 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (ustawy nr 280 o przekształceniu w ustawę, ze zmianami, dekretu z mocą ustawy nr 220 w sprawie pilnych przepisów dotyczących sportowego wymiaru sprawiedliwości) [6] z dnia 17 października 2003 r. (zwanej dalej „ustawą nr 280/2003").

15. Artykuły 1–3 ustawy nr 280/2003 mają następujące brzmienie:

„Artykuł 1 – Zasady ogólne

1. Republika uznaje i wspiera autonomię krajowego sportowego porządku prawnego jako części międzynarodowego sportowego porządku prawnego w ramach Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego.

2. Stosunki między sportowym porządkiem prawnym a porządkiem prawnym Republiki są uregulowane zgodnie z zasadą autonomii, z wyjątkiem przypadków, w których podmiotowe sytuacje prawne związane ze sportowym porządkiem prawnym są istotne dla porządku prawnego Republiki.

Artykuł 2 – Autonomia sportowego porządku prawnego

1. Zgodnie z zasadami określonymi w art. 1 zastrzega się dla sportowego porządku prawnego uregulowanie kwestii, których przedmiotem są:

a) przestrzeganie i stosowanie przepisów prawnych, organizacyjnych i statutowych krajowego sportowego porządku prawnego i ich przejawów w celu zapewnienia prawidłowego prowadzenia działalności sportowej;

b) zachowania mające znaczenie z punktu widzenia postępowania dyscyplinarnego oraz nakładanie i stosowanie związanych z nimi sportowych kar dyscyplinarnych.

2. W sprawach, o których mowa w ust. 1, spółki, stowarzyszenia, podmioty zrzeszone i członkowie są zobowiązani wystąpić do organów sportowego wymiaru sprawiedliwości zgodnie z postanowieniami statutów i regulaminów [CONI] i federacji sportowych […].

[…]

Artykuł 3 – Przepisy dotyczące właściwości i przepisy przejściowe

1. Po wyczerpaniu środków prawnych na wszystkich szczeblach sportowego wymiaru sprawiedliwości i bez uszczerbku dla właściwości sądów powszechnych w zakresie stosunków majątkowych między spółkami, stowarzyszeniami i zawodnikami, wszelkie inne spory dotyczące aktów [CONI] lub federacji sportowych, które nie są zastrzeżone dla organów sportowego wymiaru sprawiedliwości zgodnie z art. 2, podlegają przepisom kodeksu postępowania

[5] GURI nr 192 z dnia 20 sierpnia 2003 r., s. 4.

[6] GURI nr 243 z dnia 18 października 2003 r., s. 4.

administracyjnego, bez uszczerbku we wszystkich przypadkach dla postanowień ewentualnych klauzul arbitrażowych zawartych w statutach i regulaminach [CONI] i federacji sportowych w rozumieniu art. 2 ust. 2 […].

[…]".

Kodeks sportowego wymiaru sprawiedliwości FIGC

16. Uregulowaniem, na mocy którego nałożono kary rozpatrywane w postępowaniu głównym, jest codice di giustizia sportiva della Federazione Italiana Giuoco Calcio [kodeks sportowego wymiaru sprawiedliwości włoskiej federacji piłki nożnej (FGIC)] [7].

17. Zgodnie z art. 2 ust. 1 tego kodeksu ma on zastosowanie w szczególności do „członków kierownictwa", którzy wykonują działalność zawodową w dziedzinie sportu, czyli do kategorii osób, do której bezspornie należą ZD i MI.

18. Artykuł 4 wspomnianego kodeksu, zatytułowany „Bezwzględne obowiązywanie przepisów ogólnych", stanowi:

„1. Podmioty, o których mowa w art. 2, są zobowiązane do przestrzegania statutu, kodeksu, wewnętrznych przepisów organizacyjnych FIGC, a także innych przepisów federacji oraz zasad lojalności, fair play i uczciwości we wszelkich stosunkach w jakikolwiek sposób związanych z działalnością sportową.

2. W przypadku naruszenia obowiązków, o których mowa w ust. 1, stosuje się kary przewidziane w art. 8 ust. 1 lit. a), b), c) i g) i art. 9 ust. 1 lit. a), b), c), d), f), g) i h).

[…]".

19. Wśród kar, do których odnosi się art. 9 ust. 1 lit. f) rzeczonego kodeksu, jest „dyskwalifikacja na czas określony w ramach FIGC, z możliwością wystąpienia o przedłużenie do [Unii Europejskich Związków Piłkarskich (UEFA)]".

20. Artykuł 31 kodeksu sportowego wymiaru sprawiedliwości FIGC, zatytułowany „Wykroczenia w dziedzinach finansowej i zarządzania", stanowi w ust. 1:

„Nieprzedstawienie, przerobienie lub sfałszowanie, nawet częściowo, poprzez przedstawienie podrobionych bądź zawierających nieprawdziwe oświadczenia dokumentów wymaganych przez organy sportowego wymiaru sprawiedliwości, Commissione di Vigilanza sulle Società di Calcio Professionistiche (komisję nadzoru nad zawodowymi klubami piłkarskimi, COVISOC) i inne organy kontrolne federacji, jak również przez organy właściwe do wydawania licencji UEFA i FIGC, a także przedstawienie nieprawdziwych, niepełnych lub częściowych informacji stanowią wykroczenie o charakterze administracyjnym. Wykroczeniem o charakterze administracyjnym są również zachowania, które w każdym razie mają na celu obejście przepisów federacji w dziedzinach zarządzania i finansowej oraz niewykonanie decyzji właściwych organów federacji w tych dziedzinach. Bez uszczerbku dla stosowania najpoważniejszych kar przewidzianych w przepisach dotyczących licencji UEFA lub innych przepisach szczególnych, a także

[7] Zatwierdzony przez Giunta Nazionale del CONI (krajową radę CONI) zgodnie z art. 7 ust. 5 lit. l) Statuto CONI (statutu CONI) uchwałą nr 258 z dnia 11 czerwca 2019 r.

najpoważniejszych kar, które mogą zostać nałożone za inne czyny przewidziane w niniejszym artykule, spółka, która popełnia czyny, o których mowa w niniejszym ustępie, podlega karze grzywny z wezwaniem do usunięcia naruszenia".

Postępowanie główne, pytania prejudycjalne oraz postępowanie przed Trybunałem

21. ZD i MI są odpowiednio byłym prezesem i byłym członkiem zarządu spółki Juventus F.C. SpA (zwanej dalej „Juventusem"), która jest zawodowym klubem piłkarskim z siedzibą we Włoszech.

22. Federazione Italiana Giuoco Calcio (włoska federacja piłki nożnej, zwana dalej „FIGC") jest stowarzyszeniem prawa prywatnego z siedzibą we Włoszech. Jej celem jest promocja i regulacja zawodowej i amatorskiej piłki nożnej w tym państwie członkowskim. Jest członkiem Międzynarodowej Federacji Piłki Nożnej (FIFA) i Unii Europejskich Związków Piłkarskich (UEFA).

23. Comitato Olimpico Nazionale Italiano (włoski krajowy komitet olimpijski, zwany dalej „CONI") jest z kolei podmiotem prawa publicznego z siedzibą we Włoszech. Zdaniem sądu odsyłającego jest on odpowiedzialny za koordynowanie działalności różnych włoskich stowarzyszeń sportowych.

24. W dniu 1 kwietnia 2022 r. Procura Federale Presso La Federazione Italiana Giuoco Calcio (prokuratura przy FIGC, Włochy) (zwana dalej „prokuraturą federacji"), która jest organem FIGC właściwym w zakresie postępowań dyscyplinarnych, wniosła do Tribunale Federale nazionale (sądu krajowego FIGC, Włochy) (zwanego dalej „sądem federacji") powództwo przeciwko kilku włoskim zawodowym klubom piłkarskim, w tym Juventusowi, oraz przeciwko kilku członkom ich kierownictwa. Prokuratura federacji zarzuca im w szczególności naruszenie zasad lojalności, fair play i uczciwości, o których mowa w art. 4 i 31 kodeksu sportowego wymiaru sprawiedliwości FIGC. W szczególności zarzuca ona zasadniczo ZD i MI, że uczestniczyli oni we wprowadzeniu systemu fikcyjnych zysków kapitałowych na łączną kwotę przekraczającą 60 mln EUR poprzez ujmowanie lub zatwierdzanie w sprawozdaniach finansowych i bilansach Juventusu za lata 2020 i 2021 oświadczeń, które nieprawdziwie przedstawiały szereg transakcji przeniesienia usług sportowych zawodników, a zatem transferów, jako transakcje niezależne. Zdaniem prokuratury federacji chodziło bowiem w rzeczywistości o transakcje wymiany mające na celu uniknięcie stosowania międzynarodowego standardu rachunkowości, który ma zastosowanie do tych transakcji, a ostatecznie o zadeklarowanie wyników i majątku klubów uczestniczących w tym systemie większych niż rzeczywiste.

25. Orzeczeniem z dnia 22 kwietnia 2022 r. sąd federacji, który jest organem FIGC właściwym między innymi w sprawach kar dyscyplinarnych, uniewinnił wszystkie osoby fizyczne i prawne, których dotyczyło przedmiotowe powództwo [8].

26. Prokuratura federacji wniosła apelację od tego orzeczenia do Corte Federale d'appello presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (sądu apelacyjnego FIGC, Włochy) (zwanego dalej „sądem apelacyjnym federacji").

27. Orzeczeniem z dnia 27 maja 2022 r. sąd apelacyjny federacji utrzymał w mocy orzeczenie sądu federacji [9].

[8] Orzeczenie nr 0128/TFNSD-2021-2022.

[9] Orzeczenie nr 0089/CFA-2021-2022.

28. W dniu 24 listopada 2022 r. prokuratura federacji otrzymała od prokuratora republiki przy Tribunale di Torino (sądzie w Turynie, Włochy) kopie dokumentów zawartych w aktach postępowania karnego wszczętego równolegle przez prokuraturę w przedmiocie czynów objętych postępowaniem, o którym mowa w pkt 24 niniejszej opinii. Po otrzymaniu tych dokumentów prokuratura federacji uznała, że uzasadniają one wniesienie do sądu apelacyjnego federacji skargi o częściowe wznowienie postępowania.

29. W styczniu 2023 r. sąd apelacyjny federacji wydał orzeczenie, w którym uwzględnił wniesioną przez prokuraturę federacji skargę o wznowienie postępowania [10]. W orzeczeniu tym ów sąd między innymi nałożył na ZD i MI karę dyscyplinarną polegającą na zakazie wykonywania działalności objętej zakresem kompetencji FIGC przez okres 24 miesięcy wraz z wnioskiem o rozszerzenie obowiązywania tej kary na zakres kompetencji UEFA i FIFA. Zakaz ten, który obejmuje w praktyce wykonywanie wszelkiej działalności zawodowej w dziedzinie objętej zakresem kompetencji FIGC, a mianowicie zawodowej lub amatorskiej piłki nożnej we Włoszech, został następnie rozszerzony na szczebel światowy przez komisję dyscyplinarną FIFA.

30. Rzeczone orzeczenie zostało zaskarżone między innymi przez ZD i MI do Collegio di Garanzia della Sport presso il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (kolegium gwarancji sportu przy CONI, Włochy) (zwanego dalej „kolegium gwarancji sportu"), który jest najwyższą instancją sportowego wymiaru sprawiedliwości.

31. Orzeczeniem z dnia 8 maja 2023 r. sąd sportowy oddalił środki odwoławcze ZD i MI, uwzględnił on jednak środki odwoławcze wniesione przez inne osoby i przekazał sprawę do sądu apelacyjnego federacji, aby umożliwić mu ostateczne określenie kar dyscyplinarnych, jakie należy nałożyć [11].

32. W dniu 25 maja 2023 r. w wyżej wspomnianym postępowaniu karnym wydano postanowienie o umorzeniu postępowania.

33. Następnie ZD i MI wnieśli do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum), będącego sądem odsyłającym, skargę na orzeczenia wydane kolejno przez sąd apelacyjny federacji i kolegium gwarancji sportu w zakresie, w jakim orzeczenia te ich dotyczą.

34. W postanowieniu odsyłającym regionalny sąd administracyjny dla Lacjum wskazuje w pierwszej kolejności, że w swoich skargach ZD i MI wnoszą, tytułem żądania głównego, o zawieszenie i uchylenie kar dyscyplinarnych nałożonych na nich przez sąd apelacyjny federacji oraz, jedynie tytułem żądania ewentualnego, o naprawienie szkód spowodowanych przez te kary. Jednakże, stosownie do obowiązującego ustawodawstwa włoskiego, zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy), sąd odsyłający jest zobowiązany odrzucić obie skargi jako „niedopuszczalne ze względu na brak właściwości" w zakresie, w jakim zmierzają one do uchylenia rzeczonych kar dyscyplinarnych.

35. W dwóch wyrokach z dnia 7 lutego 2011 r. [12] i z dnia 17 kwietnia 2019 r. [13] Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny, Włochy) uznał bowiem w istocie, że art. 2 i 3 ustawy nr 280/2003 należy interpretować w ten sposób, że przyznają one „organom sportowego wymiaru sprawiedliwości",

[10] Orzeczenie nr 0063/CFA2022-2023 ogłoszone w dniu 20 stycznia 2023 r. i złożone do akt w dniu 30 stycznia 2023 r.

[11] Orzeczenie nr 40/2023.

[12] Wyrok nr 49/2011 (GURI nr 8 z dnia 16 lutego 2011 r., IT:COST:2011:49).

[13] Wyrok nr 160/2019 (GURI nr 27 z dnia 3 lipca 2019 r., IT:COST:2019:160).

w tym sądowi federacji, sądowi apelacyjnemu federacji i kolegium gwarancji sportu, wyłączną właściwość do rozpoznawania wniosków o zawieszenie i uchylenie kar dyscyplinarnych nałożonych na osoby prawne lub fizyczne będące członkami różnych włoskich stowarzyszeń sportowych lub podmiotami zrzeszonymi w takich stowarzyszeniach. Z kolei sąd administracyjny, który jest sądem powszechnym, jest zgodnie z art. 133 ust. 1 lit. z) kodeksu postępowania administracyjnego wyłącznie właściwy do rozpoznawania sporów dotyczących aktów CONI i włoskich stowarzyszeń sportowych, które nie są zastrzeżone dla „organów sportowego wymiaru sprawiedliwości". Do tych sporów należą skargi, w których osoby, na które nałożono takie kary dyscyplinarne, żądają, po „wyczerpaniu środków prawnych na wszystkich szczeblach sportowego wymiaru sprawiedliwości", przeprowadzenia incydentalnej kontroli ich zgodności z prawem w celu uzyskania „ochrony sądowej o równoważnych skutkach" ich „subiektywnej sytuacji prawnej", a także ich „praw i uzasadnionych interesów". Taka ochrona mogłaby przybrać jedynie formę odszkodowania pieniężnego za szkodę wyrządzoną tym osobom.

36. Jak wynika z tych samych wyroków, Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny) oparł tę wykładnię poszczególnych rozpatrywanych przepisów ustawy nr 280/2003 i kodeksu postępowania administracyjnego na stwierdzeniu, że przepisy te są wynikiem „racjonalnego wyważenia" przez włoskiego ustawodawcę w art. 1 ustawy nr 280/2003, z jednej strony, zasady pełnej i skutecznej ochrony sądowej ustanowionej w art. 24, 103 i 113 konstytucji, a z drugiej strony, konieczności zachowania autonomii sportowego porządku prawnego, która jest chroniona na mocy art. 2 i 18 tej konstytucji. Ochrona sądowa danych osób jest zatem zapewniona w sposób skuteczny poprzez „sportowy wymiar sprawiedliwości", który stanowi szczególny wyraz „wymiaru sprawiedliwości stowarzyszeń", w odniesieniu do sytuacji prawnych takich jak te wynikające z wymierzenia kar dyscyplinarnych, które mają znaczenie dla „sektorowego porządku prawnego", jakim jest „sportowy porządek prawny", ale nie dla „ogólnego porządku prawnego". Jednocześnie skuteczna ochrona sądowa „subiektywnej sytuacji prawnej" tych osób z punktu widzenia „ogólnego porządku prawnego" pozostaje zapewniona przez sądy administracyjne.

37. W drugiej kolejności sąd odsyłający uważa, że konieczne jest zwrócenie się do Trybunału o dokonanie wykładni prawa Unii, aby móc orzec zarówno w przedmiocie dopuszczalności skarg wniesionych przez ZD i MI, jak i w przedmiocie zasadności tych skarg.

38. W trzeciej i ostatniej kolejności stwierdza on zasadniczo, że ma wątpliwości co do zgodności ustawy nr 280/2003 z prawem Unii.

39. W tych okolicznościach w sprawie C-424/24 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy prawo Unii, w szczególności art. 6 i 19 TUE w świetle art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej [14] i art. 6 [europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności[15]], w odniesieniu do zasady skutecznej ochrony sądowej, należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by: prawo krajowe państwa członkowskiego, takie jak art. 2 ustawy nr 280/2003, zgodnie z jego wykładnią dokonaną [w krajowym] orzecznictwie, po wyczerpaniu środków prawnych na wszystkich szczeblach [krajowego sportowego wymiaru sprawiedliwości], wykluczało skorzystanie z ochrony sądowej, która przewiduje uprawnienie sądu krajowego (w niniejszej sprawie sądu administracyjnego) do [uchylenia] sportowej kary dyscyplinarnej i jej przyszłych skutków, jak

14 Zwanej dalej „Kartą".

15 Podpisanej w Rzymie w dniu 4 listopada 1950 r. (zwanej dalej „EKPC").

również do zawieszenia w ramach środka zabezpieczającego skuteczności samych kar, ograniczając tym samym uprawnienia sądu krajowego jedynie do ochrony odszkodowawczej polegającej na naprawieniu szkody przez zapłatę odpowiedniej sumy pieniężnej, jeżeli okaże się, że wykonywanie uprawnień dyscyplinarnych było [w danym przypadku] niezgodne z prawem?

2) Czy prawo Unii, w szczególności art. 6 i 19 TUE, interpretowane w świetle art. 47, 48 i 49 [Karty] oraz art. 6 i 7 EKPC, należy interpretować w ten sposób, że w celu zapewnienia zgodności z zasadami *nullum crimen, nulla poena sine lege*, wyczerpującego charakteru i wystarczającej określoności czynów zabronionych oraz rzetelnego procesu sądowego stoją one na przeszkodzie: – przepisom krajowym, takim jak przepis art. 2 ustawy nr 280/2003 – zgodnie z jego wykładnią dokonaną [w krajowym] orzecznictwie – które, na podstawie zapisanej w prawie krajowym i interpretowanej [w krajowym] orzecznictwie zasady autonomii sportowego porządku prawnego, zezwalają organom sportowego porządku prawnego na nałożenie kary dyscyplinarnej polegającej na zakazie wykonywania działalności zawodowej na członka kierownictwa spółki sportowej w wyniku naruszenia przepisu porządku prawnego FIGC (art. 4 ust. 1 kodeksu sportowego wymiaru sprawiedliwości [FIGC]), przewidującego w drodze ogólnej i niedookreślonej klauzuli, że wszyscy członkowie FIGC i członkowie kierownictwa spółek sportowych są zobowiązani do przestrzegania statutu i innych przepisów FIGC, a także zasad lojalności, fair play i uczciwości?

3) Czy prawo Unii, w szczególności art. 45, 49, 56, 101 i 102 TFUE oraz art. 47 [Karty] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie temu, by przepisy krajowe, takie jak przepis art. 2 ustawy nr 280/2003, zezwalały na nałożenie przez organy sportowego porządku prawnego kary dyscyplinarnej w postaci zakazu, w wyniku której zakazuje się członkowi kierownictwa najwyższego szczebla spółki sportowej o znaczeniu międzynarodowym wykonywania działalności zawodowej przez okres 24 miesięcy na poziomie krajowym i ponadnarodowym?”.

40. W tych samych okolicznościach w sprawie C-425/24 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału zasadniczo z tymi samymi pytaniami prejudycjalnymi.

41. Uwagi na piśmie zostały przedstawione przez ZD, MI, CONI, FIGC, rządy włoski i portugalski oraz przez Komisję Europejską.

42. ZD, MI, CONI, FIGC, rząd włoski i Komisja przedstawili swoje stanowiska ustnie na rozprawie, która odbyła się w dniu 17 września 2025 r.

Analiza

43. Na wniosek Trybunału niniejsza opinia będzie dotyczyć wyłącznie pierwszego i trzeciego pytania prejudycjalnego. Najpierw omówię pytanie trzecie, a następnie zajmę się pytaniem pierwszym.

W przedmiocie pytania trzeciego

44. Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający dąży zasadniczo do ustalenia, czy art. 45, 56, 101 i 102 TFUE [16] należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, takim jak te rozpatrywane w niniejszym przypadku, które zezwalają na nałożenie przez organy sportowego porządku prawnego kary dyscyplinarnej, w wyniku której zakazuje się członkowi kierownictwa klubu sportowego wykonywania działalności zawodowej na poziomie krajowym i ponadnarodowym przez okres 24 miesięcy?

W przedmiocie dopuszczalności

45. Komisja i rząd włoski kwestionują dopuszczalność odnośnego pytania [17], uznając zasadniczo, że we wnioskach o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający nie wyjaśnił związku, jaki dostrzega między przepisami prawa Unii, o których wykładnię się zwrócił, a przepisami krajowymi mającymi zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych.

46. Zdaniem Komisji spory w postępowaniach głównych wydają się pozbawione charakteru transgranicznego. Według niej wszystkie okoliczności tych spraw ograniczają się do terytorium Włoch, gdyż chodzi o kary dyscyplinarne nałożone na włoskich członków kierownictwa, którzy są związani stosunkiem pracy z włoskim klubem piłkarskim i którzy nie skorzystali z przysługującego im prawa do swobodnego przemieszczania się. Kary te polegają bowiem na „czasowym zakazie wykonywania działalności objętej zakresem kompetencji FIGC przez okres 24 miesięcy *wraz z wnioskiem o rozszerzenie tego zakazu na działalność wykonywaną w ramach UEFA i FIFA*”. Przeszkoda w swobodnym przemieszczaniu się zainteresowanych członków kierownictwa urzeczywistniłaby się zatem dopiero w momencie, gdy UEFA lub FIFA przychyliłyby się do złożonego przez FIGC wniosku o rozszerzenie geograficznego zakresu wspomnianych kar na szczebel europejski lub światowy.

47. Należy zauważyć w tym względzie, że Trybunał zgodził się już odpowiedzieć na pytania przedłożone mu w przypadku, w którym dane uregulowanie krajowe – ze względu na sam jego przedmiot lub charakter – *mogło* wywołać skutki transgraniczne [18]. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku spornego uregulowania włoskiego, które wśród kar mających zapewnić przestrzeganie tych przepisów przewiduje pewne kary, którym może towarzyszyć wniosek o rozszerzenie zakresu ich stosowania na działalność wykonywaną w ramach UEFA i FIFA.

48. Wobec powyższego sugeruję, by Trybunał oddalił ten zarzut niedopuszczalności.

Co do istoty

49. Na wstępie należy zauważyć, że przepisy krajowe będące przedmiotem omawianego pytania, które są zawarte w kodeksie sportowego wymiaru sprawiedliwości FIGC, regulują niektóre aspekty działalności FIGC polegającej na nakładaniu kar. Kodeks ten, wydany przez

[16] Sąd odsyłający wymienia także art. 49 TFUE dotyczący swobody przedsiębiorczości. W moim przekonaniu Trybunał powinien jednak przeformułować to pytanie z pominięciem tego postanowienia, ponieważ funkcje kierownicze sprawowane w klubie piłkarskim nie wydają mi się – ze względu na ich szczególny charakter – wchodzić w zakres działalności, która może być wykonywana w sposób stały i ciągły z zakładu w państwie członkowskim przeznaczenia. Zobacz wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in. (C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 54).

[17] Choć w przedłożonych przez Komisję uwagach na piśmie ten zarzut niedopuszczalności zdaje odnosić się do pierwszego pytania prejudycjalnego, Komisja wskazała jednak na rozprawie, że ów zarzut dotyczy w rzeczywistości pytania trzeciego.

[18] Zobacz tytułem przykładu wyrok z dnia 18 lipca 2013 r., Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, pkt 32, 33).

stowarzyszenie prawa prywatnego, jakim jest FIGC, został zatwierdzony przez CONI. Zadaniem tego ostatniego organu, o charakterze publicznym, jest bowiem dokonywanie oceny ich zgodności z prawem, ze Statuto Comitato Olimpico Nazionale Italiano (statutem CONI) [19], z podstawowymi zasadami, a także z wytycznymi i kryteriami wypracowanymi przez radę krajową CONI [20].

50. Następnie konieczne jest zbadanie w pierwszej kolejności kwestii zgodności tych przepisów z regułami konkurencji (art. 101 i 102 TFUE), a w drugiej kolejności z przepisami dotyczącymi swobodnego przepływu pracowników i usług (art. 45 i 56 TFUE). Wydaje się jednak, że należy poczynić uwagę wstępną.

51. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem działalność sportowa jest regulowana prawem Unii, jeżeli stanowi działalność gospodarczą. Jak niedawno wskazał Trybunał, za niezwiązane w jakikolwiek sposób z działalnością gospodarczą można uważać jedynie pewne przepisy szczególne, które z jednej strony zostały przyjęte wyłącznie ze względów o charakterze niegospodarczym, a z drugiej strony dotyczą kwestii związanych jedynie ze sportem jako takim [21]. Oczywiste jest, że przepisy dotyczące zarządzania finansami zawodowego klubu sportowego, takie jak rozpatrywane w niniejszym przypadku, nie należą do tej kategorii, a zatem nie są wyłączone z zakresu stosowania prawa Unii.

52. W świetle art. 101 TFUE sąd odsyłający wydaje się mieć wątpliwości co do tego, czy orzeczenia wydane przez stowarzyszenia prawa prywatnego organizujące rozgrywki piłki nożnej, takie jak orzeczenie o nałożeniu rozpatrywanej kary, należy zakwalifikować jako „decyzje związków przedsiębiorstw", a zatem czy są one objęte zakazem przewidzianym w tym postanowieniu.

53. W tym względzie należy przypomnieć, że aby porozumienie, decyzja związku przedsiębiorstw czy też uzgodniona praktyka podlegały temu zakazowi, muszą one jednocześnie móc wpływać na handel między państwami członkowskimi, i ich „celem lub skutkiem" musi być zapobieżenie, ograniczenie lub zakłócenie konkurencji na rynku wewnętrznym [22]. Naruszenie art. 101 TFUE można zatem stwierdzić tylko wtedy, gdy te dwie przesłanki są spełnione.

54. Nawet zaś przy założeniu, że rozpatrywane uregulowania krajowe stanowią „decyzję związku przedsiębiorstw", z akt sprawy w żaden sposób nie wynika, że z tych uregulowań i kar, których nakładanie owe uregulowania umożliwiają, mogą wynikać ograniczenia konkurencji ze względu na cel lub skutek.

55. Owe uregulowania dotyczą bowiem nakładania kar dyscyplinarnych na osoby fizyczne, takie jak członkowie kierownictwa klubów piłkarskich. Żaden element akt sprawy nie pozwala zaś przypuszczać, że nałożenie tych kar może pośrednio doprowadzić do zdegradowania klubu piłkarskiego, w którym ukarani członkowie kierownictwa wykonywali swoją działalność zawodową. Mając to na uwadze, nie można uznać, że omawiane uregulowania mogą zakłócać konkurencję między przedsiębiorstwami.

[19] Zmienionym przez Consiglio Nazionale (radę krajową) CONI w dniu 21 listopada 2023 r. uchwałą nr 1745, zatwierdzoną dekretem Presidente del Consiglio dei Ministri (prezesa rady ministrów) w dniu 20 grudnia 2023 r.

[20] Zobacz art. 7 ust. 5 lit. l) statutu CONI.

[21] Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2023 r., European Superleague Company (C-333/21, zwany dalej „wyrokiem European Superleague", EU:C:2023:1011, pkt 84). Jest tak w szczególności w przypadku przepisów dotyczących wykluczenia piłkarzy zagranicznych ze składu drużyn uczestniczących w rozgrywkach między drużynami reprezentującymi ich kraje lub ustalania kryteriów klasyfikacji stosowanych przy wyborze sportowców biorących udział w zawodach indywidualnie.

[22] Zobacz wyrok z dnia 6 grudnia 2017 r., Coty Germany (C-230/16, EU:C:2017:941, pkt 22).

56. Co się tyczy art. 102 TFUE, postanowienie to zakazuje nadużywania przez jedno lub większą liczbę przedsiębiorstw pozycji dominującej na rynku wewnętrznym w zakresie, w jakim może ono wpływać na handel między państwami członkowskimi. Ma ono zatem na celu uniknięcie naruszeń konkurencji ze szkodą dla interesu ogólnego oraz dla przedsiębiorstw indywidualnych i konsumentów poprzez karanie przedsiębiorstw zajmujących pozycję dominującą za zachowania, które ograniczają lub uniemożliwiają konkurencję pozacenową, a tym samym mogą wyrządzić tym podmiotom bezpośrednią lub pośrednią szkodę [23].

57. W niniejszym przypadku, nawet przy założeniu, że FIGC i CONI mogą zostać uznane za „przedsiębiorstwa" w rozumieniu prawa konkurencji, nie dostrzegam, na jakim rynku miałyby one zajmować pozycję dominującą i mogłyby jej nadużywać poprzez wykonywanie przysługujących im uprawnień do nakładania kar na członków kierownictwa klubów piłkarskich.

58. W konsekwencji podnoszony przez skarżących w postępowaniach głównych brak przejrzystych, jasnych i precyzyjnych kryteriów materialnych regulujących wykonywanie owego uprawnienia do nakładania kar nie stanowi w każdym razie problemu w świetle art. 102 TFUE [24].

59. Moim zdaniem art. 101 i 102 TFUE nie stoją zatem na przeszkodzie rozpatrywanym w niniejszym przypadku uregulowaniom krajowym.

60. W odniesieniu do postanowień traktatu FUE dotyczących swobodnego przepływu osób należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem ogół postanowień traktatu FUE dotyczących swobodnego przepływu osób służy ułatwieniu obywatelom Unii wykonywania wszelkiego rodzaju działalności zawodowej na terytorium Unii oraz stoi na przeszkodzie działaniom, które mogłyby stawiać ich w niekorzystnej sytuacji, gdyby chcieli podjąć działalność gospodarczą na terytorium innego państwa członkowskiego [25]. W konsekwencji art. 45 TFUE stoi na przeszkodzie jakiemukolwiek przepisowi krajowemu, który może zakłócać lub czynić mniej atrakcyjnym korzystanie przez obywateli Unii z podstawowej swobody zagwarantowanej tym postanowieniem. To samo kryterium prawne ma zastosowanie do swobody świadczenia usług przewidzianej w art. 56 TFUE [26].

61. W tym względzie pragnę zauważyć, że kary dyscyplinarne przewidziane w kodeksie sportowego wymiaru sprawiedliwości FIGC, nakładane między innymi na członków kierownictwa włoskich zawodowych klubów piłkarskich, mogą uniemożliwić tym członkom przyjmowanie ofert pracy w innych europejskich klubach piłkarskich lub działanie w charakterze usługodawców wobec tych klubów. W tych okolicznościach istnienie przeszkody w swobodnym przemieszczaniu się członków kierownictwa, na których nałożono kary w rozumieniu art. 45 i 56 TFUE, nie wydaje się dyskusyjne.

62. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem taka przeszkoda może być jednak dopuszczalna w razie wykazania, po pierwsze, że przyjęcie danych środków jest umotywowane uzasadnionym celem interesu ogólnego, a po drugie, że są one zgodne z zasadą proporcjonalności [27].

63. Co się tyczy istnienia uzasadnionego celu interesu ogólnego, należy wyjaśnić, co następuje.

[23] Zobacz wyrok z dnia 25 lutego 2025 r., Alphabet i in. (C-233/23, EU:C:2025:110, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

[24] Zobacz wyrok European Superleague (pkt 131–135).

[25] Zobacz wyrok z dnia 16 listopada 2023 r., Komisja/Niderlandy (Przeniesienie wartości uprawnień emerytalnych) (C-459/22, EU:C:2023:878, pkt 29).

[26] Zobacz wyrok z dnia 12 września 2013 r., Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, pkt 44).

[27] Wyrok z dnia 4 października 2024 r., FIFA (C-650/22, zwany dalej „wyrokiem FIFA", EU:C:2024:824, pkt 95).

64. Z akt sprawy wynika, że art. 4 kodeksu sportowego wymiaru sprawiedliwości FIGC ustanawia obowiązek przestrzegania zasad lojalności, fair play i uczciwości we wszelkich stosunkach w jakikolwiek sposób związanych z działalnością sportową, pod rygorem kar przewidzianych w szczególności w art. 9 tego kodeksu.

65. Pierwszy z tych przepisów dotyczy zatem zachowań naruszających zasady lojalnego uczestnictwa w zawodach sportowych, a w konsekwencji równego traktowania zaangażowanych klubów.

66. Zachowania takie jak zachowania skarżących w postępowaniach głównych [28] umożliwiają klubowi, do którego należą, uzyskanie niezgodnej z prawem korzyści gospodarczej w porównaniu z innymi klubami uczestniczącymi w tych samych rozgrywkach. Naruszają one zatem równość warunków uczestnictwa w tych rozgrywkach między klubami uczestniczącymi w tych rozgrywkach. Mechanizm kar ustanowiony w rozpatrywanych uregulowaniach krajowych ma zatem na celu zapewnienie uczciwego i równego przebiegu rozgrywek sportowych w niezakłóconych oszustwem warunkach.

67. Ze swej strony jestem przekonany, że można powołać się na taki cel, aby uzasadnić przyjęcie rozpatrywanych uregulowań, tym bardziej że Trybunał niedawno uznał, iż „cel polegający na zapewnieniu prawidłowości rozgrywek sportowych stanowi uzasadniony cel interesu ogólnego, który może być realizowany przez związek sportowy” [29].

68. Co się tyczy kwestii, czy rozpatrywane uregulowania krajowe są odpowiednie do zapewnienia realizacji tego celu i nie wykraczają poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia, należy zauważyć, że w orzecznictwie Trybunału podkreślono konieczność, by uprawnienia dyskrecjonalne przysługujące organom uprawnionym do nakładania kar nie były wykonywane w sposób arbitralny. Z orzecznictwa tego wynika w szczególności, że stowarzyszenia, takie jak FIGC, mają prawo przewidywać nakładanie kar w przypadku naruszenia przepisów zawartych w ich kodeksie sportowego wymiaru sprawiedliwości, jeżeli owe przepisy i kary służące zapewnieniu ich przestrzegania są umotywowane uzasadnionym celem interesu ogólnego. Jednakże, zdaniem Trybunału, takie kary mogą być dopuszczalne jedynie pod warunkiem, że ich ustalanie jest obwarowane *przejrzystymi, obiektywnymi, niedyskryminacyjnymi i proporcjonalnymi kryteriami*. Ten ostatni wymóg oznacza w szczególności, że przy ustalaniu wysokości i czasu obowiązywania kary uwzględnia się *okoliczności danego przypadku*. Ponadto kryteria takie powinny móc być przedmiotem *skutecznej kontroli sądowej* [30].

69. Do sądu odsyłającego należy ustalenie, czy rozpatrywane uregulowania są odpowiednie do zagwarantowania celu polegającego na zapewnieniu uczciwego i równego przebiegu rozgrywek sportowych i czy nie wykraczają one poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

70. Pragnę jednak podkreślić, że art. 12–18 kodeksu sportowego wymiaru sprawiedliwości FIGC, które są zawarte w części II tego kodeksu, zatytułowanej „Stosowanie kar”, można uznać za regulujące rozpatrywane uprawnienie do nakładania kar w sposób zgodny z wymogami wyżej wymienionego orzecznictwa.

[28] Zobacz pkt 24 niniejszej opinii.

[29] Zobacz wyrok FIFA (pkt 100, 101).

[30] Zobacz wyroki: European Superleague (pkt 257); FIFA (pkt 111).

71. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie trzecie, że art. 45 i 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, takim jak te rozpatrywane w niniejszym przypadku, które zezwalają na nałożenie przez organy sportowego porządku prawnego kary dyscyplinarnej, w wyniku której zakazuje się członkowi kierownictwa klubu sportowego wykonywania działalności zawodowej na poziomie krajowym i ponadnarodowym przez okres 24 miesięcy, o ile uregulowania te i kary służące zapewnieniu ich przestrzegania są uzasadnione realizacją uzasadnionego celu interesu ogólnego, a ustalanie tych kar jest obwarowane przejrzystymi, obiektywnymi, niedyskryminacyjnymi i proporcjonalnymi kryteriami. Podobnie art. 101 i 102 TFUE nie stoją na przeszkodzie takim uregulowaniom krajowym.

W przedmiocie pytania pierwszego

72. Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 19 TUE w związku z art. 47 Karty [31] należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które ograniczają kontrolę sądową kar dyscyplinarnych, takim jak te rozpatrywane w postępowaniach głównych, przez organy krajowe spełniające wymogi związane ze statusem „sądu" w rozumieniu prawa Unii do kontroli incydentalnej, mogącej w przypadku niezgodności z prawem prowadzić wyłącznie do przyznania osobom, na które nałożono te kary dyscyplinarne, odszkodowania pieniężnego, wykluczając w ten sposób możliwość uchylenia takich kar dyscyplinarnych przez właściwy sąd i w razie potrzeby – zarządzenia na rzecz zainteresowanych osób środków tymczasowych.

W przedmiocie dopuszczalności

73. Rząd włoski utrzymuje, że pytanie to jest niedopuszczalne z tego powodu, że skutki zakazu wynikające z orzeczeń wydanych przez organy krajowego sportowego wymiaru sprawiedliwości niedługo wygasną. Mówiąc dokładniej, rząd ten przypomina, po pierwsze, że wobec skarżących w postępowaniach głównych orzeczono zakaz na okres 24 miesięcy, i po drugie, że karę tę wymierzył sąd apelacyjny federacji natychmiast wykonalnym orzeczeniem z dnia 20 stycznia 2023 r. Wynika stąd, że sporny zakaz wygaśnie w dniu 20 stycznia 2025 r., czyli w momencie, do którego prawdopodobnie nie zapadnie jeszcze wyrok prejudycjalny. Uchylenie zakazu nie przyniesie zatem skarżącym w postępowaniach głównych rzeczywistej korzyści, ponieważ skutki, do których zniesienia dążyli za pomocą skargi o stwierdzenie nieważności, nie będą już wtedy obowiązywać.

74. Prawdą jest, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału odesłanie prejudycjalne nie ma służyć wydawaniu opinii doradczych w przedmiocie pytań ogólnych i hipotetycznych, lecz ma być podyktowane potrzebą skutecznego rozstrzygnięcia sporu. I tak, zdaniem Trybunału, gdyby okazało się, że skarżący w postępowaniach głównych rzeczywiście utracili interes w stwierdzeniu nieważności orzeczeń, o których mowa, pytania prejudycjalne nie byłyby już istotne dla rozstrzygnięcia sporów zawisłych przed sądem odsyłającym, a Trybunał powinien by umorzyć postępowanie [32].

[31] Artykuł 6 TUE jest przepisem o charakterze ogólnym, który nie ma znaczenia dla analizy wspomnianych pytań (zob. wyrok z dnia 11 września 2025 r., Cairo Network i in., od C-764/23 do C-766/23, zwany dalej „wyrokiem Cairo Network", EU:C:2025:691, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

[32] Zobacz w szczególności wyrok z dnia 22 czerwca 2023 r., État belge (Okoliczności zaistniałe po wydaniu decyzji nakazującej powrót) (C-711/21 i C-712/21, EU:C:2023:503, pkt 35 i przytoczone tam orzecznictwo).

75. Nie sądzę jednak, by taka sytuacja miała miejsce w niniejszym przypadku. Pragnę ponadto zauważyć, że na rozprawie skarżący w postępowaniach głównych wyjaśnili, iż ewentualne stwierdzenie nieważności spornego orzeczenia przez sąd odsyłający umożliwiłoby ochronę ich interesu moralnego poprzez usunięcie lub zminimalizowanie negatywnych skutków kar dyscyplinarnych dla ich reputacji.

Co do istoty

76. Na wstępie należy przypomnieć, że pytanie to dotyczy niektórych przepisów ustawy nr 280/2003, która określa podstawowe zasady regulujące stosunek między sportowym porządkiem prawnym a państwowym porządkiem prawnym.

77. Ramy prawne ustanowione w tym ustawodawstwie, zgodnie z ich wykładnią dokonaną we włoskim orzecznictwie konstytucyjnym, można streścić w następujący sposób.

78. Zasada skutecznej ochrony sądowej i prawo do obrony zapisane w konstytucji były w tymże ustawodawstwie przedmiotem „racjonalnego wyważenia" z zasadą „autonomii sportowego porządku prawnego" wynikającą z art. 2 i 18 konstytucji. Wyważenie to przekłada się na wprowadzenie „zastrzeżenia właściwości" na rzecz organów wymiaru sprawiedliwości ustanowionych przy włoskich stowarzyszeniach sportowych i CONI, zgodnie z którym organy te są wyłącznie właściwe do uchylania kar dyscyplinarnych takich jak rozpatrywane w postępowaniach głównych. Natomiast sądy administracyjne, pozostają właściwe, po wyczerpaniu trzech instancji sportowego wymiaru sprawiedliwości, do zasądzenia odszkodowania pieniężnego na rzecz zainteresowanych osób w przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem tych kar dyscyplinarnych.

79. W swoich uwagach na piśmie rząd włoski podnosi, że rzeczone ramy prawne określają zasadniczą cechę jego „tożsamości narodowej" w rozumieniu art. 4 TUE. Stwierdzenie to wymaga moim zdaniem przypomnienia odpowiedniego orzecznictwa [33].

– *W przedmiocie związku między art. 4 ust. 2 TUE i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE*

80. Artykuł 4 ust. 2 TUE stanowi między innymi, że Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich nierozerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi.

81. To, jaki związek zachodzi między powyższym artykułem a art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zostało wyraźnie wyjaśnione w wyrokach Węgry/Parlament i Rada [34] oraz Komisja/Polska (Niezawisłość i życie prywatne sędziów) [35].

82. W tych wyrokach Trybunał wskazał, że nie można zasadnie twierdzić, iż wymogi wynikające – jako warunki zarówno przystąpienia do Unii, jak i członkostwa w niej – z poszanowania wartości i zasad takich jak państwo prawne, skuteczna ochrona sądowa i niezależność sądownictwa, ustanowionych w art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, mogą naruszać tożsamość narodową państwa członkowskiego w rozumieniu art. 4 ust. 2 TUE. W związku z tym to ostatnie

[33] Aby zapoznać się z jeszcze pełniejszym przypomnieniem tego orzecznictwa, zob. moja opinia w sprawie Komisja/Polska (Kontrola ultra vires orzecznictwa Trybunału – Pierwszeństwo prawa Unii) (C-448/23, EU:C:2025:165, pkt 61–69).

[34] Wyrok z dnia 16 lutego 2022 r. (C-156/21, zwany dalej „wyrokiem Węgry/Parlament i Rada", EU:C:2022:97).

[35] Wyrok z dnia 5 czerwca 2023 r. (C-204/21, zwany dalej „wyrokiem Komisja/Polska", EU:C:2023:442).

postanowienie, które należy odczytywać w świetle postanowień tej samej rangi, w szczególności art. 2 i art. 19 TUE, nie może zwalniać państw członkowskich z obowiązku spełniania wynikających z nich wymogów. Chociaż zgodnie z art. 4 ust. 2 TUE Unia szanuje tożsamość narodową państw członkowskich nierozerwalnie związaną z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, skutkiem czego państwa te dysponują pewnym zakresem uznania w celu zapewnienia urzeczywistnienia zasad państwa prawnego, to w żaden sposób nie wynika z tego, że ów obowiązek osiągnięcia rezultatu może być różny dla poszczególnych państw członkowskich. Mimo bowiem ich odrębnych tożsamości narodowych nierozerwalnie związanych z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi, które Unia szanuje, państwa członkowskie godzą się na uznanie koncepcji „państwa prawnego", którą to koncepcję podzielają, za wartość wspólną ich własnym tradycjom konstytucyjnym, której zobowiązały się przestrzegać w sposób trwały. Wynika stąd, że przy wyborze swojego modelu konstytucyjnego państwa członkowskie są zobowiązane do przestrzegania wymogów, które wynikają z art. 2 i art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, zgodnie z ich wykładnią dokonaną przez Trybunał [36].

83. Wreszcie, to zasada pierwszeństwa prawa Unii uniemożliwia przyjęcie wykładni umożliwiającej państwom członkowskim powoływanie się na przepisy prawa krajowego, nawet jeśli są one rangi konstytucyjnej, w celu uniknięcia stosowania przepisów prawa Unii. Do Trybunału należy, w ramach wykonywania jego wyłącznej kompetencji do dokonywania wykładni prawa Unii, sprecyzowanie zakresu zasady pierwszeństwa w świetle właściwych przepisów tego prawa, w związku z czym ów zakres nie może zależeć od wykładni przepisów prawa krajowego ani od wykładni przepisów prawa Unii przyjętej przez sąd krajowy, taki jak Corte costituzionale (trybunał konstytucyjny), która różni się od wykładni Trybunału [37].

84. O ile zatem nie ulega wątpliwości, że Republika Włoska ma prawo przewidzieć autonomiczny system wymiaru sprawiedliwości w celu umożliwienia krajowym stowarzyszeniom sportowym ochrony ich prerogatyw wobec władz publicznych, to jednak normatywne urzeczywistnienie takiego systemu nie może naruszać prawa do skutecznej ochrony sądowej.

85. Przed zbadaniem kwestii, czy takie naruszenie ma miejsce w niniejszym przypadku, należy poczynić kilka uwag wstępnych na temat treści ochrony, jaką art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE przyznaje jednostkom.

– *W przedmiocie zakresu art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE*

86. W wyroku Associação Sindical dos Juízes Portugueses [38] Trybunał uznał, że zasada skutecznej ochrony sądowej praw, jakie jednostki wywodzą z prawa Unii, do której to zasady odnosi się art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, stanowi zasadę ogólną prawa Unii obecnie potwierdzoną w art. 47 Karty. Stwierdzenie to skłoniło Trybunał do wyjaśnienia w pierwszej kolejności, że to ostatnie postanowienie powinno być „należycie uwzględnione" przy dokonywaniu wykładni art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [39], a w drugiej kolejności, że zagwarantowanemu w art. 47 Karty prawu do skutecznego środka prawnego *odpowiada* spoczywający na państwach członkowskich – stosownie do art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE – obowiązek ustanowienia środków niezbędnych do zapewnienia skutecznej ochrony prawnej w dziedzinach objętych prawem Unii [40].

[36] Wyroki: Węgry/Parlament i Rada (pkt 233, 234); Komisja/Polska (pkt 72–74).

[37] Zobacz wyrok Komisja/Polska (pkt 77–79).

[38] Wyrok z dnia 27 lutego 2018 r. (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 35).

[39] Zobacz wyrok z dnia 2 marca 2021 r., A.B. i in. (Powołanie sędziów do Sądu Najwyższego – Odwołanie) (C-824/18, EU:C:2021:153, pkt 143).

[40] Zobacz wyrok z dnia 20 kwietnia 2021 r., Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, pkt 45).

87. Artykuł 47 Karty został zatem wykorzystany do zdefiniowania materialnej treści obowiązku wynikającego z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE, i to w trzech aspektach. Po pierwsze, ze *strukturalnego* punktu widzenia ów obowiązek oznacza, że organy mogące dokonywać wykładni lub stosować prawo Unii powinny spełniać wymogi wynikające ze statusu „sądu", takie jak wymóg niezawisłości, bezstronności i „sądu ustanowionego uprzednio na mocy ustawy"[41]. Po drugie, na *płaszczyźnie proceduralnej* wspomniany obowiązek oznacza, że przed tymi organami powinny być przestrzegane różne gwarancje związane z „rzetelnym procesem"[42]. Po trzecie, co się tyczy zakresu kontroli sądowej, z wyroku Royal Football Club Seraing[43], który został wydany po zamknięciu pisemnego etapu postępowania w niniejszych sprawach i który był przedmiotem ożywionej debaty na rozprawie, wynika, że prawo do skutecznego środka prawnego zagwarantowane w art. 47 Karty wymaga, aby wspomniane organy mogły dokonać *skutecznej kontroli sądowej* aktów, środków lub zachowań, co do których podniesiono, że naruszyły prawa lub wolności jednostki. W wyroku tym Trybunał określił również wymogi, jakie ta kontrola sądowa musi spełniać, aby mogła zostać uznana za *skuteczną*[44]. Wymogi te mają istotne znaczenie dla udzielenia odpowiedzi na omawiane pytanie prejudycjalne.

88. Pragnę przypomnieć, że w sprawie, w której zapadł ten wyrok, chodziło o przepisy krajowe przyznające orzeczeniom arbitrażowym wydanym przez sąd państwa trzeciego (sportowy sąd arbitrażowy) powagę rzeczy osądzonej inter partes na terytorium państwa członkowskiego, a w konsekwencji moc dowodową w stosunkach między stronami sporu a osobami trzecimi. Ponieważ zgodność tych orzeczeń z prawem Unii nie była uprzednio kontrolowana przez sąd uprawniony do wystąpienia do Trybunału z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, powstało pytanie, czy takie przepisy krajowe są zgodne z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 267 TFUE i art. 47 Karty.

89. Istota rozumowania przedstawionego przez Trybunał w jego odpowiedzi zostanie streszczona w trzech kolejnych punktach[45].

90. Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE nie wymaga istnienia bezpośredniego środka zaskarżenia umożliwiającego jednostkom podważenie orzeczeń arbitrażowych, o ile w krajowym systemie sądowniczym istnieje możliwość uzyskania przez zainteresowane jednostki, *w trybie incydentalnym*, skutecznej kontroli sądowej tych orzeczeń i zapewniającej w ten sposób poszanowanie praw i wolności gwarantowanych im przez prawo Unii[46].

91. Aby ta kontrola sądowa była skuteczna, nie musi ona bezwzględnie dotyczyć wszystkich kwestii prawnych i faktycznych istotnych dla rozstrzygnięcia sporów, w ramach których wydano owe orzeczenia, lecz może mieć skutecznie *ograniczony charakter*. W każdym wypadku dane sądy powinny mieć możliwość sprawdzenia, czy takie orzeczenia są zgodne z zasadami

41 Zobacz wyroki: z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, pkt 36); z dnia 21 grudnia 2023 r., Krajowa Rada Sądownictwa (Dalsze zajmowanie stanowiska sędziego) (C-718/21, EU:C:2023:1015, pkt 58); z dnia 11 lipca 2024 r., Hann-Invest i in. (C-554/21, C-622/21 i C-727/21, EU:C:2024:594, pkt 55).

42 Zobacz w szczególności wyrok z dnia 28 listopada 2024 r., PT (Ugoda między prokuratorem a sprawcą przestępstwa) (C-432/22, EU:C:2024:987, pkt 70). Zobacz także w tym względzie moja niedawna opinia w sprawie Sociedad Civil Catalana (C-523/24, EU:C:2025:889, pkt 112–121).

43 Wyrok z dnia 1 sierpnia 2025 r. (C-600/23, zwany dalej „wyrokiem Royal Football Club Seraing", EU:C:2025:617, pkt 75).

44 Wyrok Royal Football Club Seraing (pkt 86).

45 Jak wynika z tego wyroku, rozumowanie to jest zgodne z wyrokiem z dnia 21 grudnia 2023 r., International Skating Union/Komisja (C-124/21 P, EU:C:2023:1012).

46 Wyrok Royal Football Club Seraing (pkt 76, 100).

i przepisami, które stanowią część *porządku publicznego Unii* i są istotne w ramach danego sporu, takimi jak swoboda przepływu pracowników i swoboda świadczenia usług, ustanowione odpowiednio w art. 45 i 56 TFUE [47].

92. Ponadto, jeżeli owe sądy uznają, że odnośne orzeczenia są niezgodne z tymi zasadami i przepisami, powinny one mieć możliwość wyciągnięcia, w ramach swoich odpowiednich kompetencji i zgodnie z mającymi zastosowanie przepisami krajowymi, *wszelkich konsekwencji prawnych, jakie powstają w przypadku stwierdzenia takiej niezgodności* [48]. W szczególności w przypadku naruszenia swobód przepływu wspomniane sądy powinny mieć możliwość nie tylko stwierdzenia owego naruszenia i nakazania naprawienia wyrządzonej danym jednostkom szkody, ale również uchylenia orzeczenia obarczonego takim naruszeniem [49]. Temu uprawnieniu siłą rzeczy musi towarzyszyć uprawnienie do zarządzenia *środków tymczasowych* zapewniających pełną skuteczność przyszłego orzeczenia co do istoty, również w przypadku gdy sądy te kierują do Trybunału wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym i zawieszają postępowanie do czasu udzielenia odpowiedzi na ten wniosek [50].

93. Wbrew temu, co utrzymywał rząd włoski na rozprawie w niniejszych sprawach, wyrok Trybunału w sprawach połączonych Cairo Network nie może wprowadzać wyjątku od tych zasad.

94. Wyjaśnię to poniżej. Zdaniem tego rządu z wyroku Cairo Network wynika, że o ile skuteczność kontroli sądowej zakłada co do zasady, że sąd krajowy jest uprawniony do uchylenia wszystkich szkodliwych skutków aktu lub zachowania przyjętego z naruszeniem prawa Unii, o tyle przyznanie zwykłego odszkodowania pieniężnego może być uzasadnione, jeżeli, jak w niniejszym przypadku, takie uchylenie mogłoby naruszyć interes publiczny.

95. Rozpatrywane kary dyscyplinarne nałożone na osoby fizyczne są związane z nałożeniem punktów karnych w tabeli na klub piłkarski, w którym osoby te były zatrudnione, w ramach włoskich krajowych mistrzostw w piłce nożnej pierwszej ligi (serie A). Gdyby możliwe było zwrócenie się do sądu krajowego o uchylenie lub zmianę tych kar, a nawet wyłącznie o ich tymczasowe zawieszenie, sytuacja niepewności co do ostatecznej klasyfikacji tych mistrzostw utrzymywałaby się przez okres niezgodny z wymogiem wyznaczenia krajowych drużyn zakwalifikowanych do rozgrywek europejskich. Taka sytuacja w oczywisty sposób zagrażałaby ciągłości włoskich mistrzostw w piłce nożnej.

96. W tym względzie wydaje mi się, że należy przypomnieć, co następuje. Prawdą jest, że w wyroku Cairo Network Trybunał stwierdził, iż ograniczenie uprawnień sądu krajowego właściwego do rozpatrywania skarg wniesionych na akty dotyczące przyznania praw użytkowania częstotliwości radiowych w celu przyznania odszkodowania pieniężnego niekoniecznie oznacza, że kontrola sądowa sprawowana przez ten sąd nie jest skuteczna [51]. Niemniej jednak, w odróżnieniu od niniejszych spraw, wyrok ten został wydany w dziedzinie regulowanej przez

47 Wyrok Royal Football Club Seraing (pkt 84, 85).

48 Wyrok Royal Football Club Seraing (pkt 103).

49 Wyrok Royal Football Club Seraing (pkt 104).

50 Wyrok Royal Football Club Seraing (pkt 105).

51 Wyrok Cairo Network (pkt 83).

prawo wtórne Unii, w szczególności przez dyrektywę w dziedzinie łączności elektronicznej [52] i decyzję (UE) 2017/899 w sprawie wykorzystywania zakresu częstotliwości 470–790 MHZ w Unii [53].

97. Nie jest to okoliczność bez znaczenia. Zdaniem Trybunału możliwość uchylenia przez sądy krajowe wspomnianych aktów mogła bowiem uniemożliwić rekonfigurację zakresu częstotliwości 700 MHz wymaganą w decyzji 2017/899, a tym samym zagrozić prawidłowemu funkcjonowaniu sieci 5G w Unii [54].

98. Wnioskuję z tego, że samo przewidzenie możliwości przyznania odszkodowania pieniężnego, z wyłączeniem możliwości uchylenia niezgodnego z prawem aktu, jest uzasadnione, jeżeli takie uchylenie mogłoby naruszyć jeden z celów *właściwych przepisów Unii*, co nie ma miejsca w niniejszym przypadku.

– *Wniosek dotyczący pytania pierwszego*

99. Wynika z tego zatem, że kary dyscyplinarne, takie jak w niniejszym przypadku, powinny być przedmiotem kontroli, choćby incydentalnej, dokonywanej przez organy spełniające wymogi związane ze statusem „sądu" w rozumieniu prawa Unii, która dotyczyłaby zgodności tych kar z zasadami i przepisami, które stanowią część porządku publicznego Unii, i prowadziłaby, w przypadku stwierdzenia niezgodności z prawem, do uchylenia tych kar.

100. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pytanie pierwsze, że art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które ograniczają kontrolę zgodności z prawem kar dyscyplinarnych, takich jak kary rozpatrywane w postępowaniach głównych, przez „sądy" w rozumieniu prawa Unii do kontroli w trybie incydentalnym, mogącej w przypadku niezgodności z prawem prowadzić wyłącznie do przyznania odszkodowania pieniężnego osobom, na które nałożono te kary. Sądy te powinny mieć możliwość uchylenia takich kar i zarządzenia w razie potrzeby środków tymczasowych pozwalających na zapewnienie pełnej skuteczności przyszłego orzeczenia sądowego co do istoty sprawy [55].

101. Pragnę podkreślić, że proponowana przeze mnie odpowiedź opiera się na założeniu, że jedyną kontrolą sprawowaną przez „sądy" w rozumieniu prawa Unii w zakresie zgodności z prawem sportowych kar dyscyplinarnych jest kontrola dokonywana przez włoskie sądy administracyjne. Gdyby natomiast jeden z włoskich organów sportowego wymiaru sprawiedliwości, którego skuteczność kontroli zgodności z prawem nie jest kwestionowana w niniejszym przypadku, spełniał wszystkie wymogi związane ze statusem „sądu", nie można byłoby stwierdzić naruszenia art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE [56].

[52] Dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2022 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U. 2002, L 108, s. 33).

[53] Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2017 r. (Dz.U. 2017, L 138, s. 131).

[54] Wyrok Cairo Network (pkt 75, 78).

[55] Na rozprawie CONI wyjaśniło, że uchylenie orzeczeń organów sportowego wymiaru sprawiedliwości, które jest przewidziane w art. 63 kodeksu sportowego wymiaru sprawiedliwości CONI, umożliwia stronie, która uzyskała stwierdzenie niezgodności z prawem kary dyscyplinarnej przez sąd administracyjny, doprowadzenie do tego, by organy te zastosowały się w tej kwestii do wyroku danego sądu administracyjnego. Nawet gdyby okoliczność ta została udowodniona, nie wydaje się mi ona wystarczająca do wykluczenia niezgodności rozpatrywanych przepisów krajowych z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty.

[56] W takim przypadku można by co najwyżej sprawdzić, czy przepisy krajowe regulujące zasady proceduralne istniejącego środka prawnego są zgodne z przesłankami równoważności i skuteczności nierozerwalnie związanymi z art. 47 Karty. Zobacz wyrok z dnia 21 grudnia 2021 r., Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037), który przeanalizowałem w mojej opinii w sprawie AW „T" (C-225/22, EU:C:2025:270, pkt 47–50).

102. Wydaje mi się zatem, że warto poświęcić kilka słów tej problematyce dotyczącej statusu „sądu” włoskich organów sportowego wymiaru sprawiedliwości.

– *W przedmiocie statusu „sądu” włoskich organów sportowego wymiaru sprawiedliwości*

103. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem począwszy od wyroku Vaassen-Göbbels [57] charakter „sądu” w rozumieniu art. 267 TFUE zakłada, że spełnione są określone przesłanki, takie jak ustanowienie organu na podstawie ustawy, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyktoryjność postępowania, stosowanie przez organ przepisów prawa oraz jego niezawisłość [58].

104. Wymóg niezawisłości obejmuje aspekt zewnętrzny i aspekt wewnętrzny. Ten drugi łączy się z pojęciem „bezstronności” i dotyczy jednakowego dystansu do stron sporu i ich odpowiednich interesów w odniesieniu do jego przedmiotu [59]. To właśnie bezstronność włoskich organów sportowego wymiaru sprawiedliwości wymaga moim zdaniem szczegółowej analizy przez sąd odsyłający.

105. W związku z tym, biorąc pod uwagę kontekst spraw w postępowaniach głównych, takie badanie nie powinno pomijać ram prawnych analizy wynikającej z wyroku Ali Riza i in. przeciwko Turcji [60] wydanego przez Europejski Trybunał Praw Człowieka (zwany dalej „ETPC”) [61].

106. Należy przypomnieć, że u podstaw sprawy, w której zapadł ten wyrok, leżały skargi wniesione do komitetu arbitrażowego tureckiej federacji piłki nożnej (TFF) na decyzje podjęte wobec piłkarzy lub sędziów piłkarskich przez komitet ds. rozstrzygania sporów (DRC) i komisję dyscyplinarną tej federacji. Stwierdziwszy, że członkowie komitetu arbitrażowego byli powoływani przez zarząd (Board of Directors) TFF, który z kolei został powołany w całości przez zgromadzenie tej federacji (Congress), oraz że zarząd dysponował szerokim zakresem uznania przy wykonywaniu swoich uprawnień w zakresie powoływania członków, ETPC zbadał w pierwszej kolejności kwestię, czy istniały wystarczające gwarancje, aby zapewnić, że członkowie komitetu arbitrażowego wykonują swoje funkcje w sposób wolny od nacisków zewnętrznych, a następnie, czy komitet arbitrażowy składał się z członków, których można było uznać za niezależnych i bezstronnych w stosunku do organizacji zawodowych biorących udział w tych postępowaniach [62].

107. W odniesieniu do pierwszej kwestii ETPC uznał, że członkowie komitetu arbitrażowego nie są chronieni przed naciskami, w szczególności ze strony zarządu, ze względu na istnienie pewnej liczby „znaczących powiązań organizacyjnych i strukturalnych” między tymi dwoma podmiotami, co wskazuje na „znaczący stopień wpływu zarządu na funkcjonowanie komitetu

[57] Wyrok z dnia 30 czerwca 1966 r. (61/65, EU:C:1966:39).

[58] Zobacz niedawny wyrok z dnia 1 sierpnia 2025 r., Daka i in. (C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 i C-493/23, EU:C:2025:592, pkt 53 i przytoczone tam orzecznictwo).

[59] Zobacz wyrok z dnia 21 stycznia 2020 r., Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, pkt 61 i przytoczone tam orzecznictwo).

[60] Wyrok ETPC z dnia 28 stycznia 2020 r. w sprawie Ali Riza i in. przeciwko Turcji (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610).

[61] Pragnę przypomnieć, że art. 52 ust. 3 Karty stanowi, że w zakresie w jakim zawiera ona prawa, które odpowiadają prawom gwarantowanym w EKPC, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. Z wyjaśnień dotyczących art. 47 Karty wynika zaś, że akapit drugi tego artykułu odpowiada art. 6 ust. 1 EKPC. Trybunał powinien zatem dbać o to, aby dokonywana przez niego wykładnia art. 47 akapit drugi Karty zapewniała poziom ochrony, który nie narusza poziomu ochrony gwarantowanego przez art. 6 ust. 1 EKPC zgodnie z jego wykładnią dokonaną przez ETPC [zob. wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Polska (System odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów) (C-791/19, EU:C:2021:596, pkt 165 i przytoczone tam orzecznictwo)].

[62] Zobacz wyrok ETPC z dnia 28 stycznia 2020 r. w sprawie Ali Riza i in. przeciwko Turcji (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610, §§ 209, 217).

arbitrażowego”[63]. Na poparcie tego wniosku ETPC wziął pod uwagę następujące okoliczności. Po pierwsze, nawet jeśli członkowie tego komitetu korzystali z bezpieczeństwa zatrudnienia, ich kadencja odpowiadała kadencji członków zarządu. Po drugie, członkowie komitetu arbitrażowego mieli prawo do otrzymywania wynagrodzenia oraz zwrotu kosztów podróży i diety za zakwaterowanie, których wysokość była określana przez zarząd. Po trzecie, nie przewidziano żadnej szczególnej procedury w przypadku zakwestionowania przez strony niezależności lub bezstronności członka komitetu arbitrażowego.

108. Co się tyczy drugiej kwestii, ETPC wskazał, że zarówno zarząd, jak i zgromadzenie TFF składały się w przeważającej części z przedstawicieli klubów piłkarskich, będących podmiotami nieuchronnie zaangażowanymi w niektóre spory należące do właściwości komitetu arbitrażowego.

109. Należy przypomnieć, że zgodnie z rozpatrywanymi włoskimi uregulowaniami przyjęcie kar dyscyplinarnych nałożonych przez FIGC i CONI należy do właściwości dwóch wewnętrznych organów federacji (sądu federacji i sądu apelacyjnego federacji) i do organu zewnętrznego wobec federacji (kolegium gwarancji sportu).

110. Co się tyczy sądu federacji i sądu apelacyjnego federacji, uprawnienie do powoływania ich członków należy do Consiglio federale (rady federacji)[64], a wykonywanie tej funkcji wydaje się być obwarowane wyłącznie kryterium „szczególnych kompetencji i doświadczenia w sportowym porządku prawnym”[65]. Ryzyko, że członkowie tych organów będą narażeni na naciski ze strony rady federacji, może być zwiększone przez fakt, że ich kadencja odpowiada kadencji radców federacji (cztery lata, odnawiana dwa razy) oraz że Commissione federale di garanzia (komisja federacji ds. gwarancji)[66], również powoływana przez radę federacji, jest uprawniona do ich odwołania między innymi „z poważnych względów celowości”[67].

111. Co się tyczy składu rady federacji, czternastu z dwudziestu członków wybieranych jest przez różne krajowe ligi piłkarskie[68], które z kolei są emanacją klubów piłkarskich, których członkowie kierownictwa mogą, jak w niniejszym przypadku, uczestniczyć w postępowaniach przed wspomnianymi wewnętrznymi organami federacji.

112. Jeżeli chodzi o kolegium gwarancji sportu, powoływanie jego członków jest zastrzeżone dla Consiglio Nazionale (rady krajowej) CONI[69]. Ich kadencja (cztery lata) odpowiada kadencji członków tej rady[70]. Rada krajowa powołuje również członków Commissione di garanzia degli organi di giustizia, di controllo e di tutela dell’etica sportiva (komisji ds. gwarancji organów wymiaru sprawiedliwości, kontroli i ochrony etyki sportowej), która jest uprawniona do

63 Wyrok ETPC z dnia 28 stycznia 2020 r. w sprawie Ali Riza i in. przeciwko Turcji (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610, § 216).

64 Zobacz art. 27 ust. 3 Statuto della FIGC (statutu FIGC), zatwierdzonego przez Giunta Nazionale del CONI (krajową radę CONI) uchwałą nr 479 z dnia 20 listopada 2024 r.

65 Zobacz art. 35 ust. 1 statutu FIGC.

66 Komisja federacji ds. gwarancji jest organem odpowiedzialnym głównie za sprawdzanie, czy członkowie sądu federacji i sądu apelacyjnego federacji spełniają warunki wymagane do pełnienia takich funkcji [zob. art. 5 ust. 3 Codice di Giustizia Sportiva CONI (kodeksu sportowego wymiaru sprawiedliwości CONI), uchwała nr 1538 Consiglio Nazionale (rady krajowej) z dnia 9 listopada 2015 r., zatwierdzona przez decreto Presidenza Consiglio dei Ministri (dekretem prezesa rady ministrów) z dnia 16 grudnia 2015 r.].

67 Zobacz art. 5 ust. 3 kodeksu sportowego wymiaru sprawiedliwości CONI i art. 34 statutu FIGC.

68 Zobacz art. 26 statutu FIGC.

69 Zobacz art. 6 ust. 4 lit. l1) statutu CONI.

70 Zobacz art. 5 ust. 2 i art. 12 bis ust. 7 statutu CONI.

odwołania członków kolegium gwarancji sportu [71]. Skład rady krajowej charakteryzuje się obecnością przedstawicieli krajowych federacji sportowych, a większość głosów w tym organie muszą stanowić głosy oddane przez nich [72].

113. Do sądu odsyłającego należy zbadanie, w szczególności w świetle przypomnianych powyżej okoliczności, czy któryś z włoskich organów sportowego wymiaru sprawiedliwości stanowi „sąd" w rozumieniu prawa Unii. Gdyby tak było, system sportowego wymiaru sprawiedliwości stworzony przez ustawodawcę włoskiego, rozpatrywany jako całość, nie byłby niezgodny z art. 19 ust. 1 akapit drugi TUE.

Wnioski

114. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał odpowiedział na pierwsze i trzecie pytanie prejudycjalne przedstawione przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum, Włochy) w następujący sposób:

1) Artykuł 19 ust. 1 akapit drugi TUE w związku z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, które ograniczają kontrolę zgodności z prawem kar dyscyplinarnych, takich jak kary rozpatrywane w postępowaniach głównych, przez „sądy" w rozumieniu prawa Unii do kontroli incydentalnej, mogącej w przypadku niezgodności z prawem prowadzić wyłącznie do przyznania odszkodowania pieniężnego osobom, na które nałożono te kary. Sądy te powinny mieć możliwość uchylenia takich kar i zarządzenia w razie potrzeby środków tymczasowych pozwalających na zapewnienie pełnej skuteczności przyszłego orzeczenia sądowego co do istoty sprawy.

2) Artykuły 45 i 56 TFUE należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniom krajowym, takim jak te rozpatrywane w niniejszym przypadku, które zezwalają na nałożenie przez organy sportowego porządku prawnego kary dyscyplinarnej, w wyniku której zakazuje się członkowi kierownictwa klubu sportowego wykonywania działalności zawodowej na poziomie krajowym i ponadnarodowym przez okres 24 miesięcy, o ile uregulowania te i kary służące zapewnieniu ich przestrzegania są uzasadnione realizacją uzasadnionego celu interesu ogólnego, a ustalanie tych kar jest obwarowane przejrzystymi, obiektywnymi, niedyskryminacyjnymi i proporcjonalnymi kryteriami. Podobnie art. 101 i 102 TFUE nie stoją na przeszkodzie takim uregulowaniom krajowym.

[71] Zobacz art. 13 ter ust. 3 statutu CONI.

[72] Zobacz art. 6 ust. 3 statutu CONI.