Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZ-BORDONE
od 1. listopada 2020.[1]

Spojeni predmeti C-155/19 i C-156/19

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl
protiv
De Vellis Servizi Globali Srl,
uz sudjelovanje:
Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl,
Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),
Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC)

(zahtjevi za prethodnu odluku koje je uputio Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Javna nabava radova, robe ili usluga – Direktiva 2014/24/EU – Javni naručitelj – Javnopravno tijelo – Pojam – Nacionalni nogometni savez – Zadovoljavanje potreba u općem interesu – Nadzor javnopravnog tijela nad upravljanjem savezom”

1. Sud je u presudi od 11. rujna 2019.[2] analizirao pitanje je li (talijanski) Nacionalni olimpijski odbor provodio „državni nadzor” nad dvama nacionalnim sportskim savezima[3] „za potrebe njihova razvrstavanja […] bilo u sektor opće države bilo u sektor NPUSK-a [neprofitnih ustanova koje služe kućanstvima]”, u skladu s pravilima Europskog sustava računa[4].

2. Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) Sudu sada upućuje dva zahtjeva za prethodnu odluku, istovjetnog sadržaja, koji se odnose na isti problem, ali ne s računovodstvenog gledišta, nego s gledišta javne nabave. U sporovima o kojima je ovdje riječ treba odlučiti je li Federazione Italiana Giuoco Calcio (Talijanski nogometni savez; u daljnjem tekstu: FIGC) osnovan posebno radi zadovoljavanja potreba u općem interesu i, ako jest, nadzire li Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Talijanski nacionalni olimpijski odbor; u daljnjem tekstu: CONI) upravljanje njime.

1 Izvorni jezik: španjolski

2 Presuda FIG i FISE (C-612/17 i C-613/17, EU:C:2019:705; u daljnjem tekstu: presuda FIG i FISE). Iako se odnosi na Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji, u njoj navedeni argumenti mogu biti korisni za predmetne zahtjeve za prethodnu odluku, s obzirom na to da je u području javne nabave koju provode javnopravna tijela jedan od relevantnih čimbenika također pitanje tko nadzire upravljanje njima. Međutim, treba napomenuti da se u tom području kriteriji za utvrđivanje postojanja tog nadzora znatno razlikuju u odnosu na računovodstvo.

3 U ovom slučaju, Federazione Italiana Golf (Talijanski golf savez) i Federazione Italiana Sport Equestri (Talijanski konjički savez)

4 Presuda FIG i FISE, t. 31.

3. Pitanje treba li ugovor koji je sklopio FIGC, na koji se odnose glavni postupci, biti obuhvaćen postupcima uređenima Direktivom 2014/24/EU[5] i nacionalnim pravilima koja je uključuju u nacionalno pravo, može ovisiti o rješenju tih dvojbi. To će se dogoditi samo ako se nacionalni sportski savezi (u daljnjem tekstu: NSS), prilikom ugovaranja nabave radova, robe i usluga iznad određenog praga, mogu kvalificirati kao javni naručitelji jer je riječ o javnopravnim tijelima, u smislu Direktive 2014/24.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije. Direktiva 2014/24

4. Članak 2. glasi kako slijedi:

„1. Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

1. ‚javni naručitelj' znači država, regionalne ili lokalne vlasti, javnopravna tijela, udruženja koja je osnovala jedna ili nekoliko takvih vlasti ili jedno ili nekoliko takvih javnopravnih tijela;

[…]

4. ‚javnopravna tijela' znači tijela koja posjeduju sve od sljedećih značajki:

   (a) uspostavljena su posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, a nisu industrijske ili trgovačke naravi;

   (b) imaju pravnu osobnost; i

   (c) većim dijelom financira ih država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela ili su podložna upravljačkom nadzoru od strane tih tijela ili imaju upravni, upraviteljski ili nadzorni odbor, a više od polovice članova tih odbora imenovala je država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela".

B. Talijansko pravo

1. Zakonodavna uredba br. 50 od 18. travnja 2016. („Zakonik o javnoj nabavi")

5. U članku 3. stavku 1. točki (d) u biti se preuzima definicija „javnopravnog tijela" iz članka 2. stavka 1. točke 4. Direktive 2014/24.

2. Uredba sa zakonskom snagom br. 220 od 19. kolovoza 2003.[6]

6. Člankom 1. propisuje se:

„1. Republika priznaje i potiče autonomiju nacionalnog prava sporta kao izraza međunarodnog prava sporta koje potječe od Međunarodnog olimpijskog odbora.

5 Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ (SL 2014., L 94, str. 65. i ispravci SL 2015., L 275, str. 68. i SL 2016., L 311, str. 26.)

6 Decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 (GURI br. 192 od 20. kolovoza 2003.) (koji je s izmjenama pretvoren u zakon na temelju članka 1. legge 17 ottobre 2003, n. 280 (Zakon br. 280 od 17. listopada 2003.; GURI br. 243 od 18. listopada 2003.).

2. Odnosi između prava sporta i prava Republike temelje se na načelu autonomije, osim u subjektivnim situacijama povezanima s pravom sporta koje su relevantne za pravni poredak Republike”.

3. Zakonodavna uredba br. 242 od 23. srpnja 1999. o reorganizaciji CONI-ja [7]

7. Člankom 1. utvrđuje se:

„[CONI] ima pravnu osobnost javnopravnog tijela […] i pod nadzorom je Ministero per i beni e le attività culturali (Ministarstvo kulturnih dobara i kulturnih djelatnosti, Italija)”.

8. Člankom 2. utvrđuje se:

„1. CONI […] se bavi organizacijom i osnaživanjem nacionalnog sporta te osobito pripremom sportaša i osiguravanjem odgovarajućih sredstava za Olimpijske igre i za sve ostale nacionalne ili međunarodne sportske događaje. U okviru sportskog sustava [...] također se bavi donošenjem mjera za sprečavanje i suzbijanje uporabe tvari koje utječu na prirodne fizičke sposobnosti sportaša u sportskim aktivnostima, kao i promicanjem što veće raširenosti bavljenja sportom [...] u okviru ograničenja odredbi decreta del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Uredba Predsjednika Republike br. 616 od 24. srpnja 1977.).

[…].”

9. Njezinim člankom 4. stavkom 2. predviđa se:

„Predstavnici NSS-a koji su utvrđeni u okviru olimpijskih sportova, moraju činiti većinu glasača u CONI-ju.”

10. Člankom 5. propisuje se:

„1. U skladu s odlukama i smjernicama Međunarodnog olimpijskog odbora, Nacionalno vijeće širi olimpijski duh te uređuje i koordinira nacionalne sportske aktivnosti, te s tog aspekta usklađuje aktivnosti koje provode NSS-ovi i pridružene sportske discipline.

[…]

2. Zadaća Nacionalnog vijeća je:

(a) donijeti statut i druge pravne akte koji ulaze u područje njegove nadležnosti, kao i smjernice za tumačenje i primjenu pravila na snazi;

(b) utvrditi temeljna načela s kojima se, radi njihova priznavanja u sportske svrhe, moraju uskladiti statuti NSS-ova, povezanih sportskih disciplina, tijela za promicanje sporta, kao i sportskih udruga i društava;

(c) donositi odluke o priznavanju, u sportske svrhe, NSS-ova, sportskih društava i udruga, tijela za promicanje sporta, dobrotvornih organizacija i drugih sportskih disciplina pridruženih CONI-ju i savezima, u skladu sa zahtjevima iz Statuta […];

[…]

7 Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI (GURI br. 176 od 29. srpnja 1999.; u daljnjem tekstu: Zakonodavna uredba br. 242/1999)

(e) utvrditi kriterije i uvjete kojima se uređuje NSS-ovo nadziranje pridruženih sportskih disciplina i priznatih tijela za promicanje sporta;

[…]

(e *ter*) na prijedlog Nacionalnog odbora donijeti odluke o stavljanju NSS-ova ili pridruženih sportskih disciplina pod nadzor u slučaju teških nepravilnosti u upravljanju ili teških povreda prava sporta koje su počinila upravljačka tijela, ili u slučaju utvrđenja nemogućnosti rada potonjih tijela, ili pak kada nije osiguran početak i odvijanje nacionalnih sportskih natjecanja u dobrim uvjetima;

[…]".

11. U skladu s člankom 15.:

„1. NSS-ovi […] provode sportske aktivnosti u skladu s odlukama i smjernicama [Međunarodnog olimpijskog odbora], međunarodnih saveza i CONI-ja, uzimajući u obzir javnu dimenziju određenih vrsta aktivnosti koje su utvrđene statutima CONI-ja. U njima sudjeluju sportska društva i udruge te, samo u slučajevima predviđenima statutima NSS-ova […] u vezi s tom određenom aktivnosti, i pojedinačni članovi.

2. NSS-ovi […] imaju status udruge privatnog prava s pravnom osobnošću. Oni su neprofitni te se, ako ovom uredbom nije izričito drugačije određeno, na njih primjenjuju odredbe Codicea civile (Građanski zakonik) i one usvojene za njegovu primjenu.

3. Proračune NSS-ova […] svake godine odobrava savezno upravno tijelo ih mora odobriti CONI-jev Nacionalni odbor. U slučaju negativnog mišljenja revizorâ saveza […] odnosno u slučaju nepostojanja odobrenja CONI-jeva Nacionalnog odbora, saziva se skupština društava i udruga radi odlučivanja o odobrenju proračuna.

4. Skupština nadležna za izbor upravljačkih tijela odobrava indikativne proračunske programe upravnog tijela nad kojima nadzor obavlja skupština na kraju svakog razdoblja od četiri godine i mandata za koji su bili odobreni.

5. Nacionalno vijeće priznaje NSS-ove […] u sportske svrhe.

6. Priznavanje statusa pravne osobe privatnog prava novim NSS-ovima […] provodi se u skladu s decretom del Presidente della Repubblica 10 febraio 2000, n. 361 (Uredba Predsjednika Republike br. 361 od 10. veljače 2000.) nakon prethodnog priznanja, u sportske svrhe, Nacionalnog vijeća.

[…]."

4. Statut CONI-ja [8]

12. U članku 1. („Definicije") navodi se:

„1. CONI je udruga NSS-ova i pridruženih sportskih disciplina.

2. CONI […] je tijelo zaduženo za disciplinu, reguliranje i upravljanje sportskim aktivnostima, koje se smatraju ključnim elementom tjelesnog i moralnog razvoja pojedinca i sastavnim dijelom obrazovanja i nacionalne kulture. […]".

8 Donesen odlukom Nacionalnog vijeća CONI-ja, posljednji put izmijenjenom 2. listopada 2019., odobrenom Uredbom predsjednika Vijeća ministara od 10. siječnja 2020.

13. U članku 6. („Nacionalno vijeće”) ističe se:

„1. Nacionalno vijeće, najviše predstavničko tijelo talijanskog sporta, širi duh olimpijskih igara, osigurava aktivnosti potrebne za pripremu olimpijskih igara, uređuje i koordinira nacionalnu sportsku aktivnost te usklađuje djelovanje nacionalnih sportskih saveza i pridruženih sportskih disciplina.

[…]

4. Nacionalno vijeće:

[…]

(b) utvrđuje temeljna načela s kojima moraju biti usklađeni, kako bi dobili priznanje u sportske svrhe, statuti NSS-ova, sportskih disciplina, tijela za promicanje sporta, udruga kojima je priznat status općekorisne udruge, sportskih udruga i društava, i donosi Kodeks sportskog pravosuđa koji moraju poštovati svi NSS-ovi […];

(c) odlučuje o priznavanju, u sportske svrhe, NSS-ova […] na temelju kriterija utvrđenih u statutima, uzimajući također u obzir u tu svrhu zastupljenost i olimpijsku prirodu sporta, eventualno priznanje [Međunarodnog olimpijskog odbora] i sportsku tradiciju discipline;

[…]

(e) utvrđuje kriterije i načine nadzora koji CONI provodi nad NSS-ovima […];

(e1) utvrđuje, s ciljem osiguranja redovitog organiziranja sportskih natjecanja, kriterije i načine nadzora koji savezi provode nad [pridruženim] sportskim društvima te zamjenskog nadzora koji provodi CONI u slučaju dokazanog nedostatka nadzora koji provode NSS-ovi;

[…]

(f1) odlučuje, na prijedlog Nacionalnog odbora, o stavljanju NSS-ova […] pod upravu povjerenika u slučaju teških nepravilnosti u upravljanju ili teških povreda prava sporta koje su počinila upravljačka tijela, ili u slučaju utvrđenja nemogućnosti rada potonjih tijela, ili pak kada nije osiguran početak i odvijanje nacionalnih sportskih natjecanja u dobrim uvjetima;

[…].”

14. Članak 7. („Nacionalni odbor”) stavak 5. glasi kako slijedi:

„Nacionalni odbor:

(g2) odobrava projekciju proračuna i programe aktivnosti kao i godišnji proračun NSS-ova;

[…]

(h1) imenuje revizore koji predstavljaju CONI u NSS-ovima […] te u CONI-jevim regionalnim odborima;

[…]

(l) odobrava, u sportske svrhe, statute, propise za provedbu statuta, propise o sportskom pravosuđu i antidopinške propise NSS-ova […], nakon ocjene njihove usklađenosti sa zakonom, CONI-jevim statutima, temeljnim načelima, smjernicama i kriterijima koje je utvrdilo Nacionalno vijeće i, po potrebi, njihova vraćanja, u roku od 90 dana, NSS-ovima […] radi izvršenja potrebnih izmjena;

[…].”

15. Člankom 20. („Uređenje NSS-ova”) stavkom 4. utvrđuje se:

„NSS-ovi obavljaju sportsku aktivnost i povezane aktivnosti promicanja u skladu s odlukama i smjernicama [Međunarodnog olimpijskog odbora] i CONI-ja, uzimajući također u obzir javnu dimenziju određenih aspekata te aktivnosti. U okviru prava sporta, priznaje se tehnička, organizacijska i upravljačka autonomija NSS-ovima pod CONI-jevim nadzorom.”

16. U skladu s člankom 21. („Zahtjevi za priznavanje NSS-ova”) stavkom 3.:

„Ako priznati NSS ne ispunjava zahtjeve iz stavka 1., Nacionalno vijeće CONI-ja odlučit će o opozivu dodijeljenog priznanja.”

17. Članak 23. („Smjernice i nadzor nad NSS-ovima”) glasi kako slijedi:

„1. U skladu sa Zakonodavnom uredbom br. 242 od 23. srpnja 1999., s njezinim naknadnim izmjenama i dopunama, uz one čija je javna priroda izričito predviđena zakonom, javnu dimenziju imaju isključivo djelatnosti NSS-ova povezane s upisom i članstvom sportskih udruga i društava, kao i pojedinačnih članova, povezane s opozivom po bilo kojoj osnovi i izmjenom odluka o upisu ili članstvu, nadzorom redovitog organiziranja profesionalnih sportskih natjecanja i prvenstava, korištenjem javnih subvencija te sprečavanjem i kažnjavanjem dopinga, kao i aktivnostima koje se odnose na pripreme olimpijaca i aktivnostima na visokoj razini, na obuku tehničkog osoblja, na upotrebu javnih sportskih objekata i upravljanje njima.

1.*bis* U provedbi javnih djelatnosti, na koje se upućuje u podstavku 1., NSS-ovi se pridržavaju smjernica i nadzora CONI-ja i djeluju u skladu s načelima nepristranosti i transparentnosti. Javna priroda djelatnosti ne mijenja redovni sustav privatnog prava kojim su uređeni njegovi pojedinačni akti i povezane subjektivne pravne situacije.

1.*ter* Nacionalni odbor utvrđuje kriterije i postupke kako bi se osiguralo da su odluke saveza u skladu s programima CONI-ja u pogledu konkurentnosti nacionalnih reprezentacija, zaštite nacionalne sportske baštine i njezina specifičnog identiteta te potrebe da se osigura učinkovito unutarnje upravljanje.

2. Nacionalni odbor, na temelju kriterija i postupaka koje je utvrdilo Nacionalno vijeće, odobrava proračune NSS-ova i utvrđuje financijske doprinose u njihovu korist te eventualno utvrđuje njihovu konkretnu namjenu, pridajući posebnu pozornost promicanju sporta mladih, pripremi olimpijaca i aktivnosti na visokoj razini.

3. Nacionalni odbor nadzire pravilno funkcioniranje NSS-ova. U slučaju teških nepravilnosti u upravljanju ili teških povreda prava sporta koje su počinila tijela saveza, u slučaju da nije osiguran početak i odvijanje sportskih natjecanja u dobrim uvjetima ili se utvrdi nemogućnost njihova rada, Nacionalnom vijeću predlaže imenovanje povjerenika.”

II. Činjenice i prethodno pitanje

18. FIGC je pokrenuo pregovarački postupak kako bi na razdoblje od tri godine sklopio ugovor o javnim uslugama prijevoza materijala koje su potrebne za praćenje putovanja nacionalnih reprezentacija i za skladište saveza u Rimu [9]. Na sudjelovanje je pozvao društvo De Vellis Servizi Globali, s.r.l. (u daljnjem tekstu: De Vellis) i društvo Consorzio Ge.Se.Av S.c.arl (u daljnjem tekstu: Consorzio). Potonje je društvo, naposljetku, imenovano uspješnim ponuditeljem.

19. Društvo De Vellis podnijelo je tužbu Tribunaleu amministrativo regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija), u kojoj je pobijalo način provedbe postupka nadmetanja zbog povrede pravila o objavi predviđenih Zakonikom o javnoj nabavi.

20. Prvostupanjski sud (presuda br. 4101/2018) prihvatio je tužbu i poništio dodjelu ugovora društvu Consorzio. Konkretno, kvalificirao je FIGC kao javnopravno tijelo, odbio prigovor nenadležnosti i poništio akte iz nadmetanja na temelju argumenata društva De Vellis.

21. FIGC i društvo Consorzio podnijeli su protiv te presude žalbe. Osporavaju da je FIGC javnopravno tijelo i, posljedično, nadležnost upravnog suda za rješavanje spora.

22. Prema mišljenju Consiglio di Stato (Državnog vijeća), prije nego što odluči je li FIGC bio obvezan primijeniti pravila koja se odnose na dodjelu ugovora o javnoj nabavi i koji je sud nadležan, treba razjasniti može li se kvalificirati kao javnopravno tijelo, u skladu s člankom 3. stavkom 1. točkom (d) Zakonika o javnoj nabavi kojim je prenesen članak 2. stavak 1. točka 4. Direktive 2014/24.

23. U tim je okolnostima Consiglio di Stato (Državno vijeće) Sudu uputio sljedeća prethodna pitanja:

„1. (a) Može li se na temelju značajki unutarnjih propisa koji se odnose na sport, FIGC kvalificirati kao javnopravno tijelo uspostavljeno posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nisu industrijske ili trgovačke naravi?

(b) Treba li osobito smatrati da je u slučaju FIGC-a ispunjen teleološki zahtjev vezan za takvo tijelo, iako ne postoji službeni akt kojim se uspostavlja tijelo javne vlasti i bez obzira što je Savez osnovan kao udruga, kako bi se uklopio u sektorski (sportski) poredak organiziran prema modelima javnopravnog tipa i uz obvezu poštovanja načela i pravila koje su razradili CONI i međunarodne sportske organizacije njegovim priznavanjem kao nacionalnog javnog subjekta na razini sporta?

(c) Može li se, nadalje, smatrati da je takav zahtjev ispunjen u slučaju sportskog saveza kao što je FIGC, koji se može financirati vlastitim sredstvima, vezano za djelatnost koja nije javna kao što je ona koja je predmet spora, ili se naprotiv treba smatrati prevladavajućim zahtjev potrebnog osiguranja primjene pravila javne nabave prilikom dodjele trećim osobama bilo koje vrste ugovora od strane tog tijela?

(2) (a) Ima li na temelju pravnih odnosa između CONI-ja i FIGC-a prvonavedeni prevladavajući utjecaj na drugonavedenog s obzirom na zakonske ovlasti priznavanja društva u sportske svrhe, odobravanja završnih financijskih izvješća, nadzora nad upravljanjem i pravilnim funkcioniranjem tijela i mogućnosti uvođenja posebne uprave takvom tijelu?

(b) Jesu li, naprotiv, navedene ovlasti nedovoljne kako bi bio ispunjen zahtjev prevladavajućeg javnog utjecaja svojstvenog javnopravnom tijelu zbog kvalificiranog sudjelovanja predsjednikâ i predstavnika sportskih saveza u glavnim tijelima CONI-ja?”

9 Vrijednost ugovora iznosila je 1 000 000 eura bez PDV-a.

III. Postupak pred Sudom

24. Tajništvo Suda zaprimilo je odluke kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku 22. veljače 2019.

25. Pisana očitovanja podnijeli su FIGC, CONI, društvo De Vellis, društvo Consorzio, talijanska vlada i Komisija.

26. Na raspravi održanoj 1. srpnja 2020. u kojoj su putem video konferencije sudjelovali FIGC, CONI i talijanska vlada, uz Komisijinu nazočnost, Sud ih je pozvao da se očituju, među ostalim, o utjecaju presude FIG i FISE na ovaj predmet.

IV. Ocjena

A. Uvodna napomena

27. U europskim državama oblici odnosa između NSS-ova i tijela javne vlasti vrlo su različiti. Najjednostavnije opisano, neke su se države članice odlučile za „liberalna" rješenja koja NSS-ovima dodjeljuju najveću autonomiju [10]; druge za više „intervencijske" oblike u kojima javni nadzor može postati intenzivan [11]; a treće, pak, kombiniraju oba modela.

28. U javnom pravu određeni privatni subjekti, koji su osnovani radi izvršavanja ciljeva koji su zajednički njihovim članovima, na temelju pravnog poretka često imaju zadaću zadovoljavanja potreba u javnom interesu, uključujući delegiranje u pravilu administrativnih zadaća [12].

29. U Italiji NSS-ovi odražavaju tu shemu: strogo na temelju udruživanja klubova, kao prvostupanjskih sportskih udruga, NSS-ovi se osnivaju kao drugostupanjske privatne udruge [13], kojima vladina tijela povjeravaju određene javne zadaće.

30. U tom kontekstu, odluka suda koji je uputio zahtjev bit će, pukom logikom, povezana sa stanjem i posebnostima sportskog prava koje je na snazi u Italiji. U skladu s tim pravom, treba utvrditi:

– je li FIGC uspostavljen posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nisu industrijske ili trgovačke naravi;

– omogućuju li odnosi između nadzornog tijela javne vlasti (CONI-ja) i FIGC-a priznavanje nadzora, i u kojoj mjeri, prvog nad drugim;

– razlikuje li se FIGC od ostalih NSS-ova po svojim značajkama, u pogledu primjene Direktive 2014/24.

10 Tijelo javne vlasti se u pravilu bavi samo aspektima povezanima s dodjelom subvencija.

11 U potonjim državama NSS-ovi su u pravilu privatni subjekti kojima pravni poredak u većoj ili manjoj mjeri dodjeljuje javne zadaće.

12 Država upotrebom privatnih udruga za izvršavanje javnih zadaća izbjegava potrebu za stvaranjem javnih struktura. Zadaća pripada državi koja je delegira, koja zadržava ovlast kontrole i nadzora kako bi osigurala da se delegirana zadaća izvrši a da se pritom ne odstupi od ciljeva utvrđenih pravnim poretkom.

13 Člankom 1. stavkom 2. Statutâ FIGC-a (https://www.figc.it/it/federazione/norme/statuto-della-figc/) definira se kao „savez sportskih društava i udruga čiji je cilj igranje nogometa u Italiji te drugih povezanih subjekata koji obavljaju djelatnosti za postizanje tog cilja".

31. Kao što je to istaknuto u presudi FIG i FISE, Sud ne može izravno razjasniti te nepoznanice, već je to zadaća suda koji je uputio zahtjev, koji jedini može protumačiti vlastito nacionalno pravo [14]. Stoga kasnija razmatranja samo imaju svrhu pružiti mu određene smjernice za tumačenje odredbi Direktive 2014/24.

B. Prvo prethodno pitanje

32. Definicija pojma javnog naručitelja iz Direktive 2014/24 vrlo je široka [15] i obuhvaća, osim države i regionalnih ili lokalnih vlasti, i javnopravna tijela, ako kumulativno ispunjavaju tri zahtjeva iz članka 2. stavka 1. točke 4.

33. Pri ocjeni toga ispunjava li, konkretno, neko tijelo te zahtjeve, Sud izbjegava formalno upućivanje i pridržava se „funkcionalnog tumačenja", a pravno uređenje stavlja u drugi plan [16].

34. U skladu s prvim zahtjevom, tijelo treba biti *uspostavljeno posebno* u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nisu industrijske ili trgovačke naravi. Prvo prethodno pitanje odnosi se na tumačenje tih izraza [17].

35. Iako analiza formalnih aspekata *uspostavljanja* tijela nije od primarne važnosti, sud koji je uputio zahtjev treba razjasniti je li, za talijanske NSS-ove, priznanje CONI-ja [18] značajno ili je riječ o pukoj formalnosti u postupku stjecanja pravne osobnosti. O tome ću govoriti u nastavku.

36. S materijalnog gledišta, koje je najrelevantnije, Consiglio di Stato (Državno vijeće) treba svoju pozornost primarno usmjeriti na sadržaj javnih zadaća koje preuzima FIGC. Na temelju toga će moći zaključiti je li uspostavljen posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu (koje nisu industrijske ili trgovačke naravi) ili ih, *de facto*, objektivno zadovoljava [19].

37. Ponavljam, toj se kvalifikaciji ne protivi to da potrebe u općem interesu zadovoljava formalno privatni subjekt, osobito ako je dio organizacijskog sustava čija je struktura i uređenje u skladu sa zakonom i upravne je prirode [20].

38. Međutim, sam sud koji je uputio zahtjev na temelju Zakonodavne uredbe br. 242/1999 (članak 15. stavak 1.) zaključuje da je talijanskim NSS-ovima povjereno obavljanje zadaća „javne prirode" [21].

14 Tako je više puta navedeno u uzastopnim točkama presude FIG i FISE.

15 Presuda od 4. lipnja 2020., Asmel (C-3/19 EU:C:2020:423, t. 54.): „[…] članak 1. stavak 9. te direktive [2004/18] definira pojam ‚javni naručitelj' u širem i funkcionalnom smislu, kako bi se osigurali ciljevi navedene direktive kojima se istodobno nastoji isključiti opasnost da se prednost da ponuditeljima ili nacionalnim kandidatima tijekom cijelog postupka javne nabave koji provode javni naručitelji i mogućnost da se tijelo koje financira ili kontrolira država, regionalne ili lokalne vlasti ili druga tijela kojima se upravlja na temelju javnog prava vodi razlozima koji nisu ekonomski (vidjeti u tom smislu presudu od 5. listopada 2017., LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, t. 31. i navedenu sudsku praksu)".

16 Presude od 10. studenoga 1998., BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, t. 62.) i od 15. svibnja 2003., Komisija/Španjolska (C-214/00, EU:C:2003:276, t. 56.): „korisni učinak [Direktive] ne bi se u potpunosti zadržao ako bi se [njezina] primjena […] na tijelo koje ispunjava sva tri zahtjeva [obvezna kako bi se smatralo javnopravnim tijelom] zbog same činjenice da, u skladu s nacionalnim pravom kojim je uređeno, njegov oblik i pravni status ulaze u područje privatnog prava".

17 Nije potrebno razmotriti drugi zahtjev (pravne osobnosti) jer nitko ne osporava da je FIGC ima. Talijanski NSS-ovi imaju „status udruge privatnog prava s pravnom osobnošću" (točka 3.3. odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku).

18 Čini se da postojanje NSS-ova ne ovisi samo o volji prvostupanjskih udruga koje ga čine (klubova), nego i o službenom priznanju CONI-ja, bez kojeg ne bi stekli pravnu osobnost.

19 „Tijelo koje nije uspostavljeno posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nisu industrijske ili trgovačke naravi, ali koje je naknadno zaduženo za zadovoljenje navedenih potreba, ispunjava traženi zahtjev […], pod uvjetom da se može objektivno provjeriti zadovoljava li takve potrebe" (presuda od 12. prosinca 2002., Universale-Bau i dr. (C-470/99, EU:C:2002:746, izreka, t. 1.)).

20 Sud je u presudi od 13. siječnja 2005., Komisija/Španjolska (C-84/03, EU:C:2005:14), presudio da je Kraljevina Španjolska povrijedila direktive u području javne nabave upravo jer je isključila privatne subjekte (odnosno, društva koja su u svojem djelovanju uređena privatnim pravom) iz kvalifikacije javnopravnih tijela, u smislu tih direktiva.

21 Točka 3.5. odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku

39. Do tog zaključka dolazi ispitivanjem članka 23. Statuta CONI-ja, u skladu s kojim „javnu dimenziju" imaju djelatnosti NSS-ova koje se odnose na: i. upis i članstvo sportskih društava i udruga; ii. opoziv i izmjenu odluka o upisu ili članstvu; iii. nadzor redovitog organiziranja profesionalnih sportskih natjecanja i prvenstava; iv. korištenje javnih subvencija; v. sprečavanje i kažnjavanje dopinga; vi. aktivnosti koje se odnose na pripreme olimpijaca i aktivnosti na visokoj razini; vii. obuku tehničkog osoblja i viii. upotrebu javnih sportskih objekata i upravljanje njima.

40. FIGC, pak, priznaje da mu se pripisuju „delegiranjem CONI-ja [….] određene unaprijed definirane ovlasti, obilježene njegovom javnom svrhom", iako se, prema njegovu mišljenju, „javna priroda [tijela] koje delegira ovlast ne može proširiti na [tijelo] kojem je delegirana ovlast, obvezujući ga izvan unaprijed utvrđenih granica u delegiranju" [22].

41. Nakon što je istaknuo da je svaki NSS nadležan za samo jednu sportsku disciplinu i za organiziranje natjecanja u toj disciplini, Consiglio di Stato (Državno vijeće) tvrdi da, u skladu s pravnim uređenjem sporta u Italiji, „ciljeve u općem interesu provode formalno privatni subjekti, iako su obuhvaćeni organizacijskim sustavom *zakonite* strukture i uređenja (a nisu izraz *privatne autonomije*) i administrativnog poretka" [23].

42. Ta je ocjena u skladu s onom koju je Sud proveo u okviru analize odnosa između NSS-ova i CONI-ja. U presudi FIG i FISE uputio je na „bavljenje sportom u njegovoj javnoj dimenziji, odnosno […] u formalnom ili službenom kontekstu odnosno kontekstu reprezentacije […]". Također je smatrao da se ta javna dimenzija aktivnosti NSS-a ističe u okviru „redovnog organiziranja natjecanja, pripreme olimpijskih igara i sportske aktivnosti visoke razine" [24].

43. Consiglio di Stato (Državno vijeće) ukratko ističe da je sport u Italiji kvalificiran kao „djelatnost u općem javnom interesu i zbog toga ga organizira, promiče, potiče i financira država" [25].

44. Posebno je važno da sud koji je uputio zahtjev pravila kojima se uređuju NSS-ovi tumači na način da se čini da njihove zadaće javne dimenzije „iscrpljuju područje djelovanja *savezâ* i same [su] razlog njihova uspostavljanja. Sve su ostale aktivnosti, uključujući uslugu prijevoza za nacionalne nogometne reprezentacije koja je predmet spora, instrumentalne u odnosu na zadaće „*javne dimenzije*" definirane u statutima CONI-ja" [26].

45. Ako je njegovo tumačenje nacionalnog prava takvo, sud koji je uputio zahtjev može zaključiti da NSS-ovi, čija je *primarna* svrha zadovoljavanje potreba u općem interesu u području sporta, ispunjavaju prvi zahtjev iz članka 2. stavka 1. točke 4. Direktive 2014/24.

46. Te potrebe u općem interesu nisu industrijske ili trgovačke naravi i NSS-ovi ih zadovoljavaju u okviru monopola [27], nakon što im CONI delegira javne zadaće. Za potrebe ovog predmeta, nije relevantna činjenica da NSS-ovi također obavljaju *instrumentalne* djelatnosti druge, gospodarske prirode, kao što ću to iznijeti u nastavku.

47. S obzirom na to, dvojbe Consiglio di Stato (Državno vijeće) ne odnose se toliko na činjenicu da su FIGC-u dodijeljene zadaće u općem interesu koje nisu industrijske ili trgovačke naravi (što, ponavljam, izričito priznaje), koliko na stupanj povezanosti njegove ugovorne djelatnosti s tim javnim zadaćama.

22 Točka 23. njegovih pisanih očitovanja

23 Točka 3.3. odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku. Isticanja u izvorniku.

24 Presuda FIG i FISE, t. 99.

25 Točka 3.2. odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku i navedena nacionalna sudska praksa (Cons. Stato V br. 3065 od 22. lipnja 2017.)

26 Točka 5.3.2. odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku. Isticanje i stavljanje u navodnike u izvorniku.

27 Sud je u presudi od 22. svibnja 2003., Korhonen i dr. (C-18/01, EU:C:2003:300, t. 51.), presudio da potrebe industrijske ili trgovačke naravi u pravilu zadovoljavaju tijela koja posluju u uobičajenim tržišnim uvjetima, čija je namjera ostvarenje prihoda te koja snose gubitke povezane s obavljanjem njihove djelatnosti, što su obilježja koja nemaju talijanski NSS-ovi.

48. Nesigurnost suda koji je uputio zahtjev bila bi potaknuta činjenicom da, u skladu s člankom 23. stavkom 1.*bis* Statuta CONI-ja, javna priroda djelatnosti NSS-ova ne mijenja redovni sustav privatnog prava kojim su uređeni njegovi pojedinačni akti i povezane subjektivne pravne situacije.

49. Međutim, ne smatram da je gore navedeni normativni podatak odlučujući. Prema mišljenju Suda „nebitno je to što tijelo, uz to što ispunjava zadaću zadovoljavanja potreba u općem interesu, može obavljati i druge djelatnosti. Činjenica da zadovoljenje potreba u općem interesu čini samo relativno neznatan dio djelatnosti koje takvo tijelo uistinu obavlja također nije relevantna, s obzirom na to da se i dalje bavi potrebama koje je osobito dužno zadovoljiti” [28].

50. Talijanska vlada [29], kao i FIGC i CONI, zagovara [30] razlikovanje privatnih djelatnosti NSS-ova, isključivo gospodarske prirode, od djelatnosti u općem interesu.

51. Međutim, to mi se razlikovanje ne čini valjanim kako bi se razjasnilo zadovoljavaju li NSS-ovi potrebe u općem interesu u svojim ugovornim odnosima. Sud je u tom pogledu presudio da se „[u odredbi istovjetnoj članku 2. stavku 1. točki 4. Direktive 2014/24] ne razlikuju ugovori o javnoj nabavi koje je javni naručitelj sklopio u svrhu ispunjenja svoje zadaće zadovoljavanja potreba u općem interesu i ugovori koji nisu povezani s navedenom zadaćom” [31].

52. Teza talijanske vlade, FIGC-a i CONI-ja već je iznesena Sudu, koji ju je odbio presudom od 15. siječnja 1998., Mannesmann Anlagenbau Austria i dr. [32]. Suprotno tomu, priklonio se takozvanoj „teoriji kontaminacije”, na temelju koje je „nebitno […] to što tijelo, uz to što ispunjava [zadaće u općem interesu], može obavljati i druge djelatnosti […]”, tako da „zahtjev iz [odredbe istovjetne članku 2. stavku 1. točki 4. podtočki (a) Direktive 2014/24] ne podrazumijeva da je isključivo zadužen[o] za zadovoljavanje navedenih potreba” [33].

28 Presude od 10. studenog 1998., BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, t. 55.) i od 5. listopada 2017., LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:736, t. 40. i 41.)

29 Točke 15. i 16. njezinih pisanih očitovanja. U prilog tomu navodi presudu od 1. srpnja 2008., MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376), koja se, međutim, ne odnosi na NSS-ove, nego na privatnu udrugu koja je u Grčkoj organizirala automobilske utrke, čije se svojstvo *poduzetnika*, za potrebe prava tržišnog natjecanja, dovelo u pitanje. Poziva se i na presudu od 10. svibnja 2001., Agorà i Excelsior (C-223/99, EU:C:2001:259), u kojoj je Sud priznao (točka 39.) da je Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano organizacijom sajmova, izložbi i drugih sličnih događaja zadovoljavao potrebe u općem interesu, ali su one bile industrijske ili trgovačke naravi, zbog čega ga se nije moglo kvalificirati kao tijelo na koje se primjenjuju pravila o javnoj nabavi.

30 FIGC tvrdi (točka 27. njegovih očitovanja) da ne postoji opravdanje da se na njega primijeni sustav javnog prava kada ima, kao u ovom predmetu, interese trgovačke prirode koji se ne podudaraju s interesima CONI-ja. CONI tvrdi (točka 42. njegovih očitovanja) da nema razloga da se na FIGC-a, u okviru njegove privatne ugovorne djelatnosti, primijene pravila javnog prava.

31 Presuda od 15. srpnja 2010., Komisija/Njemačka (C-271/08, EU:C:2010:426, t. 73. i navedena sudska praksa)

32 Predmet C-44/96, EU:C:1998:4

33 Presuda od 15. siječnja 1998., Mannesmann Anlagenbau Austria i dr. (C-44/96, EU:C:1998:4, t. 25. i 26.)

53. To će se stajalište kasnije potvrditi presudama BFI Holding [34], Korhonen i dr. [35] i Adolf Truley [36], sve do konačnog uporišta u presudi Ing. Aigner [37]. U potonjoj presudi, zbog dvojbi suda koji je uputio zahtjev o primjeni sudske prakse iz presude od 15. siječnja 1998., Mannesmann Anlagenbau Austria i dr. [38], kad su se djelatnosti javne i privatne prirode istog tijela mogle jasno razlikovati [39], Sud je potvrdio da je „zbog pravne sigurnosti, transparentnosti i predvidljivosti kojima je uređena provedba postupaka svih ugovora o javnoj nabavi, potrebno pridržavati se sudske prakse [iznesene u prethodno navedenim presudama] Suda" [40].

54. U svakom slučaju, Consiglio di Stato (Državno vijeće) utvrdio je da ugovor koji je predmet spora (prijevoz talijanske nogometne reprezentacije) ima instrumentalnu prirodu za ispunjavanje javnih zadaća FIGC-a, među kojima se ističu one povezane s nacionalnim reprezentacijama tog sporta.

55. Za potrebe ovog predmeta nije odlučujuće ni pitanje obavljaju li NSS-ovi trgovačke djelatnosti i imaju li namjeru ostvarenja prihoda [41]. Sudska praksa koju sam upravo naveo vodi do tog rješenja.

56. Konačno, činjenica da je FIGC financijski samodostatan ni na koji ga način ne sprečava da, zbog delegiranja tijela javne vlasti, obavlja zadaće u općem interesu. Financijska samodostatnost razlikuje FIGC od ostalih talijanskih NSS-ova, čije postojanje znatno ovisi o javnim sredstvima. Međutim, taj je podatak, ponavljam, nebitan za dodjelu zadaća u općem interesu [42].

57. Ukratko, tumačenje članka 2. stavka 1. točke 4. Direktive 2014/24 omogućilo bi sudu koji je uputio zahtjev da presudi da FIGC ispunjava prvi (točka (a)) od tri zahtjeva iz te odredbe, osim ako na temelju analize svojeg unutarnjeg pravnog poretka ne donese drukčiji zaključak.

C. Drugo prethodno pitanje

58. Treći (točka (c)) zahtjev iz članka 2. stavka 1. točke 4. Direktive 2014/24 podijeljen je, pak, na tri uvjeta [43]. Dovoljno je da je ispunjen bilo koji od tih uvjeta kako bi se taj zahtjev smatrao ispunjenim.

34 Presuda od 10. studenoga 1998. (C-360/96, EU:C:1998:525, t. 55. i 56.)

35 Presuda od 22. svibnja 2003. (C-18/01, EU:C:2003:300, t. 57. i 58.)

36 Presuda od 27. veljače 2003. (C-373/00, EU:C:2003:110; u daljnjem tekstu: presuda Adolf Truley, t. 56.)

37 Presuda od 10. travnja 2008. (C-393/06, EU:C:2008:213)

38 Predmet C-44/96, EU:C:1998:4

39 Presuda od 10. travnja 2008., Ing. Aigner (C-393/06, EU:C:2008:213, t. 49.).: „sud koji je uputio zahtjev pita treba li na sve ugovore koje je sklopilo tijelo koje ima svojstvo javnopravnog tijela u smislu Direktive 2004/17 ili Direktive 2004/18 primijeniti pravila jedne ili druge direktive, dok se primjenom učinkovitih mjera djelatnosti koje to tijelo obavlja u svrhu ispunjenja svoje zadaće zadovoljavanja potreba u općem interesu mogu jasno odvojiti od djelatnosti koje obavlja u uvjetima tržišnog natjecanja".

40 *Ibidem*, t. 54. U točki 53., uz upućivanje na mišljenje nezavisnog odvjetnika D. Ruiz-Jaraba Colomera, Sud je naveo da se „ozbiljno može dvojiti da je stvarno moguće pratiti to odvajanje različitih djelatnosti tijela koje čini jednu pravnu osobu, ima jedan imovinski režim i čije se odluke u području upravljanja donose jedinstveno, čak i zanemarujući brojne druge praktične prepreke nadzoru, *ex ante* i *ex post*, u odnosu na radikalno odvajanje različitih područja djelatnosti predmetnog tijela i relevantnosti predmetne djelatnosti u jednom ili drugom području".

41 U skladu s člankom 15. stavkom 2. Zakonodavne uredbe br. 242/1999, NSS-ovi „nemaju namjeru ostvarenja prihoda". Čini se da je sud koji je uputio zahtjev implicitno odbacio trgovačku prirodu djelatnosti FIGC-a, na što se, međutim, neke stranke pozivaju (i osporavaju njegovu sposobnost samofinanciranja).

42 Da FIGC uglavnom financiraju država, regionalne ili lokalne vlasti ili druga javnopravna tijela, nedvojbeno bi ispunjavao treći zahtjev iz članka 2. stavka 1. točke 4. Direktive 2014/24. O značajkama javnog financiranja relevantnim za tumačenje te odredbe, vidjeti presudu od 3. listopada 2000., University of Cambridge (C-380/98, EU:C:2000:529). Presudom FIG i FISE (točke 95. do 107.) priznaje se da se u određenim okolnostima članarine koje podružnice plaćaju nekom talijanskom NSS-u mogu kvalificirati kao javni doprinosi i, eventualno, mogu otkriti postojanje javnog nadzora koji izvršava CONI. Na raspravi je Komisija predložila da bi sud koji je uputio zahtjev (čiji se odluke kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku ne odnose na to pitanje) za procjenu stupnja javnog financiranja FIGC-a mogao uzeti u obzir presudu FIG i FISE.

43 Ti su uvjeti sljedeći: i. tijelo većim dijelom financira država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela; ii. ili je podložno upravljačkom nadzoru od strane tih tijela; iii. ili ima upravni, upraviteljski ili nadzorni odbor, a više od polovice članova tih odbora imenovala je država, regionalna ili lokalna tijela ili druga javnopravna tijela.

59. Od tih uvjeta, u ovom je predmetu sporno samo je li FIGC „podložan upravljačkom nadzoru” [44] države ili drugih javnopravnih tijela. Sud koji je uputio zahtjev dvoji u pogledu toga može li se na temelju ustroja talijanskog pravnog poretka o odnosima između FIGC-a i CONI-ja potvrditi da CONI ima „prevladavajući utjecaj” na upravljanje FIGC-om.

60. Nesporno je da je CONI javnopravno tijelo. Zakonodavnom uredbom br. 242/1999 (člankom 1.) izričito mu je dodijeljeno svojstvo tijela koje ima „pravnu osobnost javnopravnog tijela”, pod nadzorom Ministarstva kulturnih dobara i kulturnih djelatnosti. Presudom FIG i FISE kvalificiran je kao „državno tijelo” [45].

61. U pogledu odnosa između CONI-ja i NSS-ova, Sud ih je sažeo u presudi FIG i FISE [46] te pritom naveo niz nadležnosti prvog tijela, na temelju kojih bi se mogao izvesti opseg njegova nadzora nad NSS-ovima.

62. Prema tom navođenju, CONI ima sljedeće ovlasti:

„– […] odobravanja projekcije proračuna, programa aktivnosti kao i godišnje proračune nacionalnih sportskih saveza;

– nadzora nacionalnih sportskih saveza u vezi s javnim aspektima;

– odobravanja, ‚u sportske svrhe’, statuta, propisa za provedbu statuta, propisa o sportskom pravosuđu, antidopinških propisa nacionalnih sportskih saveza i, prema potrebi, predlaganja nužnih izmjena tih tekstova;

– imenovanja revizora zaduženih za njegovo zastupanje u nacionalnim sportskim savezima;

– stavljanja pod upravu povjerenika nacionalnih sportskih saveza u slučaju teških nepravilnosti u upravljanju ili teških povreda prava sporta koje su počinila upravljačka tijela;

– utvrđivanja kriterija i načina provedbe CONI-jeva nadzora nad nacionalnim sportskim savezima;

– utvrđivanja, s ciljem osiguranja redovitog organiziranja sportskih prvenstava, kriterija i načina nadzora koji nacionalni sportski savezi provode nad pridruženim sportskim društvima i zamjenskog nadzora koji provodi CONI u slučaju nedostatka nadzora;

– utvrđivanja temeljnih načela s kojima moraju biti usklađeni statuti nacionalnih sportskih saveza kako bi dobili priznanje u sportske svrhe odnosno donošenja Kodeksa sportskog pravosuđa koji moraju poštovati svi nacionalni sportski savezi;

– […] davanja nacionalnim sportskim savezima smjernica za obavljanje sportske aktivnosti.”

63. Kao što sam to već naveo, Consiglio di Stato (Državno vijeće) pita ima li, na temelju tih odnosa između NSS-ova i CONI-ja, potonje tijelo „prevladavajući utjecaj” nad NSS-ovima. Kao moguću prepreku tom utjecaju ističe okolnost da predsjednici i predstavnici NSS-ova imaju kvalificirani udio u glavnim tijelima CONI-ja.

64. Kao prvo, razmotrit ću CONI-jev nadzor nad NSS-ovima, a kasnije i sastav samog CONI-ja.

44 Bez razlikovanja ću primjenjivati izraze „nadzor” i „kontrola”, koji su upotrijebljeni u različitim jezičnim verzijama te odredbe. Dakle, u engleskoj (*supervision*), španjolskoj (*supervisión*) i njemačkoj verziji (*Aufsicht*) upotrijebljen je prvi izraz, a u francuskoj (*contrôle*) i portugalskoj verziji (*controlo*) drugi izraz. U talijanskoj jezičnoj verziji upotrijebljen je izraz *vigilanza*.

45 Presuda FIG i FISE, t. 77. i 85., kao i točka 2. izreke

46 Točka 81.

1. CONI-jev nadzor nad NSS-ovima

65. Sud „nadzor nad upravljanjem" kvalificira kao nadzor koji dovodi do „ovisnosti tijela o kojem je riječ o tijelima javne vlasti, koja je istovjetna onoj koja postoji kada je ispunjen jedan od druga dva alternativna kriterija […], na način da tijelima javne vlasti omogućuje da utječu na odluke navedenog tijela u području javne nabave"[47].

66. Analiza različitih pokazatelja nadzora treba biti predmet „sveobuhvatne ocjene" jer „iako u određenim slučajevima jedan pokazatelj može biti dovoljan kako bi se utvrdio nadzor, u većini slučajeva će više pokazatelja zajedno upućivati na postojanje tog nadzora"[48].

67. U području javne nabave Sud je, među ostalim, odvagnuo te pokazatelje nadzora nad tijelima koja se mogu kvalificirati kao javnopravna tijela:

– Mogućnost nalaganja njihova raspuštanja, imenovanja likvidatora, nalaganja obustave rada upravljačkih tijela i imenovanja privremenog upravitelja u slučaju propusta ili teških nepravilnosti[49].

– Ovlast inspekcije koja mu omogućuje provođenje istraživanja, revizija ili procjena u području njihove djelatnosti, kao i sastavljanje prijedloga o tijeku inspekcijskih izvješća[50].

– Provjera primjenjuju li ta tijela mjere koje su donijela tijela javne vlasti o kojima ovise[51].

– Ovlaštenje za reviziju njihova godišnjeg proračuna, kao i upravljanje tekućim poslovima, sa stajališta načela istinitog i poštenog prikaza, zakonitosti, učinkovitosti, isplativosti i racionalnosti, ili mogućnost obilaženja njihovih prostorija i objekata, kao i obavještavanja nadležnih tijela o rezultatima takvih nadzora[52].

68. Sud je u presudi FIG i FISE, nakon što je uzeo u obzir sve ovlasti koje CONI ima nad NSS-ovima, pozvao nacionalni sud da ocijeni je li prvonavedeno tijelo bilo sposobno „vršiti stvaran i bitan utjecaj na opću politiku i program" NSS-ova, unatoč „tehničkoj, organizacijskoj i upravljačkoj autonomiji" koja im je priznata[53].

69. U skladu s istim kriterijem, Consiglio di Stato (Državno vijeće) morat će odvagnuti različite postojeće elemente u ovom predmetu, što nije prepreka tomu da mu Sud pruži određene smjernice o tumačenju Direktive 2014/24.

70. Sažet ću ih u četiri odlomka.

47 Presuda Adolf Truley, t. 69. i 70.: „[…] Isključena je mogućnost da se smatra da je zahtjev nadzora nad upravljanjem ispunjen u slučaju pukog naknadnog nadzora jer, po definiciji, takav nadzor tijelima javne vlasti ne dopušta da utječu na odluke tijela o kojem je riječ u području javne nabave".

48 Presuda FIG i FISE, t. 87.

49 Presuda od 1. veljače 2001., Komisija/Francuska (C-237/99, EU:C:2001:70, t. 54.)

50 *Ibidem*, t. 58.

51 *Ibidem*, t. 58. U istom smislu, presuda od 17. prosinca 1998., Komisija/Irska (C-353/96, EU:C:1998:611, t. 38.) o „ovlasti ministra za izdavanje uputa Službi za šumarstvo, osobito kako bi je obvezao na poštovanje temeljnih odrednica državne politike o šumarskim djelatnostima ili na uvjetovanje određenih usluga ili objekata, kao i ovlasti u području financija dodijeljene navedenom ministru i ministru financija, državi omogućuju nadzor nad gospodarskom djelatnošću Službe za šumarstvo". S istovjetnim sadržajem, točka 33. presude od istog datuma, Connemara Machine Turf (C-306/97, EU:C:1998:623).

52 Presuda Adolf Truley, t. 73. Isto ne vrijedi ako tijelo samo provjerava uravnoteženosti proračuna tijela (presuda od 12. rujna 2013., IVD (C-526/11, EU:C:2013:543, t. 29.)).

53 Presuda FIG i FISE, t. 82.

a) Ovlasti povezane s uspostavljanjem NSS-ova

71. Jedna od CONI-jevih zadaća je priznavanje NSS-ova u sportske svrhe [54]. Sud koji je uputio zahtjev treba razjasniti je li to priznavanje isključivo formalne prirode ili se, kao što se čini, odnosi na meritum jer je povezano s ispitivanjem statutâ NSS-ova.

72. Kako bi odobrio statute NSS-ova, CONI [55] treba ocijeniti njihovu usklađenost sa zakonom, Statutom samog CONI-ja i temeljnim načelima koja je sam utvrdio [56]. Može odbiti to odobrenje, a u tom slučaju podnesene statute vraća odgovarajućem NSS-u te pritom navodi kriterije koje treba poštovati kako bi se mogle unijeti odgovarajuće izmjene [57]. Ti navodi su obvezujući [58].

73. Stoga bi se za sud koji je uputio zahtjev, „priznavanje [NSS-a] u sportske svrhe moglo poistovjetiti s ustanovljavanjem javnopravnog tijela koje je predviđeno u okviru teleološkog zahtjeva" [59], što je u skladu s njegovim tvrdnjama da javne zadaće dodijeljene NSS-ima predstavljaju „razlog njihova ustanovljavanja" [60].

74. Ako javne zadaće dodijeljene NSS-ovima opravdavaju činjenicu da je u njihovu priznavanju odlučujuća intervencija CONI-ja, ta intervencija već odražava utjecaj tog javnopravnog tijela u prvoj fazi njihova postojanja.

b) Ovlasti povezane s djelatnošću NSS-ova

75. NSS-ovi trebaju obavljati sportsku djelatnost u skladu s odlukama i smjernicama CONI-ja [61]. Iako im je priznata tehnička, organizacijska i upravljačka autonomija, oni je izvršavaju pod *nadzorom* CONI-ja [62]. NSS-ovi se u obavljanju svojih javnih djelatnosti moraju pridržavati smjernica i nadzora CONI-ja [63].

76. Neke od stranaka u sporu zagovaraju da se tim zakonskim odredbama ne uspostavljaju nadzorni mehanizmi, nego mehanizmi uzajamne suradnje. Dodaju da, zbog svoje općenitosti i apstraktnosti, smjernice djeluju kao „soft law" i nisu primjerene za određivanje politike upravljanja ili strategije NSS-ova [64].

77. Ponavljam, na sudu je koji je uputio zahtjev da ocijeni opseg ovlasti CONI-ja u odnosu na NSS-ove. U tom pogledu, treba razjasniti, među ostalim, izdaje li obvezujuće upute za NSS-ove, koje se mogu naložiti prisilno.

54 Članak 5. stavak 2. točka (c) i članak 15. stavak 5. Zakonodavne uredbe br. 242/1999

55 Na Nacionalnom je vijeću CONI-ja da utvrdi načela s kojima se statuti NSS-ova moraju uskladiti u svrhu njihova priznavanja (članak 5. stavak 2. točka (b) Zakonodavne uredbe br. 242/1999).

56 Članak 22. stavak 5. drugi podstavak Statuta CONI-ja

57 Članak 22. stavak 5. treći podstavak Statuta CONI-ja

58 Ako NSS ne izmijeni svoje statute u navedenom smislu, CONI može imenovati povjerenika *ad hoc* i, u najozbiljnijim slučajevima, nakon upozorenja, opozvati priznavanje (članak 22. stavak 5. peti podstavak Statuta CONI-ja).

59 Točka 5.3.3. odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku

60 Točka 44. ovog mišljenja

61 Članak 15. stavak 1. Zakonodavne uredbe br. 242/1999 i članak 20. stavak 4. prvi podstavak točka 1. Statuta CONI-ja

62 Članak 20. stavak 4. posljednji podstavak Statuta CONI-ja

63 Članak 23. stavak 1.*bis* prvi podstavak Statuta CONI-ja. Kao što je to talijanska vlada navela na raspravi, tu bi odredbu trebalo tumačiti s obzirom na članak 15. Zakonodavne uredbe br. 242/1999. Na sudu je koji je uputio zahtjev da zajedno ili odvojeno protumači Zakonodavnu uredbu br. 242/1999 i Statut CONI-ja kako bi se razjasnile granice „odluka", „smjernica" i „nadzora" CONI-ja kojih se NSS-ovi moraju pridržavati.

64 Očitovanja FIGC-a i CONI-ja (točke 37. i 29.)

78. U odluci kojom se upućuje zahtjev za prethodnu odluku, Consiglio di Stato (Državno vijeće) odlučio je priznati pojačan nadzor CONI-ja nad *svim* djelatnostima NSS-ova, a ne isključivo nad djelatnostima javne prirode. Tvrdi da „se čini da NSS-ovi ne mogu slobodno odrediti cilj koji nastoji postići javno tijelo", jer „zapravo imaju institucionalnu prirodu određenu zakonom ili aktom tijela […], ne samo vezano za bitne strukturne aspekte, već i vezano za glavna područja djelovanja i načine na koje se ono treba odvijati, uz posljedično uklanjanje ili smanjivanje prostora i organizacijske slobode koji su svojstveni privatnoj autonomiji" [65].

79. Ako je tomu tako, čini se da intervencija tijela javne vlasti (konkretno, CONI-ja) u odnosu na NSS-ove ne završava donošenjem zakona ili propisa kojih se NSS-ovi moraju pridržavati [66], s obzirom na to da CONI smjernicama ili drugim vrstama akata može utvrditi temeljne odrednice djelovanja NSS-ova. U tom smislu, Komisija ističe da bi CONI, na primjer, mogao utjecati na odluke FIGC-a u pogledu odabira uspješnog ponuditelja za dodjelu ugovora o javnoj nabavi [67].

80. Iz okvira ovlasti dodijeljenih CONI-ju, ističe mogućnost stavljanja NSS-ova pod njegov nadzor ako: (a) se počine teške nepravilnosti u upravljanju ili teške povrede prava sporta; (b) se utvrdi nemogućnost rada upravljačkih tijela i (c) nije osiguran početak i odvijanje sportskih natjecanja u dobrim uvjetima. U tim slučajevima može doći do imenovanja povjerenika [68].

81. Te su ovlasti u skladu s općim zahtjevom da CONI osigurava pravilno funkcioniranje NSS-ova, a može i opozvati njihovo priznavanje [69].

82. Sudska praksa Suda, na koju sam prethodno uputio, imenovanje likvidatora ili suspenziju upravitelja u slučaju teških nepravilnosti smatra dokazom nadzora tijela javne vlasti, koja mogu naložiti raspuštanje subjekta [70].

83. Kao što ističe Komisija [71], samo trajni i sustavni nadzor djelovanja NSS-a omogućuje razlikovanje teške nepravilnosti od druge, koja je manje važna: CONI može slobodno odlučiti hoće li u prvom slučaju intervenirati i staviti NSS pod svoj nadzor.

84. Ta je povezanost trajnog nadzora u skladu sa zadaćom, koja je također dodijeljena CONI-ju, zamjene NSS-ova kada se nadzor nad sportskim društvima pokaže neprimjerenim za osiguranje pravilnog odvijanja sportskih natjecanja [72].

85. Takva mjera zamjene utječe na srž djelatnosti saveza, s obzirom na to da je upravo na FIGC-u da organizira nogometno natjecanje. Kao što to ističe Komisija [73], kako bi provjerio je li nadzor neprimjeren, CONI mora imati položaj koji mu omogućuje trajno utvrđivanje toga poštuju li NSS-ovi zahtjeve naložene sportskim društvima u svrhu pravilnog odvijanja sportskih natjecanja. Ti zahtjevi trebaju biti u skladu s kriterijima i uvjetima nadzora koje je utvrdio CONI.

86. Sud koji je uputio zahtjev na temelju tih elemenata prosudbe može donijeti vlastiti zaključak o opsegu nadzora koji CONI provodi nad NSS-ovima.

65 Točka 5.3.6. odluke kojom se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku

66 U skladu s presudom FIG i FISE (t. 48.), uključenost u regulaciju koja je „dovoljno intruzivna da se njome *de facto* određuje opća politika ili program neke [jedinice] može predstavljati pokazatelj nadzora".

67 Točka 76. njezina podneska s pisanim očitovanjima

68 Članak 5. stavak 2. točka (e *ter*) Zakonodavne uredbe br. 242/1999 i članak 23. stavak 3. drugi podstavak Statuta CONI-ja

69 Članak 23. stavak 3. prvi podstavak i članak 21. stavak 3. Statutâ CONI-ja

70 Presuda od 1. veljače 2001., Komisija/Francuska (C-237/99, EU:C:2001:70, t. 54. i 55.)

71 Točka 72. njezinih pisanih očitovanja

72 Članak 5. stavak 2. točka (e *bis*) Zakonodavne uredbe br. 242/1999

73 Točka 68. njezinih pisanih očitovanja

87. U istom kontekstu treba ocijeniti obuhvaća li CONI-jev opći nadzor nad djelatnostima NSS-ova način na koji to tijelo određuje svoju politiku javne nabave ili barem mjere predostrožnosti koje mora uspostaviti kako bi organizacijska autonomija NSS-ova u tom području bila u skladu s pravilima objavljivanja, transparentnosti, nediskriminacije i poštovanja tržišnog natjecanja, poput onih predviđenih Direktivom 2014/24. U tom smislu, CONI bi mogao utjecati na politiku ugovaranja NSS-ova.

88. Osim toga, ne može se isključiti da bi nepravilnosti obuhvaćene nadzorom CONI-ja mogle nastati unutar sustava nabave NSS-ova koji nije povezan s pravilima objavljivanja i transparentnosti, čime se povećava rizik od korupcije [74]. Čini se da je sprječavanje tih nepravilnosti, a ne samo djelovanje na njih, dio nadzornih ovlasti CONI-ja.

c) Ovlasti povezane s proračunima i računima NSS-ova

89. CONI je također ovlašten odobriti proračun NSS-ova [75]. Za razliku od onoga što je slučaj s odobravanjem statutâ NSS-ova, na koje se kriterij CONI-ja primjenjuje pod već analiziranim uvjetima, njegovo neslaganje s podnesenim proračunima nema istovjetne učinke [76].

90. Ponavljam, Consiglio di Stato (Državno vijeće) treba utvrditi provodi li CONI, čak i kad odbije proračun NSS-ova, a ne može ga nadomjestiti [77], određeni nadzor nad NSS-ovima, kao što to tvrdi Komisija [78]. Budući da se odobravanje proračuna temelji na kriterijima i uvjetima koje utvrđuje CONI [79], on može imati značajnu ulogu u njegovu uređenju.

91. Pri ocjeni sredstava kojima CONI raspolaže za nadzor nad gospodarskim djelatnostima NSS-ova, naposljetku ne treba zaboraviti da može imenovati revizore koji djeluju u okviru tih NSS-ova [80].

92. Sud je presudio da se „revizori po svojoj prirodi ne smatraju ‚odgovornim osobama' i stoga nisu u mogućnosti da određuju ‚opću politiku i program' subjekta" [81]. Međutim, mogu biti uređeni kao dodatno sredstvo trajnog nadzora nad gospodarskom djelatnosti NSS-a.

93. U skladu sa Statutima FIGC-a, intervencija revizora koje imenuje CONI važnija je nego što se to čini na prvi pogled. Ti revizori čine većinu (dva od tri revizora) revizorske komore FIGC-a [82] i imaju pravo prisustvovati svim sastancima tijela saveza.

94. Ovisno o opsegu njihovih ovlasti, trajna prisutnost revizora CONI-ja u tijelima za donošenje odluka FIGC-a [83] mogla bi ispuniti uvjete na koje se upućivalo u presudi Adolf Truley u pogledu financijskog nadzora tijela javne vlasti nad subjektima [84].

74 Vidjeti izvješće *Task force* od International Partnership against Corruption in Sport (IPACS), *Reducing the risk of corruption in procurement relating to sporting events and infrastructure*, na http://www.oecd.org/corruption/multi-stakeholder-sports-integrity-taskforces-established.htm.

75 Članak 15. stavak 3. Zakonodavne uredbe br. 242/1999, kao i članak 21. stavak 4. i članak 23. stavak 2 Statuta CONI-ja

76 Neke stranke u sporu umanjuju važnost djelovanja CONI-ja u području proračuna NSS-ova te ga pritom smatraju više simboličnim jer konačnu odluku donosi skupština.

77 Neodobravanje CONI-ja znači da se nadležnost za tu zadaću prenosi na skupštinu koju čine predstavnici sportskih društava (članak 20. stavak 1. Statutâ FIGC-a).

78 Točka 70. njezinih pisanih očitovanja

79 Članak 23. stavak 2. prvi podstavak Statuta CONI-ja

80 Članak 7. stavak 5. točka (h1) Statuta CONI-ja

81 Presuda FIG i FISE, t. 80.

82 Članak 31. stavak 1. Statuta FIGC-a

83 Članak 31. stavak 4. Statutâ FIGC-a: revizorska komora provodi računovodstveni nadzor nad FIGC-om i njegovim tijelima. Članovi komore moraju biti pozvani na sve sastanke tijela saveza.

84 Vidjeti točku 68. i bilješku 5. ovog mišljenja.

d) Ovlasti povezane s opozivom priznavanja NSS-ova

95. Ako NSS ne ispuni obveze pod čijim je uvjetima priznat, CONI ga može opozvati [85]. Uz intervenciju ili stavljanje pod nadzor, riječ je o najstrožoj mjeri navedenoj u talijanskom zakonodavstvu kako bi se CONI-ju dodijelile učinkovite nadzorne ovlasti.

96. Činjenica da do opoziva dolazi samo u posebno ozbiljnim situacijama uopće ne utječe na njegovo svojstvo nadzornog mehanizma CONI-ja nad NSS-ovima. Riječ je o ovlasti koja se može izjednačiti s ovlastima koje je Sud ispitao u presudi Komisija/Francuska [86], na temelju kojih je tijelo javne vlasti bilo ovlašteno naložiti raspuštanje određenog subjekta imenovanjem likvidatora i privremenog upravitelja.

97. Prema mišljenju Suda, „izvršavanje ovlasti koje su navedenim odredbama dodijeljene nadležnom [tijelu], [čak i ako] doista iznimno, ipak podrazumijeva *trajni nadzor* koji sam po sebi omogućava otkrivanje teških povreda dužnosti ili propusta upravljačkih tijela” [87].

98. Konačno, u slučaju FIGC-a, njegovo raspuštanje, čak i ako je dobrovoljno, ne podrazumijeva raspodjelu njegove imovine, koja je pohranjena u CONI-ju [88]. Prema mojem mišljenju, ta okolnost potvrđuje da javni aspekt djelatnosti FIGC-a, pod nadzorom CONI-ja, označava njegov cijeli pravni status [89].

2. Nadzor CONI-ja nad NSS-ovima ili nadzor NSS-ova nad CONI-jem?

99. Osobitu pozornost treba pridati činjenici da oni koji zagovaraju potpunu autonomiju NSS-ova u odnosu na CONI tvrde da, zapravo, upravo NSS-ovi *nadziru* sam CONI, s obzirom na njihovu intervenciju u njegovim vrhovnim tijelima [90].

100. Sud se već suočio s istim argumentom u presudi FIG i FISE i pritom istaknuo „da je ta okolnost relevantna samo ako se može utvrditi da svaki od tih saveza, promatran zasebno, može vršiti znatan utjecaj na državni nadzor koji CONI nad njim provodi kako bi taj nadzor oslabio” [91].

101. Iako s drugog stajališta i Consiglio di Stato (Državno vijeće) odbija takav pristup. Prema njegovu mišljenju, s kojim se slažem:

– S jedne strane, članovi ključnih tijela CONI-ja (iako su to većinom osobe iz NSS-ova) „dužni su poštovati službene dužnosti svojstvene svojem položaju, neovisno o podrijetlu”.

– S druge strane, „CONI, pak, podliježe nadzoru […] ministarskog tijela […] koje može naložiti raspuštanje Nacionalnog odbora i razrješenje predsjednika CONI-ja […]”, u slučajevima iz članka 13. Zakonodavne uredbe br. 242/1999 [92].

85 Članak 21. stavak 3. Statuta CONI-ja

86 Presuda od 1. veljače 2001. (C-237/99, EU:C:2001:70)

87 *Ibidem*, t. 54. i 56. Bez isticanja u izvorniku

88 Članak 38. stavak 1. Statuta FIGC-a

89 U suprotnom, raspuštanje bi bilo uređeno uobičajenim pravilima društava, a pozitivno stanje računa za namiru bi se raspodijelilo među partnerima. Ipak, to nije slučaj, a preostala imovina je povezana s javnim ciljem koji se nastoji postići, na temelju njezine dodjele nadzornom tijelu javne vlasti.

90 Očitovanja FIGC-a (točke 43. do 45.), CONI-ja (točke 32. do 34.) i talijanske vlade (točka 26.) u kojima se ističe „većinsko sudjelovanje [predstavnika NSS-ova] u glavnim tijelima za donošenje odluka CONI-ja”.

91 Presuda FIG i FISE, t. 89.

92 Četvrta alineja točke 5.6. odluka kojima se upućuju zahtjevi za prethodnu odluku

102. Referentni standard kako bi se utvrdilo tko nadzire koga može samo biti pravno oblikovanje odnosa između CONI-ja i NSS-ova. Ako se, unatoč činjenici da CONI na temelju pravnog poretka ima nadzornu ovlast nad NSS-ovima, odnos *de facto* preokrene jer za članove CONI-ja iz NSS-ova nije važno „njihov[o] podrijetl[o]”, zaboravljajući da izvršavaju javne zadaće, suočili bismo se s anomalijom [93] koju bi trebalo ispraviti.

103. Stoga, pri utvrđivanju je li FIGC javnopravno tijelo u smislu Direktive 2014/24, sud koji je uputio zahtjev treba se pridržavati pravnog poimanja odnosa između CONI-ja i NSS-ova, neovisno o nepravilnostima do kojih može doći u praksi.

V. Zaključak

104. S obzirom na prethodno navedeno, predlažem Sudu da Consiglio di Stato (Državno vijeće, Italija) odgovori na sljedeći način:

„1. U skladu s člankom 2. stavkom 1. točkom 4. podtočkom (a) Direktive 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i o stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ, nacionalni sportski savez može se kvalificirati kao javnopravno tijelo ako je, uz to što ima vlastitu pravnu osobnost, uspostavljeno posebno u svrhu zadovoljavanja potreba u općem interesu, koje nisu industrijske ili trgovačke naravi, i njegovo upravljanje podliježe nadzoru drugog javnopravnog tijela, poput nacionalnog olimpijskog odbora koji na temelju zakonodavstva države članice ima to svojstvo.

2. Nacionalni sud može zaključiti da nacionalni sportski savezi zadovoljavaju potrebe u općem interesu, koje nisu industrijske ili trgovačke naravi, ako javne zadaće koje su im dodijeljene pravnim poretkom u okviru monopola i koje predstavljaju razlog postojanja tih neprofitnih tijela, čine srž njihove djelatnosti, tako da njihove preostale djelatnosti predstavljaju puku instrumentalnu prirodu te zadaće. Nevažno je u tom pogledu je li nacionalni sportski savez financijski samodostatan ili ovisan o javnim doprinosima.

3. Kako bi ocijenio nadzire li državno tijelo, poput nacionalnog olimpijskog odbora o kojem je riječ u glavnom postupku, nacionalne sportske saveze, sud treba ocijeniti skup ovlasti koje navedeni odbor ima u upravljanju tim savezima. Mogu se kvalificirati kao pokazatelji čije bi postojanje u načelu istaknulo njegove nadzorne ovlasti, u skladu s kojima nacionalni olimpijski odbor:

   – priznaje nacionalne sportske saveze, u sportske svrhe, nakon prethodnog odobrenja njihovih statuta i, po potrebi, može opozvati to priznavanje;

   – ima ovlast za određivanje smjernica i donošenje odluka o javnim djelatnostima nacionalnih sportskih saveza;

   – nacionalnim sportskim savezima može naložiti da poštuju opće odredbe i smjernice te odluke nacionalnog olimpijskog odbora tako da, u slučaju teških nepravilnosti u upravljanju ili teških povreda prava sporta, naloži stavljanje pod upravu navedenih saveza;

   – trajno nadzire funkcioniranje nacionalnih sportskih saveza;

   – odobrava projekciju proračuna, program aktivnosti i godišnji proračun nacionalnih sportskih saveza, pri čemu može imenovati revizore koji će ga zastupati (po potrebi, odlučujućom većinom u revizorskoj komori) u tijelima tih saveza.

93 U pravnoj i ekonomskoj literaturi o djelovanju agencija i javnih tijela, detaljno je analizirana (pojava poznata pod nazivom „regulatory capture” od strane dotičnih poduzetnika.

4. Kvalificirano ili čak većinsko sudjelovanje predstavnika nacionalnih sportskih saveza u tijelima nacionalnog olimpijskog odbora ne sprečava da se ti savezi smatraju javnopravnim tijelima pod nadzorom tog odbora.”