Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
MANUELA CAMPOS SÁNCHEZ-BORDONY
přednesené dne 1. října 2020[1]

Spojené věci C-155/19 a C-156/19

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

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie)]

„Řízení o předběžné otázce – Zadávání veřejných zakázek na dodávky, stavební práce nebo služby – Směrnice 2014/24/EU – Veřejný zadavatel – Veřejnoprávní subjekt – Pojem – Národní fotbalová federace – Uspokojování potřeb obecného zájmu – Dohled nad řízením federace ze strany veřejnoprávního subjektu“

1. V rozsudku ze dne 11. září 2019[2] Soudní dvůr zkoumal, zda národní (italský) olympijský výbor vykonává „veřejnou kontrolu“ nad dvěma sportovními federacemi své země[3] „pro účely jejich zařazení buď do sektoru vládních institucí, nebo do sektoru NISD [neziskové instituce sloužící domácnostem]“ v souladu s pravidly evropského systému účtů[4].

2. Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) nyní předkládá Soudnímu dvoru dvě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce stejného obsahu, které se týkají téhož problému, nikoliv však již z účetního hlediska, ale z hlediska zadávání veřejných zakázek. Ve sporech před předkládajícím soudem je třeba rozhodnout otázku, zda Federazione Italiana Giuoco Calcio (Italská fotbalová federace; dále jen „FIGC“) byla založena za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb obecného zájmu, a pokud ano, zda Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Italský národní olympijský výbor; dále jen „CONI“) kontroluje její řízení.

1 – Původní jazyk: španělština.

2 – Rozsudek FIG a FISE (C-612/17 a C-613/17, EU:C:2019:705; dále jen „rozsudek FIG a FISE“). Třebaže se týká evropského systému národních a regionálních účtů Evropské unie, jeho argumentace může být pro projednávanou žádost o rozhodnutí o předběžné otázce užitečná, jelikož jedním z faktorů relevantních v oblasti zadávání zakázek veřejnoprávními subjekty je i to, kdo kontroluje jejich řízení. Je však třeba upozornit, že kritéria pro určení, zda taková kontrola existuje, se v této oblasti v porovnání s oblastí účetnictví značně liší.

3 – V tomto případě Federazione Italiana Golf a Federazione Italiana Sport Equestri.

4 – Rozsudek FIG a FISE, bod 31.

3. Na vyřešení těchto pochybností může záviset, zda smlouva uzavřená FIGC, které se týkají spory, musí podléhat postupům stanoveným směrnicí 2014/24/EU[5] a vnitrostátními předpisy, které ji provádějí do vnitrostátního práva. Tak tomu bude pouze v případě, že národní sportovní federace (dále jen „NSF“) mohou být při uzavírání smluv na stavební práce, dodávky a služby nad určitou prahovou hodnotu kvalifikovány jako veřejní zadavatelé ve smyslu směrnice 2014/24, protože jde o veřejnoprávní subjekty.

I. Právní rámec

A. Unijní právo. Směrnice 2014/24

4. Článek 2 zní:

„1. Pro účely této směrnice se použijí následující definice:

1) ‚veřejnými zadavateli' se rozumí stát, regionální nebo místní orgány, veřejnoprávní subjekty, sdružení tvořená jedním nebo více takovými orgány či jedním nebo více veřejnoprávními subjekty;

[…]

4) ‚veřejnoprávními subjekty' se rozumějí subjekty se všemi těmito vlastnostmi:

   a) jsou založeny za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu;

   b) mají právní subjektivitu; a

   c) jsou financovány převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty; nebo podléhají řídicímu dohledu těchto orgánů nebo subjektů; nebo je v jejich správním, řídícím nebo dozorčím orgánu více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty“.

B. Italské právo

1. Legislativní nařízení č. 50 ze dne 18. dubna 2016 („zákoník veřejných zakázek“)

5. Článek 3 odst. 1 písm. d) v podstatě přebírá definici „veřejnoprávního subjektu“ uvedenou v čl. 2 odst. 1 bodě 4 směrnice 2014/24.

2. Nařízení s mocí zákona č. 220 ze dne 19. srpna 2003[6]

6. Článek 1 stanoví:

„1. Republika uznává a podporuje autonomii národního sportovního práva jako výrazu mezinárodního sportovního práva v působnosti Mezinárodního olympijského výboru.

5 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES (Úř. věst. 2014, L 94, s. 65).

6 – Decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 (GURI č. 192 ze dne 20. srpna 2003) [přeměněný se změnami na zákon prostřednictvím článku 1 legge 17 ottobre 2003, n. 280 (zákon č. 280 ze dne 17. října 2003; GURI č. 243 ze dne 18. října 2003)].

2. Vztahy mezi sportovním právem a právem Republiky se řídí zásadou autonomie, s výjimkou subjektivních situací spojených se sportovním právem, které jsou relevantní z hlediska právního řádu Republiky“.

3. Legislativní nařízení č. 242 ze dne 23. července 1999 o reorganizaci CONI[7]

7. Článek 1 zní:

„[CONI] má právní subjektivitu podle veřejného práva […] a podléhá dohledu ministerstva kulturního dědictví a kulturních činností“.

8. Článek 2 stanoví:

„1. CONI […] odpovídá za organizaci a podporu národního sportu, zejména za přípravu závodníků a za zajištění odpovídajících prostředků pro olympijské hry a všechny ostatní národní nebo mezinárodní sportovní události. V rámci sportovního práva rovněž […] přijímá opatření, jejichž cílem je předcházet a zamezit používání látek, které mění přirozenou tělesnou výkonnost závodníků při sportovních aktivitách, a podporuje co největší šíření provozování sportu […] v rámci nařízení prezidenta republiky č. 616 ze dne 24. července 1977.

[…]“

9. Článek 4 odst. 2 stanoví:

„Zástupci NSF, určení v rámci olympijských sportů, musí v CONI tvořit většinu hlasů.“

10. Článek 5 stanoví:

„1. Národní rada v souladu s rozhodnutími a pokyny Mezinárodního olympijského výboru podporuje šíření olympijské myšlenky a upravuje a koordinuje národní sportovní činnost, přičemž za tím účelem harmonizuje činnost NSF a přidružených sportovních disciplín.

[…]

2. Národní rada má tyto úkoly:

a) schvaluje stanovy a ostatní normativní akty spadající do její pravomoci, jakož i pokyny, kterými se řídí výklad a uplatňování platných norem;

b) stanoví základní zásady, které musí za účelem uznání pro sportovní účely splňovat stanovy NSF, přidružených sportovních disciplín, subjektů zaměřených na propagaci sportu a sportovních sdružení a společností;

c) rozhoduje o uznání NSF, sportovních společností a sdružení, subjektů zaměřených na propagaci sportu, veřejně prospěšných sdružení a jiných sportovních disciplín přidružených ke CONI a federacím, pro sportovní účely, a to na základě kritérií stanovených ve stanovách […];

[…]

7 – Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI (GURI č. 176 ze dne 29. července 1999; dále jen „legislativní nařízení č. 242/1999“).

e) stanoví kritéria a postupy pro výkon kontroly ze strany NSF, přidružených sportovních disciplín a uznaných subjektů zaměřených na podporu sportu;

[…]

eb) rozhoduje na návrh Národní komise o nařízení nucené správy NSF nebo přidružených sportovních disciplín v případě závažných nesrovnalostí v řízení nebo závažných porušení sportovního práva ze strany řídících orgánů, v případě, že byla konstatována nefunkčnost těchto orgánů nebo že není zaručeno řádné zahajování a průběh sportovních soutěží;

[…]“

11. Článek 15 stanoví:

„1. NSF […] vykonávají sportovní činnost v souladu s rozhodnutími a pokyny [Mezinárodního olympijského výboru], mezinárodních federací a CONI, jakož i s ohledem na veřejnou povahu některých kategorií činností uvedených ve stanovách CONI. Těchto činností se účastní sportovní společnosti a sdružení a rovněž individuální členové, ale posledně uvedení pouze v případech stanovených ve stanovách NSF […] ve vztahu k dané konkrétní činnosti.

2. NSF […] mají povahu sdružení s právní subjektivitou podle soukromého práva. Jejich cílem není dosahování zisku a podléhají ustanovením občanského zákoníku a ustanovením přijatým k jeho provedení, nestanoví-li toto nařízení jinak.

3. Rozvahy NSF […] každoročně schvaluje orgán federace a Národní komise CONI. V případě negativního stanoviska auditorů federace […] nebo v případě, že Národní komise CONI rozvahu neschválí, musí být svoláno shromáždění společností a sdružení, které o schválení rozvahy rozhodne.

4. Shromáždění, které volí řídící orgány, schvaluje orientační rozpočtové programy správního orgánu, které jsou předkládány ke kontrole shromáždění na konci každého období čtyř let a období mandátu, ve vztahu k nimž byly schváleny.

5. Národní rada uznává pro sportovní účely NSF […].

6. Přiznání právní subjektivity podle soukromého práva novým NSF […] se řídí decreto del Presidente della Repubblica 10 febraio 2000, n. 361 (nařízení prezidenta republiky č. 361 ze dne 10. února 2000), a to po předchozím uznání pro sportovní účely Národní radou.

[…]“

4. Stanovy CONI[8]

12. Článek 1 („Definice“) stanoví:

„1. CONI je konfederací NSF a přidružených sportovních disciplín.

2. CONI […] je disciplinární, regulační a řídící orgán pro sportovní aktivity, považované za zásadní složku tělesného a duševního rozvoje jednotlivce a nedílnou součást národní výchovy a kultury. […]“

8 – Přijaté usnesením Národní rady CONI, poslední znění ze dne 2. října 2019, schválené nařízením předsedy Rady ministrů ze dne 10. ledna 2020.

13. Článek 6 („Národní rada“) stanoví:

„1. Národní rada, která je nejvyšším reprezentativním orgánem italského sportu, šíří olympijskou myšlenku, zajišťuje činnosti nezbytné pro olympijskou přípravu, reguluje a koordinuje národní sportovní činnost a slaďuje činnost NSF a přidružených sportovních disciplín.

[…]

4. Národní rada:

[…]

b) stanoví základní zásady, které musí za účelem uznání pro sportovní účely splňovat stanovy NSF, přidružených sportovních disciplín, subjektů zaměřených na propagaci sportu, veřejně prospěšných sdružení a sportovních sdružení a společností, a přijímá řád sportovního soudnictví, který musí dodržovat všechny NSF […];

c) rozhoduje o uznání NSF […] pro sportovní účely, a to na základě kritérií stanovených ve stanovách, přičemž za tímto účelem přihlíží rovněž k reprezentaci a olympijské povaze sportu, k případnému uznání [Mezinárodním olympijským výborem] a ke sportovním zvyklostem dané disciplíny;

[…]

e) stanoví kritéria a postupy pro výkon kontroly CONI nad NSF […];

e1) za účelem zajištění řádné organizace sportovních soutěží stanoví kritéria a postupy pro kontroly ze strany federací nad [přidruženými] sportovními společnostmi a pro náhradní kontroly ze strany CONI v případě prokázaných nedostatků kontrol prováděných NSF;

[…]

f1) rozhoduje na návrh Národní komise o nařízení nucené správy NSF […] v případě závažných pochybení v řízení nebo závažných porušení sportovního práva ze strany řídících orgánů, v případě, že byla konstatována nefunkčnost těchto orgánů nebo že není zaručeno řádné zahajování a průběh národních sportovních soutěží;

[…]“

14. Článek 7 („Národní komise“) v odstavci 5 stanoví:

„Národní komise:

g2) schvaluje rozpočet a související programy činnosti, jakož i roční rozvahu NSF;

[…]

h1) jmenuje auditory zastupující CONI v NSF […] a v regionálních výborech CONI;

[…]

l) schvaluje pro sportovní účely stanovy, předpisy k provedení stanov, předpisy sportovního soudnictví a antidopingové předpisy NSF […] po posouzení jejich souladu se zákonem, stanovami CONI, základními zásadami, pokyny a kritérii stanovenými Národní radou, přičemž je případně zašle zpět ve lhůtě 90 dnů NSF […] k provedení nezbytných změn;

[…]“

15. Článek 20 („Organizace NSF“) v odstavci 4 stanoví:

„NSF vykonávají sportovní činnost a související propagační činnosti v souladu s rozhodnutími a pokyny [Mezinárodního olympijského výboru] a CONI a s ohledem na veřejnou povahu některých aspektů této činnosti. V rámci sportovního práva požívají NSF technické, organizační a řídící autonomie pod dohledem CONI.“

16. Podle čl. 21 odst. 3 („Podmínky pro uznání NSF“):

„Nesplňuje-li uznaná NSF podmínky odstavce 1, rozhodne Národní rada CONI o odnětí uznání.“

17. Článek 23 („Pokyny a kontroly NSF“) stanoví:

„1. V souladu s legislativním nařízením č. 242 ze dne 23. července 1999, ve znění pozdějších změn a doplňků, mají veřejnou povahu – vedle činností, u nichž veřejnou povahu stanoví přímo zákon – pouze činnosti NSF týkající se přijetí a členství sportovních společností a sdružení, jakož i jednotlivců; zrušení z jakéhokoliv důvodu a změny rozhodnutí o přijetí nebo členství; kontroly řádného průběhu profesionálních sportovních soutěží a mistrovství; využívání veřejných dotací a prevence a postihování dopingu, jakož i činnosti související s olympijskou přípravou a přípravou na vysoké výkonnostní úrovni, vzděláváním trenérů a využíváním a správou veřejných sportovních zařízení.

1a. Při výkonu činností veřejné povahy uvedených v odstavci 1 podléhají NSF pokynům a kontrole ze strany CONI a jednají v souladu se zásadami nestrannosti a transparentnosti. Veřejná povaha činnosti nemění běžný režim soukromého práva, kterému podléhají jejich individuální akty, ani související subjektivní právní situace.

1b. Národní komise stanoví kritéria a postupy, které umožňují zajistit soulad rozhodnutí federací s programy CONI, pokud jde o konkurenceschopnost národních reprezentací, ochranu národního sportovního dědictví a jeho specifické identity a nutnost zajistit účinnou vnitřní správu.

2. Na základě kritérií a postupů stanovených Národní radou schvaluje Národní komise rozpočty NSF a stanoví finanční příspěvky pro NSF, případně s určením jejich konkrétního účelu, přičemž zvláštní pozornost věnuje podpoře mládežnického sportu, olympijské přípravě a sportu na vysoké výkonnostní úrovni.

3. Národní komise dohlíží na řádné fungování NSF. V případě závažných nesrovnalostí v řízení nebo závažných porušení sportovních předpisů ze strany federací, nezajištění řádného zahajování a průběhu sportovních soutěží nebo zjištění jejich nefunkčnosti navrhne Národní radě jmenování nuceného správce.“

II. Spor v původním řízení a předběžné otázky

18. FIGC provedla jednací řízení za účelem zadání služeb přepravy materiálu nezbytných při přesunech národních reprezentačních týmů a pro potřeby skladu federace v Římě, a to na dobu tří let [9]. K účasti vyzvala společnosti De Vellis Servizi Globali, s.r.l. (dále jen „De Vellis“) a Consorzio Ge.Se.Av S. c. arl (dále jen „Consorzio“). Posledně uvedená byla nakonec vybrána jako úspěšný uchazeč.

9 – Hodnota zakázky byla 1 000 000 eur bez DPH.

19. Společnost De Vellis podala žalobu k Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie), v níž napadla způsob, jakým proběhlo zadávací řízení, a to kvůli porušení pravidel zveřejňování stanovených zákoníkem veřejných zakázek.

20. Soud prvního stupně (rozsudek č. 4101/2018) žalobě vyhověl a zrušil zadání zakázky společnosti Consorzio. Konkrétně označil FIGC za veřejnoprávní subjekt, zamítl námitku nepříslušnosti a zrušil úkony provedené v rámci zadávacího řízení z důvodů uplatněných společností De Vellis.

21. FIGC a Consorzio podaly obě proti tomuto rozsudku opravné prostředky. Zpochybňují, že FIGC je veřejnoprávním subjektem, a tudíž i příslušnost správních soudů k rozhodnutí sporu.

22. Podle Consiglio di Stato (Státní rada) je před rozhodnutím, zda byla FIGC povinna použít pravidla pro zadávání veřejných zakázek a který soud je příslušný, třeba určit, zda může být považována za veřejnoprávní subjekt v souladu s čl. 3 odst. 1 písm. d) zákona veřejných zakázek, který provádí čl. 2 odst. 1 bod 4 směrnice 2014/24.

23. Za těchto okolností Consiglio di Stato (Státní rada) pokládá Soudnímu dvoru Evropské unie následující předběžné otázky:

„1) a) Může být na základě charakteristik vnitrostátní právní úpravy v oblasti sportovního práva FIGC kvalifikována jako veřejnoprávní subjekt, jelikož je založena za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu?

b) Je konkrétně splněn požadavek účelu subjektu v případě FIGC, i pokud neexistuje formální zakládající akt veřejné správy a navzdory jejímu charakteru sdružení, z důvodu, že spadá pod odvětvové právo (sportovní) organizované podle veřejnoprávních modelů a je povinna řídit se zásadami a pravidly vypracovanými CONI a mezinárodními sportovními organizacemi, a to prostřednictvím uznání pro sportovní účely ze strany tohoto vnitrostátního veřejnoprávního subjektu?

c) Lze navíc tento požadavek považovat za splněný v případě sportovní federace, jako je FIGC, jež má schopnost samofinancování, ve vztahu k činnosti, která nemá veřejnoprávní povahu, jako je předmětná činnost, anebo je naopak třeba mít za to, že převažuje potřeba zajistit v každém případě použití pravidel týkajících se zadávání veřejných zakázek při zadání jakéhokoliv typu zakázky tímto subjektem třetí osobě?

2) a) Má CONI na základě právních vztahů mezi jím a FIGC na posledně uvedenou dominantní vliv s ohledem na své zákonné pravomoci v souvislosti s uznáním společnosti pro sportovní účely, schvalováním ročních rozvah a dohledem nad řízením a řádným fungováním orgánů a nucenou správou federace?

b) Jsou naopak tyto pravomoci nedostatečné k tomu, aby byl splněn požadavek dominantního veřejného vlivu, který je vlastní veřejnoprávnímu subjektu, a to z důvodu kvalifikované účasti předsedů a zástupců sportovních federací v základních orgánech CONI?“

III. Řízení před Soudním dvorem

24. Předkládací usnesení došla kanceláři Soudního dvora dne 22. února 2019.

25. FIGC, CONI, De Vellis, Consorzio, italská vláda a Komise předložily písemná vyjádření.

26. Na jednání dne 1. července 2020, kterého se zúčastnily prostřednictvím videokonference FIGC, CONI a italská vláda a osobně Komise, Soudní dvůr zúčastněné vyzval, aby se vyjádřily mimo jiné k dopadu rozsudku FIG a FISE na tuto věc.

IV. Analýza

A. Předběžná poznámka

27. Srovnání v rámci Evropy ukazuje, že vztahy mezi NSF a orgány veřejné moci jsou nastaveny velmi různě. Pokud to zjednoduším, některé členské státy zvolily „liberální" řešení, která přiznávají NSF co největší autonomii [10]; jiné více „intervencionistické" formy, ve kterých může být veřejný dohled intenzivní [11]; a některé další kombinují oba modely.

28. Z hlediska veřejného práva je běžné, že právní systém svěří určitým soukromým subjektům, zřízeným za účelem dosahování cílů společných jeho členům, plnění veřejných cílů, a to i prostřednictvím delegace typicky správních úkolů [12].

29. V Itálii platí pro NSF toto schéma: vlastní základ sdružování představují kluby jakožto sportovní sdružení první úrovně a nad nimi jsou zřízeny NSF jako soukromoprávní sdružení druhé úrovně [13], kterým vládní orgány svěřují určité funkce veřejné povahy.

30. V tomto kontextu bude rozhodnutí předkládajícího soudu logicky vázáno na konkrétní situaci a charakteristiky sportovního práva platného v Itálii. Podle tohoto práva je třeba rozlišovat:

– zda FIGC byla založena za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu;

– zda vztahy mezi veřejným orgánem dohledu (CONI) a FIGC umožňují konstatovat kontrolu prvně uvedeného nad druhou, a jak intenzivní;

– zda charakteristické rysy FIGC odlišují tuto sportovní federaci od ostatních NSF, pokud jde o použití směrnice 2014/24.

31. Jak bylo uvedeno v rozsudku FIG a FISE, Soudní dvůr nemůže tyto neznámé přímo objasnit a jejich řešení přísluší předkládajícímu soudu, který je jediný příslušný k výkladu svého vnitrostátního práva [14]. Dále uvedené úvahy se tedy omezí na to, že předkládajícímu soudu poskytnou určitá vodítka pro výklad ustanovení směrnice 2014/24.

10 – Veřejná moc se zpravidla zabývá pouze aspekty souvisejícími s poskytováním dotací.

11 – V nich jsou NSF obvykle soukromoprávními subjekty, kterým právní řád ve větší či menší míře přiznává veřejné funkce.

12 – Stát se tím, že k výkonu veřejné funkce využívá soukromoprávní subjekty založené na sdružování, vyhne nutnosti zřizovat veřejné struktury. Dotčená funkce nadále přísluší delegujícímu státu, který si ponechá kontrolní a dozorčí pravomoc, aby zajistil, že delegovaný úkol bude vykonáván, aniž jsou porušeny cíle stanovené právním řádem.

13 – Článek 1 odst. 2 stanov FIGC (https://www.figc.it/it/federazione/norme/statuto-della-figc/) ji definuje jako „asociaci sportovních společností a sdružení, jejichž účelem je provozovat hraní fotbalu v Itálii, a dalších subjektů, které jsou k ní přidruženy a vykonávají činnosti k uskutečnění tohoto cíle".

14 – Tak to opakovaně potvrzují body rozsudku FIG a FISE.

B. K první předběžné otázce

32. Směrnice 2014/24 používá velmi široké pojetí pojmu „veřejný zadavatel“ [15], který zahrnuje, vedle státu a územních samosprávných celků, veřejnoprávní subjekty, pokud splňují všechny tři podmínky jejího čl. 2 odst. 1 bodu 4.

33. Při posuzování, zda konkrétní subjekt splňuje tyto podmínky, se Soudní dvůr vyhýbá formálnímu přístupu a používá „funkční výklad“, přičemž právní režim subjektu je vedlejší [16].

34. První z těchto podmínek je, že subjekt je *založen za zvláštním účelem* spočívajícím v uspokojování potřeb obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu. Výkladu tohoto pojmu se týká první předběžná otázka [17].

35. I když analýza formálních aspektů týkajících se *založení* entity není prvořadá, předkládající soud bude muset určit, zda v případě italských NSF má uznání ze strany CONI [18] hmotněprávní povahu, nebo zda se jedná pouze o krok v procesu nabývání právní subjektivity. Touto otázkou se budu zabývat níže.

36. Z věcného hlediska, které je nejvíce relevantní, musí Consiglio di Stato (Státní rada) věnovat pozornost především obsahu veřejných úkolů zajišťovaných FIGC. Z toho může vyvodit, zda byla založena za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb obecného zájmu (které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu) nebo zda je *de facto* objektivně uspokojuje [19].

37. Opakuji, že takové kvalifikaci nebrání to, že potřeby obecného zájmu uspokojuje subjekt formálně soukromoprávní, zejména pokud je součástí organizačního systému, jehož struktura a uspořádání mají zákonný původ a správní povahu [20].

38. Předkládající soud přitom sám dovozuje z legislativního nařízení č. 242/1999 (čl. 15 odst. 1), že italské NSF jsou pověřeny úkoly „veřejné povahy“ [21].

39. K tomuto závěru dospěl po posouzení článku 23 stanov CONI, podle kterého mají „veřejnou povahu“ činnosti NSF týkající se: i) přijetí a členství sportovních společností a sdružení; ii) zrušení a změny rozhodnutí o přijetí nebo členství; iii) kontroly řádného průběhu profesionálních sportovních soutěží a mistrovství; iv) využívání veřejných dotací; v) prevence a postihování dopingu; vi) olympijské přípravy a přípravy na vysoké výkonnostní úrovni; vii) vzdělávání trenérů a viii) využívání a správy veřejných sportovních zařízení.

15 – Rozsudek ze dne 4. června 2020, Asmel (C-3/19 EU:C:2020:423, bod 54): „[…] čl. 1 odst. 9 […] směrnice [2004/18] definuje pojem ‚veřejný zadavatel‘ extenzivně a funkčně za účelem zajištění cílů uvedené směrnice, které směřují k vyloučení rizika, že při jakémkoli zadávání veřejné zakázky veřejnými zadavateli budou upřednostněni tuzemští uchazeči nebo zájemci, a zároveň možnosti, že se subjekt financovaný nebo kontrolovaný státem, územně samosprávnými celky nebo jinými veřejnoprávními subjekty nechá vést jinými důvody než hospodářskými zájmy (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 5. října 2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, bod 31 a citovaná judikatura)“.

16 – Rozsudky ze dne 10. listopadu 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, bod 62); a ze dne 15. května 2003, Komise v. Španělsko (C-214/00, EU:C:2003:276, bod 56): „užitečný účinek [směrnice] by nebyl plně zachován, kdyby bylo možné vyloučit [její] uplatnění […] na subjekt, který splňuje uvedené tři podmínky [požadované k tomu, aby byl považován za veřejnoprávní subjekt], pouze proto, že podle vnitrostátního práva, které se na něj vztahuje, jeho forma a právní režim odpovídají soukromému právu“.

17 – Není třeba se zabývat druhou podmínkou (právní subjektivitou), neboť nikdo nezpochybňuje, že FIGC ji má. Italské NSF mají „povahu sdružení s právní subjektivitou podle soukromého práva“ (bod 3.3 předkládacího usnesení).

18 – Existence NSF závisí podle všeho nejen na vůli sdružení první úrovně, která je tvoří (klubů), ale rovněž na oficiálním uznání ze strany CONI, bez něhož právní subjektivitu nezískají.

19 – „Subjekt, jenž nebyl založen za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, ale byl později pověřen uspokojováním těchto potřeb, splňuje požadovanou podmínku […], lze-li objektivně ověřit, že tyto potřeby uspokojuje“ [rozsudek ze dne 12. prosince 2002, Universale-Bau a další (C-470/99, EU:C:2002:746, výrok 1)].

20 – V rozsudku ze dne 13. ledna 2005, Komise v. Španělsko (C-84/03, EU:C:2005:14), Soudní dvůr rozhodl, že Španělské království porušilo směrnice v oblasti veřejných zakázek právě tím, že z kvalifikace jako veřejnoprávní subjekt ve smyslu těchto směrnic vyloučilo soukromoprávní subjekty (to znamená obchodní společnosti, na jejichž činnost se vztahuje soukromé právo).

21 – Bod 3.5 předkládacích usnesení.

40. FIGC uznává, že na ni byly „ze strany CONI […] delegovány některé předem definované pravomoci vyznačující se veřejným účelem“, avšak podle ní „veřejnoprávní povahu delegující [entity] nelze rozšířit na pověřenou [entitu] tak, aby ji vázala nad rámec předem určených mezí delegování“ [22].

41. Consiglio di Stato (Státní rada) poté, co zdůraznila, že každá NSF je příslušná jen pro jednu sportovní disciplínu a pro organizaci soutěží v souvislosti s touto disciplínou, uvádí, že podle právního režimu sportu v Itálii „jsou cíle veřejného zájmu dosahovány formálně soukromoprávními subjekty, třebaže v rámci organizačního systému, jehož struktura a uspořádání jsou stanoveny *zákonem* (a nejsou výrazem *soukromé autonomie*) a mají správní povahu“ [23].

42. Toto posouzení je soudržné s posouzením, které Soudní dvůr provedl při analýze vztahů mezi NSF a CONI. V rozsudku FIG a FISE Soudní dvůr zmínil „veřejné aspekty sportovní činnosti, tedy provozování sportu ve formalizovaném, oficiálním či reprezentačním kontextu […]“. Měl rovněž za to, že tento veřejný rozměr činnosti NSF se projevuje „v řádné organizaci soutěží, olympijské přípravě a sportovní činnosti provozované na vysoké výkonnostní úrovni“ [24].

43. Consiglio di Stato (Státní rada) v podstatě zdůrazňuje, že sport je v Itálii označován za „činnost ve veřejném zájmu a je proto organizován, propagován, podporován a financován státem“ [25].

44. Obzvláště důležité je, že předkládající soud vykládá pravidla, kterými se řídí NSF, v tom smyslu, že jejich veřejné úkoly podle všeho „zcela vyplňují prostor pro činnost *federací* a představují samotný důvod jejich založení. Jakákoliv jiná činnost, včetně přepravních služeb pro národní fotbalové reprezentační týmy, kterých se týká spor, je jen pomocná ve vztahu k úkolům ‚*veřejné povahy*‘ vymezeným ve stanovách CONI“ [26].

45. Pokud předkládající soud vykládá vnitrostátní právo takto, může dovodit, že NSF, jejichž *prvořadým* cílem je uspokojování potřeb obecného zájmu v oblasti sportu, splňují první podmínku čl. 2 odst. 1 bodu 4 směrnice 2014/24.

46. Tyto potřeby obecného zájmu nemají průmyslovou nebo obchodní povahu a NSF je uspokojují v režimu monopolu [27] v důsledku delegování veřejných úkolů ze strany CONI. V tomto ohledu je irelevantní, že NSF vykonávají vedle toho *pomocné* činnosti jiné, hospodářské povahy, což hned vysvětlím.

47. Pochybnosti Consiglio di Stato (Státní rada) však nesouvisí ani tak s tím, zda FIGC byly svěřeny úkoly obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu (což, jak výslovně opakuji, předkládající soud výslovně uznává), jako spíše s otázkou, do jaké míry její smluvní činnosti souvisí s těmito veřejnými úkoly.

48. Nejistota předkládajícího orgánu pramení z toho, že podle čl. 23 odst. 1a stanov CONI veřejnoprávní povaha činnosti NSF nijak nemění běžný režim soukromého práva, kterému podléhají jejich individuální akty a související subjektivní právní situace.

22 – Bod 23 jejího písemného vyjádření.

23 – Bod 3.3 předkládacích usnesení. Kurziva a uvozovky podle originálu.

24 – Rozsudek FIG a FISE, bod 99.

25 – Bod 3.2 předkládacích usnesení s citací vnitrostátní judikatury (Cons. Stato V ze dne 22. června 2017, č. 3065).

26 – Bod 5.3.2 předkládacích usnesení. Zvýraznění provedeno v originálu.

27 – V rozsudku ze dne 22. května 2003, Korhonen a další (C-18/01, EU:C:2003:300, bod 51), Soudní dvůr rozhodl, že potřeby průmyslové nebo obchodní povahy jsou zpravidla uspokojovány subjekty působícími za obvyklých tržních podmínek, sledují cíl dosažení zisku a nesou ztráty spojené s výkonem jejich činnosti, což jsou charakteristiky, které italské NSF nevykazují.

49. Nedomnívám se však, že by posledně uvedené ustanovení bylo rozhodující. Pro Soudní dvůr „je irelevantní, že subjekt může vedle činností určených k uspokojování potřeb obecného zájmu vykonávat i jiné činnosti. Skutečnost, že uspokojování potřeb obecného zájmu představuje pouze relativně malou část činnosti skutečně vykonávané takovým subjektem, je rovněž irelevantní, pokud tento subjekt nadále zajišťuje potřeby, které je zvláště povinen uspokojit“ [28].

50. Italská vláda [29] navrhuje, stejně jako FIGC a CONI [30], odlišit soukromé činnosti NSF, které mají čistě hospodářskou povahu, od činností s cílem obecného zájmu.

51. Toto rozlišování však podle mého názoru není vhodné pro určení, zda NSF ve svých smluvních vztazích uspokojují potřeby obecného zájmu. Soudní dvůr v tomto ohledu rozhodl, že „[ustanovení obdobné čl. 2 odst. 1 bodu 4 směrnice 2014/24] nečiní rozdíl mezi veřejnými zakázkami zadanými zadavatelem pro splnění jeho úkolu uspokojit potřeby obecného zájmu a zakázkami, které s tímto úkolem nesouvisejí“ [31].

52. Teze italské vlády, FIGC a CONI již byla Soudnímu dvoru předložena a ten ji rozsudkem ze dne 15. ledna 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria a další [32], odmítl. Soudní dvůr se přiklonil naopak k tzv. „teorii nákazy“, podle níž je „lhostejné, že kromě plnění [úlohy v obecném zájmu] může uvedený subjekt vykonávat rovněž další činnosti […]“, takže „podmínka vyžadovaná v [ustanovení odpovídajícím článku 2 odst. 1 bodu 4 písm. a) směrnice 2014/24] neznamená, že musí být pověřen pouze uspokojováním uvedených potřeb“ [33].

53. Tento postoj byl později podpořen rozsudky BFI Holding [34], Korhonen a další [35] a Adolf Truley [36], a s konečnou platností potvrzen rozsudkem Ing. Aigner [37]. V posledně uvedeném rozsudku Soudní dvůr v reakci na pochybnosti předkládajícího soudu o použití judikatury vyplývající z rozsudku ze dne 15. ledna 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria a další [38], když lze veřejnoprávní a soukromoprávní činnosti téže entity jasně odlišit [39], potvrdil, že „[v]zhledem k důvodům právní jistoty, transparence a předvídatelnosti, jimž podléhá provádění postupů pro všechny veřejné zakázky, je třeba se držet judikatury Soudního dvora [ve výše uvedených rozsudcích]“ [40].

28 – Rozsudky ze dne 10. listopadu 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, bod 55); a ze dne 5. října 2017, LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:736, body 40 a 41).

29 – Body 15 a 16 jejího písemného vyjádření. Na podporu odkazuje na rozsudek ze dne 1. července 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376), který se však netýká NSF, nýbrž soukromoprávního sdružení organizujícího v Řecku automobilové závody, jehož postavení *podniku* ve smyslu práva hospodářské soutěže bylo zpochybněno. Dovolává se rovněž rozsudku ze dne 10. května 2001, Agorà a Excelsior (C-223/99, EU:C:2001:259), ve kterém Soudní dvůr uznal (bod 39), že Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano tím, že organizuje veletrhy, výstavy a jiné podobné iniciativy, uspokojuje potřeby obecného zájmu, avšak průmyslové nebo obchodní povahy, takže nemůže být kvalifikován jako subjekt, na který se vztahují pravidla pro zadávání veřejných zakázek.

30 – FIGC tvrdí (bod 27 jejího vyjádření), že nic neodůvodňuje, aby se na ni vztahoval veřejnoprávní režim, když sleduje, jako v projednávaném případě, zájmy obchodní povahy, které se neshodují se zájmy CONI. Posledně uvedený uvádí (bod 42 jeho vyjádření), že není důvod, aby FIGC v rámci své soukromoprávní smluvní činnosti podléhala veřejnoprávním pravidlům.

31 – Rozsudek ze dne 15. července 2010, Komise v. Německo (C-271/08, EU:C:2010:426, bod 73 a citovaná judikatura).

32 – Věc C-44/96, EU:C:1998:4.

33 – Rozsudek ze dne 15. ledna 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria a další (C-44/96, EU:C:1998:4, body 25 a 26).

34 – Rozsudek ze dne 10. listopadu 1998 (C-360/96, EU:C:1998:525, body 55 a 56).

35 – Rozsudek ze dne 22. května 2003(C-18/01, EU:C:2003:300, body 57 a 58).

36 – Rozsudek ze dne 27. února 2003 (C-373/00, EU:C:2003:110; dále jen „rozsudek Adolf Truley“, bod 56).

37 – Rozsudek ze dne 10. dubna 2008 (C-393/06, EU:C:2008:213).

38 – Věc C-44/96, EU:C:1998:4.

39 – Rozsudek ze dne 10. dubna 2008, Ing. Aigner (C-393/06, EU:C:2008:213), bod 49: „předkládající soud […] táže, zda všechny zakázky zadávané subjektem v postavení veřejnoprávního subjektu ve smyslu směrnice 2004/17 nebo směrnice 2004/18 musejí podléhat pravidlům první nebo druhé z uvedených směrnic, jestliže lze účinnými opatřeními dosáhnout jasného oddělení činností, které tento subjekt vykonává za účelem splnění svého úkolu uspokojovat potřeby obecného zájmu, a činností, které vykonává v podmínkách hospodářské soutěže […]“.

40 – Tamtéž, bod 54. V bodě 53 s odkazem na stanovisko generálního advokáta D. Ruiz-Jarabo Colomera uvedl, že „lze vážně pochybovat o skutečné možnosti provést takové oddělení jednotlivých činností subjektu, který je jedinou právnickou osobu, jehož majetkový režim a vlastnictví jsou jednotné a jehož rozhodnutí o řízení a správě jsou přijímána jednotně, a to i pokud odhlédneme od řady dalších překážek praktického rázu týkajících se kontroly, *ex ante* a *ex post*, úplného oddělení jednotlivých oblastí činností dotčeného subjektu a příslušnosti dotčené činnosti do té či oné oblasti“.

54. Consiglio di Stato (Státní rada) v každém případě uvedla, že smlouva, která je předmětem sporu (přeprava pro italský fotbalový reprezentační tým), má ve vztahu k plnění veřejných úkolů FIGC, k nimž patří zejména úkoly týkající se národních reprezentačních týmů v tomto sportu, pomocnou povahu.

55. Pro účely této věci není rozhodné ani to, zda NSF vykonávají obchodní činnost či nikoliv a zda je či není jejich cílem dosažení zisku [41]. Toto řešení plyne ze směru judikatury, který jsem právě popsal.

56. Konečně skutečnost, že FIGC je finančně soběstačná, nijak nebrání tomu, aby na základě delegace veřejných orgánů plnila úkoly obecného zájmu. Finanční soběstačnost odlišuje FIGC od jiných italských NSF, jejichž existence závisí ve značné míře na veřejných prostředcích. Opakuji však, že tato skutečnost nemá vliv na svěření úkolů obecného zájmu [42].

57. Shrnu-li výše uvedené, výklad čl. 2 odst. 1 bodu 4 směrnice 2014/24 předkládajícímu soudu umožňuje konstatovat, že FIGC splňuje první [písm. a)] ze tří požadavků uvedených v tomto ustanovení, ledaže z analýzy vnitrostátního právního řádu vyvodí jiný závěr,

C. Druhá předběžná otázka

58. Třetí [písmeno c)] z požadavků článku 2 odst. 1 bodu 4 směrnice 2014/24 se dále dělí do tří podmínek [43]. Stačí, aby byla dána kterákoliv z nich, a požadavek se považuje za splněný.

59. Z těchto podmínek je předmětem diskuse pouze to, zda FIGC „podléhá řídícímu dohledu“ [44] státu nebo jiných veřejnoprávních subjektů. Předkládající soud si klade otázku, zda to, jak italské právo upravuje vztahy mezi FIGC a CONI, umožňuje dospět k závěru, že CONI vykonává „dominantní vliv“ na řízení FIGC.

60. Je nesporné, že CONI je veřejnoprávním subjektem. Legislativní nařízení č. 242/1999 (článek 1) mu výslovně přiznává postavení subjektu s „právní subjektivitou podle veřejného práva“ pod dohledem ministerstva kulturního dědictví a kulturních činností. V rozsudku FIG a FISE byl kvalifikován jako „vládní instituce“ [45].

61. Pokud jde o vztahy mezi CONI a NSF, Soudní dvůr je shrnul v rozsudku FIG a FISE [46], přičemž vyjmenoval řadu pravomocí CONI, z nichž lze dovodit rozsah jeho dohledu nad NSF.

62. Tento výčet obsahoval následující pravomoci CONI:

„– […] schvalovat rozpočet, související programy činností a roční rozvahu národních sportovních federací,

41 – Podle čl. 15 odst. 2 legislativního nařízení č. 242/1999 není cílem NSF „dosahování zisku“. Předkládající soud podle všeho implicitně vylučuje obchodní povahu činností FIGC, které se však někteří účastníci řízení dovolávají (s odvoláním na její schopnost samofinancování).

42 – Kdyby byla FIGC financována převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty, splňovala by nicméně třetí požadavek článku 2 odst. 1 bodu 4 směrnice 2014/24. K charakteristikám veřejného financování relevantním pro výklad tohoto ustanovení viz rozsudek ze dne 3. října 2000, University of Cambridge (C-380/98, EU:C:2000:529). Rozsudek FIG a FISE (body 95 až 107) připouští, že za určitých okolností lze příspěvky placené členy italské NSF kvalifikovat jako veřejné příspěvky, které mohou případně ukazovat na existenci veřejné kontroly ze strany CONI. Na jednání Komise navrhla, že předkládající soud (jehož předkládací usnesení se této otázky netýkají) by mohl při posouzení míry veřejného financování FIGC zohlednit rozsudek FIG a FISE.

43 – A sice: i) tyto subjekty jsou financovány převážně státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty; ii) nebo podléhají řídícímu dohledu těchto orgánů nebo subjektů; iii) nebo je v jejich správním, řídícím nebo dozorčím orgánu více než polovina členů jmenována státem, regionálními nebo místními orgány nebo jinými veřejnoprávními subjekty“.

44 – Budu používat bez rozdílu výrazy „dohled“ a „kontrola“, které v tomto ustanovení používají různá jazyková znění. Anglické (*supervision*), španělské (*supervisión*) a německé (*Aufsicht*) znění volí první výraz, zatímco znění francouzské (*contrôle*) a portugalské (*controlo)* výraz druhý. Italské znění používá pojem *vigilanza*.

45 – Rozsudek FIG a FISE, body 77 a 85, jakož i bod 2 výroku.

46 – Bod 81.

– provádět kontrolu národních sportovních federací ve vztahu k veřejným aspektům jejich činnosti,

– schvalovat ‚pro sportovní účely' stanovy, předpisy k provedení stanov, předpisy sportovního soudnictví a antidopingové předpisy národních sportovních federací a případně navrhovat provedení jejich nezbytných změn,

– jmenovat auditory pověřené zastupováním CONI v národních sportovních federacích,

– nařizovat nucenou správu národních sportovních federací v případě závažných pochybení v řízení nebo závažných porušení sportovního práva ze strany řídících orgánů,

– stanovit kritéria a postupy pro výkon kontroly CONI nad národními sportovními federacemi,

– za účelem zajištění řádné organizace sportovních soutěží stanovit kritéria a postupy pro výkon kontroly národních sportovních federací nad přidruženými sportovními společnostmi a náhradní kontroly CONI v případě nedostatků,

– stanovit základní zásady, které musí za účelem uznání pro sportovní účely splňovat stanovy národních sportovních federací nebo přijmout řád sportovního soudnictví, který musí dodržovat všechny národní sportovní federace,

– […] dávat národním sportovním federacím pokyny týkající se vykonávání sportovní činnosti".

63. Jak jsem již uvedl, Consiglio di Stato (Státní rada) se táže, zda na základě těchto vztahů mezi NSF a CONI má posledně uvedený na NSF „dominantní vliv". Potenciální překážku tohoto vlivu spatřuje v tom, že předsedové a zástupci NSF mají v hlavních orgánech CONI kvalifikovanou účast.

64. Nejprve se budu zabývat dohledem CONI nad NSF a poté složením samotného CONI.

1. Dohled CONI nad NSF

65. Soudní dvůr charakterizuje „řídící kontrolu" jako kontrolu, která vyvolává „závislost dotčeného subjektu na orgánech veřejné moci, která je rovnocenná závislosti v případě, že je splněno jedno z dalších dvou alternativních kritérií […], umožňující orgánům veřejné moci ovlivňovat rozhodování tohoto subjektu v oblasti veřejných zakázek" [47].

66. Analýza jednotlivých znaků kontroly musí být předmětem „celkového posouzení", neboť „ačkoliv v některých případech může k prokázání kontroly stačit jediný znak, většinou o kontrole svědčí více znaků společně" [48].

67. V oblasti zadávání veřejných zakázek posuzoval Soudní dvůr mimo jiné tyto faktory ukazující na kontrolu nad subjekty, jež lze zařadit mezi veřejnoprávní subjekty:

– pravomoc rozhodnout o zrušení subjektu, jmenovat likvidátora, pozastavit činnost řídících orgánů a jmenovat dočasného správce v případě závažných opomenutí nebo nesrovnalostí [49];

47 – Rozsudek Adolf Truley (body 69 a 70): „[…] Kritérium kontroly řízení nelze považovat za splněné v případě prosté následné kontroly, neboť tato kontrola z podstaty věci neumožňuje orgánům veřejné moci ovlivňovat rozhodnutí dotčeného subjektu v oblasti veřejných zakázek."

48 – Rozsudek FIG a FISE (bod 87).

49 – Rozsudek ze dne 1. února 2001, Komise v. Francie (C-237/99, EU:C:2001:70, bod 54)

– kontrolní pravomoc, která umožňuje provádět studie, audity nebo hodnocení v oblasti činnosti subjektu a předkládat návrhy na opatření, která mají být přijata na základě kontrolních zpráv [50];

– ověřování, zda tyto subjekty provádějí opatření přijatá veřejnými orgány, pod něž spadají [51];

– oprávnění přezkoumávat roční rozvahu subjektu, jakož i jeho průběžné řízení z hlediska zásad pravdivého a věrného obrazu, souladu s právními předpisy, hospodárnosti, efektivnosti a účelnosti, nebo oprávnění navštěvovat jeho prostory a zařízení a informovat příslušné orgány o výsledcích těchto kontrol [52].

68. V rozsudku FIG a FISE Soudní dvůr poté, co vzal na vědomí všechny pravomoci, které má CONI ve vztahu k NSF, uložil vnitrostátnímu soudu, aby posoudil, zda CONI může „skutečně a podstatně ovlivňovat obecnou politiku nebo program“ NSF, navzdory jejich „technické, organizační a řídící autonomii“ [53].

69. S použitím téhož přístupu bude muset Consiglio di Stato (Státní rada) posoudit jednotlivé skutečnosti dané v této věci, což Soudnímu dvoru nebrání, aby jí poskytl určitá vodítka k výkladu směrnice 2014/24.

70. Rozdělím je do čtyř oddílů.

a) Pravomoci spojené se založením NSF

71. Mezi úkoly CONI patří uznávat NSF pro sportovní účely [54]. Předkládající soud musí vyjasnit, zda je toto uznání čistě formální nebo zda, jak to vypadá, je povahy hmotněprávní, protože je spojeno s posouzením stanov NSF.

72. CONI musí při schvalování stanov NSF [55] posoudit jejich soulad se zákonem, svými stanovami a jím stanovenými základními zásadami [56]. Schválení může odmítnout a v takovém případě vrátí předložené stanovy zpět příslušné NSF s uvedením kritérií, která je třeba dodržet při provedení příslušných změn [57]. Tyto pokyny jsou závazné [58].

73. Podle předkládajícího soudu může být „uznání [NSF] pro sportovní účely […] považováno za založení veřejnoprávního subjektu z hlediska požadavku týkajícího se účelu“ [59], což je v souladu s jeho tvrzeními, že veřejné úkoly svěřené NSF představují „důvod jejich založení“ [60].

50 – Tamtéž, bod 58.

51 – Tamtéž, bod 58. Ve stejném smyslu rozsudek ze dne 17. prosince 1998, Komise v. Irsko (C-353/96, EU:C:1998:611, bod 38), podle něhož „pravomoci ministra dávat pokyny Coillte Teoranta (Lesní správě), zejména s cílem přinutit ji k dodržování základních směrů státní politiky v oblasti lesnictví nebo k úpravě určitých služeb nebo zařízení, jakož i pravomoci přiznané tomuto ministrovi a ministrovi financí ve finanční oblasti, dávají státu možnost kontrolovat hospodářskou činnost Coillte Teoranta“. Stejně tak bod 33 rozsudku z téhož dne, Connemara Machine Turf (C-306/97, EU:C:1998:623).

52 – Rozsudek Adolf Truley, bod 73. Není tomu tak, pokud se orgán omezí na ověření toho, že rozpočet subjektu je vyrovnaný [rozsudek ze dne 12. září 2013, IVD (C-526/11, EU:C:2013:543, bod 29)].

53 – Rozsudek FIG a FISE, bod 82.

54 – Článek 5 odst. 2 písm. c) a čl. 15 odst. 5 legislativního nařízení č. 242/1999.

55 – Je na Národní radě CONI, aby definovala zásady, které musí splňovat stanovy NSF za účelem jejich uznání [čl. 5 odst. 2 písm. b) legislativního nařízení č. 242/1999].

56 – Článek 22 odst. 5 druhý pododstavec stanov CONI.

57 – Článek 22 odst. 5 třetí pododstavec stanov CONI.

58 – Pokud NSF nezmění své stanovy v uvedeném smyslu, CONI může jmenovat *ad hoc* správce a v nejzávažnějších případech po předchozím upozornění odejmout uznání (čl. 22 odst. 5 pátý pododstavec stanov CONI).

59 – Bod 5.3.3 předkládacích usnesení.

60 – Bod 44 tohoto stanoviska.

74. Pokud veřejné úkoly svěřené NSF odůvodňují to, že k jejich uznání je rozhodující intervence CONI, již tato intervence odráží vliv tohoto veřejnoprávního subjektu v první fázi existence NSF.

b) Pravomoci týkající se činnosti NSF

75. NSF musí provozovat sportovní činnost v souladu s rozhodnutími a pokyny CONI [61]. Třebaže je jim přiznána technická, organizační a řídící autonomie, požívají jí pod *dohledem* CONI [62]. Při výkonu činnosti veřejnoprávní povahy podléhají NSF pokynům a kontrolám ze strany CONI [63].

76. Někteří zúčastnění tvrdí, že tato normativní ustanovení nezavádějí kontrolní mechanismy, nýbrž mechanismy vzájemné spolupráce. Dodávají, že pokyny představují vzhledem ke své obecné a abstraktní povaze „soft law" a nejsou vhodné k určení politiky řízení nebo strategie NSF [64].

77. Je opět na předkládajícím soudu, aby posoudil rozsah pravomocí CONI ve vztahu k NSF. V tomto ohledu bude muset mimo jiné určit, zda CONI dává NSF pokyny, které jsou pro ně závazné a mohou být vynuceny.

78. V předkládacím usnesení se Consiglio di Stato (Státní rada) přiklání k názoru, že CONI vykonává zesílenou kontrolu nad *všemi* činnostmi NSF, a nikoli jen nad činnostmi veřejné povahy. Konstatuje, že NSF „podle všeho postrádají svobodu volby cíle sledovaného kolektivním subjektem", neboť mají „povahu ve skutečnosti institucionální a danou zvnějšku, zákonem nebo akty orgánu […], nejen pokud jde o jejich základní strukturální aspekty, ale také pokud jde o hlavní oblasti činnosti a podmínky, za jakých má být vykonávána, s čímž souvisí neexistence nebo zmenšení organizačního prostoru a svobody, které jsou charakteristické pro soukromou autonomii" [65].

79. Je-li tomu tak, intervence orgánů veřejné moci (konkrétně CONI) vůči NSF se podle všeho neomezuje na schvalování právních nebo správních předpisů, které musí tyto subjekty dodržovat [66], jelikož CONI může prostřednictvím pokynů nebo jiných aktů vymezit hlavní směry činnosti NSF. V tomto ohledu Komise zdůrazňuje, že CONI by mohl například ovlivnit rozhodnutí FIGC o výběru úspěšných uchazečů o veřejné zakázky [67].

80. Mezi oprávněními přiznanými CONI je třeba poukázat na možnost nařízení nucené správy NSF, pokud a) dochází k závažným nesrovnalostem v řízení nebo závažným porušením sportovního práva; b) je konstatována nefunkčnost řídících orgánů a c) není zaručeno řádné zahajování a průběh sportovních soutěží. V těchto případech může být jmenován správce [68].

81. Tyto pravomoci jsou v souladu s obecným mandátem, podle něhož CONI dohlíží na řádné fungování NSF a může jim dokonce odejmout uznání [69].

61 – Článek 15 odst. 1 legislativního nařízení č. 242/1999 a čl. 20 odst. 4 první pododstavec první odrážka stanov CONI.

62 – Článek 20 odst. 4 poslední pododstavec stanov CONI.

63 – Článek 23 odst. 1a první pododstavec stanov CONI. Jak uvedla italská vláda na jednání, toto ustanovení musí být vykládáno ve světle článku 15 legislativního nařízení č. 242/1999. Je věcí předkládajícího soudu, aby vyložil legislativní nařízení č. 242/1999 a stanovy CONI, ať už společně či samostatně, za účelem vymezení „rozhodnutí", „pokynů" a „kontrol" CONI, kterými se musí NSF řídit.

64 – Vyjádření FIGC (body 37) a CONI (bod 29).

65 – Bod 5.3.6 předkládacího usnesení.

66 – Podle rozsudku FIG a FISE (bod 48) regulace, která by „zasahovala do činnosti [entity] tak intenzivně, že by *de facto* určovala její obecnou politiku nebo program, může představovat skutečnost prokazující existenci kontroly".

67 – Bod 76 jejího písemného vyjádření.

68 – Článek 5 odst. 2 písm. e) legislativního nařízení č. 242/1999 a čl. 23 odst. 3 druhý pododstavec stanov CONI.

69 – Článek 23 odst. 3 první pododstavec a čl. 21 odst. 3 stanov CONI.

82. Judikatura Soudního dvora, kterou jsem zmínil výše, považuje za známku kontroly ze strany veřejných orgánů to, že mohou rozhodnout o zrušení určitého subjektu, jmenovat likvidátora nebo pozastavit činnosti členů statutárního orgánu v případě závažných nesrovnalostí[70].

83. Jak uvádí Komise[71], odlišit závažnou nesrovnalost od méně závažné umožňuje pouze průběžná a systematická kontrola činnosti NSF: CONI se může rozhodnout, zda je v prvním případě třeba zasáhnout a převzít správu NSF.

84. Tento vztah průběžného dohledu je v souladu s další funkcí svěřenou CONI, a to nahradit NSF, pokud se kontroly, které vykonávají v případě sportovních klubů, ukáží být nedostatečné pro zajištění řádného průběhu soutěží[72].

85. Takové převzetí funkce se dotýká samotného jádra činnosti federace, jelikož FIGC přísluší právě organizovat fotbalové soutěže. Jak zdůrazňuje Komise[73], aby CONI mohl ověřit, zda jsou kontroly nepřiměřené, musí mít postavení, které mu umožňuje průběžně zjišťovat, zda NSF dodržují požadavky kladené na sportovní kluby, pokud jde o řádný průběh soutěží. Tyto požadavky musí být v souladu s kritérii a podmínkami kontroly stanovenými CONI.

86. Na základě těchto kritérií posouzení si bude moci předkládající soud učinit vlastní závěr o rozsahu dohledu, který CONI vykonává nad NSF.

87. V tomtéž kontextu bude muset posoudit, zda obecný dohled nad činnostmi NSF ze strany CONI zahrnuje způsob, jakým posledně uvedený pojímá svou politiku zadávání veřejných zakázek, nebo přinejmenším pojistky, které je třeba zavést, aby organizační autonomie NSF v této oblasti respektovala pravidla zveřejňování, transparentnosti, zákazu diskriminace a dodržování hospodářské soutěže, jako jsou pravidla stanovená směrnicí 2014/24. V tomto smyslu může CONI vykonávat vliv na smluvní politiku NSF.

88. Nelze kromě toho vyloučit, že k nesrovnalostem, které jsou předmětem dohledu ze strany CONI, může docházet v rámci systému zadávání zakázek ze strany NSF, který se neřídí pravidly zveřejňování a transparentnosti, což zvyšuje riziko korupce[74]. Součástí pravomoci dohledu ze strany CONI je podle všeho prevence těchto nesrovnalostí, a nikoliv pouze reakce na ně.

c) Pravomoci týkající se rozpočtů a účtů NSF

89. CONI má rovněž pravomoc schvalovat rozpočet NSF[75]. Na rozdíl od schvalování stanov NSF, v jehož případě je stanovisko CONI za výše uvedených podmínek závazné, nemá nesouhlas CONI s předloženými rozpočty stejné účinky[76].

70 – Rozsudek ze dne 1. února 2001, Komise v. Francie (C-237/99, EU:C:2001:70, body 54 a 55).

71 – Bod 72 jejího písemného vyjádření.

72 – Článek 5 odst. 2 písm. ea) legislativního nařízení č. 242/1999.

73 – Bod 68 jejího písemného vyjádření.

74 – Viz zpráva I *Task force* International Partnership against corruption in Sport (IPACS), *reducing the risk of corruption in procurement relating to sporting events and infrastructure*, http://www.oecd.org/corruption/multi-stakeholder-sports-integrity-taskforces-established.htm.

75 – Článek 15 odst. 3 legislativního nařízení č. 242/1999, jakož i čl. 21 odst. 4 a čl. 23 odst. 2 stanov CONI.

76 – Někteří zúčastnění bagatelizují význam role CONI v souvislosti s účetnictvím NSF a označují ji spíše za symbolickou, neboť konečné rozhodnutí je na shromáždění.

90. Je opět na Consiglio di Stato (Státní rada), aby posoudila, zda CONI, i pokud zamítá rozpočet NSF bez možnosti jej nahradit [77], vykonává nad NSF určitou kontrolu, jak tvrdí Komise [78]. Vzhledem k tomu, že schvalování rozpočtů je založeno na kritériích a podmínkách stanovených ze strany CONI [79], může uvedený subjekt hrát v jejich sestavení významnou roli.

91. Při hodnocení nástrojů, které má CONI k dispozici pro kontrolu hospodářské činnosti NSF, nelze v konečném důsledku opomenout, že CONI může jmenovat auditory působící v rámci těchto NSF [80].

92. Soudní dvůr konstatoval, že „auditoři nejsou […] považováni za ‚úředníky', a nemohou tedy určovat ‚obecnou politiku nebo program' subjektu" [81]. Lze je však chápat jako dodatečný nástroj průběžného dohledu nad finanční činností NSF.

93. Podle stanov FIGC je intervence auditorů jmenovaných CONI významnější, než by se mohlo na první pohled jevit. Tito auditoři mají většinu (dva ze tří) ve sboru auditorů FIGC [82] a mají právo účastnit se všech jednání orgánů federace.

94. V závislosti na rozsahu jejich pravomocí by stálá přítomnost auditorů CONI v rozhodovacích orgánech FIGC [83] mohla splňovat podmínky uvedené v rozsudku Adolf Truley ohledně finančního dohledu nad subjekty ze strany orgánů veřejné moci [84].

d) Pravomoci týkající se odnětí uznání NSF

95. Neplní-li některá NSF povinnosti, kterými bylo podmíněno její uznání, může jí CONI toto uznání odejmout [85]. To představuje vedle nařízení nucené správy nebo převzetí správy nejradikálnější opatření, které stanoví italské právní předpisy s cílem propůjčit CONI účinnou pravomoc dohledu.

96. Skutečnost, že k odnětí dochází pouze ve zvláště závažných situacích, nemá žádný vliv na jeho kvalifikaci coby mechanismu dohledu CONI nad NSF. Tuto pravomoc lze postavit na roveň těm, které Soudní dvůr zkoumal v rozsudku Komise v. Francie [86], na jejichž základě byla veřejná moc oprávněna nařídit zrušení entity a jmenovat likvidátora a dočasného správce.

97. Podle Soudního dvora „i kdyby byl výkon pravomocí svěřených těmito ustanoveními příslušnému [orgánu] skutečně výjimečný, znamená nicméně *průběžnou kontrolu*, která jediná umožňuje odhalit závažná pochybení nebo opomenutí řídících orgánů" [87].

77 – Neschválení ze strany CONI znamená, že schvalovací pravomoc je přenesena na valné shromáždění, složené ze zástupců sportovních klubů (čl. 20 odst. 1 stanov FIGC).

78 – Bod 70 jejího písemného vyjádření.

79 – Článek 23 odst. 2 první pododstavec stanov CONI.

80 – Článek 7 odst. 5 písm. h1) stanov CONI.

81 – Rozsudek FIG a FISE, bod 80.

82 – Článek 31 odst. 1 stanov FIGC.

83 – Článek 31 odst. 4 stanov FIGC: sbor auditorů provádí účetní kontrolu FIGC a jejích orgánů. Členové sboru musí být pozváni na všechna jednání orgánů federace.

84 – Viz bod 68 a poznámka pod čarou 5 tohoto stanoviska.

85 – Článek 21 odst. 3 stanov CONI.

86 – Rozsudek ze dne 1. února 2001 (C-237/99, EU:C:2001:70).

87 – Tamtéž, body 54 a 56. V originále bez zvýraznění.

98. Konečně zrušení, a to i dobrovolné, nevede v případě FIGC k rozdělení majetku, ale k jeho převodu na CONI [88]. Tato okolnost podle mého názoru potvrzuje, že veřejná složka činnosti FIGC, podléhající dohledu ze strany CONI, určuje její celkový právní režim [89].

2. Kontrola CONI nad NSF nebo kontrola NSF nad CONI?

99. Zvláštní pozornost si zasluhuje fakt, že ti, kdo hájí plnou autonomii NSF ve vztahu ke CONI, tvrdí, že ve skutečnosti jsou to NSF, jež *kontrolují* samotný CONI, vzhledem k jejich účasti v jeho nejvyšších orgánech [90].

100. Soudní dvůr se stejným argumentem zabýval již v rozsudku FIG a FISE, kde zdůraznil, že „tato okolnost je relevantní pouze tehdy, když je prokázáno, že každá z těchto federací posuzovaná samostatně je schopna vykonávat významný vliv na veřejnou kontrolu, kterou CONI vůči této federaci vykonává, a může tak tuto kontrolu zbavit účinku“ [91].

101. Consiglio di Stato (Státní rada) takový přístup rovněž odmítá, i když z jiného hlediska. Podle jejího názoru, s nímž se ztotožňuji:

– na jedné straně jsou ti, kdož jsou součástí hlavních orgánů CONI (i když jde většinou o osoby z NSF), „povinni dodržovat úřední povinnosti spojené s jejich funkcí, bez ohledu na to, odkud přicházejí“;

– a na druhé straně „CONI sám podléhá […] dohledu ministerstva […], které může nařídit rozpuštění Národní komise a odvolání předsedy CONI“ v případech uvedených v článku 13 legislativního nařízení č. 242/1999 [92].

102. Referenčním standardem pro určení, kdo kontroluje koho, může být jen právní úprava vztahů mezi CONI a NSF. Pokud navzdory tomu, že právní řád přiznává CONI pravomoc dohledu nad NSF, se situace *de facto* obrátí, protože členové CONI přicházející z NSF nejednají „bez ohledu na svůj původ“ a zapomínají, že vykonávají veřejnou funkci, jedná se o anomálii [93], kterou je třeba napravit.

103. Při posuzování, zda je FIGC veřejnoprávním subjektem ve smyslu směrnice 2014/24, tedy musí předkládající soud vycházet z právního pojetí vztahů mezi CONI a NSF a odhlédnout od odchylek, k nimž může v praxi docházet.

V. Závěry

104. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr na otázky Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) odpověděl takto:

„1) Podle čl. 2 odst. 1 bodu 4 písm. a) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek a o zrušení směrnice 2004/18/ES může být národní sportovní federace považována za veřejnoprávní subjekt, pokud, vedle toho, že má právní

88 – Článek 38 odst. 1 stanov FIGC.

89 – Pokud by tomu tak nebylo, zrušení by se řídilo běžnými pravidly pro společnosti a kladný zůstatek závěrečného vyúčtování by byl rozdělen mezi společníky. Tak tomu však není a zbylý majetek je i nadále určen ke sledovanému veřejnému cíli prostřednictvím jeho svěření dohlížejícímu orgánu veřejné moci.

90 – Vyjádření FIGC (body 43 až 45), CONI (body 32 až 34) a italské vlády (bod 26), která zdůrazňují „většinovou účast [zástupců NSF] v hlavních rozhodovacích orgánech CONI“.

91 – Rozsudek FIG a FISE, bod 89.

92 – Čtvrtá odrážka bodu 5.6 předkládacích usnesení.

93 – V právní a ekonomické literatuře týkající se jednání vládních agentur a subjektů byl obšírně analyzován fenomén zvaný „regulační zajetí“ ze strany dotčených hospodářských subjektů.

subjektivitu, je založena za zvláštním účelem spočívajícím v uspokojování potřeb obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, a podléhá řídícímu dohledu jiného veřejnoprávního subjektu, jako je národní olympijský výbor, kterému toto postavení přiznávají právní předpisy členského státu.

2) Vnitrostátní soud může dospět k závěru, že národní sportovní federace uspokojují potřeby obecného zájmu, které nemají průmyslovou nebo obchodní povahu, pokud veřejné funkce, které jim právní řád svěřuje v režimu monopolu a které představují důvod existence těchto neziskových subjektů, tvoří jádro jejich činnosti, takže jejich zbývající činnosti jsou ve vztahu k této činnosti pouze pomocné. V tomto ohledu je irelevantní, zda je národní sportovní federace finančně soběstačná nebo závislá na veřejných příspěvcích.

3) Za účelem určení, zda takový orgán veřejné správy, jako je národní olympijský výbor dotčený v původním řízení, vykonává dohled nad národními sportovními federacemi, musí vnitrostátní soud posoudit všechny pravomoci, které má uvedený výbor ve vztahu k řízení těchto federací. Za známky, které v zásadě ukazují na jeho kontrolní pravomoci, lze označit to, že národní olympijský výbor:

   – uznává národní sportovní federace pro sportovní účely po předchozím schválení jejich stanov a může případně toto uznání odejmout;

   – je oprávněn vydávat pokyny a přijímat rozhodnutí o veřejnoprávních činnostech národních sportovních federací;

   – může uložit národním sportovním federacím povinnost dodržovat obecná ustanovení, pokyny a rozhodnutí národního olympijského výboru a v případě závažných nesrovnalostí v řízení nebo závažných porušení sportovních předpisů nařídit nucenou správu těchto federací;

   – průběžně dohlíží na fungování národních sportovních federací;

   – schvaluje rozpočet, program činnosti a roční rozvahu národních sportovních federací a může jmenovat auditory, kteří jej zastupují (a mají případně ve sboru auditorů rozhodující většinu) v orgánech těchto federací.

4) Kvalifikovaná, nebo dokonce většinová účast zástupců národních sportovních federací v orgánech národního olympijského výboru nebrání tomu, aby byly tyto federace považovány za veřejnoprávní subjekty podléhající dohledu tohoto výboru.“