Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA
MANUELA CAMPOSA SANCHEZ-BORDONE,
predstavljeni 1. oktobra 2020[1]

Združeni zadevi C-155/19 in C-156/19

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

(Predlog za sprejetje predhodne odločbe, ki ga je vložil Consiglio di Stato (državni svet, Italija))

„Postopek predhodnega odločanja – Javno naročanje blaga, gradenj ali storitev – Direktiva 2014/24/EU – Javni naročnik – Oseba javnega prava – Pojem – Nacionalna nogometna zveza – Zadovoljevanje potreb splošnega interesa – Nadzor nad upravljanjem zveze, ki ga izvaja oseba javnega prava“

1. V sodbi z dne 11. septembra 2019[2] je Sodišče analiziralo, ali je (italijanski) nacionalni olimpijski komite izvajal „javni nadzor“ nad dvema športnima zvezama iste države[3] „za namene njune uvrstitve v sektor država ali sektor NPISG [nepridobitne institucije, ki opravljajo storitve za gospodinjstva]“ v skladu s pravili Evropskega sistema računov.[4]

2. Consiglio di Stato (državni svet, Italija) je zdaj na Sodišče naslovil dva predloga za sprejetje predhodnega odločanja z enako vsebino, ki se nanašata na enako težavo, vendar ne z računovodskega vidika, temveč z vidika javnega naročanja. V zadevnih sporih mora razrešiti, ali je bila Federazione Italiana Giuoco Calcio (italijanska nogometna zveza, v nadaljevanju: FIGC) ustanovljena s posebnim namenom, da zadovoljuje potrebe splošnega interesa, in, če je tako, ali italijanski nacionalni olimpijski komite (v nadaljevanju: CONI) nadzira njeno upravljanje.

1 Jezik izvirnika: španščina.

2 Sodba FIG in FISE (C-612/17 in C-613/17, EU:C:2019:705; v nadaljevanju: sodba FIG in FISE). Čeprav se njegova utemeljitev nanaša na Evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji, pa se lahko izkaže za koristno za ta predlog za sprejetje predhodne odločbe, če je eden od dejavnikov, ki je pomemben na področju javnega naročanja oseb javnega prava, tudi to, kdo nadzira njihovo upravljanje. Vendar je treba opozoriti, da se merila za ugotavljanje, ali ta nadzor obstaja, na tem področju precej razlikujejo v primerjavi z računovodskim področjem.

3 V navedeni zadevi Federazione Italiana Golf in Federazione Italiana Sport Equestri.

4 Sodba FIG in FISE (točka 31).

3. Od razrešitve teh dvomov je lahko odvisno, ali za javno naročilo, ki ga je oddala FIGC in na katero se nanašata spora, veljajo postopki, urejeni v Direktivi 2014/24/EU[5] in v nacionalnih predpisih, ki jo prenašajo v nacionalno pravo. Tako bi bilo samo, če bi bilo mogoče nacionalne športne zveze (v nadaljevanju: NŠZ), ko oddajajo javna naročila za gradnje, blago in storitve nad določenim pragom, opredeliti kot javne naročnike v smislu Direktive 2014/24, ker gre za osebe javnega prava.

I. Pravni okvir

A. Pravo Unije. Direktiva 2014/24

4. Člen 2 določa:

„1. V tej direktivi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

1. ‚javni naročniki' pomenijo državne, regionalne ali lokalne organe, osebe javnega prava ali združenja enega ali več takih organov oziroma enega ali več takih oseb javnega prava;

[…]

4. ‚osebe javnega prava' pomenijo osebe, ki imajo vse naslednje značilnosti:

   (a) ustanovljene so s posebnim namenom, da zadovoljujejo potrebe splošnega interesa, ki niso industrijske ali poslovne narave;

   (b) so pravne osebe in

   (c) jih večinoma financirajo državni, regionalni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava ali so pod upravljavskim nadzorom teh organov ali oseb ali imajo upravni, vodstveni ali nadzorni organ, v katerega več kot polovico članov imenujejo državni, regionalni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava".

B. Italijansko pravo

1. Zakonska uredba št. 50 z dne 18. aprila 2016 („zakonik o javnih naročilih")

5. Člen 3(1)(d) v bistvu opredeli pojem „oseba javnega prava" enako kot člen 2(1), točka 4, Direktive 2014/24.

2. Uredba-zakon št. 220 z dne 19. avgusta 2003[6]

6. Člen 1 določa:

„1. Republika priznava in spodbuja avtonomijo nacionalnega športnega prava kot izraz mednarodnega športnega prava, ki spada v pristojnost Mednarodnega olimpijskega komiteja.

5 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL 2014, L 94, str. 65).

6 Decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 (uredba-zakon z dne 19. avgusta 2003 št. 220; GURI št. 192, z dne 20. avgusta 2003) (ki je bil po spremembi spremenjen v zakon s členom 1 legge 17 ottobre 2003, n. 280 (zakon št. 280 z dne 17. oktobra 2003; GURI št. 243, z dne 18. oktobra 2003)).

2. Odnosi med športnim pravom in pravom Republike so urejeni na podlagi načela avtonomije, razen subjektivnih položajev, povezanih s športnim pravom, ki so upoštevni za pravni red Republike.“

3. Zakonska uredba št. 242 z dne 23. julija 1999 o reorganizaciji CONI[7]

7. Člen 1 določa:

„[CONI] je pravna oseba javnega prava […] in je pod nadzorom ministrstva za kulturne dobrine in dejavnosti.“

8. Člen 2 določa:

„1. CONI […] se ukvarja z organizacijo in krepitvijo nacionalnega športa ter zlasti s pripravo športnikov in zagotavljanjem ustreznih sredstev za olimpijske igre in za vse ostale nacionalne in mednarodne športne prireditve. V okviru športnega sistema […] se prav tako ukvarja s sprejemanjem ukrepov za preprečevanje in odpravljanje uporabe snovi, ki vplivajo na naravno fizično zmogljivost športnikov v športnih dejavnosti, ter promocijo čim večje razširjenosti športa […] v okviru omejitev, določenih v dekretu predsednika republike št. 616 z dne 24. julija 1977.

[…]“.

9. Člen 4(2) določa:

„Predstavniki NŠZ, določeni na področju olimpijskega športa, morajo imeti večino glasov v CONI.“

10. Člen 5 določa:

„1. V skladu z odločitvami in usmeritvami Mednarodnega olimpijskega komiteja nacionalni svet deluje v korist širitve olimpijskega duha ter ureja in usklajuje nacionalno športno dejavnost, ki s tega vidika usklajuje ukrepe, ki jih izvajajo NŠZ in pridružene športne discipline.

[…]

2. Nacionalni svet ima naslednje naloge:

(a) sprejme statut in ostale normativne akte, ki spadajo na področje njegove pristojnosti, ter usmeritve, ki so podlaga za razlago in uporabo veljavnih predpisov;

(b) opredeli temeljna načela, s katerimi se morajo zaradi priznanja za športne namene uskladiti statuti NŠZ, pridruženih športnih disciplin, društev za promocijo športa ter športnih društev in družb.

(c) v skladu z zahtevami iz statuta sprejema odločitve o priznanju NŠZ, športnih društev in združenj, društev za promocijo športa, dobrodelnih organizacij in drugih športnih disciplin, pridruženih CONI, in zvez za športne namene […];

[…]

(e) določa merila in postopke za izvajanje nadzora nad NŠZ, pridruženimi športnimi disciplinami in priznanimi društvi za promocijo športa;

7 Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI (GURI št. 176 z dne 29. julija 1999, v nadaljevanju: zakonska uredba št. 242/1999).

[…]

(eb) na predlog nacionalnega odbora sprejme odločitve, da izvaja nadzor nad NŠZ ali pridruženimi športnimi disciplinami v primerih hudih nepravilnosti pri upravljanju ali hudih kršitev športnega prava vodstvenih organov, dokazane nezmožnosti delovanja teh organov ali če ni zagotovljeno, da se bodo športna tekmovanja začela in odvijala pod dobrimi pogoji;

[…]“.

11. Člen 15 določa:

„1. NŠZ […] svojo športno dejavnost izvajajo v skladu z odločitvami in usmeritvami [Mednarodnega olimpijskega komiteja], mednarodnih zvez in CONI ob upoštevanju javnosti nekaterih vrst dejavnosti, opredeljenih v statutu CONI. V njih sodelujejo športne družbe in društva ter samo v primerih, določenih v statutih NŠZ […], ki se nanašajo na določene dejavnosti, tudi posamezni člani.

2. NŠZ […] so združenja, ki imajo status pravne osebe zasebnega prava. So nepridobitne in, če ta uredba izrecno ne določa drugače, zanje veljajo določbe civilnega zakonika in ustrezne izvedbene določbe.

3. Proračun NŠZ […] vsako leto sprejme uprava zveze in se v odobritev predloži nacionalnemu odboru CONI. Če revizorji nacionalne zveze […] podajo negativno mnenje ali če nacionalni odbor CONI ne odobri proračuna, je treba sklicati skupščino družb in društev, da odloči o sprejetju proračuna.

4. Skupščina, ki izvoli vodstvene organe, odobri osnutke proračunov, ki jih izdela upravni organ in se ob koncu vsakega štiriletnega obdobja in mandata, za katere so bili odobreni, v preveritev predložijo skupščini.

5. NŠZ […] za športne namene prizna nacionalni svet.

6. Status pravne osebe zasebnega prava se novim NŠZ […] po predhodnem priznanju za športne namene od nacionalnega sveta prizna v skladu z decreto del Presidente della Repubblica 10 febraio 2000 n. 361 (dekret predsednika republike št. 361 z dne 10. februarja 2000).

[…]“.

4. Statut CONI[8]

12. Člen 1 („Opredelitve“) določa:

„1. CONI je konfederacija NŠZ in pridruženih športnih disciplin.

2. CONI […] je disciplinski, regulativni in upravni organ za športne dejavnosti, ki se štejejo za bistveni element telesne in moralne vzgoje posameznika in sestavni del izobraževanja in nacionalne kulture. […]“.

8 Sprejet s sklepom nacionalnega sveta CONI, zadnja spremenjena različica z dne 2. oktobra 2019, potrjena z dekretom predsednika sveta ministrov z dne 10. januarja 2020.

13. Člen 6, naslovljen „Nacionalni svet“, določa:

„1. Nacionalni svet si kot najvišji reprezentativni organ italijanskega športa prizadeva za razširjanje olimpijske ideje, zagotavlja potrebno dejavnost za pripravo na olimpijske igre, ureja in usklajuje nacionalne športne dejavnosti ter usklajuje dejavnosti NŠZ […].“

[…]

4. Nacionalni svet:

[…]

(b) določa temeljna načela, s katerimi morajo biti za priznanje za športne namene usklajeni statuti NŠZ, pridruženih športnih disciplin, društev za promocijo športa, zaslužnih združenj, športnih združenj in družb, ter sprejme kodeks športnega pravosodja, ki ga morajo spoštovati vse NŠZ […];

(c) na podlagi zahtev iz statuta sprejema odločitve o priznanju NŠZ […] za športne namene in pri tem upošteva tudi zastopanje športa in to, ali gre za olimpijski šport, morebitno priznanje od [Mednarodnega olimpijskega komiteja] in športne tradicije discipline;

[…]

(e) določa merila in postopke za izvajanje nadzora CONI nad NŠZ […];

(e1) za zagotovitev rednega poteka športnih prvenstev določa merila in postopke za nadzor, ki ga izvajajo zveze nad [pridruženimi] športnimi družbami, in nadomestni nadzor CONI, če se nadzor, ki ga izvajajo NŠZ, izkaže za neustreznega;

[…]

(f1) na predlog nacionalnega odbora odredi začasno nadomestitev vodilnega kadra NŠZ […] s komisarjem, če njihovi vodstveni organi storijo hude nepravilnosti pri upravljanju ali resno kršijo športno pravo, če se ugotovi, da ti organi ne morejo opravljati svojih nalog ali če ni zagotovljeno, da se bodo nacionalna športna tekmovanja začela in odvijala pod dobrimi pogoji;

[…]“.

14. Člen 7(5), naslovljen „Nacionalni odbor“, določa:

„Nacionalni odbor:

(g2) odobri proračun s priloženimi programi dejavnosti in zaključni račun NŠZ;

[…]

(h1) imenuje revizorje, ki zastopajo CONI v NŠZ ter regionalnih odborih CONI;

[…]

(l) za športne namene odobri statute, pravilnike za izvajanje statutov, pravilnike športnega pravosodja in protidopinške pravilnike NŠZ […]; pri tem preuči njihovo skladnost z zakonom, statutom CONI, temeljnimi načeli, usmeritvami in merili, ki jih je določil nacionalni svet, in jih po potrebi v roku 90 dni vrne NŠZ […], da se izvedejo potrebne spremembe;

[…]“.

15. Člen 20(4), naslovljen „Ureditev NŠZ“, določa:

„NŠZ športno dejavnost in z njo povezane promocijske dejavnosti izvajajo v skladu z odločitvami in usmeritvami [Mednarodnega olimpijskega komiteja] in CONI, pri tem pa upoštevajo tudi javnopravne razsežnosti nekaterih vidikov te dejavnosti. NŠZ je v okviru športnega prava priznana tehnična, organizacijska in upravljavska avtonomija pod nadzorom CONI.“

16. Člen 21(3), naslovljen „Pogoji za priznanje NŠZ“, določa:

„Če priznana NŠZ ne izpolnjuje pogojev iz odstavka 1, nacionalni svet CONI sprejme odločitev o preklicu priznanja, ki je bilo dodeljeno.“

17. Člen 23, naslovljen „Usmeritve in nadzor nad NŠZ“, določa:

„1. V skladu z zakonsko uredbo št. 242 z dne 23. julija 1999, kakor je bila spremenjena in dopolnjena, imajo poleg tistih, katerih javna narava je izrecno določena z zakonom, javno razsežnost samo dejavnosti NŠZ v zvezi s pripustitvijo in včlanitvijo športnih družb in društev ter posameznih članov; s preklicem iz katerega koli naslova in spremembo ukrepov za pripustitev ali včlanitev; nadzorom v zvezi s potekom tekmovanj in profesionalnih športnih prvenstev pod dobrimi pogoji; z uporabo javnih prispevkov ter s preprečevanjem in preganjanjem dopinga ter z dejavnostmi, povezanimi s pripravami na olimpijska tekmovanja in tekmovanja na visoki ravni; z usposabljanjem tehničnega osebja ter uporabo in upravljanjem javnih športnih objektov.

1a. Pri izvajanju dejavnosti javnega pomena, ki so omenjene v odstavku 1, NŠZ upoštevajo usmeritve in preverjanja CONI ter delujejo v skladu z načeloma nepristranskosti in preglednosti. Javni pomen dejavnosti ne spremeni redne ureditve zasebnega prava, ki velja za posamezne akte in s tem povezane subjektivne pravne položaje.

1b. Nacionalni odbor določi merila in postopke, s katerimi se zagotovi, da so odločbe zveze v skladu s programi CONI glede konkurenčnosti nacionalnih reprezentanc, varovanja nacionalne športne dediščine in njene posebne identitete ter potrebe, da se zagotovi učinkovito interno upravljanje.

2. Nacionalni odbor na podlagi meril in postopkov, ki jih določi nacionalni svet, odobri proračune NŠZ in določi finančne prispevke, ki se jim plačujejo, ter eventualno določi konkretni namen teh prispevkov, pri čemer še posebej nameni pozornost promociji mladinskega športa, pripravi na olimpijska tekmovanja in dejavnosti na visoki ravni.

3. Nacionalni odbor nadzoruje dobro delovanje NŠZ. V primeru hudih nepravilnosti pri upravljanju ali hudih kršitev športnega prava, storjenega od zvez, če se ne zagotovi začetek in izvedba športnih tekmovanj pod dobrimi pogoji ali če se dokaže nezmožnost delovanja zveze, predlaga nacionalnemu svetu imenovanje komisarja.“

II. Dejansko stanje in predlog za sprejetje predhodne odločbe

18. FIGC je izvedla postopek s pogajanji za oddajo javnega naročila storitev opravljanja težjih fizičnih del pri nacionalnih nogometnih klubih in v skladišču zveze v Rimu za obdobje treh let.[9] K sodelovanju je povabila družbi De Vellis Servizi Globali, s.r.l. (v nadaljevanju: De Vellis) in Consorzio Ge.Se.Av S.c.arl (v nadaljevanju: Consorzio). Nazadnje je bila zadnjenavedena družba izbrana kot ponudnik.

9 Vrednost javnega naročila je bila 1.000.000 EUR brez DDV.

19. Družba De Vellis je pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalno upravno sodišče v Laciju, Italija) vložila tožbo, s katero je izpodbijala način poteka razpisnega postopka zaradi kršitve določb o predhodni objavi iz zakonika o javnih naročilih.

20. Sodišče prve stopnje (sodba št. 4101/2018) je tožbi ugodilo in razveljavilo dodelitev javnega naročila družbi Consorzio. FIGC je namreč opredelilo kot osebo javnega prava, zavrnilo ugovor sodne nepristojnosti in razveljavilo akte razpisa iz razlogov, ki jih je navedla družba De Vellis.

21. FIGC in družba Consorzio sta zoper to sodbo vložili pritožbo. Izpodbijata, da je FIGC oseba javnega prava in torej pristojnost upravnega sodišča za odločanje o sporu.

22. Po mnenju Consiglio di Stato (državni svet) je treba, preden se razreši, ali je bila FIGC dolžna uporabiti predpise o oddaji javnih naročil in katero je pristojno sodišče, razjasniti, ali jo je mogoče opredeliti kot osebo javnega prava v skladu s členom 3(1)(d) zakonika o javnih naročilih, ki prenaša člen 2(1), točka 4, Direktive 2014/24.

23. V teh okoliščinah je Consiglio di Stato (državni svet) Sodišču predložil ti vprašanji za predhodno odločanje:

„1. (a) Ali je mogoče na podlagi nacionalnih predpisov v zvezi z ureditvijo področja športa, [FIGC] opredeliti kot osebo javnega prava, ki je bila ustanovljena zlasti zaradi zadovoljevanja potreb splošnega interesa ter nima industrijske ali poslovne narave?

(b) Ali je, natančneje, glede [FIGC] izpolnjena zahteva glede namena subjekta, čeprav ni bil sprejet formalni akt o ustanovitvi javnega organa in čeprav je ta subjekt v osnovi društvo, in sicer zaradi njene vključitve v (športno) sektorsko ureditev, ki je zasnovana po javnopravnem modelu, in zaradi njene vezanosti na načela in pravila, ki so jih oblikovali CONI in mednarodne športne organizacije, na podlagi priznavanja nacionalnega javnega organa za namene športa?

(c) Ali je lahko poleg tega taka zahteva izpolnjena glede športne zveze, kakršna je [FIGC], ki se lahko financira s svojimi sredstvi, v zvezi z dejavnostjo, ki ni javnega pomena in kakršna je obravnavana, ali pa je treba šteti, da prevlada zahteva, da se pri oddaji kakršnih koli vrst naročil takega subjekta tretjim osebam vsekakor zagotovi uporaba pravil o javnih razpisih?

2. (a) Ali ima na podlagi pravnih razmerij med CONI in FIGC […] prvo navedeni prevladujoč vpliv na drugo navedeno glede na zakonske pristojnosti priznavanja društva kot športne organizacije, potrjevanja letnih proračunov ter nadzora nad upravljanjem in pravilnega delovanja organov ter imenovanja posebnega komisarja v primeru nedelovanja upravnih organov subjekta?

(b) Ali, nasprotno, take pristojnosti niso zadostne za izpolnitev zahteve prevladujočega javnega vpliva, ki je značilna za osebo javnega prava, zaradi kvalificirane udeležbe predsednikov in predstavnikov športnih zvez v temeljnih organih [CONI]?“

III. Postopek pred Sodiščem

24. Predlog za sprejetje predhodne odločbe je na Sodišče prispel 22. februarja 2019.

25. Pisna stališča so predložili FIGC, CONI, družbi De Vellis in Consorzio, italijanska vlada in Komisija.

26. Na obravnavi 1. julija 2020, na kateri so prek video konference sodelovali FIGC, CONI in italijanska vlada, Komisija pa se je je udeležila osebno, jih je Sodišče pozvalo, naj se med drugim izrečejo o pomenu sodbe FIG in FISE za to zadevo.

IV. Presoja

A. Uvodno pojasnilo

27. Evropski primerjalni pregled kaže zelo različne vrste razmerij med NŠZ in javnimi organi. Če njihov opis poenostavim, so se nekatere države članice odločile za „liberalne“ rešitve, ki dajejo NŠZ največjo avtonomijo;[10] druge spet za bolj „intervencionistične“ formule, pri katerih je javni nadzor lahko precejšen;[11] in ostale, ki kombinirajo oba modela.

28. V javnem pravu je pogosto, da pravni red določenim zasebnopravnim subjektom, ustanovljenim zaradi uresničevanja ciljev, skupnim njihovim članom, naloži izpolnjevanje ciljev v javnem interesu, vključno s prenosom tipično upravnih nalog.[12]

29. V Italiji so NŠZ izraz te sheme: na pravzaprav društveni osnovi, ki jo tvorijo klubi kot športna združenja prve stopnje, se NŠZ ustanovijo kot zasebna združenja druge stopnje,[13] ki jim vladni organi zaupajo določene naloge javnega pomena.

30. V tem okviru je odločitev predložitvenega sodišča čisto logično povezana s položajem in posebnostmi športnega prava, ki velja v Italiji. V skladu s tem pravom je treba ugotoviti:

– ali je FIGC ustanovljena samo zato, da zadovoljuje potrebe splošnega interesa, ki niso industrijske niti poslovne narave,

– ali razmerja med javnim nadzornim organom (CONI) in FIGC dopuščajo, da se prvemu prizna nadzor nad drugo, in kako intenziven je ta nadzor;

– ali se FIGC zaradi svojih značilnosti loči od ostalih NŠZ z vidika uporabe Direktive 2014/24.

31. Kakor je bilo poudarjeno v sodbi FIG in FISE, Sodišče ne more neposredno razjasniti teh neznank, katerih rešitev je v pristojnosti predložitvenega sodišča, ki je edino, ki lahko razlaga nacionalno pravo.[14] S premisleki v nadaljevanju se torej predložitvenemu sodišču dajejo nekateri napotki za razlago določb Direktive 2014/24.

10 Javni organ se na splošno ukvarja samo z vidiki, povezanimi z dodelitvijo subvencij.

11 V teh zadnjih so NŠZ običajno osebe zasebnega prava, ki jim pravni red v večjem ali manjšem obsegu podeli javne funkcije.

12 Država se s tem, da uporabi zasebna društva za izvajanje nalog javnega pomena, izogne potrebi po vzpostavljanju javnih struktur. Naloga še vedno pripada državi, ki delegira, saj ohrani pristojnost za preverjanje in nadzor, zato da zagotovi, da se prenesena naloga izvaja, ne da bi se oddaljevala od ciljev, določenih s pravnim redom.

13 Člen 1(2) statuta FIGC (https://www.figc.it/it/federazione/norme/statuto-della-figc/) jo opredeli kot „zvezo društev in združenj, katerih namen je igrati nogomet v Italiji, in drugih subjektov, povezanih z njo, ki opravljajo dejavnosti za uresničevanje tega cilja“.

14 Tako je večkrat potrjeno v več točkah sodbe FIG in FISE.

B. Prvo vprašanje za predhodno odločanje

32. Direktiva 2014/24 prevzame zelo široko videnje pojma javnega naročnika,[15] ki se prek države in lokalnih organov razširja na osebe javnega prava, če izpolnjujejo vse tri zahteve iz njenega člena 2(1), točka 4.

33. Sodišče se pri tehtanju, ali konkretna organizacija izpolnjuje te zahteve, izogiba formalnim pristopom in se zateče k „funkcionalni razlagi“ ter svoj pravni red postavi v ozadje.[16]

34. Prva od teh zahtev je, da je oseba *ustanovljena s posebnim namenom*, da zadovoljuje potrebe splošnega interesa, ki niso industrijske ali poslovne narave. Na razlago te opredelitve se nanaša prvo vprašanje za predhodno odločanje.[17]

35. Čeprav analiza formalnih vidikov v zvezi z *ustanovitvijo* pravne osebe ni poglavitna, mora predložitveno sodišče razjasniti, ali je za italijanske NŠZ to, da jih CONI prizna,[18] bistveno, ali pa gre samo za eno dejanje v postopku pridobitve pravne osebnosti. To bom obravnaval v nadaljevanju.

36. Z vsebinskega vidika, ki je najpomembnejši, mora Consiglio di Stato (državni svet) bolj upoštevati vsebino nalog javnega pomena, ki jih prevzame FIGC. Iz tega lahko sklepa, ali je bila ustanovljena zato, da zadovoljuje potrebe splošnega interesa (ki nimajo industrijske ali poslovne narave) oziroma ali jih *de facto* objektivno zadovoljuje.[19]

37. Naj ponovim, da te klasifikacije ne ovira to, da te potrebe splošnega interesa zadovoljuje formalno gledano oseba zasebnega prava, predvsem če je umeščena v organizacijski sistem, katerega struktura in oblika imata zakonski izvor in sta upravne narave.[20]

38. Tudi samo predložitveno sodišče iz zakonske uredbe št. 242/1999 (člen 15(1)) izpelje, da je NŠZ zaupano opravljanje nalog „javnega pomena“.[21]

39. Do te ugotovitve pride ob preučevanju člena 23 statuta CONI, v skladu s katerim imajo „javno razsežnost“ dejavnosti NŠZ v zvezi s: (i) pripustitvijo in včlanitvijo društev in športnih zvez; (ii) preklicem in spremembo odločitev o pripustitvi ali včlanitvi; (iii) nadzorom nad potekom tekmovanj in profesionalnih športnih prvenstev pod dobrimi pogoji; (iv) z uporabo javnih prispevkov; (v) preprečevanjem in sankcioniranjem dopinga; (vi) z dejavnostmi, povezanimi s pripravami na olimpijska tekmovanja in tekmovanja na visoki ravni; (vii) z usposabljanjem tehničnega osebja in (viii) uporabo in upravljanjem javnih športnih objektov.

15 Sodba z dne 4. junija 2020, Asmel (C-3/19, EU:C:2020:423, točka 54): „[…] [Č]len 1(9) te direktive [2004/18] pojem ‚naročnik‘ opredeljuje široko in funkcionalno, da bi se tako zagotovili cilji navedene direktive, katerih namen je hkrati izključiti nevarnost, da bi se nacionalnim ponudnikom ali kandidatom dajala prednost v katerem koli postopku oddaje naročila, ki ga izvedejo naročniki, in možnost, da bi subjekt, ki ga financira ali nadzoruje država, regionalni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava, vodili drugi motivi kot gospodarski (glej v tem smislu sodbo z dne 5. oktobra 2017, LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, točka 31 in navedena sodna praksa)“.

16 Sodbi z dne 10. novembra 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, točka 62), in z dne 15. maja 2003, Komisija/Španija (C-214/00, EU:C:2003:276, točka 56): „polni učinek [Direktive] ne bi bil popolnoma ohranjen, če bi bilo [njeno] uporabo mogoče izključiti […] za subjekt, ki izpolnjuje tri zahteve, [ki morajo biti izpolnjene, da se šteje za osebo javnega prava,] samo zato, ker se v skladu z nacionalnim pravom, ki zanj velja, za njegovo obliko in pravno ureditev uporablja zasebno pravo“.

17 O drugi zahtevi (status pravne osebe) ni treba razpravljati, saj nihče ne trdi, da je FIGC nima. Italijanske NŠZ so „združenja, ki imajo status pravne osebe zasebnega prava“ (točka 3.3 predložitvene odločbe).

18 Zdi se, da obstoj NŠZ ni odvisen samo od volj združenj prve stopnje, ki so del te zveze (klubi), temveč tudi od uradnega priznanja od CONI, brez katerega ne pridobijo pravne osebnosti.

19 „Oseba, ki ni bila ustanovljena s posebnim namenom, da zadovoljuje potrebe splošnega interesa, ki niso industrijske ali poslovne narave, ki pa ji je bilo nato naloženo, da zadovoljuje navedene potrebe, izpolnjuje zahtevani pogoj […], če je mogoče objektivno dokazati, da zadovoljuje te potrebe“ (sodba z dne 12. decembra 2002, Universale-Bau in drugi (C-470/99, EU:C:2002:746), točka 1 izreka).

20 V sodbi z dne 13. januarja 2005, Komisija/Španija (C-84/03, EU:C:2005:14), je Sodišče razglasilo, da Kraljevina Španija ni izpolnila obveznosti iz direktiv na področju javnega naročanja ravno zato, ker je izključila osebe zasebnega prava (torej gospodarske družbe, za delovanje katerih velja zasebno pravo) iz opredelitve oseb javnega prava v smislu teh direktiv.

21 Točka 3.5 predložitvene odločbe.

40. Po drugi strani FIGC priznava, da so ji bile „s pooblastilom CONI […] dodeljene nekatere vnaprej določene pristojnosti, za katere je značilno, da imajo javni namen“, čeprav po njenem mnenju „javne narave [subjekta], ki pooblašča, ni mogoče razširiti na [osebo], na katero so bile naloge prenesene, s čimer bi se jo zavezalo prek meja, ki so vnaprej določene v pooblastilu“. [22]

41. Consiglio di Stato (državni svet) po tem, ko izpostavi, da je vsaka NŠZ pristojna za eno samo športno disciplino in za organizacijo tekmovanj v tej disciplini, opozarja, da v skladu s pravnim redom na športnem področju v Italiji „cilje v javnem interesu uresničujejo subjekti, ki so formalno zasebni, čeprav so umeščeni v organizacijski sistem, ki ima *zakonsko* strukturo in obliko (in niso izraz *zasebne avtonomije*) in je upravne narave“. [23]

42. Ta presoja je v skladu s presojo Sodišča, ko je analiziralo razmerja med NŠZ in CONI. V sodbi FIG in FISE je omenilo „ukvarjanje s športom v njegovi javnopravni razsežnosti, to je […] v formaliziranem, uradnem okviru ali v okviru reprezentance […]“. Prav tako je menilo, da je ta javnopravna razsežnost dejavnosti NŠZ poudarjena tudi v „redn[i] organizacij[i] tekmovanj, priprav[i] na olimpijske igre in športn[i] dejavnost[i] na visoki ravni“. [24]

43. Consiglio di Stato (državni svet) skratka poudarja, da je šport v Italiji opredeljen kot „dejavnost v splošnem javnem interesu in ga zato organizira, promovira, spodbuja in financira država“. [25]

44. Zlasti je pomembno, da predložitveno sodišče razlaga predpise, ki urejajo NŠZ, tako da se zdi, da njene naloge javnega pomena „izčrpajo področje delovanja *zvez* in [so] sam razlog za njeno ustanovitev. Katera koli druga dejavnost, vključno s storitvijo težkih fizičnih del za nacionalne nogometne reprezentance, na katero se nanaša spor, je postranska glede na naloge „*javne razsežnosti*“, opredeljene v statutu CONI“. [26]

45. Če predložitveno sodišče tako razlaga nacionalno pravo, lahko sklepa, da NŠZ, katerih *glavni* cilj je zadovoljevanje potreb splošnega interesa na športnem področju, izpolnjujejo prvo zahtevo iz člena 2(1), točka 4, Direktive 2014/24.

46. Te potrebe splošnega interesa niso industrijske ali poslovne narave, NŠZ pa jih zadovoljuje v okviru monopola, [27] potem ko je CONI nanjo prenesel javne naloge. Za to zadevo ni pomembno, da NŠZ poleg tega izvajajo *postranske* dejavnosti druge vrste, in sicer gospodarske narave, kot bom takoj pojasnil.

47. Glede na zgoraj navedeno se dvomi Consiglio di Stato (državni svet) ne nanašajo toliko na to, da so bile FIGC dodeljene naloge v splošnem interesu, ki niso industrijske ali poslovne narave (kar, naj ponovim, izrecno prizna), kot na stopnjo povezanosti njegove pogodbene dejavnosti s temi javnimi nalogami.

48. Negotovost predložitvenega sodišča bi bila upravičena, saj v skladu s členom 23(1a) statuta CONI javna narava dejavnosti NŠZ ne spremeni redne zasebnopravne ureditve, ki velja za posamezne akte in s tem povezane subjektivne pravne položaje.

22 Točka 23 njenega pisnega stališča.

23 Točka 3.3 predložitvene odločbe. Poudarka in navednice so tudi v izvirniku.

24 Sodba FIG in FISE (točka 99).

25 Točka 3.2 predložitvene odločbe z navedbo nacionalne sodne prakse (Cons. Stato V, z dne 22. junija 2017, št. 3065).

26 Točka 5.3.2 predložitvene odločbe. Poudarka sta tudi v izvirniku.

27 V sodbi z dne 22. maja 2003, Korhonen in drugi (C-18/01, EU:C:2003:300, točka 51), je Sodišče presodilo, da potrebe industrijske ali poslovne narave še naprej zadovoljujejo subjekti, ki delujejo v običajnih tržnih pogojih, si prizadevajo za dobiček in nosijo izgube, ki izhajajo iz opravljanja navedenih dejavnosti, kar so značilnosti, ki pri italijanskih NŠZ niso podane.

49. Vendar menim, da ta zadnji normativni podatek ni odločilen. Za Sodišče „ni pomembno, da lahko subjekt poleg naloge zadovoljevanja potreb splošnega interesa, opravlja tudi druge dejavnosti. Dejstvo, da je zadovoljevanje potreb splošnega interesa samo en razmeroma nepomemben del dejavnosti, ki jih tak subjekt dejansko opravlja, prav tako ni pomembno glede na to, da ta še naprej skrbi za potrebe, ki jih je še posebej dolžna zadovoljevati“.[28]

50. Italijanska vlada[29] tako kot FIGC in CONI[30] predlaga, naj se razlikuje med zasebnimi dejavnostmi NŠZ, ki so popolnoma gospodarske, in dejavnostmi, ki imajo cilj v splošnem interesu.

51. Vendar se mi zdi, da to razlikovanje ne velja, če naj se razjasni, ali NŠZ v svojih pogodbenih razmerjih zadovoljujejo potrebe splošnega interesa. Sodišče je v zvezi s tem razglasilo, da „[določba, ki je enaka členu 2(1), točka 4, Direktive 2014/24] ne razlikuje […] med javnimi naročili, ki jih naročnik odda za izpolnitev svoje naloge zadovoljevanja potreb splošnega interesa, in tistimi, ki niso povezana s to nalogo“.[31]

52. Trditev italijanske vlade, FIGC in CONI je bila Sodišču že predstavljena; to pa jo je zavrnilo v sodbi z dne 15. januarja 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria in drugi.[32] Nasprotno, odločilo se je za tako imenovano „teorijo kontaminacije“, na podlagi katere „ni pomembno, da lahko navedeni subjekt poleg tega, da izpolnjuje [naloge v splošnem interesu], opravlja druge dejavnosti […]“, tako da „pogoj, ki se zahteva z [določbo, ki je enaka členu 2(1), točka 4(a), Direktive 2014/24,] ne pomeni, da skrbi samo za zadovoljevanje navedenih potreb“.[33]

53. To stališče je bilo potem potrjeno s sodbami BFI Holding,[34] Korhonen in drugi[35] ter Adolf Truley,[36] dokler ni dobilo dokončne podpore v sodbi Ing. Aigner.[37] V tej zadnji je Sodišče v zvezi z dvomi predložitvenega sodišča glede uporabe sodne prakse iz sodbe z dne 15. januarja 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria in drugi,[38] kadar je javne in zasebne dejavnosti istega subjekta mogoče jasno ločiti,[39] potrdilo, da je treba „zaradi pravne varnosti, preglednosti in predvidljivosti, na podlagi katerih se vodijo vsi postopki javnih naročil, upoštevati sodno prakso Sodišča, [navedeno v zgoraj navedenih sodbah]“.[40]

28 Sodbi z dne 10. novembra 1998, BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, točka 55), in z dne 5. oktobra 2017, LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:736, točki 40 in 41).

29 Točki 15 in 16 njenega pisnega stališča. V utemeljitev navaja sodbo z dne 1. julija 2008, MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376), ki pa se ne nanaša na NŠZ, temveč na zasebno združenje, ki je v Grčiji organiziralo motociklistične dirke in katerega status *podjetja* v smislu konkurenčnega prava se je izpodbijal. Prav tako se sklicuje na sodbo z dne 10. maja 2001, Agorà in Excelsior (C-223/99, EU:C:2001:259), v kateri je Sodišče (v točki 39) priznalo, da Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano zadovoljuje potrebe splošnega interesa, ki pa niso industrijske ali poslovne, ko organizira sejme, razstave in druge podobne dogodke, zaradi česar ga ni mogoče opredeliti kot subjekt, za katerega veljajo predpisi o javnem naročanju.

30 FIGC trdi (točka 27 njenega stališča), da ni utemeljeno, da se ji naloži javnopravni režim, če tako kot v tej zadevi uresničuje interese komercialne narave, ki ne sovpadajo z interesi CONI. Zadnji dodaja (točka 42 njegovega stališča), da ni razlogov, da bi za FIGC v okviru zasebnopravne pogodbene dejavnosti veljala javnopravna pravila.

31 Sodba z dne 15. julija 2010, Komisija/Nemčija (C-271/08, EU:C:2010:426, točka 73 in navedena sodna praksa).

32 Zadeva C-44/96, EU:C:1998:4.

33 Sodba z dne 15. januarja 1998, Mannesmann Anlagenbau Austria in drugi (C-44/96, EU:C:1998:4, točki 25 in 26).

34 Sodba z dne 10. novembra 1998 (C-360/96, EU:C:1998:525, točki 55 in 56).

35 Sodba z dne 22. maja 2003 (C-18/01, EU:C:2003:300, točki 57 in 58).

36 Sodba z dne 27. februarja 2003 (C-373/00, EU:C:2003:110, točka 56; v nadaljevanju: sodba Adolf Truley).

37 Sodba z dne 10. aprila 2008 (C-393/06, EU:C:2008:213).

38 Zadeva C-44/96, EU:C:1998:4.

39 Sodba z dne 10. aprila 2008, Ing. Aigner (C-393/06, EU:C:2008:213), točka 49: „predložitveno sodišče sprašuje, ali velja za vsa naročila, ki jih odda naročnik, ki je oseba javnega prava v smislu Direktive 2004/17 ali Direktive 2004/18, ureditev iz ene od teh dveh direktiv, če je mogoče z uporabo učinkovitih ukrepov popolnoma ločiti med dejavnostmi, ki jih opravlja ta oseba za izpolnjevanje svojih nalog zadovoljevanja potreb splošnega interesa, in tistimi, ki jih opravlja v pogojih konkurence“.

40 Prav tam (točka 54). V točkah 53 s sklicevanjem na sklepne predloge generalnega pravobranilca D. Ruiz-Jaraboja je navedlo, da „je […] mogoče resno podvomiti, da bi bilo v resnici mogoče uveljaviti takšno ločitev med različnimi dejavnostmi naročnika, ki tvori celovito pravno osebo ter ima enoten sistem premoženja in sredstev ter se odločitve v zvezi z vodenjem in upravljanjem sprejemajo enotno, in to tudi ne glede na številne druge praktične ovire glede nadzora *ex ante* in *ex post* popolne ločitve med različnimi področji dejavnosti zadevnega naročnika in razvrstitve zadevne dejavnosti v eno izmed teh področij“.

54. Consiglio di Stato (državni svet) je vsekakor zatrjeval, da je bilo javno naročilo, ki je predmet spora (težja fizična dela za italijansko nogometno reprezentanco), bistveno z vidika izpolnjevanja javnih nalog FIGC, med katerimi so zlasti tiste, povezane z nacionalnimi reprezentancami tega športa.

55. Prav tako v tej zadevi ni odločilno, ali NŠZ opravljajo poslovne dejavnosti ali ne in ali so pridobitne ali ne.[41] Sodna praksa, ki sem jo pravkar navedel, pripelje do te rešitve.

56. Nazadnje to, da je FIGC finančno samozadostna nikakor ne preprečuje, da s prenosom javnih pooblastil opravlja naloge v splošnem interesu. Finančna samozadostnost loči FIGC od drugih italijanskih NŠZ, katerih obstoj je odvisen predvsem od javnih sredstev. Vendar ta podatek, naj ponovim, ni pomemben za dodelitev nalog v splošnem interesu.[42]

57. Če povzamem, razen če ga analiza nacionalnega pravnega reda ne pripelje do drugačne ugotovitve, bi na podlagi razlage člena 2(1), točka 4, Direktive 2014/24 predložitveno sodišče lahko odločilo, da FIGC izpolnjuje prvo zahtevo (točka (a)) od treh, določenih v tej določbi.

C. Drugo vprašanje za predhodno odločanje

58. Tretjo (točka (c)) od zahtev iz člena 2(1), točka 4, Direktive 2014/24 pa sestavljajo trije pogoji.[43] Dovolj je, da je podan kateri koli od teh treh, da se šteje, da je ta zahteva izpolnjena.

59. Od teh pogojev se razpravlja samo o tem, ali je upravljanje FIGC „predmet nadzora“[44] države ali drugih oseb javnega prava. Predložitveno sodišče dvomi o tem, ali je na podlagi tega, kako so v italijanskem pravnem redu zasnovana razmerja med FIGC in CONI, mogoče potrditi, da ima ta „prevladujoč vpliv“ na njeno upravljanje.

60. Ni sporno, da je CONI oseba javnega prava. Zakonska uredba št. 242/1999 (člen 1) mu izrecno priznava status „pravne osebe javnega prava“ pod nadzorom ministrstva za kulturne dobrine in dejavnosti.“ V sodbi FIG in FIES je bil opredeljen kot „javni organ“.[45]

61. Sodišče je razmerja med CONI in NŠZ strnilo v sodbi FIG in FISE,[46] kjer je naštelo vrsto pristojnosti prvega, na podlagi katerih je mogoče sklepati o obsegu njegovega nadzora nad drugimi.

62. Naštete so bile naslednje pristojnosti CONI:

„– […] odobri proračun s priloženimi programi dejavnosti in zaključni račun nacionalnih športnih zvez;

– izvaja nadzor nad nacionalnimi športnimi zvezami glede javnopravnih vidikov;

41 V skladu s členom 15(2) zakonske uredbe št. 242/1999 so NŠZ „nepridobitne“. Zdi se, da predložitveno sodišče implicitno izključi poslovno naravo dejavnosti FIGC, na katero pa se nekatere stranke sklicujejo (sklicujejo se na njeno zmožnost samofinanciranja).

42 Če bi FIGC financirala predvsem država, regionalni ali lokalni organi ali drugi subjekti javnega prava, bi že zato izpolnjevala tretjo zahtevo iz člena 2(1), točka 4, Direktive 2014/24. Glede značilnosti javnega financiranja, ki so pomembne za razlago te določbe, glej sodbo z dne 3. oktobra 2000, University of Cambridge (C-380/98, EU:C:2000:529). V sodbi FIG in FISE (točke od 95 do 107) se priznava, da je v določenih okoliščinah članarine, ki jih italijanski NŠZ plačujejo njeni člani, mogoče opredeliti kot javne prispevke in morda lahko razkrijejo obstoj javnega nadzora, ki ga izvaja CONI. Na obravnavi je Komisija predlagala, da bi lahko predložitveno sodišče (katerega predložitveni odločbi se ne nanašata na to vprašanje) upoštevalo sodbo FIG in FISE, da bi ocenilo stopnjo javnega financiranja FIGC.

43 Ti so: (i) da subjekte večinoma financirajo državni, regionalni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava; (ii) ali da so pod upravljavskim nadzorom teh organov ali oseb; (iii) ali imajo upravni, vodstveni ali nadzorni organ, v katerega več kot polovico članov imenujejo državni, regionalni ali lokalni organi ali druge osebe javnega prava;

44 Brez razlikovanja uporabljam izraza „supervisión“ in „control“, ki ju v tej določbi uporabljajo različne jezikovne različice. Tako angleška (*supervision*), španska (*supervisión*) in nemška (*Aufsicht*) izberejo prvi izraz, medtem ko francoska (*contrôle*) in portugalska (*controlo)* izbereta drugi. Italijanska različica uporabi izraz *vigilanza*.

45 Sodba FIG in FISE (točki 77 in 85 ter točka 2 izreka).

46 Točka 81.

– „za športne namene“ odobri statute, pravilnike za izvajanje statutov, pravilnike športnega pravosodja in protidopinške pravilnike nacionalnih športnih zvez in po potrebi predlaga potrebne spremembe navedenih besedil;

– imenuje revizorje, ki ga zastopajo v nacionalnih športnih zvezah;

– odredi, da vodstvene organe nacionalnih športnih zvez, če storijo hude nepravilnosti pri upravljanju ali hudo kršijo športno pravo, začasno nadomesti komisar;

– določa merila in postopke za izvajanje nadzora CONI nad nacionalnimi športnimi zvezami;

– za zagotovitev rednega poteka športnih prvenstev določa merila in postopke za nadzor, ki ga morajo izvajati nacionalne športne zveze nad pridruženimi športnimi družbami, in za nadomestni nadzor CONI, če se ta nadzor izkaže za neustrezen;

– določa temeljna načela, s katerimi morajo biti za priznanje za športne namene usklajeni statuti nacionalnih športnih zvez ter sprejme kodeks športnega pravosodja, ki ga morajo spoštovati vse nacionalne športne zveze;

– […] sprejme usmeritve o izvajanju športne dejavnosti v zvezi z nacionalnimi športnimi zvezami“.

63. Kot sem že pojasnil, Consiglio di Stato (državni svet) sprašuje, ali ima CONI glede na ta razmerja z NŠZ „prevladujoči vpliv“ nanje. Kot mogočo oviro za ta vpliv izpostavi okoliščino, da imajo predsedniki in predstavniki NŠZ kvalificirano udeležbo v glavnih organih CONI.

64. Najprej bom obravnaval nadzor CONI nad NŠZ, nato pa še sestavo samega CONI.

1. Nadzor CONI nad NŠZ

65. Sodišče označuje „nadzor nad upravljanjem“ kot nadzor, ki povzroči „odvisnost zadevnega subjekta od javnih organov, ki je enaka odvisnosti, ki obstaja, ko je izpolnjeno eno od drugih dveh alternativnih meril […], ki tako javnim organom omogoča, da vplivajo na odločitve navedenega subjekta na področju javnih naročil“.[47]

66. Analiza različnih kazalnikov nadzora mora biti predmet „celovite preučitve“, saj „čeprav lahko v nekaterih primerih za ugotovitev nadzora zadostuje posamičen kazalnik, v večini primerov obstoj takega nadzora razkrije več kazalnikov skupaj“.[48]

67. Na področju javnega naročanja je Sodišče med drugim tehtalo te elemente, ki kažejo na nadzor nad subjekti, ki jih je mogoče opredeliti kot osebe javnega prava:

– Zmožnost odrediti njihovo prenehanje, imenovanja likvidacijskega upravitelja, razrešitve vodstvenih organov in imenovanja začasnega upravitelja v primeru opustitev ali hudih nepravilnosti.[49]

– Pooblastilo za izvajanje inšpekcije, v okviru katere je mogoče izvajati študije, revizije ali ocene na področju njihove dejavnosti ter oblikovati predloge o ukrepih, ki jih je treba sprejeti na podlagi poročil o inšpekciji.[50]

47 Sodba Adolf Truley (točki 69 in 70): „[…] Možnost, da se pogoj nadzora nad upravljanjem šteje za izpolnjen v primeru zgolj nadzora *a posteriori*, je izključena, saj tak nadzor *per definitionem* ne omogoča, da bi javni organi vplivali na odločitve zadevnega subjekta na področju javnih naročil“.

48 Sodba FIG in FISE (točka 87).

49 Sodba z dne 1. februarja 2001, Komisija/Francija (C-237/99, EU:C:2001:70, točka 54).

50 Prav tam (točka 58).

– Preverjanje, ali ti subjekti uporabljajo ukrepe, ki so jih sprejeli javni organi, od katerih so odvisni.[51]

– Pooblastilo, da pregleda letno bilanco in tekoče upravljanje z vidika načel resničnega in poštenega prikaza, zakonitosti, učinkovitosti, donosnosti in racionalnosti, ali zmožnost obiska njihovih prostorov in objektov ter poročanja o rezultatih takih nadzorov pristojnim organom.[52]

68. V sodbi FIG in FISE je Sodišče po tem, ko se je seznanilo z vsemi pooblastili, ki jih ima CONI v razmerju do NŠZ, nacionalnemu sodišču priporočilo, naj presodi, ali prvi lahko „dejansko in bistveno vpliva na splošno politiko ali program“ drugih, kljub „tehnični, organizacijski in upravljavski avtonomiji“, ki jo te uživajo.[53]

69. Consiglio di Stato (državni svet) mora ob upoštevanju istega merila pretehtati različne elemente, ki so podani v tej zadevi, kar pa Sodišču ne preprečuje, da bi mu dalo določene smernice glede razlage Direktive 2014/24.

70. Razdelil sem jih na štiri naslove.

a) Pooblastila, povezana z ustanovitvijo NŠZ

71. Med nalogami CONI je, da za športne namene prizna NŠZ.[54] Predložitveno sodišče mora razjasniti, ali je to priznanje čisto formalno ali pa je, kot se zdi, vsebinsko, saj je vezano na preučitev statuta NŠZ.

72. CONI mora, da bi potrdil statut NŠZ,[55] oceniti, ali je v skladu z zakonom, s statutom samega CONI in s temeljnimi načeli, ki jih ta določa.[56] Če tega statuta ne potrdi, ga pošlje nazaj ustrezni NŠZ, pri čemer navede merila, ki jih je treba upoštevati, ko se statut ustrezno spremeni.[57] Ta navodila so zavezujoča.[58]

73. Po mnenju predložitvenega sodišča „bi bilo mogoče priznanje [NŠZ] za športne namene izenačiti z ustanovitvijo osebe javnega prava, določeno v okviru teleološke zahteve“,[59] kar je v skladu z njegovimi trditvami, da so javne naloge, podeljene NŠZ, „razlog za njihovo ustanovitev“.[60]

74. Če javne naloge, podeljene NŠZ, utemeljujejo to, da ima CONI odločilno vlogo pri njihovem priznanju, je ta vloga že izraz vpliva te osebe javnega prava v prvi fazi obstoja teh zvez.

51 Prav tam (točka 58). V istem smislu sodba z dne 17. decembra 1998, Komisija/Irska (C-353/96, EU:C:1998:611, točka 38), glede „pooblastila ministra, da daje navodila službi za gozdove, zlasti z namenom, da ji naloži obveznost spoštovanja smernic državne politike o gozdarski dejavnosti ali zagotavljanja določenih storitev ali objektov, ter pooblastila, podeljena navedenemu ministru in finančnemu ministru na finančnem področju, dajejo državi možnost nadzora nad gospodarsko dejavnostjo službe za gozdove“. V tem smislu točka 33 sodbe z istega dne, Connemara Machine Turf (C-306/97, EU:C:1998:623).

52 Sodba Adolf Truley (točka 73). To ne velja, če organ zgolj preverja, ali je proračun subjekta uravnotežen (sodba z dne 12. septembra 2013, IVD (C-526/11, EU:C:2013:543, točka 29)).

53 Sodba FIG in FISE (točka 82).

54 Člen 5(2)(c) in člen 15(5) zakonske uredbe št. 242/1999.

55 Naloga nacionalnega sveta CONI je opredeliti načela, s katerimi morajo biti statuti NŠZ usklajeni, da bi se jih priznalo (člen 5(2)(b) zakonske uredbe št. 242/1999).

56 Člen 22(5), drugi pododstavek, statuta CONI.

57 Člen 22(5), tretji pododstavek, statuta CONI.

58 Če NŠZ ne spremeni svojega statuta v navedenem smislu, lahko CONI imenuje *ad hoc* komisarja in v najhujših primerih priznanje prekliče po tem, ko jo o tem obvesti (člen 22(5), peti pododstavek, statuta CONI).

59 Točka 5.3.3 predložitvene odločbe.

60 Točka 44 teh sklepnih predlogov.

b) Pooblastila, povezana z dejavnostjo NŠZ

75. NŠZ morajo opravljati športno dejavnost v skladu z odločitvami in usmeritvami CONI.[61] Čeprav se NŠZ priznava tehnična, organizacijska in upravljavska avtonomija, jo opravljajo pod *nadzorom* CONI.[62] Pri opravljanju svojih dejavnosti javnega pomena morajo NŠZ ravnati v skladu z usmeritvami in preverjanji CONI.[63]

76. Nekatere stranke v postopku trdijo, da te normativne določbe ne pomenijo mehanizmov nadzora, temveč vzajemno sodelovanje. Dodajajo, da usmeritve zaradi svoje splošnosti in abstraktnosti delujejo kot „soft law“ in niso primerne za določanje politike upravljanja ali strategije NŠZ.[64]

77. Naj ponovim, da je naloga predložitvenega sodišča, da oceni obseg pooblastil CONI v razmerju do NŠZ. V zvezi s tem je treba med drugim razjasniti, ali zadnjenavedenim izdaja zavezujoča navodila, ki jih lahko prisilno naloži.

78. V predložitveni odločbi se je Consiglio di Stato (državni svet) odločil, da gre za okrepljen nadzor CONI nad *vsemi* dejavnostmi NŠZ, ne samo nad tistimi, ki so javnega pomena. Meni, da „se zdi, da NŠZ svojega cilja ne določajo prosto“, saj imajo „dejansko institucionalno naravo, določeno od zunaj z zakonom ali akti javnega organa, […] ne le glede bistvenih strukturnih vidikov, temveč tudi glede glavnih področij delovanja in pogojev, pod katerimi se odvija to delovanje, česar posledica je, da se zmanjšata lastni manevrski prostor in svoboda pri organizaciji v okviru zasebne avtonomije“.[65]

79. Če je tako, se posredovanje javnih organov (zlasti CONI) v NŠZ očitno ne izčrpa s potrjevanjem zakonov in drugih predpisov, ki jih te morajo spoštovati,[66] saj lahko CONI z usmeritvami ali drugimi vrstami aktov določi glavne smernice dejavnosti NŠZ. V tem smislu Komisija poudarja, da bi CONI na primer lahko vplival na odločitve FIGC glede izbire ponudnikov v okviru javnih naročil.[67]

80. Iz okvira pristojnosti, podeljenih CONI, izstopa možnost, da nad NŠZ izvede nadzor, če: (a) storijo hude nepravilnosti pri upravljanju ali hudo kršijo športno pravo; (b) se ugotovi, da vodstveni organi ne morejo delovati; in (c) ni zagotovljen začetek ali potek športnih tekmovanj pod dobrimi pogoji. V teh primerih lahko pride do imenovanja komisarja.[68]

81. Te pristojnosti so v skladu s splošnim pooblastilom, da CONI skrbi za dobro delovanje NŠZ, pri čemer lahko priznanje celo prekliče.[69]

82. Sodišče v svoji sodni praksi, ki sem jo prej omenil, šteje to, da lahko javni organi odredijo prenehanje subjekta, imenujejo likvidacijskega upravitelja ali razrešijo organe upravljanja v primeru hudih kršitev, za pokazatelj nadzora javnih organov.[70]

61 Člen 15(1) zakonske uredbe št. 242/1999 in člen 20(4), prvi pododstavek, prva alinea, statuta CONI.

62 Člen 20(4), zadnji pododstavek, statuta CONI.

63 Člen 23(1a), prvi pododstavek, statuta CONI. Kot je na obravnavi navedla italijanska vlada, bi bilo treba to določbo razlagati glede na člen 15 zakonske uredbe št. 242/1999. Naloga predložitvenega sodišča je, da skupaj ali ločeno razlaga zakonsko uredbo št. 242/1999 in statut CONI, da pojasni meje „odločitev“, „usmeritev“ in „preverjanj“ CONI, ki se jih morajo NŠZ držati.

64 Stališči FIGC in CONI (točka 37 oziroma 29).

65 Točka 5.3.6 predložitvene odločbe.

66 V skladu s sodbo FIG in FISE (točka 48) lahko regulativni poseg, ki bi bil „dovolj vsiljiv, da bi dejansko določil splošno politiko ali program [subjekta] […], pomeni indic za nadzor“.

67 Točka 76 njenega pisnega stališča.

68 Člen 5(2)(eb) zakonske uredbe št. 242/1999 in člen 23(3), drugi pododstavek, statuta CONI.

69 Člen 23(3), prvi pododstavek, in člen 21(3) statuta CONI.

70 Sodba z dne 1. februarja 2001, Komisija/Francija (C-237/99, EU:C:2001:70, točki 54 in 55).

83. Kot navaja Komisija,[71] samo stalni in sistematični nadzor dejavnosti NŠZ lahko loči hudo kršitev od druge manjše kršitve: CONI lahko svobodno odloča, ali mora v prvem primeru posredovati in izvajati nadzor nad NŠZ.

84. Enaka dolžnost stalnega nadzora je v skladu z nalogo, ki je prav tako podeljena CONI, da nadomesti NŠZ, če se preverjanja, ki jih izvajajo nad športnimi družbami, izkažejo za neustrezna za zagotavljanje pravilnega poteka športnih prvenstev.[72]

85. Tovrsten ukrep nadomestitve vpliva na jedro dejavnosti zveze, saj je naloga FIGC ravno organizacija nogometnih tekmovanj. Kot poudarja Komisija,[73] mora CONI, da bi potrdil, da so preverjanja neustrezna, uživati položaj, na podlagi katerega lahko trajno ugotovi, ali NŠZ spoštujejo zahteve, naložene športnim družbam za pravilen potek prvenstev. Te zahteve morajo upoštevati merila in pogoje za nadzor, ki jih opredeli CONI.

86. Na podlagi teh elementov presoje lahko predložitveno sodišče pride do lastnih ugotovitev o obsegu nadzora, ki ga CONI izvaja nad NŠZ.

87. V istem okviru je treba presoditi, ali je splošni nadzor CONI nad dejavnostmi NŠZ tak, da ta oblikuje njihovo politiko javnega naročanja ali vsaj previdnostne ukrepe, ki jih morajo uvesti, zato da je organizacijska avtonomija NŠZ na tem področju v skladu s pravili javnosti, preglednosti, prepovedi diskriminacije in spoštovanja konkurence, kot so določena v Direktivi 2014/24. V tem smislu bi CONI lahko vplival na politiko NŠZ v zvezi z javnim naročanjem.

88. Poleg tega ni mogoče izključiti, da bi lahko do nepravilnosti, ki so predmet nadzora CONI, prišlo tudi v sistemu javnega naročanja NŠZ nepovezano s pravili javnosti in preglednosti, zaradi česar bi se povečala nevarnost korupcije.[74] Zdi se, da je preventiva, in ne samo odziv na te nepravilnosti, del nadzorstvenih pooblastil CONI.

c) Pooblastila, povezana s proračuni in računovodskimi izkazi NŠZ

89. CONI je prav tako pooblaščen, da potrdi proračun NŠZ.[75] Drugače kakor pri potrditvi statutov NŠZ, v zvezi s katerimi je mnenje CONI zavezujoče v že analiziranem smislu, pa njegovo nestrinjanje s predloženimi proračuni nima enakih učinkov.[76]

90. Naj ponovim, da mora Consiglio di Stato (državni svet) pretehtati, ali CONI, tudi ko zavrne proračun NŠZ, ne da bi ga lahko nadomestil,[77] izvaja določen nadzor nad NŠZ, kot trdi Komisija.[78] Ker potrditev proračuna temelji na merilih in pogojih, ki jih določi CONI,[79] ima lahko ta pomembno vlogo pri njihovi pripravi.

91. Ko se presojajo instrumenti, ki so na voljo CONI pri nadzoru gospodarske dejavnosti NŠZ, se nazadnje ne sme pozabiti, da lahko ta imenuje revizorje, ki delujejo v njih.[80]

71 Točka 72 njenega pisnega stališča.

72 Člen 5(2)(ea) zakonske uredbe št. 242/1999.

73 Točka 68 njenega pisnega stališča.

74 Glej poročilo *Task for*ce 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 Člen 15(3) zakonske uredbe št. 242/1999 ter člena 21(4) in 23(2) statuta CONI.

76 Nekatere stranke v postopku ne pripisujejo pomena vlogi CONI na področju računovodskih izkazov NŠZ in jo opredelijo bolj kot pričevalno, saj se o njih dokončno izreče skupščina.

77 Če CONI poračuna ne potrdi, to pomeni, da se pristojnost za pripravo proračuna prenese na skupščino, ki jo sestavljajo predstavniki športnih društev (člen 20(1) statuta FIGC).

78 Točka 70 njenega pisnega stališča.

79 Člen 23(2), prvi pododstavek, statuta CONI.

80 Člen 7(5)(h1) statuta CONI.

92. Sodišče je razglasilo, da „se revizorji po svoji naravi ne štejejo za ‚uradnike' in zato ne morejo določati ‚splošne politike in programa' subjekta".[81] Vendar jih je mogoče obravnavati kot dodatni instrument stalnega nadzora nad finančno dejavnostjo NŠZ.

93. V skladu s statutom FIGC ima vloga revizorjev, ki jih imenuje CONI, večji pomen, kot se zdi na prvi pogled. Ti revizorji imajo večino (dva od treh) v kolegiju revizorjev FIGC[82] in imajo pravico prisostvovanja na vseh zasedanjih organov zveze.

94. Odvisno od obsega njihovih pristojnosti bi lahko stalna prisotnost revizorjev CONI v organih odločanja FIGC[83] izpolnjevala pogoje, omenjene v sodbi Adolf Truley v zvezi s finančnim nadzorom subjektov, ki ga izvajajo javni organi.[84]

d) Pooblastila, povezana s preklicem priznanja NŠZ

95. Če NŠZ ne izpolni obveznosti, s katerimi je bilo pogojeno njeno priznanje, ga CONI lahko prekliče.[85] Skupaj s posredovanjem oziroma izvajanjem nadzora pomeni najostrejši ukrep, določen v italijanski zakonodaji, s katerim se CONI podelijo dejanska pooblastila za nadzor.

96. To, da se priznanje prekliče samo v posebej hudih primerih, nikakor ne vpliva na njegov status mehanizma za nadzor CONI nad NŠZ. Šlo bi za pooblastilo, ki ga je mogoče izenačiti s pooblastili, ki jih je Sodišče preučevalo v sodbi Komisija/Francija,[86] s katerimi je javni organ lahko odredil prenehanje subjekta, imenoval likvidacijskega upravitelja in začasnega upravitelja.

97. Po mnenju Sodišča „izvajanje pooblastil, ki jih navedene določbe podeljujejo pristojnemu [organu], [tudi če] bi bilo dejansko izjemoma, vendarle pomeni *stalni nadzor*, ki že sam omogoča, da se odkrijejo hude kršitve ali opustitve vodstvenih organov".[87]

98. Nazadnje, prenehanje FIGC, tudi če bi bilo prostovoljno, ne pripelje do razdelitve njenega premoženja, ki se shrani pri CONI.[88] Ta okoliščina po mojem mnenju potrjuje, da javni vidik dejavnosti FIGC, ki je pod nadzorom CONI, zaznamuje njeno celotno pravno ureditev.[89]

2. Nadzor CONI nad NŠZ ali NŠZ nad CONI?

99. Posebno pozornost je treba nameniti temu, da tisti, ki zagovarjajo popolno avtonomijo NŠZ v razmerju do CONI, dodajajo, da so glede na njihovo vlogo v njegovih najvišjih organih dejansko te tiste, ki *nadzirajo* sam CONI.[90]

81 Sodba FIG in FISE (točka 80).

82 Člen 31(1) statuta FIGC.

83 Člen 31(4) statuta FIGC: kolegij revizorjev izvaja revizorski nadzor nad FIGC in njenimi organi. Člani kolegija morajo biti povabljeni na vsa zasedanja organov zveze.

84 Glej točko 68 in opombo 5 teh sklepnih predlogov.

85 Člen 21(3) statuta CONI.

86 Sodba z dne 1. februarja 2001 (C-237/99, EU:C:2001:70).

87 Prav tam (točki 54 in 56). V izvirniku ni v ležečem tisku.

88 Člen 38(1) statuta FIGC.

89 V nasprotnem primeru bi bilo prenehanje urejeno z običajnimi pravili, ki veljajo za družbe, pozitivno stanje, ki izhaja iz likvidacijskega obračuna, pa bi se razdelilo med družbenike. Vendar ni tako in preostalo premoženje je še naprej namenjeno uresničevanju javnega cilja, tako da se ga dodeli javnemu nadzornemu organu.

90 Stališča FIGC (točke od 43 do 45), CONI (točke od 32 do 34) in italijanske vlade (točka 26), ki poudarjajo „večinsko udeležbo [predstavnikov NŠZ] v glavnih organih odločanja CONI".

100. Sodišče se je v sodbi FIG in FISE že zoperstavilo temu argumentu, ko je poudarilo, „da je ta okoliščina upoštevna le, če se lahko ugotovi, da lahko vsaka od teh zvez sama in […] v veliki meri vpliva na javni nadzor, ki ga nad njo izvaja CONI, da bi nevtralizirala ta nadzor“. [91]

101. Tudi Consiglio di Stato (Italija), čeprav z drugega vidika, zavrača tako trditev. Po njegovem mnenju, s katerim se strinjam:

– morajo po eni strani tisti, ki sestavljajo glavne organe CONI (čeprav so to večinoma osebe iz NŠZ), „spoštovati uradne dolžnosti, ki so tesno povezane z njihovo funkcijo, ne glede na to, od kod prihajajo“.

– Po drugi strani „pa CONI […] nadzoruje organ ministrstva […], ki lahko odredi razrešitev nacionalnega odbora in odstavitev predsednika CONI […]“ v primerih iz člena 13 zakonske uredbe št. 242/1999. [92]

102. Referenčni standard za ugotavljanje, kdo nadzira koga, je lahko samo pravna ureditev razmerij med CONI in NŠZ. Če se, čeprav pravni red CONI podeljuje pooblastilo za nadzor nad NŠZ, položaj *de facto* obrne, ker člani CONI, ki so iz NŠZ, ne „izključijo tega, od kod prihajajo“, in pozabijo, da opravljajo javne funkcije, se pojavi anomalija, [93] ki bi jo bilo treba popraviti.

103. Zato mora predložitveno sodišče, da bi presodilo, ali je FIGC oseba javnega prava v smislu Direktive 2014/24, upoštevati pravno pojmovanje razmerij med CONI in NŠZ, tako da ne upošteva nepravilnega delovanja, ki se v praksi lahko pojavlja.

V. Predlog

104. Glede na navedeno Sodišču predlagam, naj Consiglio di Stato (državni svet, Italija) odgovori tako:

1. V skladu s členom 2(1) točka 4(a), Direktive 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES se lahko nacionalna športna zveza opredeli kot oseba javnega prava, če je poleg tega, da ima lastno pravno osebnost, bila ustanovljena posebej za to, da zadovoljuje potrebe splošnega interesa, ki niso industrijske ali poslovne narave, njeno upravljanje pa nadzira druga oseba javnega prava, kot je nacionalni olimpijski komite, ki mu zakonodaja države članice podeli ta status.

2. Nacionalno sodišče lahko sklepa, da nacionalne športne zveze zadovoljujejo potrebe splošnega interesa, ki nimajo industrijske ali poslovne narave, če javne naloge, ki jim jih je dodelil pravni red v obliki monopola in ki so razlog za obstoj teh subjektov, ki nimajo pridobitnega namena, oblikujejo glavno jedro njihovega delovanja, tako da so ostale dejavnosti samo postranske glede na to dejavnost. V tem smislu ni pomembno, ali je nacionalna športna zveza finančno samozadostna, ali pa je odvisna od javnih prispevkov.

91 Sodba FIG in FISE (točka 89).

92 Četrta alinea točke 5.6 predložitvene odločbe.

93 V pravni in ekonomski literaturi o delovanju javnih agencij in organizacij se je (od dela Stigler, G., The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics*, 1971, zv. 2, I, str. od 3 do 21) bogato analiziral fenomen, znan kot „regulativna zloraba“, storjena od prizadetih subjektov.

3. Sodišče mora, da bi presodilo, ali javna uprava, kot je nacionalni olimpijski komite, ki je predmet spora o glavni stvari, nadzira nacionalne športne zveze, presojati vsa pooblastila, ki jih ima navedeni komite v zvezi z upravljanjem teh zvez. Kot znake, katerih obstoj načeloma kaže na obstoj pooblastila za nadzor, je mogoče opredeliti to, da nacionalni olimpijski komite:

   – prizna nacionalne športne zveze za športne namene ob predhodni potrditvi njihovih statutov, to priznanje pa lahko po potrebi tudi prekliče;

   – je pooblaščen, da daje usmeritve in sprejme odločitve o dejavnostih javnega pomena nacionalnih športnih zvez;

   – lahko nacionalnim športnim zvezam naloži izpolnjevanje splošnih določb ter usmeritev in odločitev nacionalnega olimpijskega komiteja, pri čemer odredi, če se pokažejo hude nepravilnosti pri upravljanju ali hude kršitve športnega prava, imenovanje komisarja v omenjenih zvezah;

   – stalno nadzoruje delovanje nacionalnih športnih združenj;

   – odobri proračun, program dejavnosti in zaključni račun nacionalnih športnih zvez, pri čemer lahko imenuje revizorje, ki ga zastopajo (po potrebi z odločilno večino v kolegiju revizorjev) v njihovih organih.

4. Kvalificirana udeležba ali celo večina predstavnikov nacionalnih športnih zvez v organih nacionalnega olimpijskega komiteja ne preprečuje, da bi se te zveze štele za osebe javnega prava, ki jih nadzira navedeni komite.