Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
MANUELA CAMPOSA SÁNCHEZA-BORDONY
przedstawiona w dniu 1 października 2020 r.[1]

Sprawy połączone C-155/19 i C-156/19

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

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Consiglio di stato (radę państwa, Włochy)]

Postępowanie prejudycjalne – Zamówienia publiczne na dostawy, roboty budowlane lub usługi – Dyrektywa 2014/24/UE – Instytucja zamawiająca – Podmiot prawa publicznego – Pojęcie – Narodowa federacja piłki nożnej – Zaspokajanie potrzeb w interesie ogólnym – Nadzór nad zarządzaniem federacją sprawowany przez podmiot prawa publicznego

1. W wyroku z dnia 11 września 2019 r.[2] Trybunał zbadał, czy (włoski) narodowy komitet olimpijski sprawował „kontrolę publiczną" nad dwiema federacjami sportowymi pochodzącymi z jego kraju[3] „w celu ich sklasyfikowania albo w sektorze instytucji rządowych i samorządowych albo w sektorze INKgd [instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych]" zgodnie z regułami europejskiego systemu rachunków[4].

2. Consiglio di stato (rada państwa, Włochy) kieruje do Trybunału w ramach niniejszej sprawy dwa wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym o identycznej treści, które dotyczą tego samego problemu nie z punktu widzenia rachunkowości, lecz z punktu widzenia zamówień publicznych. W postępowaniach głównych Consiglio di stato (rada stanu) musi rozstrzygnąć kwestię, czy Federazione Italiana Giuoco Calcio (włoska federacja piłki nożnej, zwana dalej „FIGC") została utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, a jeśli tak, to czy Comitato olimpico nazionale italiano (włoski narodowy komitet olimpijski, zwany dalej „CONI") sprawuje kontrolę nad zarządzaniem tą federacją.

1 Język oryginału: hiszpański.

2 Wyrok FIG i FISE (C-612/17 i C-613/17, EU:C:2019:705; zwany dalej „wyrokiem FIG i FISE"). Chociaż wyrok ten dotyczy europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej, zawarte w nim argumenty mogą być przydatne dla niniejszego odesłania prejudycjalnego, ponieważ jednym z czynników mających znaczenie w dziedzinie zamówień podmiotów prawa publicznego jest również okoliczność, kto sprawuje kontrolę nad zarządzaniem tymi podmiotami. Należy jednak zaznaczyć, że kryteria umożliwiające ustalenie, czy taka kontrola istnieje, różnią się znacząco w tej dziedzinie w zakresie rachunkowości.

3 W tym przypadku nad Federazione Italiana Golf i Federazione Italiana Sport Equestri.

4 Wyrok FIG i FISE, pkt 31.

3. Od rozstrzygnięcia wspomnianych wątpliwości może być uzależnione to, czy umowa zawarta przez FIGC, której dotyczą spory, powinna podlegać procedurom uregulowanym w dyrektywie 2014/24/UE [5] i w przepisach krajowych transponujących ją do prawa krajowego. Będzie to miało miejsce tylko w sytuacji, jeśli narodowe federacje sportowe (zwane dalej „NFS") udzielające zamówień na roboty budowlane, dostawy i usługi powyżej określonego progu będą mogły zostać uznane za instytucje zamawiające, ponieważ są podmiotami prawa publicznego w rozumieniu dyrektywy 2014/24.

I. Ramy prawne

A. Prawo Unii. Dyrektywa 2014/24

4. Artykuł 2 stanowi:

„1. Na użytek niniejszej dyrektywy zastosowanie mają następujące definicje:

1) »instytucje zamawiające« oznaczają państwo, władze regionalne lub lokalne, podmioty prawa publicznego lub związki złożone z co najmniej jednej takiej instytucji lub z co najmniej jednego takiego podmiotu prawa publicznego;

[…]

4) »podmiot prawa publicznego« oznacza podmiot, który posiada wszystkie poniższe cechy:

   a) został utworzony w konkretnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego;

   b) posiada osobowość prawną; oraz

   c) jest finansowany w przeważającej części przez państwo, władze regionalne lub lokalne lub inne podmioty prawa publicznego bądź jego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych władz lub podmiotów, bądź ponad połowa członków jego organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, władze regionalne lub lokalne lub przez inne podmioty prawa publicznego".

B. Prawo włoskie

1. Dekret ustawodawczy nr 50 z dnia 18 kwietnia 2016 r. („kodeks zamówień publicznych")

5. Artykuł 3 ust. 1 lit. d) powtarza zasadniczo definicję „podmiotu prawa publicznego" zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24.

5 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 65).

2. Dekret z mocą ustawy nr 220 z dnia 19 sierpnia 2003 r.[6]

6. Artykuł 1 stanowi:

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

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

3. Dekret ustawodawczy nr 242 z dnia 23 lipca 1999 r. o reorganizacji CONI[7]

7. Artykuł 1 stanowi:

„[CONI] ma osobowość prawną prawa publicznego […] i podlega nadzorowi ministerstwa dziedzictwa kulturalnego i działalności kulturalnej".

8. Artykuł 2 stanowi:

„1. CONI […] zajmuje się organizacją i umacnianiem sportu narodowego, w szczególności przygotowaniem sportowców i zapewnieniem odpowiednich środków do igrzysk olimpijskich oraz do wszelkich innych krajowych lub międzynarodowych wydarzeń sportowych. W ramach systemu sportowego CONI zajmuje się również podejmowaniem działań mających na celu zapobieganie stosowania i wyeliminowanie stosowania substancji zmieniających naturalną sprawność fizyczną sportowców w aktywności sportowej, a także promowaniem jak najszerszego upowszechnienia uprawiania sportu w granicach określonych dekretem prezydenta republiki nr 616 z dnia 24 lipca 1977 r.

[…]".

9. Zgodnie z art. 4 ust. 2 tego dekretu:

„Przedstawiciele NFS, wybrani z dziedzin sportów olimpijskich, muszą posiadać większość głosów w CONI".

10. Artykuł 5 stanowi:

„1. Zgodnie z decyzjami i wytycznymi Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego rada krajowa działa na rzecz upowszechnienia idei olimpijskiej oraz reguluje i koordynuje krajową działalność sportową, harmonizując w tym celu działania podejmowane przez NFS i krajowe dyscypliny sportowe.

[…]

6 Decreto legge 19 agosto 2003, n. 220 (GURI nr 192 z dnia 20 sierpnia 2003 r.) [przekształcony ze zmianami przez art. 1 legge 17 ottobre 2003, n. 280 (ustawy nr 280 z dnia 17 października 2003 r.; GURI nr 243 z dnia 18 października 2003 r.)].

7 Decreto legislativo 23 luglio 1999, n. 242, riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI (GURI nr 176 z dnia 29 lipca 1999 r.; zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 242/1999").

2. Rada krajowa:

a) przyjmuje statut i inne akty normatywne objęte zakresem jej kompetencji, a także wytyczne dotyczące wykładni i stosowania obowiązujących przepisów;

b) określa podstawowe zasady, z którymi muszą być zgodne statuty NFS, stowarzyszonych dyscyplin sportowych, podmiotów promujących sport, a także stowarzyszeń i związków sportowych, aby mogły one uzyskać uznanie dla celów sportowych;

c) podejmuje decyzje w sprawie uznania dla celów sportowych NFS, związków i stowarzyszeń sportowych, podmiotów promujących sport, organizacji charytatywnych i innych dyscyplin sportowych stowarzyszonych w CONI oraz federacji zgodnie z wymogami określonymi w statucie […];

[…]

e) definiuje kryteria i warunki przeprowadzania kontroli przez NFS, stowarzyszone dyscypliny sportowe i uznane podmioty promujące sport;

[…]

e ter) na wniosek zarządu krajowego podejmuje decyzje o objęciu nadzorem NFS lub stowarzyszonych dyscyplin sportowych w przypadku poważnych nieprawidłowości w zarządzaniu lub poważnych naruszeń prawa sportowego przez organy kierownicze lub w przypadku stwierdzenia niemożności funkcjonowania tych organów, lub też w przypadku gdy nie jest zagwarantowane prawidłowe rozpoczęcie zawodów sportowych oraz ich przebieg;

[…]”.

11. Zgodnie z art. 15:

„1. NFS […] prowadzą działalność sportową zgodnie z decyzjami i wytycznymi [Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego], federacji międzynarodowych i CONI oraz biorąc pod uwagę wymiar publiczny niektórych rodzajów działalności określonych w statucie CONI. W działalności tej uczestniczą związki i stowarzyszenia sportowe, a jedynie w przypadkach przewidzianych w statutach NFS […], w odniesieniu do niektórych rodzajów działalności, również członkowie indywidualni.

2. NFS […] mają charakter stowarzyszenia posiadającego osobowość prawną prawa prywatnego. Nie mają one charakteru zarobkowego, a w braku wyraźnych przepisów niniejszego dekretu podlegają przepisom kodeksu cywilnego i przepisom przyjętym w celu jego wykonania.

3. Budżety NFS […] są przyjmowane corocznie przez organ zarządzający federacji i podlegają zatwierdzeniu przez zarząd krajowy CONI. W przypadku negatywnej opinii audytorów federacji […] lub w przypadku braku zatwierdzenia przez zarząd krajowy CONI należy zwołać zgromadzenie związków i stowarzyszeń w celu podjęcia decyzji w przedmiocie zatwierdzenia budżetu.

4. Zgromadzenie, które wybiera organy zarządzające, zatwierdza orientacyjne programy budżetowe organu zarządzającego, które zostaną poddane kontroli zgromadzenia pod koniec każdego okresu czterech lat lub mandatu, na jaki zostały zatwierdzone.

5. NFS […] są uznawane dla celów sportowych przez radę krajową.

6. Uznanie osobowości prawnej prawa prywatnego nowych NFS […] następuje zgodnie z decreto del Presidente della Repubblica 10 febbraio 2000, n. 361 (dekretem prezydenta republiki nr 361 z dnia 10 lutego 2000 r.), po uprzednim uznaniu dla celów sportowych przez radę krajową.

[…]".

4. Statut CONI[8]

12. Artykuł 1 („Definicje") stanowi:

„1. CONI jest konfederacją NFS i stowarzyszonych dyscyplin sportowych.

2. CONI jest organem odpowiedzialnym za dyscyplinowanie i regulowanie działalności sportowej oraz zarządzanie nią, która to działalność jest uważana za istotny element fizycznego i moralnego kształcenia jednostki oraz integralną część edukacji i kultury narodowej. […]".

13. Artykuł 6 („Rada krajowa") stanowi:

„1. Rada krajowa, która jest najwyższym organem przedstawicielskim sportu we Włoszech, działa na rzecz upowszechniania idei olimpijskiej, prowadzi działalność niezbędną do przygotowań do igrzysk olimpijskich, reguluje i koordynuje krajową działalność sportową oraz harmonizuje działalność NFS i stowarzyszonych dyscyplin sportowych.

[…]

4. Rada krajowa:

[…]

b) określa podstawowe zasady, z którymi muszą być zgodne statuty NFS, stowarzyszonych dyscyplin sportowych, podmiotów promujących sport, stowarzyszeń o uznanej reputacji w dziedzinie sportu oraz stowarzyszeń i związków sportowych, aby mogły one uzyskać uznanie dla celów sportowych, a także przyjmuje kodeks postępowania dyscyplinarnego w dziedzinie sportu, który musi być przestrzegany przez wszystkie NFS […];

c) podejmuje decyzje w sprawie uznania dla celów sportowych NFS […] zgodnie z kryteriami określonymi w statucie, biorąc również pod uwagę w tym celu upowszechnienie i olimpijski charakter sportu, ewentualne uznanie przez [Międzynarodowy Komitet Olimpijski] oraz sportową tradycję danej dyscypliny;

[…]

e) określa kryteria i zasady sprawowania przez CONI kontroli nad NFS […];

e1) w celu zapewnienia regularnego przeprowadzania zawodów sportowych określa kryteria i zasady sprawowania kontroli przez federacje nad [stowarzyszonymi] związkami sportowymi oraz kontroli zastępczej CONI w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości kontroli przeprowadzonych przez NFS;

[…]

8 Przyjęty uchwałą rady krajowej CONI, ostatnio zmienioną w dniu 2 października 2019 r., która to zmiana została zatwierdzona rozporządzeniem prezesa rady ministrów z dnia 10 stycznia 2020 r.

f1) na wniosek zarządu krajowego podejmuje decyzje o objęciu zarządem komisarycznym NFS […] w przypadku poważnych nieprawidłowości w zarządzaniu lub poważnych naruszeń prawa sportowego przez organy kierownicze lub w przypadku stwierdzenia niemożności funkcjonowania tych organów, lub też w przypadku gdy nie zagwarantowano prawidłowej organizacji i prawidłowego przebiegu krajowych zawodów sportowych;

[…]".

14. Artykuł 7 („Zarząd krajowy") stanowi w ust. 5:

„Zarząd krajowy:

g2) zatwierdza budżet i związane z nim programy działalności oraz roczne sprawozdanie finansowe NFS;

[…]

h1) powołuje audytorów reprezentujących CONI w NFS […] oraz w komitetach regionalnych CONI;

[…]

l) zatwierdza dla celów sportowych statuty, przepisy wykonawcze do statutów, przepisy dyscyplinarne i przepisy antydopingowe NFS […], oceniając ich zgodność z prawem, statutem CONI, podstawowymi zasadami oraz wytycznymi i kryteriami określonymi przez radę krajową, odsyłając je ewentualnie w terminie 90 dni do NFS […] w celu dokonania niezbędnych zmian;

[…]".

15. Artykuł 20 („System NFS") stanowi w ust. 4:

„NFS prowadzą działalność sportową i związane z nią działania promocyjne zgodnie z decyzjami i wytycznymi [Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego] i CONI, biorąc również pod uwagę wymiar publiczny niektórych aspektów tej działalności. W ramach sportowego systemu prawnego NFS posiadają autonomię techniczną i organizacyjną oraz autonomię w zakresie zarządzania, podlegającą nadzorowi CONI".

16. Zgodnie z art. 21 („Wymagania dotyczące uznawania NFS") ust. 3:

„W przypadku gdy uznana NFS nie spełnia wymogów określonych w poprzednim ustępie, rada krajowa CONI wydaje decyzję o cofnięciu wcześniejszego uznania".

17. Artykuł 23 („Wytyczne i kontrole dotyczące NFS") stanowi:

„1. Zgodnie z dekretem ustawodawczym nr 242 z dnia 23 lipca 1999 r., wraz z późniejszymi zmianami, oprócz działań, których charakter publiczny jest wyraźnie przewidziany przez prawo, wymiar publiczny mają tylko działania NFS dotyczące: przyjmowania i członkostwa związków i stowarzyszeń sportowych oraz poszczególnych członków; cofania z dowolnej przyczyny oraz zmiany decyzji dotyczących przyjęcia lub członkostwa; kontroli prawidłowego przebiegu zawodów i zawodowych mistrzostw sportowych; wykorzystywania środków publicznych; zapobiegania dopingowi i jego zwalczania, a także działań związanych z przygotowaniem do igrzysk oraz przygotowaniem wyczynowym i kształceniem działaczy; wykorzystywania publicznych obiektów sportowych i zarządzania nimi.

1 bis. W ramach wykonywania działań o charakterze publicznym, o których mowa w ust. 1, NFS przestrzegają wytycznych i kontroli CONI oraz działają zgodnie z zasadami bezstronności i przejrzystości. Publiczny charakter działania nie zmienia zwykłego systemu prawa prywatnego, któremu podlegają poszczególne decyzje i związane z nimi podmiotowe sytuacje prawne.

1 ter. Zarząd krajowy ustanawia kryteria i procedury zapewniające zgodność decyzji federacji z programami CONI w odniesieniu do konkurencyjności drużyn narodowych, zachowania narodowego dziedzictwa sportowego i jego szczególnej tożsamości oraz konieczności zapewnienia skutecznego zarządzania wewnętrznego.

2. Na podstawie kryteriów i procedur ustanowionych przez radę krajową zarząd krajowy zatwierdza budżety NFS i ustala składki na ich rzecz, określając w razie potrzeby ich szczególne przeznaczenie, ze szczególnym uwzględnieniem wspierania sportu młodzieżowego, przygotowania do igrzysk oraz działalności wyczynowej.

3. Zarząd krajowy sprawuje nadzór nad prawidłowym funkcjonowaniem NFS. W przypadku stwierdzenia poważnych nieprawidłowości w zarządzaniu lub poważnych naruszeń sportowego systemu prawnego przez organy federalne, braku zagwarantowania prawidłowego rozpoczęcia i przebiegu zawodów sportowych lub stwierdzenia niemożności funkcjonowania tych organów zarząd krajowy proponuje radzie krajowej ustanowienie zarządu komisarycznego”.

II. Okoliczności faktyczne i odesłanie prejudycjalne

18. FIGC wszczęła postępowanie w trybie zapytania o cenę w celu udzielenia zamówienia na usługi transportu sprzętu niezbędne w przypadku przemieszczeń drużyn narodowych oraz w magazynie federacji w Rzymie na okres trzech lat [9]. FIGC zaprosiła do tego postępowania spółkę De Vellis Servizi Globali s.r.l. (zwaną dalej „De Vellis”) i spółkę Consorzio Ge.Se.Av S.c.arl (zwaną dalej „Consorzio”). Ostatecznie zamówienie zostało udzielone Consorzio.

19. De Vellis wniosła skargę do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy), kwestionując zasady przeprowadzenia postępowania przetargowego z powodu naruszenia przepisów dotyczących ogłaszania przewidzianych w kodeksie zamówień publicznych.

20. Sąd pierwszej instancji (wyrok nr 4101/2018) uwzględnił skargę i stwierdził nieważność decyzji o udzieleniu zamówienia na rzecz Consorzio. W szczególności sąd ten uznał FIGC za podmiot prawa publicznego, oddalił zarzut braku jurysdykcji oraz stwierdził nieważność decyzji wydanych w ramach postępowania przetargowego z powodów podniesionych przez De Vellis.

21. FIGC i Consorzio wniosły odrębne odwołania od tego wyroku. Kwestionują one, by FIGC była podmiotem prawa publicznego, a w konsekwencji kwestionują także właściwość sądu administracyjnego do rozpoznania sporu.

22. Zdaniem Consiglio di stato (rady państwa) przed rozstrzygnięciem, czy FIGC była zobowiązana do stosowania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, oraz przed określeniem właściwego sądu należy ustalić, czy FIGC może zostać uznana za podmiot prawa publicznego zgodnie z art. 3 ust. 1 lit. d) kodeksu zamówień publicznych, który transponuje art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24.

9 Wartość zamówienia wynosiła 1 000 000 EUR bez VAT.

23. W tym kontekście Consiglio di stato (rada państwa) kieruje do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

„1) a) Czy na podstawie cech krajowych przepisów dotyczących sportowego systemu prawnego FIGC można uznać za podmiot prawa publicznego, ponieważ została ona utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego?

b) Czy poprzez uznanie, że krajowy podmiot publiczny jest utworzony do celów sportowych, spełniony jest w szczególności wymóg celowościowy dotyczący podmiotu w stosunku do FIGC, pomimo braku formalnego aktu ustanawiającego organu administracji publicznej i pomimo okoliczności, że federacja jest stowarzyszeniem, ze względu na to, iż podlega ona systemowi prawnemu sektora (sportowego) zorganizowanemu według modeli o charakterze publicznym i jest zobowiązana do przestrzegania zasad oraz reguł opracowanych przez CONI i przez międzynarodowe organizacje sportowe?

c) Czy ponadto wymóg ten jest spełniony w stosunku do federacji sportowej, takiej jak FIGC, która ma zdolność samofinansowania w odniesieniu do działalności niemającej charakteru publicznego, takiej jak będąca przedmiotem sprawy, czy też należy uznać nadrzędność wymogu zapewnienia w każdym przypadku stosowania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych przy udzielaniu osobom trzecim dowolnego rodzaju zamówienia przez wspomniany podmiot?

2) a) Czy, biorąc pod uwagę stosunki prawne między CONI a FIGC, CONI wywiera dominujący wpływ na FIGC w świetle przewidzianych ustawą uprawnień w zakresie uznawania, że dane stowarzyszenie prowadzi działalność w celach sportowych, zatwierdzenia rocznych sprawozdań finansowych oraz nadzorowania zarządzania i prawidłowego funkcjonowania organów i zarządu komisarycznego nad podmiotem?

b) Czy też, wprost przeciwnie, uprawnienia te nie są wystarczające, by spełnić wymóg dominującego wpływu publicznego wywieranego przez podmiot prawa publicznego ze względu na kwalifikowany udział przewodniczących i przedstawicieli federacji sportowych w głównych organach CONI?”.

III. Postępowanie przed Trybunałem

24. Postanowienia odsyłające wpłynęły do Trybunału w dniu 22 lutego 2019 r.

25. Uwagi na piśmie przedstawili FIGC, CONI, De Vellis, Consorzio, rząd włoski oraz Komisja.

26. Na rozprawie, która odbyła się w dniu 1 lipca 2020 r., a w której uczestniczyli za pośrednictwem wideokonferencji FIGC, CONI i rząd włoski, a także osobiście Komisja, Trybunał wezwał te podmioty do wypowiedzenia się w szczególności w przedmiocie wpływu wyroku FIG i FISE na niniejszą sprawę.

IV. Ocena

A. Uwagi wstępne

27. Z porównania między państwami europejskimi wynika, że zasady regulujące stosunki między NFS a organami publicznymi są bardzo różne. Upraszczając opis owych stosunków: niektóre państwa członkowskie zdecydowały się na rozwiązania „liberalne", które zapewniają NFS jak największą autonomię [10]; inne państwa zdecydowały się na bardziej „interwencjonistyczne" formuły, w których nadzór publiczny może być pogłębiony [11]; jeszcze inne zaś łączą oba te modele.

28. W prawie publicznym często zdarza się, że system prawny powierza określonym podmiotom prywatnym, ustanowionym w celu osiągnięcia celów wspólnych dla ich członków, realizację celów publicznych, nawet w ramach delegowania typowo administracyjnych zadań [12].

29. We Włoszech NFS odzwierciedlają następujący schemat: w oparciu o podstawy czysto stowarzyszeniowe, jakie stanowią kluby utworzone na zasadzie stowarzyszenia sportowego pierwszego stopnia, tworzone są NFS, jako prywatne stowarzyszenia drugiego stopnia [13], którym organy rządowe powierzają niektóre zadania o charakterze publicznym.

30. W związku z powyższym orzeczenie sądu odsyłającego jest, logicznie rzecz ujmując, związane z sytuacją i specyfiką prawa sportowego obowiązującego we Włoszech. Należy ustalić zgodnie z tym prawem:

– czy FIGC została utworzona w konkretnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego;

– czy stosunki między publicznym organem nadzoru (CONI) a FIGC pozwalają na przyznanie kontroli CONI nad FIGC oraz na określenie stopnia tej kontroli;

– czy cechy FIGC odróżniają ją od pozostałych NFS pod względem stosowania dyrektywy 2014/24.

31. Jak podkreślono w wyroku FIG i FISE, Trybunał nie może bezpośrednio rozwiać tych wątpliwości, ponieważ ich rozstrzygnięcie należy do sądu odsyłającego, który jako jedyny może dokonać wykładni swojego prawa krajowego [14]. Dalsze uwagi ograniczają się zatem do udzielenia sądowi odsyłającemu pewnych wskazówek umożliwiających dokonanie wykładni przepisów dyrektywy 2014/24.

10 Ogólnie władza publiczna zajmuje się tylko kwestiami związanymi z przyznawaniem dotacji.

11 W tych państwach NFS są zwykle podmiotami prawa prywatnego, którym system prawny przyznaje w mniejszym lub większym stopniu zadania publiczne.

12 Wykorzystując prywatne stowarzyszenia do wykonywania zadań publicznych, państwo unika konieczności tworzenia struktur publicznych. Zadanie to należy do państwa delegującego, które zachowuje kompetencje w zakresie kontroli i nadzoru w celu zagwarantowania, że delegowane zadanie będzie wykonywane z zachowaniem celów określonych w systemie prawnym.

13 Artykuł 1 ust. 2 statutu FIGC (https://www.figc.it/it/federazione/norme/statuto-della-figc/) definiuje FIGC jako „stowarzyszenie obejmujące związki i stowarzyszenia sportowe, których celem jest uprawianie gry w piłkę nożną we Włoszech, oraz inne stowarzyszone w niej podmioty, które prowadzą działalność niezbędną do osiągnięcia tego celu".

14 Zostało to wielokrotnie stwierdzone w kolejnych punktach wyroku FIG i FISE.

B. W przedmiocie pierwszego pytania prejudycjalnego

32. W dyrektywie 2014/24 przyjęto bardzo szerokie rozumienie pojęcia instytucji zamawiającej [15], które rozciąga się na państwo i jednostki samorządu terytorialnego, a także na podmioty prawa publicznego, jeśli łącznie spełniają one trzy przesłanki określone w art. 2 ust. 1 pkt 4.

33. Oceniając w konkretnej sytuacji, czy dany podmiot spełnia te przesłanki, Trybunał odchodzi od podejścia formalnego i posługuje się „wykładnią funkcjonalną", odsuwając na dalszy plan status prawny tego podmiotu [16].

34. Zgodnie z pierwszą z owych przesłanek podmiot powinien zostać *utworzony w szczególnym celu* zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego. Pierwsze pytanie prejudycjalne dotyczy wykładni tego zwrotu [17].

35. Chociaż analiza aspektów formalnych dotyczących *utworzenia* podmiotu nie ma zasadniczego znaczenia, sąd odsyłający musi ustalić, czy w przypadku włoskich NFS uznanie przez CONI [18] ma istotny charakter, czy też chodzi o zwykły element procedury nabycia osobowości prawnej. Odniosę się do tej kwestii w dalszej części.

36. Z materialnego punktu widzenia, który jest najbardziej istotny, Consiglio di stato (rada państwa) powinna zwrócić szczególną uwagę na treść zadań publicznych wykonywanych przez FIGC. Na tej podstawie Consiglio di stato (rada państwa) może stwierdzić, czy FIGC została utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym (które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego), czy też w rzeczywistości FIGC zaspokaja te potrzeby [19].

37. Pragnę podkreślić, iż kwalifikacji tej nie stoi na przeszkodzie okoliczność, że potrzeby leżące w interesie ogólnym są zaspokajane przez podmiot formalnie prywatny, zwłaszcza jeśli jest on częścią systemu organizacyjnego, którego struktura i konstrukcja są oparte na ustawie i mają charakter administracyjny [20].

38. Tymczasem sam sąd odsyłający wywodzi z dekretu ustawodawczego nr 242/1999 (art. 15 ust. 1), że włoskim NFS powierzane jest wykonywanie zadań o „charakterze publicznym" [21].

15 Wyrok z dnia 4 czerwca 2020 r., Asmel (C-3/19 EU:C:2020:423, pkt 54): „[Artykuł] 1 ust. 9 tej dyrektywy [2004/18] definiuje pojęcie »instytucji zamawiającej« w szerokim funkcjonalnym znaczeniu, w celu zapewnienia realizacji celów tej dyrektywy, polegających na jednoczesnym wykluczeniu ryzyka preferencyjnego traktowania krajowych oferentów lub kandydatów przy udzielaniu zamówień publicznych przez instytucje zamawiające, jak też sytuacji, w których podmioty finansowane lub kontrolowane przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego mogłyby kierować się względami pozagospodarczymi (zob. podobnie wyrok z dnia 5 października 2017 r., LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, pkt 31 i przytoczone tam orzecznictwo)".

16 Wyroki: z dnia 10 listopada 1998 r., BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, pkt 62); a także z dnia 15 maja 2003 r., Komisja/Hiszpania (C-214/00, EU:C:2003:276, pkt 56): „skuteczność [dyrektywy] nie byłaby w pełni zachowana, gdyby [jej] stosowanie […] do podmiotu spełniającego trzy przesłanki [konieczne do uznania go za podmiot prawa publicznego] mogło zostać wykluczone tylko z tego powodu, że zgodnie z prawem krajowym, któremu podmiot ten podlega, jego forma i status prawny odpowiadają prawu prywatnemu".

17 Nie ma potrzeby badania drugiej przesłanki (dotyczącej osobowości prawnej), ponieważ bezsporne jest, że FIGC ją spełnia. Włoskie NFS mają „charakter stowarzyszeń posiadających osobowość prawną prawa prywatnego" (pkt 3.3 postanowień odsyłających).

18 Istnienie NFS wydaje się zależeć nie tylko od woli tworzących ją stowarzyszeń drugiego stopnia (klubów), lecz także od oficjalnego uznania przez CONI, bez którego nie nabyłyby one osobowości prawnej.

19 „Podmiot, który nie został utworzony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, lecz któremu następnie powierzono zadanie zaspokajania tych potrzeb, spełnia wymaganą przesłankę […], pod warunkiem że można zweryfikować obiektywnie, iż zaspokaja te potrzeby" [wyrok z dnia 12 grudnia 2002 r., Universale-Bau i in. (C-470/99, EU:C:2002:746), pkt 1 sentencji].

20 W wyroku z dnia 13 stycznia 2005 r., Komisja/Hiszpania (C-84/03, EU:C:2005:14) Trybunał orzekł, że Królestwo Hiszpanii naruszyło dyrektywy w dziedzinie zamówień publicznych właśnie dlatego, że wyłączało ono podmioty prawa prywatnego (to znaczy spółki mające charakter handlowy, podlegające w swoich działaniach prawu prywatnemu) z uznania za podmioty prawa publicznego w rozumieniu tych dyrektyw.

21 Punkt 3.5 postanowień odsyłających.

39. Sąd odsyłający dochodzi do tego wniosku, analizując art. 23 statutu CONI, zgodnie z którym „wymiar publiczny" mają działania NFS dotyczące: i) przyjmowania i członkostwa związków i stowarzyszeń sportowych; ii) cofania i zmiany decyzji dotyczących przyjęcia lub członkostwa; iii) kontroli prawidłowego przebiegu zawodów i zawodowych mistrzostw sportowych; iv) wykorzystywania środków publicznych; v) zapobiegania dopingowi i jego zwalczania; vi) działań związanych z przygotowaniem do igrzysk i przygotowaniem wyczynowym; vii) kształcenia działaczy; oraz vii) wykorzystywania publicznych obiektów sportowych i zarządzania nimi.

40. FIGC uznaje natomiast, że przyznawane są jej „w drodze delegacji CONI […] pewne z góry określone uprawnienia, charakteryzujące się celem publicznym", lecz jej zdaniem „charakter publiczny [podmiotu] delegującego nie może się rozciągać na [podmiot], któremu przekazano uprawnienia, wiążąc go poza z góry określone granice delegacji" [22].

41. Podkreśliwszy, że każda NFS jest właściwa w zakresie jednej dyscypliny sportowej i organizacji zawodów związanych z tą dyscypliną, Consiglio di stato (rada państwa) wskazuje, że zgodnie ze sportowym systemem prawnym obowiązującym we Włoszech „cele leżące w interesie publicznym są realizowane przez podmioty formalnie prywatne, mimo iż są one objęte systemem organizacyjnym, którego struktura i konstrukcja są oparte na *ustawie* (a nie na wyrazie *autonomii prywatnej*) i mają charakter administracyjny" [23].

42. Ocena ta jest zgodna z oceną dokonaną przez Trybunał w ramach analizy stosunków pomiędzy NFS a CONI. W wyroku FIG i FISE Trybunał odniósł się do „uprawiani[a] sportu w jego wymiarze publicznym, czyli […] w kontekście sformalizowanym, oficjalnym lub reprezentacyjnym […]". Uznał on również, że ów wymiar publiczny działalności NFS uwydatnia się w „regularn[ym] organizowani[u] zawodów, przygotowania[ch] olimpijski[ch] i wyczynow[ej] działalnoś[ci] sportow[ej]" [24].

43. Consiglio di stato (rada państwa) podkreśla zasadniczo, że sport we Włoszech jest uznawany za „działalność prowadzoną w ogólnym interesie publicznym i z tego względu jest on organizowany, promowany, wspierany i finansowany przez państwo" [25].

44. Istotne jest w szczególności, by sąd odsyłający dokonał wykładni przepisów regulujących NFS w ten sposób, że ich zadania o wymiarze publicznym wydają się „wyczerpywać zakres działania *federacji* i [są] […] powodem ich utworzenia. Każda inna działalność, w tym usługa transportowa dla reprezentacji narodowych w piłce nożnej, która jest przedmiotem sporu, wykazuje związek *instrumentalny* z zadaniami o *wymiarze publicznym* określonymi w statucie CONI" [26].

45. Jeżeli taka jest wykładnia prawa krajowego sądu odsyłającego, może on wywnioskować, że NFS, których *głównym* celem jest zaspokajanie potrzeb w interesie ogólnym w dziedzinie sportu, spełniają pierwszą przesłankę określoną w art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24.

46. Te potrzeby w interesie ogólnym nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, a ich zaspokajanie przez NFS odbywa się na zasadzie monopolu [27], po delegowaniu na nie przez CONI zadań publicznych. Nie ma znaczenia dla niniejszej sprawy, że NFS prowadzą ponadto działalność *instrumentalną* o innym, gospodarczym charakterze, co niezwłocznie wyjaśnię.

22 Punkt 23 jej uwag na piśmie.

23 Punkt 3.3 postanowień odsyłających. Wyróżnienie jak w oryginale.

24 Wyrok FIG i FISE, pkt 99.

25 Punkt 3.2 postanowień odsyłających, zawierający odesłanie do orzecznictwa krajowego (wyrok nr 3065 piątej izby Consiglio di stato z dnia 22 czerwca 2017 r.).

26 Punkt 5.3.2 postanowień odsyłających. Wyróżnienie jak w oryginale.

27 W wyroku z dnia 22 maja 2003 r., Korhonen i in. (C-18/01, EU:C:2003:300, pkt 51) Trybunał orzekł, że potrzeby o charakterze przemysłowym lub handlowym są zwykle zaspokajane przez podmioty działające w normalnych warunkach rynkowych, dążą do osiągnięcia celu zarobkowego i ponoszą straty wynikające z prowadzenia ich działalności, które to uwagi nie dotyczą włoskich NFS.

47. Z uwagi na powyższe wątpliwości Consiglio di stato (rady państwa) dotyczą nie tyle okoliczności, że FIGC powierzono zadania leżące w interesie ogólnym o charakterze nieprzemysłowym lub niehandlowym (co, pragnę przypomnieć, FIGC wyraźnie przyznaje), lecz stopnia powiązania działalności FIGC w zakresie zamówień z tymi zadaniami publicznymi.

48. Brak pewności sądu odsyłającego jest spowodowany tym, że zgodnie z art. 23 ust. 1 bis statutu CONI publiczny charakter działalności NFS nie zmienia zwykłego systemu prawa prywatnego, któremu podlegają ich poszczególne decyzje i związane z nimi podmiotowe sytuacje prawne.

49. Nie uważam jednak, aby ten ostatni fakt normatywny był rozstrzygający. Zdaniem Trybunału „nie ma znaczenia, że poza zadaniem mającym na celu zaspokajanie potrzeb w interesie ogólnym dany podmiot może prowadzić inną działalność. Okoliczność, że zaspokajanie potrzeb w interesie ogólnym stanowi jedynie stosunkowo mało znaczącą część działalności rzeczywiście prowadzonej przez taki podmiot, również nie ma znaczenia, ponieważ podmiot ten nadal zaspokaja szczególne potrzeby, do zaspokojenia których jest on szczególnie zobowiązany” [28].

50. Podobnie jak FIGC i CONI [29] rząd włoski [30] opowiada się za rozróżnieniem działalności prywatnej NFS o charakterze wyłącznie gospodarczym od działalności wykonywanej w interesie ogólnym.

51. Rozróżnienie to nie wydaje mi się jednak trafne dla wyjaśnienia, czy NFS w swoich stosunkach umownych zaspokajają potrzeby w interesie ogólnym. Trybunał orzekł w tym względzie, że „[przepis równoważny z art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24] nie dokonuj[e] rozróżnienia między zamówieniami publicznymi udzielanymi przez instytucję zamawiającą w celu wykonania zadania zaspokojenia potrzeb interesu ogólnego i tymi, które nie mają związku z tym zadaniem” [31].

52. Argument rządu włoskiego, FIGC i CONI został już przedstawiony Trybunałowi, który odrzucił go w wyroku z dnia 15 stycznia 1998 r., Mannesmann Anlagenbau Austria i in. [32]. Przeciwnie natomiast, Trybunał przychylił się do tzw. teorii infekcji, zgodnie z którą „nie ma znaczenia, że poza [zadaniami leżącymi w interesie ogólnym] podmiot ten może prowadzić inną działalność […]”, w związku z czym „przesłanka wymagana w [przepisie równoważnym art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) dyrektywy 2014/24] nie oznacza, że podmiot ów jest wyłącznie zobowiązany do zaspokajania wspomnianych potrzeb” [33].

53. Stanowisko to znajduje następnie potwierdzenie w wyrokach BFI Holding [34], Korhonen i in. [35] oraz Adolf Truley [36], a także zostało ostatecznie utrwalone w wyroku Ing. Aigner [37]. W wyroku tym, wobec wątpliwości sądu odsyłającego dotyczących stosowania orzecznictwa zawartego w wyroku z dnia 15 stycznia 1998 r., Mannesmann Anlagenbau Austria i in. [38], w przypadku gdy można było wyraźnie

28 Wyroki: z dnia 10 listopada 1998 r., BFI Holding (C-360/96, EU:C:1998:525, pkt 55); z dnia 5 października 2017 r., LitSpecMet (C-567/15, EU:C:2017:736, pkt 40, 41).

29 Punkty 15 i 16 jego uwag na piśmie. Na poparcie swojego twierdzenia powołuje się on na wyrok z dnia 1 lipca 2008 r., MOTOE (C-49/07, EU:C:2008:376), który nie dotyczy jednak NFS, lecz prywatnego stowarzyszenia, które organizowało w Grecji wyścigi samochodowe, a którego charakter jako *przedsiębiorstwa* w rozumieniu prawa konkurencji został zakwestionowany. Powołuje się on również na wyrok z dnia 10 maja 2001 r., Agorà i Excelsior (C-223/99, EU:C:2001:259), w którym Trybunał uznał (pkt 39), że Ente Autonomo Fiera Internazionale di Milano zaspokajał potrzeby w interesie ogólnym, lecz o charakterze przemysłowym lub handlowym, organizując targi, wystawy i inne podobne inicjatywy, w związku z czym nie można było uznać go za podmiot podlegający przepisom dotyczącym zamówień publicznych.

30 FIGC twierdzi (pkt 27 jej uwag), że nic nie uzasadnia objęcia jej systemem prawa publicznego, w przypadku gdy – tak jak w niniejszej sprawie – realizuje ona interesy o charakterze handlowym, które nie pokrywają się z interesami CONI. CONI podnosi (pkt 42 jego uwag), że nie ma podstaw, aby w ramach prywatnej działalności FIGC w zakresie zamówień obejmować ją przepisami prawa publicznego.

31 Wyrok z dnia 15 lipca 2010 r., Komisja/Niemcy (C-271/08, EU:C:2010:426, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

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

33 Wyrok z dnia 15 stycznia 1998 r., Mannesmann Anlagenbau Austria i in. (C-44/96, EU:C:1998:4, pkt 25, 26).

34 Wyrok z dnia 10 listopada 1998 r. (C-360/96, EU:C:1998:525, pkt 55, 56).

35 Wyrok z dnia 22 maja 2003 r. (C-18/01, EU:C:2003:300, pkt 57, 58).

36 Wyrok z dnia 27 lutego 2003 r. (C-373/00, EU:C:2003:110, zwany dalej „wyrokiem Adolf Truley”, pkt 56).

37 Wyrok z dnia 10 kwietnia 2008 r. (C-393/06, EU:C:2008:213).

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

rozróżnić działalność tego samego podmiotu o charakterze publicznym i prywatnym [39], Trybunał potwierdził, że „ze względów pewności prawa, przejrzystości i przewidywalności, obowiązujących przy stosowaniu procedur dotyczących wszystkich zamówień publicznych, należy zastosować się do orzecznictwa Trybunału [przytoczonego w wyżej wymienionych wyrokach]” [40].

54. W każdym wypadku Consiglio di stato (rada państwa) stwierdziła, że umowa będąca przedmiotem sporu (dotycząca transportu sprzętu dla włoskiej reprezentacji narodowej w piłce nożnej) miała charakter instrumentalny w stosunku do wykonywania zadań publicznych FIGC, w tym zadań dotyczących reprezentacji narodowych w tej dyscyplinie sportu.

55. W niniejszej sprawie nie jest również decydująca okoliczność, czy NFS prowadzą działalność handlową oraz czy dążą do osiągnięcia celu zarobkowego [41]. Linia orzecznicza, którą przedstawiłem powyżej, prowadzi do takiego rozwiązania.

56. Wreszcie okoliczność, że FIGC jest finansowo samowystarczalna, w żaden sposób nie stoi na przeszkodzie temu, by w drodze delegacji uprawnień publicznych wykonywała ona zadania leżące w interesie ogólnym. Samowystarczalność finansowa odróżnia FIGC od innych włoskich NFS, których utrzymanie zależy w dużej mierze od funduszy publicznych. Pragnę jednak powtórzyć, że okoliczność ta nie ma znaczenia dla powierzenia jej zadań leżących w interesie ogólnym [42].

57. Podsumowując: o ile analiza krajowego porządku prawnego nie doprowadzi sądu odsyłającego do odmiennego wniosku, wykładnia art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24 umożliwia mu stwierdzenie, że FIGC spełnia pierwszą [lit. a)] z trzech przesłanek określonych w tym przepisie.

C. W przedmiocie drugiego pytania prejudycjalnego

58. Trzecia [lit. c)] z przesłanek określonych w art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24 dzieli się ze swej strony na trzy warunki [43]. Dla spełnienia owej przesłanki wystarczy, by został spełniony jeden z tych warunków.

39 Wyrok z dnia 10 kwietnia 2008 r., Ing. Aigner (C-393/06, EU:C:2008:213, pkt 49): „Sąd krajowy zastanawia się, czy wszystkie zamówienia udzielane przez podmiot będący podmiotem prawa publicznego w rozumieniu dyrektywy 2004/17 lub dyrektywy 2004/18 powinny podlegać regułom wynikającym z którejś z tych dyrektyw, jeżeli za pomocą skutecznych środków można przeprowadzić jasny rozdział między działalnością prowadzoną przez ten podmiot w celu realizacji jego zadania zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym oraz działalnością, którą prowadzi on w warunkach konkurencji”.

40 Ibidem, pkt 54. W pkt 53, powołując się na opinię rzecznika generalnego D. Ruiza-Jaraba Colomera, Trybunał stwierdził, że „można żywić poważne wątpliwości, czy jest w rzeczywistości możliwe ustanowienie takiego rozdziału między poszczególnymi rodzajami działalności jednego podmiotu, który stanowi jedną osobę prawną, ma jeden system majątku i własności, a decyzje dotyczące kierowania i zarządzania nim podejmuje się w sposób jednolity, nie wspominając już o licznych innych praktycznych trudnościach w zakresie kontroli, ex ante i ex post, całkowitego rozdziału między różnymi dziedzinami działalności tego podmiotu oraz przynależności danej działalności do którejś dziedziny”.

41 Zgodnie z art. 15 ust. 2 dekretu ustawodawczego nr 242/1999 NFS „nie mają charakteru zarobkowego”. Sąd odsyłający wydaje się wykluczać w sposób dorozumiany handlowy charakter działalności FIGC, na który jednak niektóre strony się powołują (odwołując się do ich zdolności samofinansowania).

42 Gdyby FIGC była finansowana w przeważającej części przez państwo, regionalne lub lokalne organy władzy lub przez inne podmioty prawa publicznego, spełniałaby trzecią przesłankę określoną w art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24. W przedmiocie cech finansowania publicznego istotnych dla wykładni tego przepisu zob. wyrok z dnia 3 października 2000 r., University of Cambridge (C-380/98, EU:C:2000:529). W wyroku FIG i FISE (pkt 95–107) przyznano, że w pewnych okolicznościach składki płacone przez podmioty stowarzyszone we włoskiej NFS mogą zostać uznane za wkład publiczny i ewentualnie wskazywać na istnienie kontroli publicznej sprawowanej przez CONI. Na rozprawie Komisja zasugerowała, że sąd odsyłający (którego postanowienia odsyłające nie dotyczą tej kwestii) może wziąć pod uwagę wyrok FIG i FISE w celu oceny stopnia publicznego finansowania FIGC.

43 Są to następujące warunki: i) dany podmiot powinien być finansowany w przeważającej części przez państwo, regionalne lub lokalne organy władzy lub przez inne podmioty prawa publicznego; ii) bądź zarząd tym podmiotem powinien podlegać nadzorowi ze strony wspomnianych organów władzy lub podmiotów; iii) bądź ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego owego podmiotu powinna zostać wyznaczona przez państwo, regionalne lub lokalne organy władzy lub przez inne podmioty prawa publicznego;

59. Spośród wymienionych warunków w niniejszej sprawie chodzi jedynie o ustalenie, czy zarząd FIGC „podlega nadzorowi”[44] państwa lub innych podmiotów prawa publicznego. Sąd odsyłający ma wątpliwości co do tego, czy koncepcja prawa włoskiego dotycząca stosunków między FIGC a CONI pozwala stwierdzić, że CONI wywiera „dominujący wpływ” na zarządzanie FIGC.

60. Bezsporne jest, że CONI jest podmiotem prawa publicznego. Dekret ustawodawczy nr 242/1999 (art. 1) przyznaje CONI wyraźnie status podmiotu posiadającego „osobowość prawną prawa publicznego”, podlegającego nadzorowi ministerstwa dziedzictwa kulturalnego i działalności kulturalnej. W wyroku FIG i FISE CONI został określony mianem „instytucji rządowej lub samorządowej”[45].

61. Co się tyczy stosunków między CONI a NFS, Trybunał podsumował je w wyroku FIG i FISE[46], wymieniając szereg uprawnień CONI, na podstawie których można by wywnioskować o istnieniu zakresu nadzoru sprawowanego przez CONI nad NFS.

62. Wyliczenie to obejmowało następujące uprawnienia CONI:

„– […] zatwierdzenia budżetu, programów związanych z działalnością i bilansem rocznym krajowych związków sportowych,

– kontrolowania krajowych związków sportowych w zakresie aspektów publicznych,

– zatwierdzania »dla celów sportowych« statutów, regulaminów wykonawczych do statutów, regulaminów dyscyplinarnych i regulaminów antydopingowych krajowych związków sportowych i ewentualnie proponowania niezbędnych zmian tych tekstów,

– mianowania audytorów zobowiązanych do reprezentowania CONI w krajowych związkach sportowych,

– objęcia nadzorem krajowych związków sportowych w przypadku poważnych nieprawidłowości w zarządzaniu lub poważnych naruszeń prawa sportowego przez organy zarządzające,

– ustalenia kryteriów i zasad sprawowania kontroli przez krajowe związki sportowe nad zrzeszonymi spółkami sportowymi i kontroli zastępczej CONI w przypadku uchybień,

– ustalenia podstawowych zasad, z którymi muszą być zgodne statuty krajowych związków sportowych, aby uzyskać uznanie dla celów sportowych, lub przyjęcia kodeksu dyscyplinarnego, który musi być przestrzegany przez krajowe związki sportowe,

– […] przyjęcia w odniesieniu do krajowych związków sportowych wytycznych dotyczących prowadzenia działalności sportowej”.

63. Jak już wskazałem, Consiglio di stato (rada państwa) zmierza do ustalenia, czy ze względu na te stosunki między CONI a NFS jest tak, że CONI wywiera na NFS „dominujący wpływ”. Consiglio di stato (rada państwa) podkreśla, że możliwą przeszkodą dla tego wpływu jest okoliczność, iż przewodniczący i przedstawiciele NFS mają kwalifikowany udział w głównych organach CONI.

64. W pierwszej kolejności przeanalizuję nadzór CONI nad NFS, a następnie skład samego CONI.

44 Stosuję zamiennie zwroty „nadzór” i „kontrola”, których użyto w różnych wersjach językowych tego przepisu. Otóż, w angielskiej (*supervision*), hiszpańskiej (*supervisión*) i niemieckiej (*Aufsicht*) użyto pierwszego z wymienionych zwrotów, natomiast w wersji francuskiej (*contrôle*) i portugalskiej (*controlo)* użyto drugiego z nich. W wersji włoskiej użyto zwrotu *vigilanza*.

45 Wyrok FIG i FISE, pkt 77, 85, a także pkt 2 sentencji.

46 Punkt 81.

1. Nadzór CONI nad NFS

65. Trybunał charakteryzuje „kontrolę zarządu" jako kontrolę leżącą u podstaw „zależności danego podmiotu od organów władzy publicznej, równoważną z tą, która istnieje, w przypadku gdy spełnione jest jedno z pozostałych dwóch alternatywnych kryteriów […], umożliwiając w ten sposób organom władzy publicznej wywieranie wpływu na decyzje tego podmiotu w dziedzinie zamówień publicznych" [47].

66. Analiza różnych wskaźników kontroli powinna podlegać „całościowej ocenie", ponieważ „o ile jeden wskaźnik może być w pewnych przypadkach wystarczający dla stwierdzenia kontroli, o tyle w większości przypadków to zbiór wskaźników ujawni występowanie tej kontroli" [48].

67. W dziedzinie zamówień publicznych Trybunał rozważył między innymi następujące elementy wskazujące na istnienie kontroli nad podmiotami, które mogą zostać uznane za podmioty prawa publicznego:

– Możliwość nakazania ich rozwiązania, powołania likwidatora, podjęcia decyzji o zawieszeniu organów kierowniczych oraz powołania zarządcy tymczasowego w przypadku poważnych braków lub nieprawidłowości [49].

– Uprawnienia kontrolne, które pozwalają na przeprowadzanie badań, audytów lub ocen w ramach prowadzonej działalności, a także formułowanie propozycji w przedmiocie działań, jakie należy podjąć w związku ze sprawozdaniami z kontroli [50].

– Weryfikacja mająca na celu ustalenie, czy podmioty te stosują środki przyjęte przez organy władzy publicznej, od których są one zależne [51].

– Uprawnienie do przeglądu ich rocznego sprawozdania finansowego, a także bieżącego zarządzania w świetle zasad rzetelnej prezentacji, legalności, efektywności, rentowności i racjonalności lub możliwości odwiedzania ich pomieszczeń i obiektów, a także informowania właściwych organów o wynikach takich kontroli [52].

68. W wyroku FIG i FISE Trybunał, uwzględniwszy ogół uprawnień, jakimi CONI dysponuje w stosunku do NFS, stwierdził, że do sądu krajowego należy dokonanie oceny, czy CONI jest w stanie „wywierać rzeczywisty i istotny wpływ na ogólną politykę lub program" NFS, pomimo przysługującej NFS „autonomii technicznej, organizacyjnej i administracyjnej" [53].

69. Kierując się tym samym podejściem, Consiglio di stato (rada państwa) będzie musiała wyważyć poszczególne elementy występujące w niniejszej sprawie, co nie stoi na przeszkodzie temu, aby Trybunał udzielił jej pewnych wskazówek dotyczących wykładni dyrektywy 2014/24.

47 Wyrok Adolf Truley, pkt 69, 70: „[…] Należy odrzucić możliwość uznania, że przesłanka kontroli zarządu jest spełniona w przypadku zwykłej kontroli następczej, ponieważ z definicji kontrola ta nie pozwala organom władzy publicznej na wywieranie wpływu na decyzje danego podmiotu w dziedzinie zamówień publicznych".

48 Wyrok FIG i FISE, pkt 87.

49 Wyrok z dnia 1 lutego 2001 r., Komisja/Francja (C-237/99, EU:C:2001:70, pkt 54).

50 Ibidem, pkt 58.

51 Ibidem, pkt 58. Podobnie stwierdzono w wyroku z dnia 17 grudnia 1998 r., Komisja/Irlandia (C-353/96, EU:C:1998:611, pkt 38), odnoszącym się do tego, iż „uprawnienie ministra do wydawania poleceń służbie leśnej, w szczególności w celu zobowiązania jej do przestrzegania głównych kierunków polityki państwowej w zakresie działalności leśnej lub do zapewnienia określonych usług lub obiektów, jak również uprawnienia przyznane temu ministrowi oraz ministrowi finansów w dziedzinie finansów dają państwu możliwość kontrolowania działalności gospodarczej służby leśnej". Takie samo jest brzmienie pkt 33 wydanego w tym samym dniu wyroku Connemara Machine Turf (C-306/97, EU:C:1998:623).

52 Wyrok Adolf Truley, pkt 73. Inaczej jest w przypadku, gdy organ ogranicza się do sprawdzenia, czy budżet danego podmiotu jest zrównoważony (wyrok z dnia 12 września 2013 r., IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, pkt 29).

53 Wyrok FIG i FISE, pkt 82.

70. Podzielę te wskazówki na cztery grupy.

a) Uprawnienia związane z tworzeniem NFS

71. Jednym z zadań CONI jest uznawanie NFS dla celów sportowych [54]. Sąd odsyłający będzie musiał rozstrzygnąć, czy uznanie to ma charakter czysto formalny, czy też, jak się wydaje, charakter materialny, ponieważ jest związane z badaniem statutów NFS.

72. W celu zatwierdzenia statutów NFS [55] CONI musi ocenić ich zgodność z prawem, ze statutem CONI i z podstawowymi zasadami, które on sam ustanowił [56]. CONI może odmówić takiego zatwierdzenia, w którym to przypadku odsyła on przedłożony statut danej NFS, wskazując jej kryteria, jakie musi spełnić, aby wprowadzono odpowiednie zmiany [57]. Wskazówki te mają charakter obligatoryjny [58].

73. Zdaniem sądu odsyłającego „uznanie [NFS] dla celów sportowych może być zrównane z przewidzianym w ramach wymogu celowościowego utworzeniem podmiotu prawa publicznego” [59], co jest spójne z twierdzeniem sądu odsyłającego, zgodnie z którym zadania publiczne powierzone NFS stanowią „powód ich utworzenia” [60].

74. Jeżeli zadania publiczne powierzone NFS uzasadniają podjęcie interwencji przez CONI w sposób decydujący, aby NFS zostały uznane za takowe, interwencja ta odzwierciedla już wpływ tego podmiotu prawa publicznego na pierwszym etapie istnienia NFS.

b) Uprawnienia związane z działalnością NFS

75. NFS prowadzą działalność sportową zgodnie z decyzjami i wytycznymi CONI [61]. Chociaż przyznano im autonomię techniczną, organizacyjną oraz w zakresie zarządzania, to jednak korzystają z niej pod *nadzorem* CONI [62]. W ramach prowadzonej działalności o charakterze publicznym NFS muszą przestrzegać wytycznych i kontroli CONI [63].

76. Niektóre strony postępowania twierdzą, że te uregulowania nie ustanawiają mechanizmów kontroli, lecz mechanizmy wzajemnej współpracy. Dodają one, że ze względu na swój ogólny i abstrakcyjny charakter wytyczne działają jako „prawo miękkie” i nie służą do określania polityki zarządzania lub strategii NFS [64].

77. Również w tym przypadku do sądu odsyłającego należy ocena zakresu uprawnień CONI w stosunku do NFS. W tym względzie konieczne będzie w szczególności ustalenie, czy CONI wydaje polecenia wiążące wobec NFS, które mogą być egzekwowane.

54 Artykuł 5 ust. 2 lit. c) i art. 15 ust. 5 dekretu ustawodawczego nr 242/1999.

55 Rada krajowa CONI określa zasady, z jakimi muszą być zgodne statuty NFS w celu ich uznania [art. 5 ust. 2 lit. b) dekretu ustawodawczego nr 242/1999].

56 Artykuł 22 ust. 5 akapit drugi statutu CONI.

57 Artykuł 22 ust. 5 akapit trzeci statutu CONI.

58 Jeżeli NFS nie zmieni swojego statutu we wskazany sposób, CONI może wyznaczyć komisarza ad hoc, a w najpoważniejszych przypadkach, po udzieleniu NFS upomnienia, może cofnąć uznanie (art. 22 ust. 5 akapit piąty statutu CONI).

59 Punkt 5.3.3 postanowień odsyłających.

60 Punkt 44 niniejszej opinii.

61 Artykuł 15 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 242/1999 i art. 20 ust. 4 akapit pierwszy tiret pierwsze statutu CONI.

62 Artykuł 20 ust. 4 akapit ostatni statutu CONI.

63 Artykuł 23 ust. 1 *bis* akapit pierwszy statutu CONI. Jak rząd włoski wskazał na rozprawie, przepis ten powinien być interpretowany w świetle art. 15 dekretu ustawodawczego nr 242/1999. Do sądu odsyłającego należy dokonanie wykładni dekretu ustawodawczego nr 242/1999 i statutu CONI w sposób łączny lub odrębny, aby wyjaśnić granice „decyzji”, „wytycznych” i „kontroli” CONI, do których NFS muszą się stosować.

64 Uwagi FIGC i CONI (odpowiednio pkt 37 i 29).

78. W postanowieniu odsyłającym Consiglio di stato (rada państwa) przychyla się do uznania wzmocnionej kontroli CONI nad *ogółem* działalności NFS, a nie tylko nad działalnością o charakterze publicznym. Consiglio di stato wskazuje, że wydaje się, iż NFS „nie mogą swobodnie podejmować decyzji dotyczących celu realizowanego przez podmiot zbiorowy", ponieważ mają one „w rzeczywistości charakter instytucjonalny i determinowany przez ustawę lub akty organu władzy […] nie tylko pod względem ich istotnych aspektów strukturalnych, lecz również w odniesieniu do głównych obszarów działalności oraz zasad, na jakich działalność ta musi być prowadzona, co prowadzi do usunięcia lub ograniczenia przestrzeni i swobody organizacyjnej właściwej dla autonomii prywatnej" [65].

79. Jeśli tak rzeczywiście jest, wydaje się, że interwencja organów publicznych (w szczególności CONI) w stosunku do NFS nie kończy się wraz z przyjęciem przepisów ustawowych lub wykonawczych, do przestrzegania których NFS są zobowiązane [66], ponieważ CONI może wyznaczać główne kierunki działalności NFS w drodze wytycznych lub innego rodzaju aktów. W tym względzie Komisja podkreśla, że CONI może na przykład wpływać na decyzje FIGC dotyczące wyboru oferentów przy udzielaniu zamówień publicznych [67].

80. Spośród uprawnień powierzonych CONI należy podkreślić możliwość objęcia NFS nadzorem CONI, w przypadku: a) dopuszczenia się przez NFS poważnych nieprawidłowości w zakresie zarządzania lub poważnych naruszeń prawa sportowego; b) stwierdzenia niemożności funkcjonowania organów kierowniczych; oraz c) gdy nie jest zagwarantowane prawidłowe rozpoczęcie zawodów sportowych lub ich przebieg. W takich przypadkach możliwe jest ustanowienie zarządu komisarycznego [68].

81. Uprawnienia te są spójne z ogólnym zadaniem CONI polegającym na zapewnieniu prawidłowego funkcjonowania NFS, a nawet możliwości cofnięcia uznania NFS [69].

82. Zgodnie z przywołanym powyżej orzecznictwem Trybunału o kontroli organów władzy publicznej świadczy okoliczność, że mogą one nakazać rozwiązanie podmiotu, powołać likwidatora lub podjąć decyzję o zawieszeniu organów kierowniczych w przypadku poważnych nieprawidłowości [70].

83. Jak wskazuje Komisja [71], jedynie stała i systematyczna kontrola działalności NFS pozwala na odróżnienie poważnej nieprawidłowości od innej nieprawidłowości mniejszej wagi: CONI może swobodnie decydować, czy w przypadku poważnej nieprawidłowości ma interweniować i objąć NFS nadzorem.

84. Ten sam związek stałego nadzoru jest zgodny z również powierzonym CONI zadaniem polegającym na zastąpieniu NFS, w przypadku gdy kontrola, jaką NFS sprawują nad związkami sportowymi, okazuje się nieodpowiednia dla zagwarantowania prawidłowego przebiegu zawodów [72].

65 Punkt 5.3.6 postanowienia odsyłającego.

66 Zgodnie z wyrokiem FIG i FISE (pkt 48) interwencja regulacyjna „na tyle ingerująca, by de facto ustalała ogólną politykę lub program jednostki, […] może stanowić wskazówkę świadczącą o kontroli".

67 Punkt 76 jej uwag na piśmie.

68 Artykuł 5 ust. 2 lit. e *ter* dekretu ustawodawczego nr 242/1999 i art. 23 ust. 3 akapit drugi statutu CONI.

69 Artykuł 23 ust. 3 akapit pierwszy i art. 21 ust. 3 statutu CONI.

70 Wyrok z dnia 1 lutego 2001 r., Komisja/Francja (C-237/99, EU:C:2001:70, pkt 54, 55).

71 Punkt 72 jej uwag na piśmie.

72 Artykuł 5 ust. 2 lit. e *bis* dekretu ustawodawczego nr 242/1999.

85. Tego rodzaju środek w postaci zastąpienia dotyczy istoty działalności federacji, ponieważ na FIGC spoczywa właśnie obowiązek organizowania zawodów piłkarskich. Jak podkreśla Komisja [73], aby ustalić, czy kontrola nie jest nieodpowiednia, CONI powinien zajmować pozycję pozwalającą mu na stałe weryfikowanie, czy NFS spełniają wymogi nałożone na związki sportowe w zakresie prawidłowego przebiegu zawodów. Wymogi te muszą być zgodne z kryteriami i warunkami kontroli określonymi przez CONI.

86. W oparciu o powyższe elementy oceny sąd odsyłający będzie mógł wyciągnąć własne wnioski co do zakresu nadzoru, jaki CONI sprawuje nad NFS.

87. W tym kontekście sąd odsyłający będzie musiał ocenić, czy ogólny nadzór sprawowany przez CONI nad działalnością NFS rozciąga się na sposób, w jaki CONI opracowuje swoją politykę w zakresie zamówień publicznych, lub co najmniej na środki ostrożności, jakie CONI musi ustanowić, aby autonomia organizacyjna NFS była zgodna w tej dziedzinie z zasadami dotyczącymi ogłaszania, przejrzystości, niedyskryminacji i poszanowania konkurencji, takimi jak zasady określone w dyrektywie 2014/24. W tym względzie CONI mógłby wywierać wpływ na politykę NFS dotyczącą zamówień.

88. Ponadto nie można wykluczyć, że nieprawidłowości będące przedmiotem nadzoru CONI mogłyby wystąpić w systemie zamówień NFS, który nie podlega zasadom ogłaszania i przejrzystości, co zwiększyłoby ryzyko korupcji [74]. Zapobieganie tym nieprawidłowościom, a nie tylko reagowanie na nie, wydaje się należeć do zakresu uprawnień nadzorczych CONI.

c) Uprawnienia związane z budżetami i rachunkowością NFS

89. CONI jest również uprawniony do zatwierdzania budżetu NFS [75]. W przeciwieństwie do zatwierdzenia statutów NFS, w przypadku których stanowisko CONI jest zgodnie z przeanalizowanymi już zasadami wiążące, odmowa zatwierdzenia przedstawionych budżetów przez CONI nie wywołuje tych samych skutków [76].

90. Ponownie Consiglio di stato (rada państwa) będzie musiała ocenić, czy nawet w przypadku, gdy CONI odmawia zatwierdzenia budżetu NFS bez możliwości jego zastąpienia [77], sprawuje on pewną kontrolę nad NFS, jak twierdzi Komisja [78]. Ponieważ zatwierdzanie budżetów opiera się na kryteriach i warunkach określonych przez CONI [79], może on odgrywać istotną rolę w ich opracowywaniu.

91. Przy dokonywaniu oceny instrumentów, jakimi CONI dysponuje w celu kontrolowania działalności gospodarczej NFS, nie można wreszcie zapominać, że CONI może powoływać audytorów działających w ramach NFS [80].

92. Trybunał orzekł, że „audytorzy nie są uważani za »kadry wyższego szczebla«, a tym samym nie są w stanie określać »ogólnej polityki i programu« danego podmiotu” [81]. Mogą oni jednak być postrzegani jako dodatkowy instrument stałego nadzoru nad działalnością finansową NFS.

73 Punkt 68 jej uwag na piśmie.

74 Zobacz raport I grupy zadaniowej Międzynarodowego Partnerstwa przeciwko Korupcji w Sporcie (International Partnership against Corruption in Sport, IPACS), *Reducing the risk of corruption in procurement relating to sporting events and infrastructure*, na stronie internetowej http://www.oecd.org/corruption/multi-stakeholder-sports-integrity-taskforces-established.htm.

75 Artykuł 15 ust. 3 dekretu ustawodawczego nr 242/1999 oraz art. 21 ust. 4 i art. 23 ust. 2 statutu CONI.

76 Niektóre strony sporu umniejszają znaczenie działania CONI w dziedzinie rachunkowości NFS, określając je raczej jako mające charakter poświadczenia, ponieważ to walne zgromadzenie podejmuje ostateczną decyzję.

77 Odmowa zatwierdzenia budżetu przez CONI oznacza, że kompetencje w tym zakresie są przekazywane na zgromadzenie, w skład którego wchodzą przedstawiciele związków sportowych (art. 20 ust. 1 statutu FIGC).

78 Punkt 70 jej uwag na piśmie.

79 Artykuł 23 ust. 2 akapit pierwszy statutu CONI.

80 Artykuł 7 ust. 5 lit. h1 statutu CONI.

81 Wyrok FIG i FISE, pkt 80.

93. Zgodnie ze statutem FIGC interwencja audytorów powołanych przez CONI ma większe znaczenie niż mogłoby się to pozornie wydawać. Audytorzy ci posiadają większość głosów (dwa na trzy) w komisji rewizyjnej FIGC [82] i mają prawo uczestniczyć we wszystkich posiedzeniach organów federacji.

94. W zależności od zakresu ich uprawnień stała obecność audytorów CONI w organach decyzyjnych FIGC [83] mogłaby spełniać warunki, o których mowa w wyroku Adolf Truley w odniesieniu do nadzoru finansowego sprawowanego nad podmiotami przez organy administracji publicznej [84].

d) Uprawnienia związane z cofnięciem uznania NFS

95. W przypadku gdy dana NFS nie wykonuje zobowiązań, od których uzależnione było jej uznanie, CONI może cofnąć uznanie [85]. Stanowi to, wraz z objęciem zarządem komisarycznym lub objęciem nadzorem, najbardziej restrykcyjny środek przewidziany w prawie włoskim, mający na celu zapewnienie CONI skutecznych uprawnień nadzorczych.

96. Okoliczność, że decyzja o cofnięciu uznania jest przyjmowana jedynie w szczególnie poważnych sytuacjach, nie wpływa w żaden sposób na jej charakter jako mechanizmu nadzoru CONI nad NFS. Byłoby to uprawnienie porównywalne z uprawnieniami, które Trybunał zbadał w wyroku Komisja/Francja [86], na mocy których organ publiczny był upoważniony do nakazania rozwiązania podmiotu poprzez powołanie likwidatora i zarządcy tymczasowego.

97. Zdaniem Trybunału „[nawet jeśli] wykonywanie uprawnień przyznanych na mocy wspomnianych przepisów właściwemu [organowi] rzeczywiście było wyjątkowe, wymaga ono jednak *stałej kontroli*, która umożliwia sama w sobie wykrycie poważnych uchybień lub braków organów kierowniczych” [87].

98. Wreszcie, w przypadku FIGC, nawet jeżeli jej rozwiązanie jest dobrowolne, nie prowadzi do podziału jej majątku, który jest wnoszony do CONI [88]. Moim zdaniem okoliczność ta potwierdza, że publiczny aspekt działalności FIGC, podlegający nadzorowi CONI, określa całość jej statusu prawnego [89].

2. Czy CONI sprawuje kontrolę nad NFS, czy też NFS sprawują kontrolę nad CONI?

99. Na szczególną uwagę zasługuje okoliczność, że podmioty broniące pełnej autonomii NFS w stosunku do CONI podnoszą, iż w rzeczywistości to NFS *kontrolują* sam CONI, a to z uwagi na ich udział w najwyższych organach CONI [90].

82 Artykuł 31 ust. 1 statutu FIGC.

83 Artykuł 31 ust. 4 statutu FIGC: komisja rewizyjna sprawuje kontrolę rachunkową nad FIGC i jej organami. Członkowie komisji powinni być zapraszani na wszystkie posiedzenia organów federacji.

84 Zobacz pkt 68 i przypis 5 do niniejszej opinii.

85 Artykuł 21 ust. 3 statutu CONI.

86 Wyrok z dnia 1 lutego 2001 r. (C-237/99, EU:C:2001:70).

87 Ibidem, pkt 54–56. Podkreślenie moje.

88 Artykuł 38 ust. 1 statutu FIGC.

89 W przeciwnym razie rozwiązanie podlegałoby zwykłym zasadom dotyczącym spółek, a dodatnie saldo bilansu z likwidacji byłoby dzielone między wspólników. Nie ma to natomiast miejsca, a pozostały majątek jest powiązany z realizowanym celem publicznym poprzez przyznanie go publicznemu organowi nadzoru.

90 Uwagi FIGC (pkt 43–45), CONI (pkt 32–34) i rządu włoskiego (pkt 26), w których podkreśla się „większościowy udział [przedstawicieli NFS] w głównych organach decyzyjnych CONI”.

100. Trybunał rozpatrywał już ten sam argument w wyroku FIG i FISE, podkreślając, iż „okoliczność ta ma znaczenie tylko w sytuacji, gdy można wykazać, że każdy ze związków rozpatrywany odrębnie jest w stanie wywierać znaczący wpływ na kontrolę publiczną sprawowaną przez CONI względem niego w celu zneutralizowania tej kontroli” [91].

101. Consiglio di stato (rada państwa) również odrzuca takie podejście, chociaż czyni to z innego punktu widzenia. Zdaniem Consiglio di stato, które podzielam:

– Po pierwsze, osoby wchodzące w skład podstawowych organów CONI (nawet jeśli są one w większości osobami pochodzącymi z NFS) „są zobowiązane do przestrzegania obowiązków urzędowych związanych z zajmowanych przez nich stanowiskiem, niezależnie od ich pochodzenia”.

– Po drugie, „CONI podlega z kolei […] nadzorowi organu na szczeblu ministerialnym […], który może wydać decyzję o rozwiązaniu zarządu krajowego i odwołaniu prezesa CONI […]” w przypadkach, o których mowa w art. 13 dekretu ustawodawczego nr 242/1999 [92].

102. Punktem odniesienia w celu określenia, kto kontroluje kogo, może być jedynie prawna konstrukcja stosunków między CONI a NFS. Jeżeli pomimo faktu, że prawo przyznaje CONI uprawnienia nadzorcze nad NFS, stosunki te zostałyby de facto odwrócone, ponieważ członkowie CONI pochodzący z NFS nie „[byliby] niezależni od swojego pochodzenia”, chociaż wykonują zadania publiczne, mielibyśmy do czynienia z nieprawidłowością [93], którą należałoby skorygować.

103. W związku z tym dla dokonania oceny, czy FIGC jest podmiotem prawa publicznego w rozumieniu dyrektywy 2014/24, sąd odsyłający powinien wziąć pod uwagę koncepcję prawną stosunków między CONI a NFS, niezależnie od nieprawidłowości, które w praktyce mogą wystąpić.

V. Wnioski

104. W świetle powyższych uwag proponuję, aby Trybunał Sprawiedliwości odpowiedział Consiglio di stato (radzie państwa, Włochy) w następujący sposób:

1) Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE narodową federację sportową można uznać za podmiot prawa publicznego, jeżeli poza tym, że posiada ona własną osobowością prawną, została utworzona w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, a zarządzanie tą federacją podlega nadzorowi innego podmiotu prawa publicznego, takiego jak narodowy komitet olimpijski, któremu status ten przyznano na mocy prawa państwa członkowskiego.

2) Sąd krajowy może wywnioskować, że narodowe federacje sportowe zaspokajają potrzeby w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, w przypadku gdy zadania publiczne powierzone im przez porządek prawny na zasadach monopolu i stanowiące rację bytu tych podmiotów, niemające charakteru zarobkowego, są istotą ich działalności, w związku z czym inne rodzaje ich działalności mają charakter jedynie instrumentalny wobec tej działalności. Nie ma w tym względzie znaczenia, czy narodowa federacja sportowa jest finansowo samowystarczalna, czy też jest uzależniona od wkładów publicznych.

91 Wyrok FIG i FISE, pkt 89.

92 Punkt 5.6 tiret czwarte postanowień odsyłających.

93 W literaturze prawniczej i ekonomicznej dotyczącej działania agencji i podmiotów publicznych przeanalizowano dokładnie (począwszy od pracy G. Stiglera, The Theory of Economic Regulation, *Bell Journal of Economics*, 1971, vol. 2, I, s. 3–21) zjawisko znane jako „przechwycenie regulacji” przez zainteresowane podmioty.

3) W celu ustalenia czy organ administracji publicznej, taki jak będący przedmiotem postępowania głównego narodowy komitet olimpijski, sprawuje nadzór nad narodowymi federacjami sportowymi, sąd odsyłający będzie musiał dokonać oceny ogółu uprawnień, jakimi komitet ten dysponuje w zakresie zarządzania wspomnianymi federacjami. Za wskazówki, których istnienie świadczyłoby co do zasady o jego uprawnieniach kontrolnych, można uznać okoliczności, że narodowy komitet olimpijski:

   – dokonuje uznania dla celów sportowych narodowych federacji sportowych, po zatwierdzeniu ich statutu, a w stosownych przypadkach może cofnąć to uznanie;

   – jest uprawniony do wydawania wytycznych i przyjmowania decyzji dotyczących działalności o charakterze publicznym narodowych federacji sportowych;

   – może nałożyć na narodowe federacje sportowe obowiązek przestrzegania ogólnych przepisów, wytycznych i decyzji narodowego komitetu olimpijskiego, przyjmując decyzję o objęciu tych federacji zarządem komisarycznym w przypadku wystąpienia poważnych nieprawidłowości w zakresie zarządzania lub poważnych naruszeń przepisów prawa sportowego;

   – sprawuje stały nadzór nad funkcjonowaniem narodowych federacji sportowych;

   – zatwierdza budżet, program związany z działalnością i roczne sprawozdanie finansowe narodowych federacji sportowych, a także może powołać audytorów (w stosownych przypadkach posiadających większość głosów w komisji rewizyjnej) reprezentujących go w organach tych federacji.

4) Kwalifikowany, a nawet większościowy udział przedstawicieli narodowych federacji sportowych w organach narodowego komitetu olimpijskiego nie stoi na przeszkodzie uznaniu tych federacji za podmioty prawa publicznego podlegające nadzorowi wspomnianego komitetu.