Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

11. září 2019 *

„Řízení o předběžné otázce – Nařízení (EU) č. 549/2013 – Evropský systém národních a regionálních účtů v Evropské unii – Příloha A bod 20.15 – Kontrola vykonávaná národním olympijským výborem vůči národním sportovním federacím ve formě neziskových institucí – Příloha A bod 20.15 druhá věta – Pojem ‚veřejná intervence v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti' – Rozsah – Příloha A bod 20.15 první věta – Pojem ‚schopnost určovat obecnou politiku nebo program' neziskové instituce – Rozsah – Příloha A bod 2.39 písm. d), bod 20.15 písm. d) a bod 20.309 písm. i) poslední věta – Zohlednění příspěvků placených členy neziskové instituce"

Ve spojených věcech C-612/17 a C-613/17,

jejichž předmětem jsou dvě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podané rozhodnutími Corte dei conti (Účetní dvůr, Itálie) ze dne 13. září 2017, došlými Soudnímu dvoru dne 24. října 2017, v řízeních

Federazione Italiana Golf (FIG)

proti

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT),

Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-612/17),

a

Federazione Italiana Sport Equestri (FISE)

proti

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (C-613/17),

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení A. Arabadžev, předseda senátu, K. Lenaerts, předseda Soudního dvora, vykonávající funkci soudce druhého senátu, a C. Vajda (zpravodaj), soudci,

generální advokát: G. Hogan,

vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 6. února 2019,

* Jednací jazyk: italština.

s ohledem na vyjádření předložená:

– za Federazione Italiana Golf (FIG) P. Montonem a M. Montonem, avvocati,

– za Federazione Italiana Sport Equestri (FISE) G. Tobiou, avvocato,

– za italskou vládu G. Palmieri, jako zmocněnkyní, ve spolupráci s G. De Bellisem a D. Del Gaizem, avvocati dello Stato,

– za Evropskou komisi F. Moro a F. Simonetti, jako zmocněnkyněmi,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 28. února 2019,

vydává tento

Rozsudek

1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají výkladu nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii (Úř. věst. 2013, L 174, s. 1).

2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci dvou sporů, a to jednak ve věci C-612/17 mezi Federazione Italiana Golf (Italská golfová federace, dále jen „FIG“) na jedné straně a Istituto Nazionale di Statistica (Italský statistický úřad, Itálie, dále jen „ISTAT“) a Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerstvo hospodářství a financí, Itálie) na straně druhé a jednak ve věci C-613/17 mezi Federazione Italiana Sport Equestri (Italská federace jezdeckého sportu, dále jen „FISE“) a ISTAT ohledně zařazení FIG a FISE na seznam orgánů veřejné správy zahrnutých do konsolidované výsledovky vládních institucí na rok 2017 (dále jen „seznam ISTAT 2016“).

Právní rámec

Unijní právo

3 Bod 1 odůvodnění nařízení č. 549/2013 zní následovně:

„Tvorba politik v Unii a sledování národních hospodářství členských států a hospodářské a měnové unie vyžaduje srovnatelné, aktuální a věrohodné informace o hospodářské struktuře a vývoji hospodářské situace každého členského státu nebo regionu.“

4 Bod 3 odůvodnění tohoto nařízení zní:

„Občané Unie potřebují hospodářské účty jako základní nástroj pro rozbor hospodářské situace členského státu nebo regionu. V zájmu srovnatelnosti by takové účty měly být sestavovány na základě jednotného souboru zásad, které není možné vykládat různě. Poskytované informace by měly být co nejpřesnější, nejúplnější a nejaktuálnější, aby byla zajištěna maximální transparentnost ve všech sektorech.“

5 Příloha A kapitola 1 uvedeného nařízení, která stanoví obecné rysy a základní principy evropského systému účtů (dále jen „ESA 2010“), obsahuje body 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36, 1.37 a 1.57, které zní následovně:

„1.01 [ESA 2010] je mezinárodně porovnatelný účetní rámec pro systematický a podrobný popis celkového hospodářství (tj. regionu, země nebo skupiny zemí), jeho jednotlivých složek a jeho vztahů s ostatními hospodářskými celky.

[…]

1.19 Pro [Unii] a její členské státy hrají údaje z ESA významnou úlohu při formulování a sledování jejich sociálních a hospodářských politik.

Možnosti využití rámce ESA dokládají tyto příklady:

[…]
b) definování kritérií pro postup při nadměrném schodku: míry vládního deficitu a dluhu;

[…]

1.34 Sektorové účty se vytvářejí zařazením jednotek do sektorů, což umožňuje popisovat transakce a vyrovnávací položky účtů v členění podle sektorů. Popis podle sektorů odhaluje mnoho klíčových ukazatelů pro účely hospodářské a fiskální politiky. Hlavními sektory jsou domácnosti, vládní instituce, korporace (finanční podniky a nefinanční instituce), neziskové instituce sloužící domácnostem (NISD) a nerezidenti.

Důležité je rozlišení mezi tržní a netržní činností. Subjekt kontrolovaný vládními institucemi, u něhož se ukáže, že se jedná o tržní korporaci, se zatřídí do sektoru korporací, mimo sektor vládních institucí. Úrovně schodku a zadlužení korporace tudíž nebudou součástí vládního deficitu a dluhu.

1.35 Je důležité stanovit jasná a jednoznačná kritéria pro zatříďování subjektů do jednotlivých sektorů.

Veřejný sektor je tvořen všemi institucionálními jednotkami, které jsou rezidenty v daném hospodářství a které jsou kontrolovány vládními institucemi. Soukromý sektor je tvořen všemi ostatními rezidentskými jednotkami.

Tabulka 1.1 uvádí kritéria používaná k rozlišení mezi veřejným a soukromým sektorem a dále v rámci veřejného sektoru mezi sektorem vládních institucí a sektorem veřejných korporací a v rámci soukromého sektoru mezi sektorem neziskových institucí sloužících domácnostem a sektorem soukromých korporací.

Tabulka 1.1

Kritérium	Pod kontrolou vládních institucí (veřejný sektor)	Pod soukromou kontrolou (soukromý sektor)
Netržní produkce	Vládní instituce	NISD
Tržní produkce	Veřejné korporace	Soukromé korporace

1.36 Kontrola je definována jako schopnost určovat obecnou politiku nebo program institucionální jednotky. Podrobnosti k definici kontroly je uvedena v odstavcích 2.35 až 2.39.

1.37 Rozlišení mezi tržními a netržními subjekty, a tudíž u subjektů veřejného sektoru jejich klasifikace do sektoru vládních institucí nebo do sektoru korporací, se provádí podle následujícího pravidla:

Činnost se považuje za tržní, pokud se s příslušnými výrobky a službami obchoduje za těchto podmínek:
1) prodávající postupují tak, aby v dlouhodobém horizontu maximalizovali svůj zisk, čehož dosahují tím, že své výrobky a služby prodávají volně na trhu komukoli, kdo je připraven zaplatit požadovanou cenu;
2) kupující postupují tak, aby maximalizovali užitnou hodnotu, kterou získávají, vzhledem ke svým omezeným zdrojům, a to tím, že nakupují produkty podle toho, které z nich nejlépe splňují jejich potřeby při nabízené ceně;
3) efektivní trhy existují tam, kde prodávající a kupující mají přístup na trh a k informacím o něm. Efektivní trh může fungovat, i když tyto podmínky nejsou dokonale splněny.

[…]

1.57 Institucionální jednotky jsou ekonomické celky, které jsou schopné vlastnit výrobky a aktiva, vstupovat do závazků a samostatně se na svůj účet zapojovat do hospodářských činností a transakcí s ostatními jednotkami. Pro účely systému ESA 2010 jsou institucionální jednotky seskupeny do pěti vzájemně se vylučujících tuzemských institucionálních sektorů, jimiž jsou:
a) nefinanční podniky;
b) finanční instituce;
c) vládní instituce;
d) domácnosti;
e) [NISD].

Těchto pět sektorů dohromady představuje celé tuzemské hospodářství. Každý sektor je také rozdělen do subsektorů. Systém ESA 2010 umožňuje sestavit úplnou soustavu tokových účtů a rozvah za každý sektor a subsektor i za celkové hospodářství. Nerezidentské jednotky mohou s těmito pěti tuzemský[mi] sektory vstupovat do kontaktu a jejich vzájemné vztahy se uvádějí jako interakce mezi pěti tuzemský[mi] sektory a šestým institucionálním sektorem, kterým je sektor nerezidentů.

[…]“

6 Kapitola 2 této přílohy, nadepsaná „Jednotky a seskupení jednotek“, obsahuje bod 2.12, diagram 2.1 a body 2.34, 2.39 a 2.130, které zní následovně:

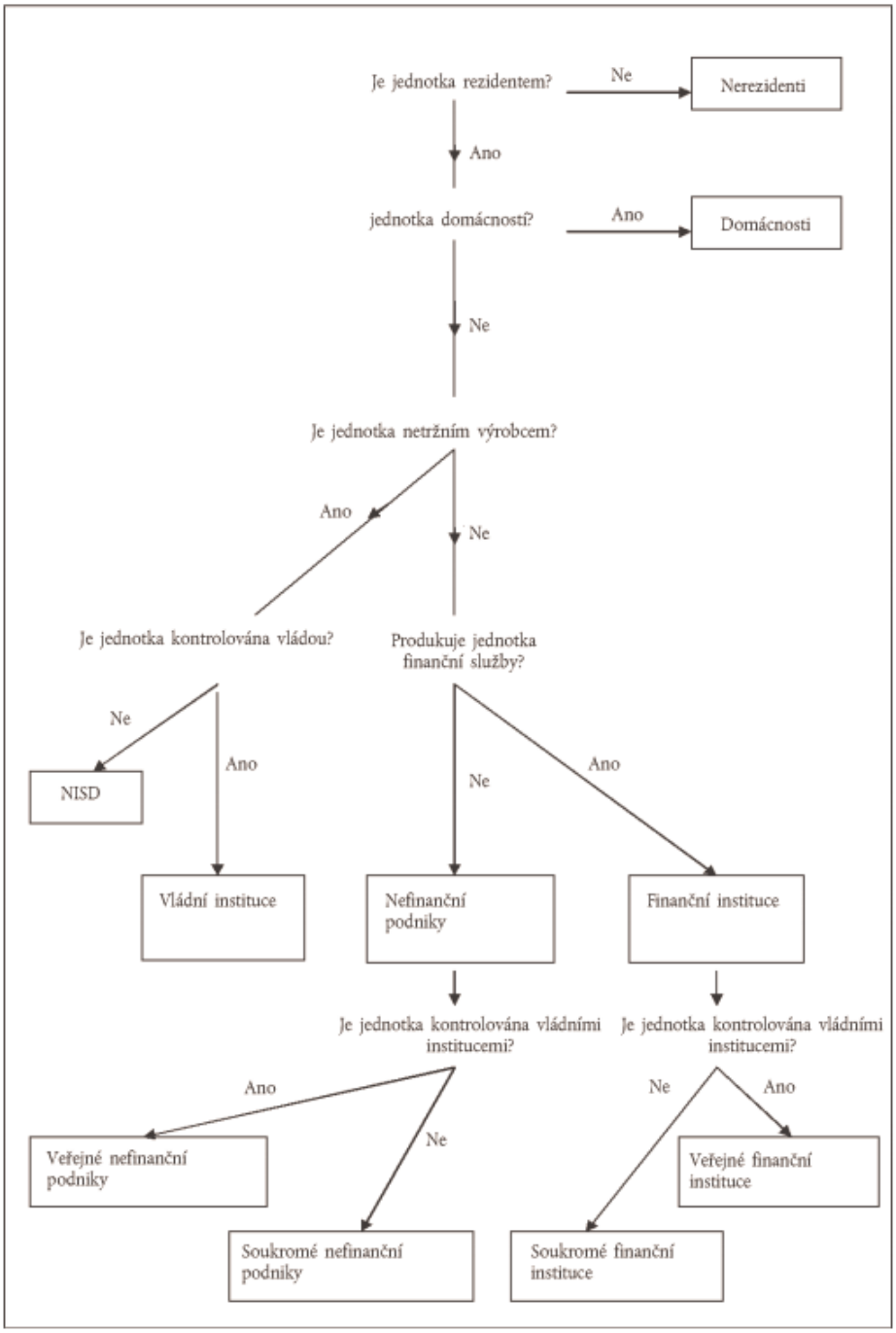
„2.12 *Definice*: Institucionální jednotka je hospodářský subjekt charakterizovaný samostatností v rozhodování při výkonu své hlavní funkce. Rezidentská jednotka se považuje za institucionální jednotku na ekonomickém území, na kterém se soustředí její převažující ekonomický zájem, jestliže má samostatnost v rozhodování a buď vede úplný soubor účtů, nebo je schopna jej sestavit.

Aby měl subjekt samostatnost v rozhodování v souvislosti se svou hlavní funkcí, musí být:
a) oprávněn vlastnit výrobky a aktiva na svůj vlastní účet; bude schopen vyměňovat vlastnictví výrobků nebo aktiv v transakcích s jinými institucionálními jednotkami;
b) schopen přijímat hospodářská rozhodnutí a účastnit se hospodářských činností, za které nese morální i právní odpovědnost;

c) schopen vlastním jménem vstupovat do závazků, brát na sebe jiné závazky nebo další povinnosti a uzavírat smlouvy;
d) schopen sestavit úplný soubor účtů tvořený účetními záznamy, které pokrývají všechny jeho transakce prováděné v průběhu účetního období, jakož i rozvahu aktiv a závazků.

[…]

Diagram 2.1 – Zařazení jednotek do sektorů



[…]

2.34 Diagram 2.1 znázorňuje, jak se jednotky zatřiďují do hlavních sektorů. Za účelem určení sektoru jednotky, která je rezidentem a není domácností, je podle diagramu třeba určit, zda je kontrolována vládními institucemi či nikoli a zda se jedná o tržního nebo netržního výrobce.

[…]

2.39 U neziskových institucí uznaných za nezávislé právnické osoby je nutno zvažovat těchto pět ukazatelů kontroly:

a) jmenování úředníků;
b) ustanovení zmocňujících právních nástrojů;
c) smluvní ujednání;
d) míru financování;
e) míru, v jaké vládní instituce podstupují riziko.

Stejně jako u korporací může v některých případech k prokázání kontroly stačit jediný ukazatel, ale v jiných případech může o kontrole společně svědčit více jednotlivých ukazatelů.

[…]

2.130 […] Netržní NISD pod kontrolou vládních institucí se zatřiďují do sektoru vládních institucí (S.13).

[…]“

7 Příloha A kapitola 3 bod 3.31 nařízení č. 549/2013 stanoví:

„[…]

Soukromá nezisková instituce, která je netržním výrobcem, se zahrne do sektoru NISD, není-li pod kontrolou vládních institucí. Je-li soukromá nezisková instituce pod kontrolou vládních institucí, zahrnuje se do sektoru vládních institucí.

[…]“

8 Kapitola 4 této přílohy, nadepsaná „Rozdělovací transakce“, obsahuje body 4.125 a 4.126, které stanoví:

„Běžné transfery pro NISD (D.751)

4.125 *Definice*: Běžné transfery pro NISD zahrnují všechny dobrovolné příspěvky (jiné než dědictví), členské příspěvky a finanční pomoc, které NISD přijímají od domácností (včetně nerezidentských domácností) a v menší míře od jiných jednotek.

4.126 Běžné transfery pro NISD zahrnují:

a) pravidelné členské příspěvky placené domácnostmi odborům a politickým, sportovním, kulturním, náboženským a podobným organizacím zařazeným do sektoru NISD;

[…]“

9 Kapitola 20 téže přílohy, která se týká účtů vládních institucí, obsahuje body 20.05, 20.13, 20.15, 20.17, 20.18, 20.29, 20.306, 20.309 a 20.310 Podle těchto bodů platí:

„20.05 Sektor vládních institucí (S.13) je tvořen všemi jednotkami vládních institucí a všemi netržními neziskovými institucemi, které jsou kontrolovány jednotkami vládních institucí. […]

[…]

20.13 Neziskové instituce, které jsou netržními výrobci a jsou kontrolovány jednotkami vládních institucí, jsou jednotky zahrnované do sektoru vládních institucí.

[…]

20.15 Kontrola neziskové instituce je vymezena jako schopnost určovat obecnou politiku nebo program neziskové instituce. Veřejná intervence v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti není relevantní při rozhodování o tom, zda vládní instituce kontrolují individuální jednotku. Při posuzování, zda je nezisková instituce kontrolována vládními institucemi, by se mělo zvažovat těchto pět znaků kontroly:

a) jmenování úředníků;
b) další ustanovení zmocňujícího nástroje, jako jsou povinnosti ve statutu neziskové instituce;
c) smluvní ujednání;
d) míra financování;
e) vystavení rizikům.

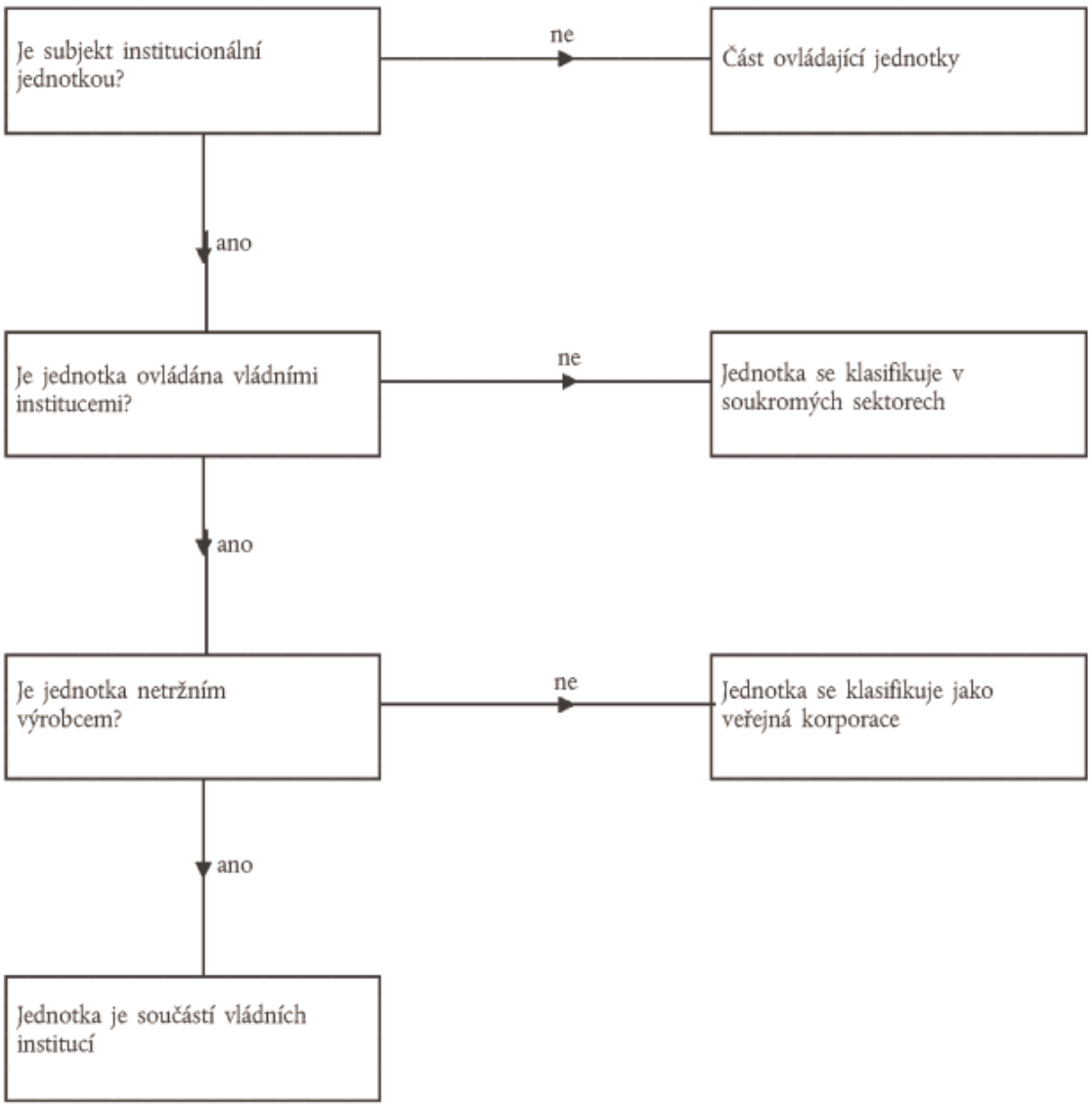
K prokázání kontroly může stačit jediný znak. Pokud však nezisková instituce, která je financována hlavně vládními institucemi, zůstane i nadále schopna určovat do značné míry svou politiku nebo program v souladu se zásadami uvedenými u dalších ukazatelů, neměla by být považována za kontrolovanou vládními institucemi. Většinou o kontrole svědčí více znaků společně. Rozhodnutí na základě těchto znaků bude svou povahou úsudkové.

[…]

Jiné jednotky sektoru vládních institucí

20.17 Rozhodnout o klasifikaci výrobců výrobků a služeb, kteří působí pod vlivem jednotek vládních institucí, může být obtížné. Je možné je zatřídit do sektoru vládních institucí, nebo – pokud splňují požadavky na institucionální jednotky – mezi veřejné korporace. Pro tyto případy se používá níže uvedený rozhodovací strom.

Diagram 20.1 – Rozhodovací strom



Veřejná kontrola

20.18 Kontrola nad subjektem je schopnost určovat jeho obecnou politiku nebo program. […]

[…]

Test tržní/netržní povahy

20.29 […]

> Schopnost vykonávat tržní činnost se kontroluje zejména prostřednictvím obvyklého kvantitativního kritéria (kritérium 50 %) za použití poměru tržeb k výrobním nákladům (jak je vymezeno v odstavcích 20.30 a 20.31). Aby byla tržním výrobcem, musí veřejná jednotka krýt ze svých tržeb alespoň 50 % svých nákladů během nepřerušeného víceletého období.

[…]

20.306 Všechny institucionální jednotky zahrnuté do veřejného sektoru jsou rezidentskými jednotkami kontrolovanými vládními institucemi, a to buď přímo, nebo nepřímo, v rámci jednotek veřejného sektoru jako celku. Kontrola subjektu je definována jako schopnost určovat jeho obecnou politiku. To je popsáno podrobněji dále.

[…]

Kontrola veřejného sektoru

20.309 Kontrola rezidentské jednotky veřejného sektoru je definována jako schopnost určovat její obecnou politiku. To může být zajištěno přímými právy pro jednotlivé jednotky veřejného sektoru nebo kolektivními právy pro mnoho jednotek. Je nutno posuzovat tyto znaky kontroly:

a) Práva jmenovat, vetovat nebo odvolávat většinu úředníků, správní radu atd. Práva jmenovat, odvolávat, schvalovat nebo vetovat většinu představenstva určitého subjektu jsou dostatečným ukazatelem pro stanovení kontroly. Tato práva může mít přímo některá jednotka veřejného sektoru nebo nepřímo všechny jednotky veřejného sektoru jako celek. Proběhne-li první kolo jmenování pod kontrolou veřejného sektoru, ale následné změny již této kontrole nepodléhají, zůstává subjekt ve veřejném sektoru, dokud většina ředitelů již není jmenována bez této kontroly.

b) Práva jmenovat, vetovat nebo odvolávat klíčové zaměstnance. Je-li kontrola obecné politiky skutečně určována významnými členy vedení, jako jsou generální ředitel, předseda správní rady a finanční ředitel, pak pravomoci jmenovat, vetovat nebo odvolávat tyto osoby získávají větší důležitost.

c) Práva jmenovat, vetovat nebo odvolávat většinu osob jmenovaných do klíčových výborů subjektu. Pokud jsou takové klíčové prvky obecné politiky jako odměny vedoucích pracovníků a obchodní strategie delegovány na podvýbory, jsou rozhodujícím znakem kontroly práva jmenovat, odvolávat nebo vetovat ředitele v těchto podvýborech.

d) Vlastnictví většinového podílu na hlasovacích právech. Tento prvek je běžně rozhodujícím faktorem pro stanovení kontroly, přijímají-li se rozhodnutí podle zásady ‚jedna akcie, jeden hlas'. Akcie mohou být drženy přímo nebo nepřímo společně s akciemi drženými všemi jednotkami veřejného sektoru celkem. Nejsou-li rozhodnutí přijímána podle zásady ‚jedna akcie, jeden hlas', je nutno tento stav analyzovat, aby se zjistilo, zda má veřejný sektor většinu hlasovacích práv.

e) Práva v rámci zvláštních akcií a opcí. Tyto zlaté či zvláštní akcie byly dříve obvyklé v privatizovaných korporacích a také se vyskytují u některých jednotek pro speciální účel. V některých případech ponechávají subjektům veřejného sektoru zbytková práva k ochraně zájmů, která mohou být trvalá nebo časově omezená. Existence těchto akcií není sama o sobě znakem kontroly, ale je nutno ji pečlivě analyzovat, a to zejména v případech, kdy může jít o dovolávání se pravomocí. Ovlivňují-li pravomoci běžnou obecnou politiku subjektu, budou důležitým prvkem při rozhodování o jeho klasifikaci. V jiných případech budou vyhrazeny pravomoci, které mohou sloužit pro udělování práv ke kontrole obecné politiky v mimořádných situacích apod.; tyto pravomoci se považují za nedůležité, pokud neovlivňují stávající politiku, přestože v případě jejich použití obvykle vedou k okamžité změně v zatřídění subjektu. Existence opcí na nákup akcií subjektů veřejného sektoru za určitých okolností představuje podobnou situaci a je nutné posoudit, zda pravomoc uplatnit opci ovlivňuje obecnou politiku subjektu.

f) Práva kontroly prostřednictvím smluvních ujednání. Je-li veškerý prodej určitého subjektu určen pouze pro jednu jednotku veřejného sektoru nebo pro skupinu jednotek veřejného sektoru, je zde prostor pro dominantní vliv, který může být považován za kontrolu. Přítomnost dalších zákazníků nebo možnost mít další zákazníky obvykle znamená, že

subjekt není jednotkami veřejného sektoru kontrolován. Je-li subjekt v důsledku vlivu veřejného sektoru omezen v obchodování se zákazníky z neveřejného sektoru, jedná se o znak kontroly veřejným sektorem.

g) Práva kontroly vyplývající ze smluv o půjčce nebo z povolení půjčky. Půjčovatelé často ukládají kontroly jako podmínky poskytnutí půjčky. Prosadí-li veřejný sektor kontroly prostřednictvím půjčky nebo opatření na ochranu proti riziku vyplývajícímu ze záruky, která jsou přísnější, než by banka běžně požadovala po subjektu soukromého sektoru, jedná se o znak kontroly. Žádá-li subjekt o povolení půjčky veřejný sektor, jedná se o znak kontroly.

h) Kontrola prostřednictvím nadměrné regulace. Je-li regulace tak přísná, že ve skutečnosti určuje obecnou politiku podniku, jedná se o formu kontroly. Veřejné orgány mohou být v některých případech silně zapojeny do regulace, a to zejména v oblastech, jako jsou monopoly a privatizované podniky s prvky veřejné služby. Je možné, aby regulace existovala v důležitých oblastech, jako je stanovení cen, aniž by subjekt postoupil kontrolu své obecné politiky. Podobně i možnost rozhodnutí zapojit se do vysoce regulovaného prostředí nebo v něm provozovat činnost je rovněž znakem, že subjekt není kontrolován.

i) Jiné. Kontrolu lze také získat na základě statutárních pravomocí nebo práv vyplývajících ze stanov subjektu, jako např. právo omezit činnosti, cíle a provozní aspekty, schvalovat rozpočet nebo zabránit subjektu měnit své stanovy, rozpustit se, schválit dividendy či ukončit své vztahy s veřejným sektorem. Subjekt, který je zcela nebo téměř zcela financován veřejným sektorem, je považován za kontrolovaný, je-li kontrola příslušných finančních toků dostatečně omezující, aby určovala obecnou politiku v dané oblasti.

20.310 Každý případ zatřídění musí být posuzován na základě svých vlastních okolností a ne všechny znaky musí být v konkrétním případě důležité. Některé znaky, jako například ty, které jsou uvedeny v odst. 20.309 písm. a), c) a d), jsou samy o sobě dostatečné k prokázání kontroly. V jiných případech však může pro kontrolu společně svědčit více jednotlivých znaků.

[…]“

Italské právo

10 Článek 1 decreto legge n. 220 (legislativní nařízení č. 220) ze dne 19. srpna 2003 (GURI č. 192 ze dne 20. srpna 2003), přeměněného se změnami na zákon na prostřednictvím článku 1 legge n. 208 (zákon č. 208) ze dne 17. října 2003 (GURI č. 243 ze dne 18. října 2003), stanoví:

„Republika uznává a podporuje autonomii národního sportovního práva jako výrazu mezinárodního sportovního práva v působnosti Mezinárodního olympijského výboru. Vztahy mezi sportovním právem a právem Republiky se řídí zásadou autonomie, s výjimkou subjektivních situací spojených se sportovním právem, které jsou relevantní z hlediska právního řádu Republiky.“

11 Decreto legislativo n. 242 (legislativní nařízení č. 242) ze dne 23. července 1999 (GURI č. 176 ze dne 29. července 1999, dále jen „legislativní nařízení č. 242/1999“) se týká reorganizace Italského národního olympijského výboru (dále jen „CONI“). Článek 4 odst. 2 tohoto legislativního nařízení zní následovně:

„Zástupci [národních sportovních] federací v oblasti olympijských sportů musí v CONI tvořit většinu hlasů.“

12 Článek 15 odst. 1 až 6 legislativního nařízení č. 242/1999, který se týká národních sportovních federací a přidružených sportovních federací, stanoví:

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

2. Národní sportovní federace a přidružené sportovní federace mají povahu sdružení s právní subjektivitou podle soukromého práva. Jejich cílem není dosahování zisku a podléhají ustanovením občanského zákoníku a ustanovením přijatým k jeho provedení, nestanoví-li tento dekret jinak.

3. Rozvahy národních sportovních federací a přidružených sportovních federací každoročně schvaluje orgán federace a Národní komise CONI. V případě negativního stanoviska auditorů federace nebo přidružené federace nebo v případě, že Národní komise CONI rozvahu neschválí, musí být svoláno shromáždění společností a sdružení, které o schválení rozvahy rozhodne.

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

5. Národní rada uznává pro sportovní účely národní sportovní federace a přidružené sportovní federace.

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

13 Článek 16 legislativního nařízení č. 242/1999 stanoví:

„Národní sportovní federace a přidružené sportovní federace se řídí ustanoveními stanov a vnitřních předpisů na základě zásady vnitřní demokracie a zásady rovné účasti všech osob na sportovní činnosti a v souladu s národním a mezinárodním sportovním právem.“

14 Článek 6 stanov CONI ohledně Národní rady CONI v odstavci 1 uvádí:

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

15 Článek 6 odst. 3 stanov CONI stanoví:

„V souladu s pravidlem 29 bodem 3 Olympijské charty musí být většina hlasů tvořena hlasy zástupců národních sportovních federací, které jsou členy jednotlivých mezinárodních federací, jež spravují záležitosti týkající se sportů zařazených na program olympijských her.“

16 Článek 6 odst. 4 statutu CONI zní takto:

„Národní rada:

[…]

b) stanoví základní zásady, které musí za účelem uznání pro sportovní účely splňovat stanovy národních sportovních federací, přidružených sportovních federací, subjektů zaměřených na propagaci sportu, veřejně prospěšných sdružení a sportovních sdružení a společností, a přijímá řád sportovního soudnictví, který musí dodržovat všechny národní sportovní federace a přidružené sportovní federace;

c) rozhoduje o uznání pro sportovní účely národních sportovních federací, přidružených sportovních federací, subjektů zaměřených na propagaci sportu a veřejně prospěšných sdružení, a to na základě kritérií stanovených ve stanovách a rovněž za tímto účelem s přihlédnutím k reprezentaci a olympijské povaze sportu, k případnému uznání [Mezinárodním olympijským výborem] a ke sportovním zvyklostem dané disciplíny;

[…]

e) stanoví kritéria a postupy pro výkon kontroly CONI nad národními sportovními federacemi, přidruženými sportovními federacemi a v jednotlivých sportovních oblastech nad uznanými subjekty zaměřenými na propagaci sportu;

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

[…]

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

[…]“

17 Článek 7 odst. 1 stanov CONI ohledně Národní komise CONI stanoví:

„Národní komise řídí, provádí a kontroluje správní činnost CONI. Vykonává kontrolu nad národními sportovními federacemi a přidruženými sportovními federacemi – a jejich prostřednictvím nad jejich vnitřní fungováním – a nad subjekty zaměřenými na propagaci sportu.“

18 Článek 7 odst. 5 stanov CONI zní takto:

„Národní komise:

[…]

e) na základě kritérií a postupů stanovených Národní radou vykonává kontrolu nad národními sportovními federacemi ve vztahu k veřejným aspektům jejich činnosti, a to zejména ve vztahu k řádné organizaci soutěží, olympijské přípravě, sportovním činnostem provozovaným na vysoké úrovni a využití poskytnutých finančních podpor, a stanovuje kritéria pro udělování finančních podpor federacím;

[…]

f) podává Národní radě návrh na nařízení nucené správy národních sportovních federací a přidružených sportovních federací v případě závažných pochybení v řízení nebo závažných porušení sportovního práva ze strany řídících orgánů, v případě, že byla konstatována nefunkčnost těchto orgánů nebo že národní sportovní federace nezavedly regulační postupy či nenařídily nucenou správu příslušných vnitřních orgánů za účelem zajištění řádného zahajování a průběhu národních sportovních soutěží;

[…]

g2) schvaluje rozpočet a související programy činnosti, jakož i roční rozvahu národních sportovních federací a přidružených sportovních federací;

[…]

h1) jmenuje auditory zastupující CONI v národních sportovních federacích a přidružených sportovních federacích a v regionálních výborech CONI;

[…]

l) schvaluje pro sportovní účely stanovy, předpisy k provedení stanov, předpisy sportovního soudnictví a antidopingové předpisy národních sportovních federací a přidružených sportovních federací po posouzení jejich souladu se zákonem, stanovami CONI, základními zásadami, pokyny a kritérii stanovenými Národní radou, přičemž je případně zašle zpět ve lhůtě 90 dnů národním sportovním federacím a přidruženým sportovním federacím k provedení nezbytných změn;

[…]“

19 Podle článku 20 odst. 4 stanov CONI platí:

„Národní sportovní federace vykonávají sportovní činnost a související propagační činnosti v souladu s rozhodnutími a pokyny [Mezinárodního olympijského výboru] a CONI, a to rovněž s ohledem na veřejný rozměr některých aspektů této činnosti. V rámci sportovního práva se národním sportovním federacím přiznává technická, organizační a řídící autonomie, a to pod kontrolou CONI.“

Spory v původním řízení a předběžné otázky

20 V Itálii jsou FIG a FISE národní sportovní federace ve formě neziskových sdružení s právní subjektivitou. Jedná se o právnické osoby podle soukromého práva, které v zásadě podléhají ustanovením italského občanského zákoníku.

21 Rozhodnutím zveřejněným v *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* ze dne 30. září 2016 ISTAT zapsal FIG a FISE na seznam ISTAT 2016.

22 Za tímto účelem měl ISTAT na základě ustanovení ESA 2010 nejprve za to, že tyto dvě federace jsou podle testu „tržní/netržní povahy“, který je stanoven zejména v příloze A bodě 20.29 nařízení č. 549/2013, institucionálními jednotkami netržní povahy. Pro účely určení, zda tyto jednotky měly být podle přílohy A bodů 2.130 a 3.31 tohoto nařízení zařazeny do sektoru NISD nebo do sektoru vládních institucí, ISTAT zkoumal, zda jsou FIG a FISE kontrolovány vládní institucí.

23 ISTAT dospěl k závěru, že v případě těchto dvou federací tomu tak je, neboť navzdory tomu, že mají jistou samostatnost v rozhodování, nemají vzhledem k významnému stupni kontroly jejich řízení ze strany CONI plnou schopnost o sobě rozhodovat. Tento významný vliv podle ISTAT vyplývá z několika skutečností, a to mimo jiné z pravomoci CONI uznávat federace pro sportovní účely, schvalovat jejich stanovy, rozpočet a rozvahu, kontrolovat federace ve vztahu k veřejným aspektům jejich činnosti (soutěže, olympijská příprava apod.) a nařizovat nucenou správu národních sportovních federací v určitých případech závažného pochybení. ISTAT měl rovněž za to, že příspěvky členů FIG a FISE musí být považovány za parafiskální státní podporu a že tyto federace jsou mimoto příjemci veřejného financování poskytovaného CONI, které má stálý charakter a je předmětem přísné kontroly ze strany CONI.

24 FIG a FISE podaly dne 29. listopadu 2016 (FIG) a dne 7. prosince 2016 (FISE) žalobu k předkládajícímu soudu, Corte dei conti (Účetní dvůr, Itálie), kterou se domáhaly zrušení rozhodnutí ISTAT o jejich zápisu na seznam ISTAT 2016. Mají zejména za to, že ISTAT nesprávně použil ustanovení ESA 2010 a měl nesprávně za to, že tyto federace podléhají veřejné kontrole ze strany CONI.

25 Předkládající soud konstatoval, že činnosti FIG ani FISE nemají tržní povahu a že jsou tyto federace neziskovými institucemi ve smyslu ESA 2010, a poté uvedl, že účastníci původního řízení se neshodují na výkladu pojmu „veřejná kontrola“ a zejména pak na výkladu tří kritérií, která je třeba v souladu s přílohou A bodem 20.15 nařízení č. 549/2013 zohlednit pro účely určení, zda je třeba mít u sportovní federace jakožto neziskové instituce za to, že podléhá veřejné kontrole a patří tak do sektoru vládních institucí.

26 Co se týče nejprve negativního kritéria uvedeného v druhé větě tohoto bodu, podle něhož „[v]eřejná intervence v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti“ není relevantní pro závěr, že vládní instituce kontrolují institucionální jednotku, předkládající soud uvádí, že tento výraz by mohl být chápán široce a zahrnovat ve věcech v původním řízení jak pravomoc CONI vydávat pokyny týkající se vykonávání sportovní činnosti, tak i pravomoc uznávat federace pro sportovní účely. Pokud by měly být tyto pravomoci kvalifikovány jako „veřejná intervence v podobě obecných předpisů“, nebyly by relevantní pro rozhodnutí, že CONI vykonává kontrolu nad FIG a FISE.

27 Pokud jde dále o kritérium, podle něhož je kontrola neziskové instituce ze strany vládních institucí definována jako „schopnost [vládních institucí] určovat obecnou politiku nebo program neziskové instituce“, předkládající soud uvádí, že toto vyjádření lze chápat dvěma různými způsoby. Podle prvního výkladu je možné kontrolou rozumět, jak vyplývá z ducha přílohy A bodů 1.36 a 20.15 nařízení č. 549/2013, schopnost vládních institucí určovat obecnou politiku nebo program institucionální jednotky, tedy schopnost řídit, omezovat a ovlivňovat konkrétní celkovou správu této jednotky vyjma prostého formálního a vnějšího dohledu. Podle druhého výkladu lze kontrolu chápat široce tak, že zahrnuje i pravomoci formálního a vnějšího dohledu, jako je pravomoc schvalovat rozvahy, jmenovat auditory či schvalovat stanovy.

28 Pokud jde konečně o kritérium „mír[y] financování“ uvedené v příloze A bodě 20.15 písm. d) nařízení č. 549/2013, předkládající soud uvádí, že FIG i FISE jsou přibližně ze 30 % financovány ze strany CONI, zatímco příspěvky členů těchto federací představují více než 50 % příjmů každé z nich. Za těchto podmínek si předkládající soud klade otázku, zda tyto příspěvky mohou či nemohou být zohledněny v rámci kritéria týkajícího se financování a zda musí být považovány za veřejný nebo soukromý zdroj financování.

29 V této souvislosti má předkládající soud za to, že příspěvky členů dotyčných federací by mělo být možné zohlednit v rámci posouzení míry financování, ale že je třeba je v tomto ohledu kvalifikovat jako „soukromé platby asynallagmatické povahy“, na něž nelze nahlížet jako na příjmy z veřejného financování. Předkládající soud uvádí, že kdyby měly být takové příspěvky považovány za „parafiskální veřejné podpory“ z důvodu, že se jedná – podobně jako tvrdí ISTAT – o veřejné převody, které představují finanční toky zajišťované ze strany CONI ve prospěch každé federace, znamenalo by to zavedení znaku kontroly, který ESA 2010 nestanovuje. Kdyby měl být podle tohoto soudu přijat jeho výklad, bylo by možné mít za to, že FIG a FISE získaly díky příspěvkům soukromé povahy od svých členů významnou schopnost vlastního financování, která jim umožňuje významným způsobem určovat svou obecnou politiku nebo program, a která tak vylučuje jakoukoli veřejnou kontrolu ze strany CONI, a to navzdory tomu, že jím jsou z 30 % financovány.

30 Za těchto podmínek se Corte dei conti (Účetní dvůr) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Má se pojem ‚veřejná intervence v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti‘ podle [přílohy A bodu 20.15] nařízení č. 549/2013 […] vykládat tak široce, že zahrnuje také pravomoc vydávat pokyny v oblasti sportu (tzv. ‚soft law‘) a uznávací pravomoc stanovenou zákonem pro účely získání právní subjektivity a možnosti působit v oblasti sportu, přičemž obě tyto pravomoci se obecně vztahují na všechny italské národní sportovní federace?

2) Má být obecný znak kontroly podle [přílohy A bodu 20.15] nařízení č. 549/2013 […] (‚schopnost určovat obecnou politiku nebo program‘) vykládán věcně jako pravomoc řídit, omezovat a ovlivňovat správu neziskové instituce, anebo v obecném smyslu, tj. tak, že zahrnuje také pravomoci vnějšího dohledu, které se liší od pravomocí definovaných specifickými znaky kontroly podle [přílohy A bodu 20.15 písm. a) až e) nařízení č. 549/2013] (tedy např. pravomoci schvalovat rozvahy, jmenovat auditory, schvalovat stanovy a některé druhy předpisů, vydávat pokyny v oblasti sportu a uznávat subjekty pro sportovní účely)?

3) Je možné podle [přílohy A bodů 20.15, 4.125 a 4.126] nařízení č. 549/2013 […] zohlednit členské příspěvky za účelem konstatování existence veřejné kontroly? Může vysoká suma těchto příspěvků spolu s ostatními vlastními příjmy ve vztahu k projednávané věci nasvědčovat tomu, že daná nezisková instituce má významnou schopnost o sobě rozhodovat?“

K předběžným otázkám

Úvodní poznámky

31 Věci v původním řízení se týkají otázky, zda mají být dvě italské netržní institucionální jednotky ve formě neziskové instituce, a sice FIG a FISE, považovány za kontrolované vládní institucí, tj. CONI, pro účely jejich zařazení buď do sektoru vládních institucí, nebo do sektoru NISD v souladu s pravidly ESA 2010.

32 Jak vyplývá z bodů 1 a 3 odůvodnění, jakož i z přílohy A bodů 1.01 a 1.19 nařízení č. 549/2013, ESA 2010 stanoví referenční rámec pro sestavování účtů členských států pro potřeby občanů Unie i samotné Unie. Toto sestavování musí probíhat na základě jednotného souboru zásad, které není možné vykládat různě, aby bylo možné získat porovnatelné výsledky.

33 Pro účetní účely ESA 2010 musí být každá institucionální jednotka, která je obecně definována v příloze A bodech 1.57 a 2.12 nařízení č. 549/2013 jako hospodářský subjekt charakterizovaný samostatností v rozhodování při výkonu své hlavní funkce, zařazena do jednoho z šesti hlavních sektorů uvedených v příloze A bodě 1.34 tohoto nařízení, a sice do domácností, vládních institucí, finančních institucí, nefinančních podniků, NISD či nerezidentů.

34 Za účelem určení sektoru, do něhož má být zařazena rezidentská institucionální jednotka, která není domácností – jako je nezisková instituce – je třeba zkoumat, zda se jedná o tržního nebo netržního výrobce, aby bylo možné odlišit jednotky, které mají být zařazeny mezi korporace, a jednotky, které mezi korporace zařazeny být nemají. Pokud jde o netržní jednotky, je třeba určit, zda jsou kontrolovány vládními institucemi, či nikoli. Pokud tomu tak je, bude netržní jednotka zařazena do sektoru vládních institucí, zatímco v případě záporné odpovědi bude tato jednotka zařazena mezi NISD. Tato klasifikační metodika vyplývá zejména z bodů 1.35, 2.34, 2.130, 3.31, 20.05, 20.13 a 20.17 přílohy A nařízení č. 549/2013 v jejich vzájemném spojení.

35 Obecný pojem „kontrola“ je podobně definován v bodech 1.36, 20.15, 20.18, 20.306 a 20.309 přílohy A nařízení č. 549/2013 jako schopnost určovat obecnou politiku nebo program jednotky či subjektu. Bod 20.309 této přílohy, který spadá do té části kapitoly 20 této přílohy věnované veřejnému sektoru, do něhož zejména spadají vládní instituce a jimi kontrolované jednotky či subjekty, uvádí devět obecných znaků kontroly umožňujících určit, zda lze rezidentskou jednotku považovat za kontrolovanou vládními institucemi pro účely jejího zařazení do veřejného sektoru, přičemž podle bodu 20.310 uvedené přílohy některé z těchto znaků nemusí být podle okolností relevantní.

36 V tomto ohledu je třeba uvést, že definice pojmu „kontrola rezidentské jednotky veřejného sektoru“ uvedeného v příloze A bodě 20.309 nařízení č. 549/2013 se uplatní na každou institucionální jednotku bez ohledu na její právní formu.

37 Příloha A bod 20.15 nařízení č. 549/2013 se konkrétně týká otázky kontroly neziskových institucí ze strany vládních institucí. Podle přílohy A bodu 20.15 první věty uvedeného nařízení platí, že „[k]ontrola neziskové instituce je vymezena jako schopnost určovat obecnou politiku nebo program neziskové instituce“. Uvedené ustanovení upřesňuje, že sama veřejná intervence v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti neumožňuje dospět k závěru o existenci kontroly, a uvádí pět znaků kontroly, které je třeba zohlednit pro určení, zda je nezisková instituce pod veřejnou kontrolou. Těchto pět znaků je rovněž uvedeno v příloze A bodě 2.39 nařízení č. 549/2013, a to s několika redakčními rozdíly v jednotlivých jazykových verzích. S ohledem na to, že se tato ustanovení zabývají toutéž otázkou a sledují stejný cíl, a sice upřesnit znaky kontroly ve vztahu k neziskovým institucím, je třeba mít za to, že body 2.39 a 20.15 této přílohy musí být navzdory těmto redakčním rozdílům vykládány ve vzájemném spojení a je třeba je považovat za jedno a totéž ustanovení.

38 Vzhledem k tomu, že příloha A bod 20.309 nařízení č. 549/2013 definuje pojem „kontrola“ pro účely vymezení veřejného sektoru v obecné rovině a že jediné ustanovení tvořené body 2.39 a 20.15 definuje tentýž pojem za účelem rozlišení neziskových institucí, které náležejí do veřejného sektoru, od neziskových institucí, které do něj nenáležejí, je mimoto třeba konstatovat, že tyto dvě definice rovněž sledují stejný cíl, a v případě neziskových institucí se tedy obě uplatní na tytéž subjekty. Je tedy třeba mít za to, že tato dvě ustanovení se vzájemně doplňují a je třeba je použít společně a ve vzájemném souladu za účelem určení, zda jednotka spadá do veřejného, anebo soukromého sektoru, a tedy v případě neziskové instituce zda spadá do sektoru vládních institucí v souladu s ustanoveními bodu 3.31 ve spojení s bodem 20.13 přílohy A nařízení č. 549/2013, anebo zda se jedná o NISD.

39 Pro účely zkoumání předběžných otázek je tedy třeba provést analýzu ustanovení obsaženého v bodech 2.39 a 20.15 přílohy A nařízení č. 549/2013, které se konkrétně použije na neziskové instituce, a doplnit tuto analýzu s ohledem na obecně použitelné ustanovení obsažené v bodě 20.309 téže přílohy.

K první otázce

40 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, jak je třeba vykládat pojem „veřejná intervence v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti“ uvedený v příloze A bodě 20.15 nařízení č. 549/2013.

41 Předkládající soud se táže na výklad tohoto pojmu zejména ve vztahu k pravomoci CONI uznávat národní federace pro sportovní účely a pravomoci dávat jim pokyny týkající se vykonávání sportovní činnosti, kterou organizují.

42 Podle přílohy A bodu 20.15 druhé věty nařízení č. 549/2013 platí, že „[v]eřejná intervence v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti není relevantní při rozhodování o tom, zda vládní instituce kontrolují individuální jednotku“.

43 Ze znění tohoto ustanovení vyplývá, že jeho cílem je vyloučit z pojmu „kontrola“ jakoukoliv intervenci jednotky veřejného sektoru, jejímž účelem je stanovit nebo uplatnit předpisy obsahující všeobecná a abstraktní pravidla se širokou působností či obecné pokyny, jimž společně a bez rozdílu podléhají všechny jednotky v dotyčném oboru činnosti.

44 Úvodem je třeba ve vztahu k věcem v původních řízeních uvést, že článek 16 legislativního nařízení č. 242/1999, který stanoví, že národní sportovní federace se řídí ustanoveními stanov a vnitřních předpisů na základě zásady vnitřní demokracie a zásady rovné účasti všech osob na sportovní činnosti a v souladu s národním a mezinárodním sportovním právem, představuje takovou veřejnou intervenci v podobě obecných předpisů ve smyslu přílohy A bodu 20.15 druhé věty nařízení č. 549/2013, která není relevantní při rozhodování o tom, zda vládní instituce kontrolují individuální jednotku.

45 Pokud jde o rozsah negativního vymezení stanoveného v tomto ustanovení, je třeba jej vykládat ve světle konkrétních znaků kontroly uvedených v tomto ustanovení, jakož i ve světle ostatních relevantních ustanovení přílohy A nařízení č. 549/2013, konkrétně ustanovení bodu 20.309 této přílohy, které je uvedeno v bodě 38 tohoto rozsudku.

46 Na jedné straně přitom znak kontroly týkající se „ustanovení zmocňujících právních nástrojů“ podle bodu 2.39 písm. b) a „další[ch] ustanovení zmocňujícího nástroje, jako jsou povinnosti ve statutu neziskové instituce“ podle bodu 20.15 písm. b) přílohy A nařízení č. 549/2013 ve spojení s odpovídající částí bodu 20.309 písm. i) této přílohy, která se na neziskové instituce rovněž uplatní, umožňuje prokázat možnost existence kontroly, pokud zákonné či podzákonné ustanovení, které přímo nebo nepřímo upravuje činnost dotyčné neziskové instituce, nebo její stanovy stanoví statutární pravomoci či práva ve prospěch vládní instituce, přiznávají jí oprávnění nebo ukládají neziskové instituci povinnosti vůči této vládní instituci, a to tak, že je tím určována obecná politika nebo program této neziskové instituce.

47 Zejména je třeba konstatovat, že tento znak umožňuje prokázat možnost existence kontroly, pokud zákonné či podzákonné ustanovení, které přímo či nepřímo upravuje činnost neziskových institucí ve stejném oboru činnosti či některých z těchto institucí, zmocňuje vládní instituci ke stanovení nebo uplatnění předpisů, které – nezávisle na tom, zda jsou obecné či podrobné – mohou mít určující vliv na obecnou politiku nebo program dotyčných neziskových institucí nebo tyto instituce zavazují k dodržování těchto předpisů.

48 Na druhé straně je třeba uvést, že příloha A bod 20.309 písm. h) nařízení č. 549/2013 upravuje otázku „kontrol[y] prostřednictvím nadměrné regulace“. Podle tohoto ustanovení platí, že [j]e-li regulace tak přísná, že ve skutečnosti určuje obecnou politiku podniku, jedná se o formu kontroly“, přičemž „[v]eřejné orgány mohou být v některých případech silně zapojeny do regulace“. Z uvedeného ustanovení rovněž vyplývá, že regulace, která by – nezávisle na tom, zda je obecná či podrobná –

zasahovala do činnosti jednotky, nebo dokonce všech jednotek ve stejném oboru činnosti tak intenzivně, že by *de facto* určovala její obecnou politiku nebo program, může představovat skutečnost prokazující existenci kontroly.

49 Z předcházejících úvah vyplývá, že předkládajícímu soudu přísluší ověřit, zda CONI v rámci své pravomoci uznávat pro sportovní účely takové národní federace, jako jsou FIG a FISE, a pravomoci dávat jim pokyny týkající se vykonávání sportovní činnosti, kterou organizují, na jedné straně stanovuje nebo uplatňuje předpisy obsahující všeobecná a abstraktní pravidla se širokou působností či obecné pokyny, jimž společně a bez rozdílu podléhají všechny národní sportovní federace, a zda na druhé straně prostřednictvím regulace nezasahuje nadměrně do činnosti těchto federací nebo některých z těchto federací tak, že by ve skutečnosti určoval jejich obecnou politiku nebo program. Pokud by tyto okolnosti byly dány, uvedené pravomoci by nebyly relevantní při rozhodování o existenci kontroly nad FIG a FISE.

50 Evropská Komise ve svém písemném vyjádření a na jednání před Soudním dvorem tvrdila, že důsledkem pravomoci CONI uznávat pro sportovní účely národní federace je vznik faktického monopolu v odvětví dotčené sportovní disciplíny, neboť tyto federace mají poté, co byly uznány pro sportovní účely, v daném sportovním odvětví monopolní postavení. Komise z toho vyvozuje, že uznávací pravomoc CONI nemůže spadat pod pojem „veřejná intervence v podobě obecných předpisů“ ve smyslu přílohy A bodu 20.15 druhé věty nařízení č. 549/2013. Komise má dále za to, že pravomoc CONI – uplatňovaná v odvětví, které se vyznačuje existencí monopolu – dávat národním sportovním federacím pokyny týkající se vykonávání sportovní činnosti představuje „veřejnou kontrolu“ ve smyslu přílohy A bodu 20.309 písm. h) tohoto nařízení, a to konkrétně „silné zapojení do regulace“ v odvětví, které se vyznačuje existencí monopolu.

51 V tomto ohledu je třeba uvést, že podle přílohy A bodu 20.309 písm. h) nařízení č. 549/2013 platí, že [v]eřejné orgány mohou být v některých případech silně zapojeny do regulace, a to zejména v oblastech, jako jsou monopoly a privatizované podniky s prvky veřejné služby“. Toto ustanovení se tedy mimo jiné vztahuje na případ, kdy jsou veřejné orgány zapojeny do regulace v rámci činnosti, kterou v monopolním postavení vykonává jednotka, ohledně níž vyvstala otázka veřejné kontroly.

52 V projednávané věci je třeba poznamenat, že uznávací pravomoc CONI může v zásadě a s výhradou ověření předkládajícím soudem představovat veřejnou intervenci v podobě obecných předpisů ve smyslu definice připomenuté v bodě 43 tohoto rozsudku. CONI totiž zaprvé uplatňuje obecné předpisy platné pro každou jednotku, která má v úmyslu získat „uznání pro sportovní účely“, a sice čl. 15 odst. 5 a 6 legislativního nařízení č. 242/1999, a zadruhé uznání ze strany CONI je pouze prvním krokem, neboť všechny národní sportovní federace jsou jednotně uznávány postupem a za podmínek stanovených použitelnou italskou právní úpravou, konkrétně nařízením prezidenta republiky č. 361 ze dne 10. února 2000. Skutečnost, že národní sportovní federace mají v návaznosti na své uznání podle předložené argumentace monopolní postavení v rámci sportovní disciplíny, kterou organizují, a to v tom smyslu, že veřejné aspekty sportovní činnosti, tedy provozování sportu ve formalizovaném, oficiálním či reprezentačním kontextu, podléhají jejich výlučné pravomoci, je z pohledu definice uvedené v bodě 43 tohoto rozsudku irelevantní. Vznik takového monopolního postavení ve vztahu k veřejným aspektům sportovní činnosti se totiž nevztahuje k samotné uznávací pravomoci, a tedy k veřejné intervenci, ale je pouze automatickým následkem výkonu této pravomoci a uskutečnění této intervence, neboť pověření určité jednotky zajišťováním těchto aspektů sportovní činnosti nezbytně znamená, že tato jednotka takové monopolní postavení má, a to v jasně vymezeném rozsahu.

53 Je však na předkládajícím soudu, aby se ujistil, že s ohledem na faktický monopol, který patrně mají národní sportovní federace v jednotlivých sportovních disciplínách, které organizují, není následně CONI – zejména v důsledku své pravomoci dávat vnitrostátním sportovním federacím pokyny týkající se vykonávání sportovní činnosti – „silně [zapojen] do regulace“ ve smyslu znaků kontroly uvedených v příloze A bodě 2.39 písm. b), bodě 20.15 písm. b) a bodě 20.309 písm. h) nařízení č. 549/2013, což mu umožňuje ve skutečnosti určovat obecnou politiku nebo program těchto federací.

54 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na první otázku odpovědět tak, že pojem „veřejná intervence v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti“ uvedený v příloze A bodě 20.15 druhé větě nařízení č. 549/2013 musí být vykládán v tom smyslu, že se vztahuje na jakoukoliv intervenci jednotky veřejného sektoru, která stanoví nebo uplatňuje předpisy obsahující všeobecná a abstraktní pravidla se širokou působností či obecné pokyny, jimž společně a bez rozdílu podléhají všechny jednotky v dotyčném oboru činnosti, aniž takové předpisy umožňují ve skutečnosti určovat obecnou politiku nebo program jednotek v dotyčném oboru činnosti zejména z důvodu, že nepředstavují „nadměrnou“ regulaci ve smyslu přílohy A bodu 20.309 písm. h) nařízení č. 549/2013.

K druhé otázce

55 Svou druhou otázkou se předkládající soud táže na to, jak je třeba vykládat pojem „schopnost určovat obecnou politiku nebo program“ neziskové instituce ve smyslu přílohy A bodu 20.15 první věty nařízení č. 549/2013.

56 Konkrétně si předkládající soud přeje zjistit, jak tento pojem vykládat ve vztahu k různým pravomocem takové jednotky veřejného sektoru, jako je CONI, vůči národním sportovním federacím. V tomto ohledu uvádí, že se přiklání k názoru, že by pojem „schopnost určovat obecnou politiku nebo program“ takové institucionální jednotky, jako je nezisková instituce, měl být chápán jako schopnost vládních institucí „řídit, omezovat a ovlivňovat konkrétní celkovou správu institucionální jednotky. Při tomto výkladu tedy kontrola existuje výlučně za přítomnosti účinné a konkrétní schopnosti […] veřejného subjektu zasahovat do správy kontrolované jednotky“.

57 Jak bylo připomenuto v bodě 37 tohoto rozsudku, příloha A bod 20.15 první věta nařízení č. 549/2013 stanoví, že „[k]ontrola neziskové instituce je vymezena jako schopnost určovat obecnou politiku nebo program neziskové instituce“. Bod 2.39 a bod 20.15 třetí věta přílohy A tohoto nařízení uvádí pět znaků kontroly, které je třeba zohlednit pro určení, zda je nezisková instituce pod veřejnou kontrolou.

58 V tomto ohledu je třeba poukázat na to, že ze znění přílohy A bodu 20.15 páté věty nařízení č. 549/2013, který zmiňuje schopnost určovat do značné míry obecnou politiku nebo program neziskových institucí, vyplývá, že pojem „schopnost“ nemá být chápán restriktivně a ve formálním smyslu, ale musí být chápán – podobně jako uvádí předkládající soud – v obecném smyslu jako „schopnost“, „možnost“ či „způsobilost“. Tento výklad mimoto potvrzují jednotlivé jazykové verze bodů přílohy A nařízení č. 549/2013 týkajících se definice pojmu „kontrola“, které používají alternativně a bez rozdílu výrazy „schopnost“ [jako španělská („capacidad“), německá („Fähigkeit“), anglická („ability“), francouzská (capacité) nebo italská („capacità“) jazyková verze bodu 1.36], „způsobilost“ [jako nizozemská jazyková verze („vermogen“) bodů 20.306 a 20.310], „oprávnění“ [jako rumunská jazyková verze („abilitatea“) bodů 20.306 a 20.310] nebo „možnost“ [jako německá jazyková verze („Möglichkeit“) bodu 20.310].

59 Výklad uvedený v předchozím bodě tohoto rozsudku vyplývá rovněž z cíle, na němž stojí příloha A bod 20.15 první věta tohoto nařízení, a sice z toho, že kontrola neziskové instituce vládní institucí existuje tehdy, pokud vládní instituce může, tedy má schopnost, možnost či způsobilost ovlivňovat určujícím způsobem obecnou politiku nebo program neziskové instituce. Rovněž je třeba uvést, že z kontextuálního hlediska příloha A bod 20.309 písm. f) nařízení č. 549/2013 objasňuje pojem „schopnost určovat“ tak, že výkon kontroly může spočívat v „dominantním vlivu“.

60 Naopak pojmy „obecná politika“ a „program“ nelze – na rozdíl od toho, co uvádí předkládající soud – omezit na „konkrétní celkovou správu institucionální jednotky“.

61 Tento závěr vyplývá zejména z analýzy znaků kontroly uvedených v příloze A bodech 2.39, 20.15 a 20.309 nařízení č. 549/2013. Účelem těchto znaků je objasnit a znázornit pojem „schopnost určovat obecnou politiku nebo program“ neziskových institucí s důrazem na aspekty, které mohou do značné míry ovlivnit vymezování a směřování celkové strategie neziskové instituce, jako je skutečnost, že vládní instituce má možnost jmenovat úředníky neziskové instituce nebo jí stanovovat určité povinnosti, je vázána smluvními ujednáními vůči neziskové instituci nebo ji financuje nebo podstupuje riziko spojené s její činností.

62 Zaprvé totiž znak kontroly spočívající ve „jmenování úředníků“ uvedený v příloze A bodě 2.39 písm. a) a bodě 20.15 písm. a) nařízení č. 549/2013 odpovídá části bodu 20.309 písm. a) této přílohy, která se vztahuje ke jmenování úředníků a která se rovněž uplatní ve vztahu k neziskovým institucím.

63 Tento znak umožňuje prokázat možnost existence kontroly neziskové instituce, pokud – jak vyplývá z přílohy A bodu 20.309 písm. a) nařízení č. 549/2013 – vládní instituce jmenuje „většinu“ osob, které vedou a řídí dotyčnou jednotku, a tedy vymezují a ovlivňují její obecnou politiku a program, jako jsou členové správní rady či členové představenstva.

64 Zadruhé znak kontroly týkající se „ustanovení zmocňujících právních nástrojů“ podle bodu 2.39 písm. b) a „další[ch] ustanovení zmocňujícího nástroje, jako jsou povinnosti ve statutu neziskové instituce“ podle bodu 20.15 písm. b) přílohy A nařízení č. 549/2013 odpovídá jednotlivým příkladům uvedeným v bodě 20.309 písm. a) až c) a g) až i) této přílohy, neboť tyto příklady se rovněž uplatní ve vztahu k neziskovým institucím a týkají se jiných otázek, než je otázka jmenování úředníků, která je předmětem znaku kontroly uvedeného ve dvou předchozích bodech.

65 Jak vyplývá z bodu 46 tohoto rozsudku, zejména z bodu 2.39 písm. b), bodu 20.15 písm. b) a bodu 20.309 písm. i) přílohy A nařízení č. 549/2013 ve vzájemném spojení plyne, že tento znak umožňuje prokázat možnost existence kontroly, pokud stanovy neziskové instituce nebo zákonné či podzákonné ustanovení, které přímo nebo nepřímo upravuje činnost dotyčné neziskové instituce, stanoví statutární pravomoci či práva ve prospěch vládní instituce, přiznávají jí oprávnění nebo ukládají neziskové instituci povinnosti vůči této vládní instituci, a to tak, že jsou tím vymezeny cíle, činnosti a provozní aspekty neziskové instituce, a tudíž její „obecná politika nebo program“.

66 Tak tomu je na základě přílohy A bodu 20.309 písm. a) až c) a g) až i) nařízení č. 549/2013 mimo jiné u pravidel, na základě kterých je vládní instituce oprávněna vetovat nebo odvolávat většinu úředníků, jmenovat, vetovat nebo odvolávat většinu osob jmenovaných do klíčových výborů neziskové instituce, jakož i jmenovat, vetovat nebo odvolávat klíčové zaměstnance, dále u pravidel, na základě kterých může vládní instituce schvalovat rozpočet, která zabraňují neziskové instituci měnit své stanovy, rozpustit se či ukončit své vztahy s veřejným sektorem, která stanoví povinnost neziskové instituce žádat vládní instituci o povolení půjčky nebo – jak to vyplývá z bodu 47 tohoto rozsudku – na základě kterých je taková vládní instituce silně zapojena do regulace.

67 Zatřetí znak kontroly týkající se „smluvní[ch] ujednání“ uvedený v příloze A bodě 2.39 písm. c) a bodě 20.15 písm. c) nařízení č. 549/2013 odpovídá znaku kontroly uvedenému v příloze A bodě 20.309 písm. g) tohoto nařízení, jenž se rovněž uplatní ve vztahu k neziskovým institucím. I když by sice znak kontroly uvedený v příloze A bodě 20.309 písm. f) uvedeného nařízení mohl být ve své podstatě také přiřazen ke znaku uvedenému v příloze A bodě 2.39 písm. c) a bodě 20.15 písm. c) téhož nařízení, je třeba konstatovat, že příklady, které jsou v něm zmíněny, se neuplatní ve vztahu k takovým neziskovým institucím, jako jsou FIG nebo FISE, neboť odkazují na situaci vyznačující se především prodejem a existencí zákazníků.

68 Znak týkající se smluvních ujednání, jak je definován v předchozím bodě tohoto rozsudku, umožňuje prokázat možnost existence kontroly, pokud ustanovení vyplývající z takové smlouvy uzavřené mezi vládní institucí a neziskovou institucí, jako je smlouva o půjčce, stanoví ve prospěch vládní instituce

práva, která jí umožňují určovat obecnou politiku nebo program neziskové instituce, jako je zejména – jak vyplývá z přílohy A bodu 20.309 písm. g) nařízení č. 549/2013 – kontrola jako podmínka poskytnutí půjčky, která je přísnější, než by banka běžně požadovala po subjektu soukromého sektoru.

69 Začtvrté znak kontroly týkající se „mír[y] financování“ uvedený v příloze A bodě 2.39 písm. d) a bodě 20.15 písm. d) nařízení č. 549/2013 odpovídá poslední větě bodu 20.309 písm. i) této přílohy, která se rovněž uplatní ve vztahu k neziskovým institucím.

70 Tento znak kontroly umožňuje prokázat možnost existence kontroly, pokud je nezisková instituce – jak to vyplývá z bodu 20.15 páté věty ve spojení s bodem 20.309 písm. i) poslední větou přílohy A nařízení č. 549/2013 – zcela, téměř zcela nebo hlavně financována vládní institucí, ledaže kontrola příslušných finančních toků není dostatečně omezující, aby mohla ovlivnit obecnou politiku nebo program neziskové instituce, a tato instituce je tak nadále schopna určovat tuto politiku nebo program.

71 Zapáté znak kontroly týkající se „mír[y], v jaké vládní instituce podstupují riziko“ uvedený v bodě 2.39 písm. e) a „vystavení rizikům“ uvedený v bodě 20.15 písm. e) přílohy A nařízení č. 549/2013 částečně odpovídá bodu 20.309 písm. g) této přílohy, který se rovněž uplatní ve vztahu k neziskovým institucím.

72 Tento znak umožňuje prokázat možnost existence kontroly, pokud vládní instituce podstupuje riziko spojené s činností neziskové instituce nebo je oprávněna přijmout opatření vůči neziskové instituci na ochranu proti takovým rizikům.

73 Z této analýzy vyplývá, že skutečnosti relevantní pro určení, zda je nezisková instituce pod veřejnou kontrolou, se netýkají řízení a správy subjektu a zajišťování průběžného sledování běžných záležitostí, ale vymezování či stanovování cílů subjektu, jeho činností a provozních aspektů těchto činností, jakož i strategického zaměření a základních směrů, které subjekt hodlá při výkonu těchto činností sledovat.

74 Tento výklad je podpořen zněním přílohy A bodu 20.309 písm. c) a i) tohoto nařízení, která uvádí několik aspektů vztahujících se k pojmu „obecná politika“, mezi něž patří v písm. c) „odměny vedoucích pracovníků a obchodní strategie“ a v písm. i) „činnosti, cíle a provozní aspekty“ dotyčného subjektu.

75 Navíc, jak uvedla Komise ve svém písemném vyjádření, kdyby byly pojmy „obecná politika“ a „program“ omezeny na „řízení“, byla by zbavena smyslu samostatnost v řízení a v rozhodování, která je v příloze A bodě 2.12 nařízení č. 549/2013 pojmově přiznána institucionálním jednotkám, které spadají do působnosti ESA 2010. Z toho vyplývá, že i když má taková jednotka samostatnost v rozhodování při výkonu své hlavní funkce, může být pod veřejnou kontrolou ve smyslu ESA 2010.

76 V tomto ohledu je třeba uvést, že v Itálii mají takové národní sportovní federace, jako jsou FIG a FISE, na základě čl. 20 odst. 4 stanov CONI v rámci zásady autonomie sportovního práva uznané v čl. 1 legislativního nařízení č. 220 ze dne 19. srpna 2003, „technick[ou], organizační a řídící autonomi[i] […], a to pod kontrolou CONI“, přičemž tato autonomie se jasně odráží v ustanoveních stanov těchto dvou federací, jak vyplývá z žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce.

77 Otázka kontroly takových institucionálních jednotek, jako jsou FIG a FISE, ze strany takové vládní instituce, jako je CONI, se proto nemůže vztahovat k tomu, zda má vládní instituce určující vliv na řízení či rozhodování institucionální jednotky, která má pojmově v této oblasti úplnou autonomii, ale vztahuje se k určení, zda tato vládní instituce může navzdory takové autonomii řídit a omezovat jednotku ve vztahu k samotnému vymezování a provádění jejích cílů, činností a strategického zaměření.

78 Z výše uvedených úvah vyplývá, že pojem „schopnost určovat obecnou politiku nebo program“ neziskové instituce ve smyslu přílohy A bodu 20.15 první věty nařízení č. 549/2013 musí být vykládán jako schopnost vládních institucí prostřednictvím znaků kontroly uvedených v příloze A bodě 2.39 písm. a) až e) a bodě 20.15 písm. a) až e) nařízení č. 549/2013, jakož i odpovídajících znaků kontroly použitelných na neziskové instituce uvedených v příloze A bodě 20.309 tohoto nařízení skutečně a podstatně ovlivňovat samotné vymezování a provádění cílů neziskové instituce, jejích činností a organizačních aspektů těchto činností, jakož i strategického zaměření a základních směrů, které nezisková instituce hodlá při výkonu těchto činností sledovat.

79 Předkládajícímu soudu proto přísluší ověřit, zda pravomoci, které má CONI vůči FIG a FISE, mohou představovat „schopnost určovat obecnou politiku nebo program“ těchto federací ve smyslu této definice.

80 Pokud jde v tomto ohledu zaprvé o pravomoc jmenovat auditory pověřené zastupováním CONI v národních sportovních federacích, je třeba s ohledem na úvahy uvedené v bodech 62 a 63 tohoto rozsudku konstatovat, že tuto pravomoc nelze podřadit pod znak kontroly týkající se „jmenování úředníků“, neboť auditoři nejsou z povahy věci považováni za „úředníky“, a nemohou tedy určovat „obecnou politiku nebo program“ subjektu ve smyslu definice uvedené v bodě 78 tohoto rozsudku.

81 Pokud jde zadruhé o pravomoci vyplývající z článků 6 a 7 stanov CONI, je třeba uvést, že většinu z nich lze podřadit pod znak kontroly týkající se „ustanovení zmocňujících právních nástrojů“ a „další[ch] ustanovení zmocňujícího nástroje, jako jsou povinnosti ve statutu neziskové instituce“, jak je vyložen v bodech 64 až 66 tohoto rozsudku. Tak je tomu mimo jiné v případě pravomoci CONI schvalovat rozpočet, související programy činností a roční rozvahu národních sportovních federací, provádět kontrolu národních sportovních federací ve vztahu k veřejným aspektům jejich činnosti, schvalovat „pro sportovní účely“ stanovy, předpisy k provedení stanov, předpisy sportovního soudnictví a antidopingové předpisy národních sportovních federací a případně navrhovat provedení jejich nezbytných změn, jmenovat auditory pověřené zastupováním CONI v národních sportovních federacích, nařizovat nucenou správu národních sportovních federací v případě závažných pochybení v řízení nebo závažných porušení sportovního práva ze strany řídících orgánů, stanovit kritéria a postupy pro výkon kontroly CONI nad národními sportovními federacemi, za účelem zajištění řádné organizace sportovních soutěží stanovit kritéria a postupy pro výkon kontroly národních sportovních federací nad přidruženými sportovními společnostmi a náhradní kontroly CONI v případě nedostatků, stanovit základní zásady, které musí za účelem uznání pro sportovní účely splňovat stanovy národních sportovních federací nebo přijmout řád sportovního soudnictví, který musí dodržovat všechny národní sportovní federace. Totéž platí, jak vyplývá z bodu 53 tohoto rozsudku, v případě pravomoci CONI dávat národním sportovním federacím pokyny týkající se vykonávání sportovní činnosti, kterou organizují, jestliže po posouzení vnitrostátního soudu ve světle odpovědi Soudního dvora na první otázku bude možné podřadit tuto pravomoc pod tento znak kontroly.

82 Pokud jde o každou z těchto pravomocí, je věcí předkládajícího soudu, aby ověřil, zda navzdory technické, organizační a řídící autonomii přiznané takovým národním sportovním federacím, jako jsou FIG a FISE, která se odráží v obsahu jejich stanov, může CONI skutečně a podstatně ovlivňovat obecnou politiku nebo program uvedených federací ve smyslu definice uvedené v bodě 78 tohoto rozsudku, nebo zda se účinek těchto pravomocí omezuje – slovy předkládajícího soudu – na pouhý „vnější a formální dohled“, který podobně jako čistě okrajový vliv nemá na tuto obecnou politiku nebo program rozhodující dopad.

83 Za tímto účelem musí předkládající soud mimo jiné ověřit, zda v důsledku pravomoci schvalovat rozpočty a rozvahy, jakož i pravomoci navrhovat změny stanov federací, které jsou jako příklady výslovně uvedeny v příloze A bodě 20.309 písm. i) nařízení č. 549/2013, má CONI pouhou kontrolní pravomoc, nebo má naopak rozhodující vliv na samotné vymezování a provádění cílů FIG a FISE, jejich činností a organizačních aspektů těchto činností, jakož i strategického zaměření a základních směrů, které uvedené federace hodlají při výkonu své činností sledovat.

84 Předkládající soud musí rovněž případně ověřit, zda je schopnost CONI určovat obecnou politiku nebo program FIG a FISE skutečná a trvalá v tom smyslu, že není vykonávána pouze dočasně ve výjimečných případech, jak je tomu patrně v případě pravomoci CONI nařizovat nucenou správu federací v případě závažných pochybení nebo porušení sportovního práva ze strany řídících orgánů.

85 Zatřetí předkládajícímu soudu rovněž přísluší, aby ověřil, zda znaky kontroly uvedené v bodech 67 a 68, jakož i v bodech 71 a 72 tohoto rozsudku, které se týkají smluvních ujednání a vystavení rizikům, jsou ve věcech v původních řízeních relevantní, a případně mohou přispět k doložení existence veřejné kontroly. Předkládající soud musí konkrétně ověřit, zda byly mezi CONI nebo jakoukoli jinou vládní institucí na straně jedné a FIG nebo FISE na straně druhé uzavřeny dohody, a případně, zda z obsahu uvedených dohod a případných práv udělených CONI nebo této jiné vládní instituci vyplývají kontrolní pravomoci, které umožňují určovat obecnou politiku nebo program FIG nebo FISE ve smyslu definice uvedené v bodě 78 tohoto rozsudku. Dále musí předkládající soud ověřit, zda CONI nebo jakákoli jiná vládní instituce podstupují riziko spojené s činností takových národních sportovních federací, jako jsou FIG a FISE, nebo zda jsou oprávněny přijmout vůči těmto federacím na ochranu proti takovým případným rizikům opatření, která jim přiznávají práva umožňující jim určovat obecnou politiku nebo program těchto federací ve smyslu definice uvedené v bodě 78 tohoto rozsudku.

86 Pokud jde začtvrté o znak kontroly uvedený v bodech 69 a 70 tohoto rozsudku, ten bude zkoumán v bodě 91 a následujících tohoto rozsudku.

87 Kromě toho je třeba upřesnit, že analýza jednotlivých znaků kontroly uvedených v bodech 80 až 86 tohoto rozsudku musí být předmětem celkového posouzení v souladu s pravidly stanovenými za tímto účelem v příloze A bodě 2.39 poslední větě, bodě 20.15, páté a osmé větě a bodě 20.310 nařízení č. 549/2013. Z těchto pravidel vyplývá, že ačkoliv v některých případech může k prokázání kontroly stačit jediný znak, většinou o kontrole svědčí více znaků společně, přičemž některé znaky nemusejí být relevantní v závislosti na dotčené situaci a, jak to vyplývá z bodu 70 tohoto rozsudku, znak týkající se míry financování nemusí být rozhodující. Je tedy na předkládajícím soudu, aby takové celkové posouzení provedl s ohledem na tato pravidla, přičemž je třeba upřesnit, že toto celkové posouzení je v souladu s přílohou A bodem 20.15 poslední větou nařízení č. 549/2013 svou povahou „úsudkové“.

88 V rámci tohoto „úsudku“ musí předkládající soud rovněž zohlednit skutečnost, že větší množství skutečností nasvědčujících existenci kontroly v rámci jediného znaku může stačit k učinění závěru o existenci kontroly na základě tohoto jediného znaku. V projednávaném případě je třeba připomenout, že mnohé z pravomocí CONI lze podřadit pod znak kontroly týkající se „ustanovení zmocňujících právních nástrojů“ a „další[ch] ustanovení zmocňujícího nástroje, jako jsou povinnosti ve statutu neziskové instituce“. V případě, že by předkládající soud po celkovém posouzení, které mu přísluší provést, měl za to, že tyto pravomoci nebo velká část z nich přispívají k doložení existence kontroly, musel by ještě ověřit, zda tento znak kontroly sám o sobě stačí k prokázání kontroly.

89 Pokud jde o okolnost uvedenou předkládajícím soudem, že italské národní sportovní federace vykonávají vliv na činnost CONI, neboť jsou většinově zastoupeny v jeho hlavních rozhodovacích kolegiálních orgánech, jako je Národní rada či Národní komise, je třeba zdůraznit, že tato okolnost je relevantní pouze tehdy, když je prokázáno, že každá z těchto federací posuzovaná samostatně je schopna vykonávat významný vliv na veřejnou kontrolu, kterou CONI vůči této federaci vykonává, a může tak tuto kontrolu zbavit účinku – a to bez ohledu na vliv ostatních sportovních federací nacházejících se v obdobné situaci – a znovu tak získat schopnost určovat svou obecnou politiku nebo program. Předkládajícímu soudu případně přísluší, aby tuto otázku ověřil.

90 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na druhou otázku odpovědět tak, že pojem „schopnost určovat obecnou politiku nebo program“ neziskové instituce ve smyslu přílohy A bodu 20.15 první věty nařízení č. 549/2013 musí být vykládán jako schopnost vládní instituce skutečně a podstatným způsobem dlouhodobě a bez přerušení ovlivňovat samotné vymezování a provádění cílů neziskové

instituce, jejích činností a organizačních aspektů těchto činností, jakož i strategického zaměření a základních směrů, které nezisková instituce hodlá při výkonu těchto činností sledovat. V takových věcech, jako jsou věci v původních řízeních, přísluší vnitrostátnímu soudu ověřit s ohledem na znaky kontroly uvedené v příloze A bodě 2.39 písm. a) až e) a bodě 20.15 písm. a) až e) nařízení č. 549/2013, jakož i s ohledem na odpovídající znaky kontroly použitelné na neziskové instituce uvedené v příloze A bodě 20.309 tohoto nařízení, zda taková vládní instituce, jako je národní olympijský výbor dotčený ve věcech v původních řízeních, vykonává veřejnou kontrolu takových národních sportovních federací ve formě neziskové instituce, jako jsou ty dotčené ve věcech v původních řízeních, přičemž za tímto účelem provede celkové posouzení, které je v souladu s přílohou A bodem 2.39 poslední větou, bodem 20.15 pátou a osmou větou a bodem 20.310 uvedeného nařízení svou povahou úsudkové.

Ke třetí otázce

91 Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu je, zda příspěvky placené členy takové neziskové instituce založené podle soukromého práva, jako jsou národní sportovní federace dotčené ve věcech v původních řízeních, mohou být zohledněny pro účely ověření existence veřejné kontroly, a v případě kladné odpovědi zda tyto příspěvky, které představují převažující část příjmů této neziskové instituce, mají být považovány za veřejné nebo soukromé financování.

92 Úvodem je třeba poznamenat, že předkládající soud formuloval svou otázku nejen s odkazem na bod 20.15 přílohy A nařízení č. 549/2013, ale rovněž na body 4.125 a 4.126 této přílohy.

93 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že ustanovení přílohy A bodů 4.125 a 4.126 nařízení č. 549/2013 jsou irelevantní, pokud jde o odpověď na třetí otázku. Cílem těchto ustanovení, která jsou obsažena v kapitole 4 této přílohy upravující „rozdělovací transakce“, tedy transakce, jimiž se rozděluje přidaná hodnota vytvořená výrobou a jimiž se přerozdělují jmění a důchody, je totiž pouze vymezit a upřesnit pojem „běžné transfery pro NISD“ tak, že do něj jsou zahrnuty zejména „pravidelné členské příspěvky placené domácnostmi […] sportovním […] organizacím“. Kromě toho, že tento pojem sám o sobě nesouvisí s otázkou veřejné kontroly, je třeba konstatovat, že uvedená ustanovení se nevztahují na všechny neziskové instituce, ale pouze na NISD, tedy na institucionální jednotky zařazené do soukromého sektoru, u nichž bylo zjištěno, že nejsou kontrolovány vládními institucemi. Dotčená ustanovení se tak týkají jednotek, u nichž byla možnost veřejné kontroly vyloučena, a upravují otázku, která je zcela odlišná od otázky kontroly.

94 Z toho vyplývá, že třetí otázka musí být analyzována pouze s ohledem na znak kontroly týkající se míry financování, který je, jak vyplývá z bodu 69 tohoto rozsudku, upraven v příloze A bodě 2.39 písm. d), bodě 20.15 písm. d) a bodě 20.309 písm. i) poslední větě nařízení č. 549/2013.

95 Pokud jde zaprvé o otázku zohlednění členských příspěvků za účelem ověření existence veřejné kontroly v rámci znaku kontroly týkajícího se míry financování, je třeba uvést, že znak uvedený v předchozím bodě tohoto rozsudku ukládá jako předpoklad tohoto ověření určit podíl veřejného financování na celkových příjmech neziskové instituce. Vzhledem k tomu, že členské příspěvky jsou součástí příjmů takové neziskové instituce, jako je FIG a FISE, musí být tyto příspěvky nějakým způsobem zohledněny, aby bylo možné určit, v jakém poměru je nezisková instituce financována z veřejných zdrojů, a tedy určit, zda veřejná kontrola existuje, či nikoli.

96 Pokud jde zadruhé o otázku veřejné či soukromé povahy členských příspěvků, je třeba – podobně jako to činí předkládající soud – uvést, že se patrně vskutku na první pohled jedná o soukromou platbu asynallagmatické povahy, jež činí jednotlivci, kteří spadají v rámci klasifikace ESA 2010 do sektoru domácností, ve prospěch institucionálních jednotek ve formě neziskové instituce.

97 S ohledem na cíl, který sleduje nařízení č. 549/2013, tedy – jak bylo připomenuto v bodě 32 tohoto rozsudku – sestavování účtů v členských státech na základě jednotného souboru zásad, které není možné vykládat různě, aby bylo možné získat porovnatelné výsledky, nicméně platí, že při zařazení členských příspěvků mezi soukromé nebo veřejné zdroje financování pro statistické účely se nesmí brát v úvahu pouze soukromá nebo veřejná povaha plátce příspěvku či právní vztah mezi tímto plátcem a neziskovou institucí podle vnitrostátního práva.

98 Je totiž třeba rovněž zohlednit všechny skutečnosti, které mohou určovat veřejnou nebo soukromou povahu příspěvků, jako je kontext, v němž jsou tyto příspěvky placeny, jejich využití s ohledem na veřejné zájmy, k nimž se mohou vázat, jejich povinný nebo nepovinný charakter, skutečnost, zda představují protiplnění za skutečné využívání služeb poskytovaných dotyčnou jednotkou, jakož i autonomie, kterou má tato jednotka při stanovování jejich výše. Takový příspěvek, jako je příspěvek, který jsou členové povinni platit národním sportovním federacím dotčeným ve věcech v původních řízeních, by tak mohl být – nehledě na soukromou povahu jeho plátců a jeho právní kvalifikaci podle vnitrostátního práva – pro účely ESA 2010 považován za příspěvek veřejné povahy, neboť se jedná o povinný příspěvek, který, aniž nutně představuje protiplnění za skutečné využívání poskytovaných služeb, je vybírán ve veřejném hospodářském nebo sociálním zájmu ve prospěch zejména takových právnických osob založených podle soukromého práva, jako jsou tyto národní sportovní federace.

99 V tomto ohledu ze spisu předloženého Soudnímu dvoru v projednávaných věcech zaprvé vyplývá, že takové italské národní sportovní federace, jako jsou FIG a FISE, mají – jak bylo uvedeno v bodě 52 tohoto rozsudku – monopolní postavení v rámci jednotlivých sportovních disciplín, které organizují, a to v tom smyslu, že veřejné aspekty sportovní činnosti, tedy provozování sportu ve formalizovaném, oficiálním či reprezentačním kontextu, podléhají jejich výlučné pravomoci. Zadruhé činnost těchto federací má v souladu s čl. 15 odst. 1 legislativního nařízení č. 242/1999, jakož i čl. 7 odst. 5 a čl. 20 odst. 4 stanov CONI veřejný rozměr, který spočívá v řádné organizaci soutěží, olympijské přípravě a sportovní činnosti provozované na vysoké úrovni. Zatřetí s ohledem na monopolní postavení uvedené v tomto bodě je placení příspěvků povinné pro každého, kdo si přeje provozovat sportovní činnost organizovanou příslušnou národní sportovní federací, pokud jde o veřejné aspekty této činnosti, přičemž je třeba upřesnit, že každý, kdo si přeje účastnit se činností spadajících do působnosti federace, se musí stát jejím členem. Začtvrté příspěvky nutně nepředstavují protiplnění za skutečné využívání služeb poskytovaných národními sportovními federacemi, jelikož všichni členové neprovozují dotyčnou sportovní činnost v souvislosti s jejími veřejnými aspekty.

100 Příspěvky, které musí členové platit národním sportovním federacím dotčeným ve věcech v původních řízeních, by tak bylo možné kvalifikovat jako příspěvky veřejné povahy, jelikož tyto příspěvky na základě svého povinného charakteru přispívají k financování cílů veřejného zájmu, které u každé sportovní disciplíny sleduje jediná národní federace a které spočívají v podpoře sportu obecně a zejména pak v podpoře sportu provozovaného na vysoké úrovni, aniž tyto příspěvky představují protiplnění za skutečné využívání takto poskytovaných služeb.

101 Na jednání před Soudním dvorem FIG nicméně tvrdila, že výši uvedených příspěvků určují zcela samostatně národní sportovní federace, a předkládajícímu soudu přísluší, aby tuto skutečnost ověřil. I když tato skutečnost, bude-li prokázána, musí být vskutku zohledněna v rámci posouzení soukromé nebo veřejné povahy členských příspěvků, je třeba nicméně zdůraznit, že uvedená samostatnost nevede nezbytně ke zpochybnění veřejné povahy těchto příspěvků.

102 I když je totiž pravda, že samostatnost národních sportovních federací při určování výše příspěvků by mohla jakožto součást širší organizační a rozpočtové samostatnosti bránit tomu, aby byly tyto federace považovány za úzce závislé na CONI, nebylo by tomu tak v případě, kdyby CONI měl možnost v rámci své pravomoci zaprvé kontrolovat rozpočet uvedených federací, významně ovlivňovat výši těchto příspěvků nebo zadruhé snížit svou finanční účast v případě neshody ohledně výše uvedených příspěvků, jak byla těmito federacemi stanovena. Předkládajícímu soudu přísluší, aby tyto otázky ověřil

a aby v případě, že národní sportovní federace skutečně mají pravomoc zcela samostatně určit výši členských příspěvků, rozhodl, zda tato samostatnost postačuje ke zpochybnění analýzy provedené v bodě 100 tohoto rozsudku.

103 V případě, že by předkládající soud na základě tohoto ověření dospěl k závěru, že členské příspěvky mají soukromou povahu, musel by s ohledem na to, co bylo uvedeno v bodě 70 tohoto rozsudku, konstatovat, že kontrola FIG a FISE ze strany CONI není prokázána na základě znaku kontroly týkajícího se míry financování, jelikož tyto federace, které jsou ze strany CONI financovány pouze přibližně z 30 %, by nebyly financovány převážně z veřejných zdrojů.

104 Naopak v případě, že by předkládající soud kvalifikoval příspěvky, které musí národním sportovním federacím platit jejich členové, jako „veřejné platby“, musely by být tyto příspěvky zařazeny mezi veřejné zdroje financování stejně jako podpory vyplácené ze strany CONI. V tomto ohledu ze spisu předloženého Soudnímu dvoru, a konkrétně z výsledovek FIG a FISE za hospodářský rok 2015, na něž předkládající soud odkazuje, vyplývá, že podíl veřejného financování zahrnující jak podpory CONI ve výši přibližně 30 %, tak příspěvky členů ve výši přesahující 60 %, překračuje 90 % celkových příjmů FIG i FISE, což jsou okolnosti, které musí v případě potřeby ověřit předkládající soud. V rámci znaku kontroly týkajícího se míry financování by tak v tomto případě bylo třeba konstatovat, že tyto dvě národní sportovní federace jsou téměř zcela financovány podporami a veřejnými platbami.

105 Nicméně, jak bylo uvedeno v bodě 70 tohoto rozsudku, z přílohy A bodu 20.15 páté věty a bodu 20.309 písm. i) poslední věty nařízení č. 549/2013 vyplývá, že skutečnost, že taková institucionální jednotka, jako je nezisková instituce, je téměř zcela financována veřejným sektorem, sama o sobě nepostačuje k učinění závěru o existenci veřejné kontroly ve vztahu k ní, jestliže kontrola příslušných finančních toků není dostatečně omezující, aby mohla ovlivnit obecnou politiku nebo program dotčené jednotky a tato instituce je tak nadále schopna určovat tuto politiku nebo program.

106 Posouzení existence veřejné kontroly je totiž závislé na míře nezávislosti, kterou může nezisková instituce mít při využívání a rozdělování části příjmů pocházejících z veřejných zdrojů, jakož i na míře kontroly a omezení, kterým tato nezisková instituce může v tomto ohledu podléhat.

107 V případě, že předkládající soud v projednávaných věcech kvalifikuje příspěvky, které musí platit členové, jako „veřejné platby“, bude proto muset tento soud ověřit, zda CONI v rámci kontroly, kterou vykonává nad veřejnými aspekty činnosti národních sportovních federací na základě čl. 7 odst. 5 svých stanov, kontroluje výhradně to, jak jsou využívány finanční podpory nebo jejich části, které poskytuje ve prospěch FIG a FISE ve výši přibližně 30 %, anebo zda má také možnost plně nebo částečně kontrolovat, jak federace využívají uvedené příspěvky. V rámci tohoto zkoumání bude moci předkládající soud dospět k závěru o existenci veřejné kontroly pouze v případě, že kontroly prováděné CONI ohledně jím poskytovaných podpor a ohledně uvedených příspěvků jsou natolik omezující, že mohou ovlivňovat obecnou politiku nebo program FIG a FISE do té míry, že tyto federace již nejsou nadále schopny určovat svou politiku nebo program.

108 S ohledem na výše uvedené úvahy je třeba na třetí otázku odpovědět tak, že příloha A bod 2.39 písm. d), bod 20.15 písm. d) a bod 20.309 písm. i) poslední věta nařízení č. 549/2013 musí být vykládána v tom smyslu, že příspěvky placené členy takové neziskové instituce založené podle soukromého práva, jako jsou národní sportovní federace dotčené ve věcech v původních řízeních, musí být zohledněny za účelem ověření existence veřejné kontroly. Takové příspěvky mohou být – nehledě na soukromou povahu jejich plátců a jejich právní kvalifikaci podle vnitrostátního práva – v rámci znaku kontroly týkajícího se míry financování uvedeného v příloze A bodě 2.39 písm. d) a bodě 20.15 písm. d) tohoto nařízení považovány za příspěvky veřejné povahy, jestliže se jedná o povinné příspěvky, které, aniž nutně představují protiplnění za skutečné využívání poskytovaných služeb, jsou vybírány ve veřejném zájmu ve prospěch národních sportovních federací, jež mají monopolní postavení v rámci sportovní disciplíny, kterou organizují, a to v tom smyslu, že veřejné aspekty sportovní činnosti podléhají jejich výlučné pravomoci, ledaže tyto federace mají nadále

organizační a rozpočtovou kontrolu nad těmito příspěvky, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu. V případě, že předkládající soud dospěje k závěru, že uvedené příspěvky musí být považovány za veřejné platby, bude muset tento soud ještě ověřit, zda je i za podmínek téměř úplného financování dotyčných národních sportovních federací ze strany veřejného sektoru kontrola příslušných finančních toků natolik omezující, že může skutečně a podstatným způsobem ovlivňovat obecnou politiku nebo program uvedených federací, anebo zda jsou tyto federace nadále schopny určovat tuto politiku nebo program.

K nákladům řízení

109 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

1) **Pojem „veřejná intervence v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti“ uvedený v příloze A bodě 20.15 druhé větě nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii musí být vykládán v tom smyslu, že se vztahuje na jakoukoliv intervenci jednotky veřejného sektoru, která stanoví nebo uplatňuje předpisy obsahující všeobecná a abstraktní pravidla se širokou působností či obecné pokyny, jimž společně a bez rozdílu podléhají všechny jednotky v dotyčném oboru činnosti, aniž takové předpisy umožňují ve skutečnosti určovat obecnou politiku nebo program jednotek v dotyčném oboru činnosti zejména z důvodu, že nepředstavují zvláště „nadměrnou“ regulaci ve smyslu přílohy A bodu 20.309 písm. h) nařízení č. 549/2013.**

2) **Pojem „schopnost určovat obecnou politiku nebo program“ neziskové instituce ve smyslu přílohy A bodu 20.15 první věty nařízení č. 549/2013 musí být vykládán jako schopnost vládní instituce skutečně a podstatným způsobem dlouhodobě a bez přerušení ovlivňovat samotné vymezování a provádění cílů neziskové instituce, jejích činností a organizačních aspektů těchto činností, jakož i strategického zaměření a základních směrů, které nezisková instituce hodlá při výkonu těchto činností sledovat. V takových věcech, jako jsou věci v původních řízeních, přísluší vnitrostátnímu soudu ověřit s ohledem na znaky kontroly uvedené v příloze A bodě 2.39 písm. a) až e) a bodě 20.15 písm. a) až e) nařízení č. 549/2013, jakož i s ohledem na odpovídající znaky kontroly použitelné na neziskové instituce uvedené v příloze A bodě 20.309 tohoto nařízení, zda taková vládní instituce, jako je národní olympijský výbor dotčený ve věcech v původních řízeních, vykonává veřejnou kontrolu takových národních sportovních federací ve formě neziskové instituce, jako jsou ty dotčené ve věcech v původních řízeních, přičemž za tímto účelem provede celkové posouzení, které je v souladu s přílohou A bodem 2.39 poslední větou, bodem 20.15 pátou a osmou větou a bodem 20.310 uvedeného nařízení svou povahou úsudkové.**

3) **Příloha A bod 2.39 písm. d), bod 20.15 písm. d) a bod 20.309 písm. i) poslední věta nařízení č. 549/2013 musí být vykládána v tom smyslu, že příspěvky placené členy takové neziskové instituce založené podle soukromého práva, jako jsou národní sportovní federace dotčené ve věcech v původních řízeních, musí být zohledněny za účelem ověření existence veřejné kontroly. Takové příspěvky mohou být – nehledě na soukromou povahu jejich plátců a jejich právní kvalifikaci podle vnitrostátního práva – v rámci znaku kontroly týkajícího se míry financování uvedeného v příloze A bodě 2.39 písm. d) a bodě 20.15 písm. d) tohoto nařízení považovány za příspěvky veřejné povahy, jestliže se jedná o povinné příspěvky, které, aniž nutně představují protiplnění za skutečné využívání poskytovaných služeb, jsou vybírány ve**

veřejném zájmu ve prospěch národních sportovních federací, jež mají monopolní postavení v rámci sportovní disciplíny, kterou organizují, a to v tom smyslu, že veřejné aspekty sportovní činnosti podléhají jejich výlučné pravomoci, ledaže tyto federace mají nadále organizační a rozpočtovou kontrolu nad těmito příspěvky, což přísluší ověřit předkládajícímu soudu. V případě, že předkládající soud dospěje k závěru, že uvedené příspěvky musí být považovány za veřejné platby, bude muset tento soud ještě ověřit, zda je i za podmínek téměř úplného financování dotyčných národních sportovních federací ze strany veřejného sektoru kontrola příslušných finančních toků natolik omezující, že může skutečně a podstatným způsobem ovlivňovat obecnou politiku nebo program uvedených federací, anebo zda jsou tyto federace nadále schopny určovat tuto politiku nebo program.

Podpisy.