Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 11 września 2019 r.*

Odesłanie prejudycjalne – Rozporządzenie (UE) nr 549/2013 – Europejski system rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej – Punkt 20.15 załącznika A – Kontrola sprawowana przez krajowy komitet olimpijski nad krajowymi związkami sportowymi utworzonymi jako instytucje niekomercyjne – Punkt 20.15 zdanie drugie załącznika A – Pojęcie „interwencji publicznej w postaci ogólnych przepisów mających zastosowanie do wszystkich jednostek prowadzących taki sam rodzaj działalności" – Zakres – Punkt 20.15 zdanie pierwsze załącznika A – Pojęcie „zdolności określania ogólnej polityki lub programu instytucji niekomercyjnej" – Zakres – Punkt 2.39 lit. d), pkt 20.15 lit. d) i pkt 20.309 lit. i) zdanie ostatnie załącznika A – Uwzględnienie składek opłacanych przez członków instytucji niekomercyjnej

W sprawach połączonych C-612/17 i C-613/17

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Corte dei conti (trybunał obrachunkowy, Włochy) postanowieniami z dnia 13 września 2017 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 24 października 2017 r., w postępowaniach:

Federazione Italiana Golf (FIG)

przeciwko

Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT),

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

oraz

Federazione Italiana Sport Equestri (FISE)

przeciwko

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

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: A. Arabadjiev, prezes izby, K. Lenaerts, prezes Trybunału, pełniący funkcję sędziego drugiej izby, i C. Vajda (sprawozdawca), sędziowie,

rzecznik generalny: G. Hogan,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

* Język postępowania: włoski.

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 6 lutego 2019 r.,

rozważywszy uwagi przedstawione:

– w imieniu Federazione Italiana Golf (FIG) przez P. Montonego i M. Montonego, avvocati,

– W imieniu Federazione Italiana Sport Equestri (FISE) przez G. Tobię, avvocato,

– w imieniu rządu włoskiego przez G. Palmieri, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez G. De Bellisa i D. Del Gaiza, avvocati dello Stato,

– w imieniu Komisji Europejskiej przez F. Moro oraz F. Simonetti, działające w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 28 lutego 2019 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni rozporządzenia (UE) nr 549/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków krajowych i regionalnych w Unii Europejskiej (Dz.U. 2013, L 174, s. 1).

2 Wnioski te zostały złożone w ramach dwóch sporów, po pierwsze, w sprawie C-612/17, pomiędzy Federazione Italiana Golf (włoskim związkiem golfa, zwanym dalej „FIG-iem") a Istituto Nazionale di Statistica (krajowym instytutem statystycznym, Włochy, zwanym dalej „ISTAT-em") i Ministero dell'Economia e delle Finanze (ministerstwem gospodarki i finansów, Włochy), a po drugie, w sprawie C-613/17, pomiędzy Federazione Italiana Sport Equestri (włoskim związkiem sportów hippicznych, zwanym dalej „FISE") a ISTAT-em w przedmiocie wpisania na rok 2017 FIG i FISE do wykazu instytucji rządowych i samorządowych w skonsolidowanym sprawozdaniu finansowym władz publicznych (zwanym dalej „wykazem ISTAT-u 2016").

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Motyw 1 rozporządzenia nr 549/2013 ma następujące brzmienie:

„Tworzenie polityki w Unii i obserwacja gospodarek państw członkowskich oraz gospodarki unii gospodarczej i walutowej (UGW) wymaga porównywalnych, aktualnych i wiarygodnych informacji o strukturze gospodarki i rozwoju sytuacji gospodarczej każdego państwa członkowskiego lub regionu".

4 W motywie 3 tego rozporządzenia jest mowa o tym, że:

„Obywatele Unii potrzebują rachunków ekonomicznych jako podstawowego narzędzia do analizy sytuacji gospodarczej państwa członkowskiego lub regionu. Dla zapewnienia porównywalności rachunki takie powinny być sporządzane na podstawie jednego zestawu zasad, które nie są przedmiotem różnych interpretacji. Dostarczone informacje powinny być jak najbardziej precyzyjne, kompletne i terminowe, aby zapewnić maksymalną przejrzystość dla wszystkich sektorów".

5 Rozdział 1 załącznika A do tego rozporządzenia, który przedstawia cechy ogólne i podstawowe zasady europejskiego systemu rachunków (zwanego dalej „ESA 2010”), zawiera pkt 1.01, 1.19, 1.34, 1.35, 1.36, 1.37 i 1.57 o następującym brzmieniu:

„1.01 [ESA 2010] stanowi międzynarodowy standard metodologiczny i rachunkowy dla szczegółowego i systematycznego opisu gospodarki ogółem (tj. regionów, państw czy grup państw), jej składowych oraz relacji z innymi gospodarkami ogółem.

[…]

1.19 Informacje liczbowe uzyskiwane na bazie schematu ESA mają zasadnicze znaczenie dla [Unii] i jej państw członkowskich w formułowaniu i kontroli realizacji polityki społecznej i gospodarczej.

Następujące przykłady ilustrują zastosowanie schematu ESA:

[…]

b) definiowanie kryteriów dla procedury nadmiernego deficytu: mierniki deficytu i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych;

[…]

1.34 Rachunki sektorów instytucjonalnych tworzy się poprzez przydzielanie jednostek do sektorów; dzięki temu możliwe jest przedstawienie transakcji i pozycji bilansujących w rachunkach w ujęciu sektorowym. Główne sektory instytucjonalne to sektor gospodarstw domowych, sektor instytucji rządowych i samorządowych, sektor przedsiębiorstw (przedsiębiorstw niefinansowych i instytucji finansowych), sektor instytucji niekomercyjnych działających na rzecz gospodarstw domowych (INKgd) oraz sektor »zagranica«.

Istotne jest rozróżnienie między działalnością rynkową i nierynkową. Podmiot będący pod kontrolą instytucji rządowych i samorządowych, w przypadku którego wykazano, że jest przedsiębiorstwem rynkowym, klasyfikuje się do sektora przedsiębiorstw, tj. poza sektorem instytucji rządowych i samorządowych. Tym samym deficyt i zadłużenie przedsiębiorstwa nie będzie uwzględniane w deficycie i długu sektora instytucji rządowych i samorządowych.

1.35 Istotnym elementem jest określenie jasnych i miarodajnych kryteriów przydzielania jednostek do poszczególnych sektorów instytucjonalnych.

Sektor publiczny obejmuje wszystkie znajdujące się pod kontrolą instytucji rządowych i samorządowych jednostki instytucjonalne będące rezydentami w ramach danej gospodarki. Wszystkie pozostałe jednostki będące rezydentami wchodzą w skład sektora prywatnego.

Tablica 1.1 przedstawia kryteria, w oparciu o które dokonuje się rozróżnienia między sektorem publicznym i prywatnym, w ramach sektora publicznego – między sektorem instytucji rządowych i samorządowych a sektorem przedsiębiorstw publicznych, a w ramach sektora prywatnego – między sektorem INKgd i sektorem przedsiębiorstw prywatnych.

Tablica 1.1

Kryteria	Pod kontrolą instytucji rządowych i samorządowych (sektor publiczny)	Pod kontrolą podmiotów prywatnych (sektor prywatny)
Produkcja globalna nierynkowa	Instytucje rządowe i samorządowe	INKgd
Produkcja globalna rynkowa	Przedsiębiorstwa publiczne	Przedsiębiorstwa prywatne

1.36 »Kontrolę« definiuje się jako możliwość decydowania o ogólnej polityce lub programie jednostki instytucjonalnej. Bardziej szczegółową definicję kontroli zamieszczono w pkt 2.35–2.39.

1.37 Rozróżnienia między działalnością »rynkową« i »nierynkową«, powodującego zaliczenie jednostek sektora publicznego do sektora instytucji rządowych i samorządowych lub sektora przedsiębiorstw, dokonuje się na podstawie następującej reguły:

Działalność uznaje się za działalność rynkową, w przypadku gdy transakcje dotyczące związanych z nią towarów i usług spełniają następujące warunki:

1) długofalowym celem działalności sprzedającego jest maksymalizacja zysków, a sprzedaż towarów i usług dokonywana jest w tym celu swobodnie na rynku na rzecz każdego, kto gotowy jest zapłacić cenę sprzedaży;

2) kupujący dążą do uzyskania maksymalnej użyteczności przy ograniczonych środkach, jakimi dysponują, kupując takie produkty, które w największym stopniu zaspokajają ich potrzeby przy oferowanej cenie;

3) istnieją skutecznie funkcjonujące rynki, do których dostęp mają sprzedający i kupujący, posiadający także informacje na temat rynku. Rynek może skutecznie funkcjonować również wtedy, gdy powyższe warunki nie są spełnione w stopniu idealnym.

[…]

1.57 Jednostki instytucjonalne są to podmioty gospodarcze mające uprawnienia do własności wyrobów i aktywów, zaciągania zobowiązań oraz angażowania się w działalność gospodarczą i dokonywania transakcji z innymi jednostkami we własnym imieniu. Dla celów systemu ESA 2010 jednostki instytucjonalne grupowane są w pięciu rozłącznych krajowych sektorach instytucjonalnych:

a) przedsiębiorstw niefinansowych;

b) instytucji finansowych;

c) instytucji rządowych i samorządowych;

d) gospodarstw domowych;

e) [INKgd].

Pięć wymienionych sektorów instytucjonalnych tworzy krajową gospodarkę ogółem. Każdy z sektorów instytucjonalnych dzieli się także na podsektory. System ESA 2010 umożliwia opracowywanie pełnego zestawu rachunków przepływów i bilansów dla każdego sektora i podsektora oraz dla gospodarki ogółem. Mogą występować współzależności między

wymienionymi pięcioma sektorami krajowymi a jednostkami będącymi nierezydentami; ukazane są takie współzależności [istnieją współzależności] między sektorami krajowymi a szóstym sektorem instytucjonalnym, tj. sektorem »zagranica«.

[…]”.

6 Zawarte w rozdziale 2 tego załącznika, zatytułowanym „Jednostki i ich grupowanie”, pkt 2.12, diagram 2.1 oraz pkt 2.34, 2.39 i 2.130 mają następujące brzmienie:

„2.12 *Definicja*: jednostka instytucjonalna jest podmiotem gospodarczym charakteryzującym się autonomią podejmowania decyzji w odniesieniu do pełnienia przez nią jej podstawowej funkcji. Jednostka będąca rezydentem jest uważana za jednostkę instytucjonalną na terytorium ekonomicznym, gdzie znajduje się jej główne centrum interesów ekonomicznych, jeżeli posiada autonomię podejmowania decyzji oraz prowadzi pełen zestaw rachunków lub jest w stanie go sporządzić.

Aby posiadać autonomię podejmowania decyzji w odniesieniu do swojej podstawowej funkcji, jednostka musi być:

a) uprawniona do posiadania towarów lub aktywów we własnym imieniu; zdolna do zmiany tytułów własności towarów i aktywów w ramach transakcji z innymi jednostkami instytucjonalnymi;

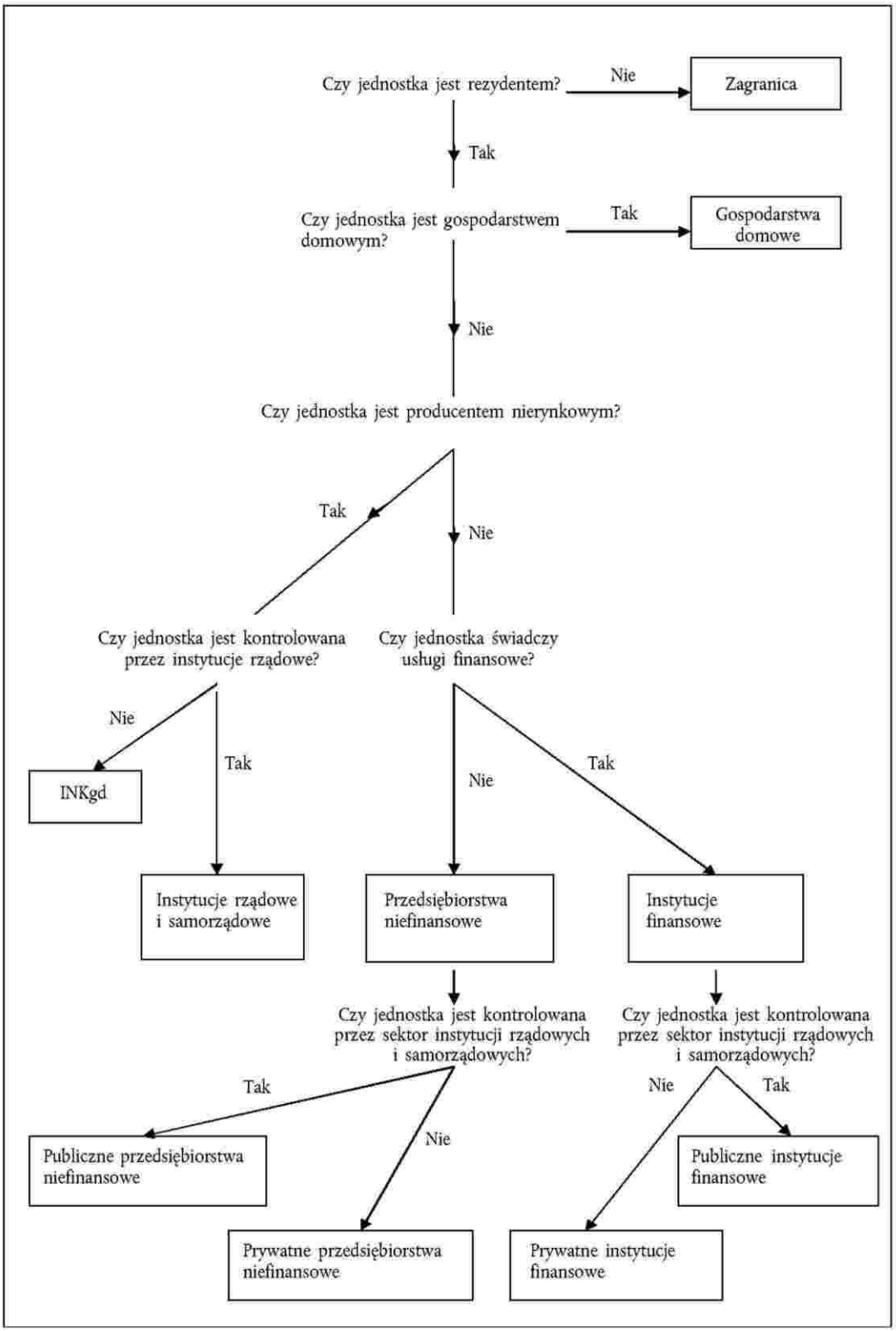
b) zdolna do podejmowania decyzji ekonomicznych i angażowania się w działalność gospodarczą, w ramach których ponosi bezpośrednią odpowiedzialność prawną;

c) zdolna do zaciągania zobowiązania na własny rachunek, podejmowania nowych zobowiązań lub rozszerzania zobowiązań już istniejących oraz być stroną w kontraktach; oraz

d) zdolna do sporządzenia pełnego zestawu rachunków obejmującego rejestr wszystkich transakcji zrealizowanych w okresie księgowym, jak również bilans aktywów i zobowiązań.

[…]

Diagram 2.1 – Przypisanie jednostek do sektorów


Czy jednostka jest rezydentem?
Nie
Zagranica
Tak
Czy jednostka jest gospodarstwem domowym?
Tak
Gospodarstwa domowe
Nie
Czy jednostka jest producentem nierynkowym?
Tak
Nie
Czy jednostka jest kontrolowana przez instytucje rządowe?
Czy jednostka świadczy usługi finansowe?
Nie
Tak
INKgd
Instytucje rządowe i samorządowe
Nie
Tak
Przedsiębiorstwa niefinansowe
Instytucje finansowe
Czy jednostka jest kontrolowana przez sektor instytucji rządowych i samorządowych?
Czy jednostka jest kontrolowana przez sektor instytucji rządowych i samorządowych?
Tak
Nie
Publiczne przedsiębiorstwa niefinansowe
Prywatne przedsiębiorstwa niefinansowe
Nie
Tak
Publiczne instytucje finansowe
Prywatne instytucje finansowe

[…]

2.34 Diagram 2.1 pokazuje, w jaki sposób jednostki są zaliczane do głównych sektorów. Aby określić, do jakiego sektora należy dana jednostka będąca rezydentem, ale niebędąca gospodarstwem domowym, zgodnie z diagramem należy ustalić, czy jest ona pod kontrolą sektora instytucji rządowych i samorządowych, czy też nie, oraz czy jest producentem rynkowym czy nierynkowym.

[…]

2.39 W przypadku instytucji niekomercyjnych uznanych za samodzielne jednostki posiadające osobowość prawną uwzględnić należy pięć wskaźników świadczących o kontroli:

a) mianowanie kadry wyższego szczebla;

b) zapewnianie upoważnień lub pełnomocnictw;

c) umowy;

d) stopień finansowania;

e) stopień narażenia sektora instytucji rządowych i samorządowych na ryzyko.

Podobnie jak w przypadku przedsiębiorstw jeden z tych wskaźników może wystarczyć w niektórych przypadkach do wykazania kontroli, jednak w innych przypadkach kilka różnych wskaźników może wspólnie świadczyć o kontroli.

[…]

2.130 […] Nierynkowe instytucje niekomercyjne działające na rzecz gospodarstw domowych, kontrolowane przez sektor instytucji rządowych i samorządowych, zaliczane są do sektora instytucji rządowych i samorządowych (S.13).

[…]”.

7 Punkt 3.31 w rozdziale 3 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 stanowi:

„[…]

Instytucję niekomercyjną prywatną zalicza się do INKgd, jeżeli jest ona producentem nierynkowym, chyba że jest pod kontrolą sektora instytucji rządowych i samorządowych. Jeśli instytucja niekomercyjna prywatna jest kontrolowana przez sektor instytucji rządowych i samorządowych, zalicza się ją do sektora instytucji rządowych i samorządowych.

[…]”.

8 Rozdział 4 tego załącznika, zatytułowany „Transakcje podziału”, zawiera pkt 4.125 i 4.126, które przewidują:

„Transfery bieżące do [INKgd] (D.751)

4.125 *Definicja*: Transfery bieżące do [INKgd] obejmują wszelkie wpłaty dobrowolne (inne niż spadek), składki członkowskie oraz pomoc finansową, które [INKgd] otrzymują od gospodarstw domowych (łącznie z gospodarstwami domowymi nierezydentów) oraz, w mniejszym zakresie, od innych jednostek.

4.126 Transfery bieżące do [INKgd] obejmują:

a) składki członkowskie regularnie płacone przez gospodarstwa domowe na rzecz związków zawodowych, organizacji politycznych, sportowych, kulturalnych, religijnych itp., sklasyfikowan[ych] w sektorze [INKgd];

[…]".

9 W rozdziale 20 tego samego załącznika, poświęconym rachunkom sektora instytucji rządowych i samorządowych, znajdują się pkt 20.05, 20.13, 20.15, 20.17, 20.18, 20.29, 20.306, 20.309 i 20.310. Zgodnie z tymi punktami:

„20.05 Sektor instytucji rządowych i samorządowych (S.13) obejmuje wszystkie jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wszystkie nierynkowe instytucje niekomercyjne, które są kontrolowane przez te jednostki […]

[…]

20.13 Instytucje niekomercyjne, które są producentami nierynkowymi i które podlegają kontroli jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, są jednostkami tego sektora.

[…]

20.15 Kontrolę nad instytucją niekomercyjną definiuje się jako zdolność określania ogólnej polityki lub programu instytucji niekomercyjnej. Interwencja publiczna w postaci ogólnych przepisów mających zastosowanie do wszystkich jednostek prowadzących taki sam rodzaj działalności nie jest istotna przy ustalaniu, czy sektor instytucji rządowych i samorządowych sprawuje kontrolę nad daną jednostką. Aby stwierdzić, czy instytucja niekomercyjna jest kontrolowana przez sektor instytucji rządowych i samorządowych, należy wziąć pod uwagę pięć następujących wskaźników kontroli:

a) mianowanie kadry urzędniczej wyższego szczebla;

b) inne postanowienia upoważnienia lub pełnomocnictwa, takie jak obowiązki zawarte w statucie instytucji niekomercyjnej;

c) ustalenia wynikające z umowy;

d) stopień finansowania;

e) narażenie na ryzyko.

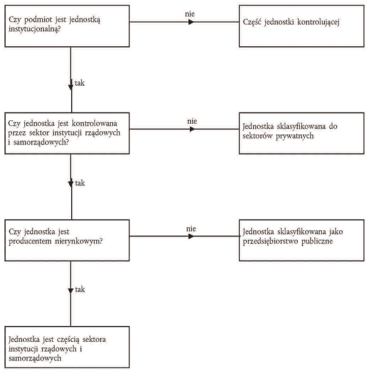
Pojedynczy wskaźnik może wystarczyć, aby stwierdzić istnienie kontroli. Jeżeli jednak instytucja niekomercyjna, którą finansuje głównie sektor instytucji rządowych i samorządowych, utrzymuje zdolność do określania w znacznym zakresie swojej polityki lub programu w odniesieniu do elementów objętych pozostałymi wskaźnikami, nie uznaje się jej za kontrolowaną przez sektor instytucji rządowych i samorządowych. W większości przypadków kilka wskaźników łącznie może wskazywać na istnienie kontroli. Decyzja oparta na tych wskaźnikach będzie miała charakter oceny krytycznej.

[…]

Inne jednostki sektora instytucji rządowych i samorządowych

20.17 Klasyfikacja producentów towarów i usług, którzy działają pod wpływem jednostek sektora instytucji rządowych i samorządowych, może powodować trudności. Można ich sklasyfikować jako należących do sektora instytucji rządowych i samorządowych lub, jeżeli można ich uznać za jednostki instytucjonalne, jako przedsiębiorstwa publiczne. W takich przypadkach stosuje się następujący schemat podejmowania decyzji.

Schemat [Diagram] 20.1 – Schemat podejmowania decyzji



Kontrola publiczna

20.18 Kontrola nad podmiotem oznacza zdolność określania ogólnej polityki lub programu takiego podmiotu […].

[…]

Test weryfikujący jednostkę pod kątem jej klasyfikacji jako producenta rynkowego lub nierynkowego (test producentów rynkowych/nierynkowych)

20.29 […]

Zdolność do prowadzenia działalności rynkowej będzie sprawdzana przede wszystkim za pomocą zwykłego kryterium ilościowego (kryterium 50%), przy zastosowaniu wskaźnika sprzedaży w odniesieniu do kosztów produkcji (jak określono w pkt 20.30 i 20.31). Aby jednostka publiczna była producentem rynkowym, jej sprzedaż musi pokrywać co najmniej 50% jej kosztów w dłuższym wieloletnim okresie.

[…]

20.306 Wszystkie jednostki instytucjonalne uwzględnione w sektorze publicznym są jednostkami będącymi rezydentami kontrolowanymi przez sektor instytucji rządowych i samorządowych bezpośrednio lub pośrednio poprzez jednostki sektora publicznego w ujęciu łącznym. Kontrola nad danym podmiotem oznacza zdolność do określania ogólnej polityki takiego podmiotu. Kwestia ta została opisana bardziej szczegółowo poniżej.

[…]

Kontrola sektora publicznego

20.309 Kontrola nad jednostką sektora publicznego będącą rezydentem oznacza zdolność do określania ogólnej polityki tej jednostki. Może się to odbywać za pośrednictwem bezpośrednich praw pojedynczej jednostki sektora publicznego lub zbiorowych praw wielu takich jednostek. Należy rozważyć następujące czynniki wskazujące na występowanie kontroli:

a) prawa do powoływania, zgłaszania sprzeciwu lub odwoływania w odniesieniu do większości kadry urzędniczej wyższego szczebla, członków zarządu itd. Prawa do powoływania, odwoływania, zatwierdzania lub zgłaszania sprzeciwu wobec większości członków zarządu danego podmiotu są wystarczające do stwierdzenia występowania kontroli. Prawa te mogą przysługiwać bezpośrednio jednej jednostce sektora publicznego lub pośrednio poprzez jednostki sektora publicznego w ujęciu łącznym. Jeżeli kontrolę nad powoływaniem pracowników z pierwszej grupy sprawuje sektor publiczny, ale ich późniejsza wymiana nie jest objęta tą kontrolą, podmiot pozostaje częścią sektora publicznego dopóty, dopóki powołanie większości członków zarządu nie podlega kontroli;

b) prawa do powoływania, zgłaszania sprzeciwu lub odwoływania w odniesieniu do kluczowego personelu. Jeżeli kontrola nad ogólną polityką faktycznie zależy od wpływowych członków zarządu, takich jak prezes, dyrektor generalny i dyrektor finansowy, wówczas większe jest znaczenie uprawnień do powoływania, zgłaszania sprzeciwu lub odwoływania w odniesieniu do tych pracowników;

c) prawa do powoływania, zgłaszania sprzeciwu lub odwoływania w odniesieniu do większości osób zajmujących stanowiska związane z najważniejszymi komitetami [organami] podmiotu. Jeżeli kluczowe czynniki ogólnej polityki, takie jak wypłacanie wynagrodzeń pracownikom wyższego szczebla i strategia działalności gospodarczej, są przekazywane podkomitetom, prawa do powoływania, zgłaszania sprzeciwu lub odwoływania w odniesieniu do dyrektorów tych podkomitetów stanowią czynnik decydujący o kontroli;

d) posiadanie większości głosów. Fakt ten zwykle decyduje o kontroli, jeżeli decyzje są podejmowane zgodnie z zasadą »jeden udział – jeden głos«. Udziały mogą być posiadane w sposób bezpośredni lub pośredni, wraz z udziałami będącymi w posiadaniu wszystkich jednostek sektora publicznego w ujęciu łącznym. Jeżeli decyzje nie są podejmowane zgodnie z zasadą »jeden udział – jeden głos«, sytuację należy przeanalizować w celu sprawdzenia, czy sektor publiczny dysponuje większością głosów;

e) prawa przysługujące na mocy udziałów i opcji specjalnych. Złote akcje lub udziały specjalne były kiedyś powszechnie stosowane w sprywatyzowanych przedsiębiorstwach i stosowane są w niektórych spółkach specjalnego przeznaczenia. W niektórych przypadkach dają one podmiotom sektora publicznego pewne prawa rezydualne służące zabezpieczaniu interesów; prawa te mogą mieć charakter stały lub ograniczony w czasie. Istnienie takich udziałów nie stanowi samo w sobie wskaźnika kontroli, ale musi zostać dokładnie przeanalizowane, szczególnie w odniesieniu do okoliczności, w których można się powoływać na te uprawnienia. Jeżeli te uprawnienia wpływają na bieżącą ogólną politykę danego podmiotu, będą miały one znaczenie przy podejmowaniu decyzji dotyczących klasyfikacji. W innych przypadkach będą one stanowiły uprawnienia zastrzeżone mogące być źródłem praw do kontrolowania ogólnej polityki w sytuacjach nadzwyczajnych itp.; jeżeli uprawnienia te nie wpływają na istniejącą politykę, uznaje się je za nieistotne, chociaż ich wykorzystanie zwykle powoduje uruchomienie natychmiastowego przeklasyfikowania. Istnienie opcji zakupu udziałów w odniesieniu do podmiotów sektora publicznego w niektórych okolicznościach stanowi podobną sytuację, wobec czego konieczne jest przeprowadzenie oceny, czy uprawnienia do realizowania opcji wpływają na ogólną politykę podmiotu;

f) prawa do kontroli za pośrednictwem umów. Jeżeli cała sprzedaż danego podmiotu skierowana jest do jednego podmiotu sektora publicznego lub zbioru podmiotów sektora publicznego, istnieje pewien zakres wywierania dominującego wpływu, który można określić jako kontrolę. Obecność

innych klientów lub możliwość posiadania innych klientów wskazuje na to, że podmiot nie jest kontrolowany przez jednostki sektora publicznego. Jeżeli za sprawą wpływu wywieranego przez sektor publiczny podmiot ma ograniczony dostęp do klientów sektora niepublicznego, sytuacja taka wskazuje na występowanie kontroli ze strony sektora publicznego;

g) prawa do kontroli wynikające z umów/pozwolenia na zaciągnięcie pożyczki. Kredytodawcy często narzucają kontrolę jako warunek udzielania kredytów lub pożyczek. Jeżeli sektor publiczny narzuca kontrolę poprzez udzielanie kredytów lub pożyczek lub w celu ochrony przed ryzykiem związanym z gwarancjami, przy czym kontrola jest bardziej rygorystyczna niż kontrola, której podmiot sektora prywatnego podlega zwykle ze strony banku, sytuacja taka stanowi wskaźnik kontroli. Sytuacja, w której podmiot jest zobowiązany do uzyskania pozwolenia od sektora publicznego na zaciągnięcie pożyczki, wskazuje na występowanie kontroli;

h) kontrola za pośrednictwem nadmiernych regulacji. Jeżeli regulacje są tak ścisłe, że skutecznie narzucają przedsiębiorstwu stosowanie określonej ogólnej polityki, stanowi to formę kontroli. Organy publiczne mogą w niektórych przypadkach silnie angażować się w proces regulacyjny, szczególnie w obszarach takich jak monopole i sprywatyzowana infrastruktura publiczna, w których obecny jest element usług publicznych. Zaangażowanie regulacyjne może występować w istotnych obszarach, takich jak ustalanie cen, bez przekazywania przez podmiot kontroli nad ogólną polityką. Podobnie wybór dotyczący wejścia do silnie regulowanego środowiska lub prowadzenia w nim działalności wskazuje na to, że podmiot nie podlega kontroli;

i) pozostałe. Kontrola może również wynikać z uprawnień lub praw ustawowych zawartych w akcie założycielskim podmiotu i może wiązać się na przykład z ograniczaniem działalności, celów i aspektów operacyjnych, zatwierdzaniem budżetu lub uniemożliwianiem wprowadzania przez podmiot zmian w jego akcie założycielskim i samorozwiązania, zatwierdzaniem dywidend lub kończeniem relacji z sektorem publicznym. Podmiot, który jest w całości lub prawie w całości finansowany przez sektor publiczny, uważa się za podlegający kontroli, jeżeli kontrole dotyczące tego strumienia finansowania są wystarczająco restrykcyjne, aby możliwe było narzucenie ogólnej polityki w tym obszarze.

20.310 Każdy przypadek w zakresie klasyfikacji należy oceniać w oparciu o jego własną charakterystykę i niektóre spośród tych wskaźników mogą być niewłaściwe w odniesieniu do indywidualnego przypadku. Niektóre wskaźniki, takie jak te określone w pkt 20.309 lit. a), c) i d), same w sobie wystarczają do ustalenia występowania kontroli. W odniesieniu do innych przypadków kilka wskaźników łącznie może wskazywać na występowanie kontroli.

[…]”.

Prawo włoskie

10 Artykuł 1 decreto legge n. 220 (dekretu z mocą ustawy nr 220) z dnia 19 sierpnia 2003 r. (GURI nr 192 z dnia 20 sierpnia 2003 r.), przekształconego w ustawę, po zmianach, przez art. 1 legge n. 208 (ustawy nr 208) z dnia 17 października 2003 r. (GURI nr 243 z dnia 18 października 2003 r.), stanowi:

„Republika uznaje i wspiera autonomię krajowego prawa sportowego jako wyraz międzynarodowego prawa sportowego leżącego w gestii Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego. Stosunki między prawem sportowym a prawem Republiki są regulowane na podstawie zasady autonomii, z wyjątkiem mających znaczenie dla porządku prawnego Republiki sytuacji subiektywnych związanych z prawem sportowym”.

11 Decreto legislativo n. 242 (dekret ustawodawczy nr 242) z dnia 23 lipca 1999 r. (GURI nr 176 z dnia 29 lipca 1999 r., zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 242/1999") przeprowadza reorganizację włoskiego krajowego komitetu olimpijskiego (zwanego dalej „CONI"). Artykuł 4 ust. 2 tego dekretu ustawodawczego ma następujące brzmienie:

„Przedstawiciele [krajowych] związków [sportowych] zdefiniowanych w ramach sportów olimpijskich powinni stanowić większość głosujących w CONI".

12 Artykuł 15 ust. 1–6 dekretu ustawodawczego nr 242/1999, dotyczący krajowych związków sportowych i stowarzyszonych związków sportowych, stanowi:

„1. Krajowe związki sportowe i stowarzyszone związki sportowe prowadzą działalność sportową zgodnie z decyzjami i wytycznymi [Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego], federacji międzynarodowych i CONI, również w świetle publicznego charakteru niektórych kategorii działalności wymienionych w statucie CONI. Uczestniczą w nich spółki i stowarzyszenia sportowe, a jedynie w przypadkach przewidzianych w statutach krajowych związków sportowych i stowarzyszonych związków sportowych związanych z tą szczególną działalnością także członkowie indywidualni.

2. Krajowe związki sportowe i stowarzyszone związki sportowe mają charakter stowarzyszenia posiadającego osobowość prawną prawa prywatnego. Nie mają one charakteru komercyjnego, a w braku wyraźnych przepisów niniejszego dekretu podlegają przepisom kodeksu cywilnego i przepisom przyjętym w celu jego wykonania.

3. Bilanse krajowych związków sportowych i stowarzyszonych związków sportowych są zatwierdzane każdego roku przez federalny organ administracyjny i podlegają zatwierdzeniu przez krajową komisję CONI. W przypadku negatywnej opinii audytorów związku lub związku stowarzyszonego lub w przypadku braku zatwierdzenia przez krajową komisję CONI należy zwołać zgromadzenie spółek i stowarzyszeń w celu podjęcia decyzji w sprawie zatwierdzenia bilansu.

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

5. Krajowe związki sportowe i stowarzyszone związki sportowe są uznawane dla celów związanych ze sportem przez radę krajową.

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

13 Artykuł 16 dekretu ustawodawczego nr 242/1999 stanowi:

„Krajowe związki sportowe i stowarzyszone związki sportowe są regulowane przepisami statutowymi i regulaminowymi w oparciu o zasadę demokracji wewnętrznej, zasadę udziału wszystkich osób w działalności sportowej na równych warunkach i zgodnie z krajowym i międzynarodowym prawem sportowym".

14 Artykuł 6 statutu CONI, dotyczący rady krajowej CONI, stanowi w ust. 1:

„Rada krajowa, która jest najwyższym organem przedstawicielskim sportu włoskiego, działa na rzecz rozpowszechniania idei olimpijskiej, prowadzi działalność niezbędną do przygotowań olimpijskich, reguluje i koordynuje krajową działalność sportową i harmonizuje działalność krajowych związków sportowych i stowarzyszonych związków sportowych".

15 Artykuł 6 ust. 3 statutu CONI stanowi:

„Zgodnie z zasadą 29 pkt 3 karty olimpijskiej większość głosów musi być oddana przez przedstawicieli krajowych związków sportowych zrzeszonych w różnych federacjach międzynarodowych, które zarządzają dyscyplinami sportowymi znajdującymi się w programie igrzysk olimpijskich".

16 Artykuł 6 ust. 4 statutu CONI ma następujące brzmienie:

„Rada krajowa:

[…]

b) określa podstawowe zasady, do których powinny się stosować, w celu uzyskania uznania dla celów sportowych, statuty krajowych związków sportowych, stowarzyszonych związków sportowych, podmiotów promujących sport, uznanych stowarzyszeń użyteczności publicznej, stowarzyszeń i spółek sportowych, oraz przyjmuje kodeks postępowania dyscyplinarnego, który musi być przestrzegany przez wszystkie krajowe związki sportowe i stowarzyszone związki sportowe;

c) podejmuje decyzje w sprawie uznania w celach sportowych krajowych związków sportowych, stowarzyszonych związków sportowych, podmiotów promujących sport, uznanych stowarzyszeń użyteczności publicznej na podstawie kryteriów określonych w statucie, uwzględniając również w tym celu rozpowszechnienie i olimpijski charakter sportu, ewentualne uznanie przez [Międzynarodowy Komitet Olimpijski] oraz sportową tradycję dyscypliny;

[…]

e) definiuje kryteria i zasady przeprowadzania kontroli CONI nad krajowymi federacjami sportowymi, stowarzyszonymi związkami sportowymi, a w odniesieniu do dziedzin sportowych – nad uznanymi podmiotami promującymi sport;

e1) określa, w celu zapewnienia regularnej organizacji zawodów sportowych, kryteria i zasady przeprowadzania kontroli przez związki nad [stowarzyszonymi] spółkami sportowymi oraz kontrolę zastępowalności CONI w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości kontroli przez krajowe związki sportowe;

[…]

f1) na wniosek komisji krajowej podejmuje decyzję o objęciu nadzorem krajowych związków sportowych i stowarzyszonych związków sportowych w przypadku poważnych nieprawidłowości w zarządzaniu tymi związkami lub poważnych naruszeń prawa sportowego przez organy kierownicze lub w przypadku stwierdzenia niemożliwości funkcjonowania tych ostatnich lub też gdy nie jest zapewnione rozpoczęcie i przebieg w dobrych warunkach krajowych zawodów sportowych;

[…]".

17 Artykuł 7 ust. 1 statutu CONI, który dotyczy komisji krajowej CONI, stanowi:

„Komisja krajowa jest organem zarządzającym, wykonawczym i kontrolnym działalności administracyjnej CONI; dokonuje ona kontroli krajowych związków sportowych i stowarzyszonych związków sportowych – a poprzez nie ich funkcjonowanie wewnętrzne – oraz podmiotów promujących sport”.

18 Artykuł 7 ust. 5 statutu CONI stanowi:

„Komisja krajowa:

[…]

e) na podstawie kryteriów i zasad określonych przez radę krajową kontroluje krajowe związki sportowe w odniesieniu do aspektów publicznych, a w szczególności regularnej organizacji zawodów, przygotowań olimpijskich, wyczynowej działalności sportowej oraz wykorzystywania przyznanej pomocy finansowej i ustala kryteria przyznawania pomocy finansowej związkom;

[…]

f) proponuje radzie krajowej objęcie nadzorem krajowych związków sportowych lub stowarzyszonych związków sportowych w przypadku poważnych nieprawidłowości w zarządzaniu tymi związkami lub poważnych naruszeń prawa sportowego przez organy kierownicze, to znaczy w przypadku stwierdzenia niemożliwości funkcjonowania tych ostatnich lub też gdy krajowe związki sportowe nie przyjęły procedur regulacyjnych, lub nadzorem właściwych organów wewnętrznych w celu zapewnienia rozpoczęcia i przebiegu w dobrych warunkach krajowych zawodów sportowych;

[…]

g2) zatwierdza budżet i związane z nim programy działalności oraz roczny bilans krajowych związków sportowych i stowarzyszonych związków sportowych;

[…]

h1) mianuje audytorów reprezentujących CONI w krajowych związkach sportowych i stowarzyszonych związkach sportowych oraz w komitetach regionalnych CONI;

[…]

l) zatwierdza w celach sportowych statuty, regulaminy wykonawcze do statutów, regulaminy dyscyplinarne i przepisy antydopingowe krajowych związków sportowych i stowarzyszonych związków sportowych, oceniając ich zgodność z prawem, statutem CONI, podstawowymi zasadami, wytycznymi i kryteriami ustalonymi przez radę krajową, odsyłając je ewentualnie w terminie 90 dni do krajowych związków sportowych i stowarzyszonych związków sportowych w celu dokonania niezbędnych zmian;

[…]”.

19 Zgodnie z art. 20 ust. 4 statutu CONI:

„Krajowe związki sportowe prowadzą działalność sportową i odpowiednie działania promocyjne zgodnie z decyzjami i instrukcjami [Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego] i CONI, uwzględniając również wymiar publiczny pewnych aspektów tej działalności. W ramach prawa sportowego krajowym związkom sportowym przyznaje się autonomię techniczną, organizacyjną i administracyjną pod kontrolą CONI".

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

20 We Włoszech FIG i FISE są krajowymi związkami sportowymi zorganizowanymi w formie stowarzyszeń niekomercyjnych, posiadających osobowość prawną. Chodzi o osoby prawne prawa prywatnego, podlegające co do zasady przepisom włoskiego kodeksu cywilnego.

21 Decyzją opublikowaną w *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* z dnia 30 września 2016 r. ISTAT włączyła FIG i FISE do wykazu ISTAT 2016.

22 ISTAT, stosując w tym celu przepisy ESA 2010, uznał wpierw, że na podstawie testu „rynkowe/nierynkowe", przewidzianego w szczególności w pkt 20.29 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, oba te związki były jednostkami instytucjonalnymi nierynkowymi. W celu ustalenia, czy jednostki te powinny zostać sklasyfikowane zgodnie z pkt 2.130 i 3.31 załącznika A do tego rozporządzenia w sektorze INKgd, czy też w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, ISTAT zweryfikował, czy FIG i FISE znajdowały się pod kontrolą instytucji rządowej lub samorządowej.

23 ISTAT doszedł do wniosku, że było tak w przypadku obu tych związków, ponieważ mimo iż posiadają one pewną autonomię podejmowania decyzji, nie mają one pełnej zdolności do samostanowienia w odniesieniu do istotnego charakteru kontroli sprawowanej przez CONI nad ich zarządzaniem. O tym istotnym wpływie świadczy pewna liczba wskazówek, w tym kompetencja CONI do uznawania związków do celów sportowych, zatwierdzania ich statutu, budżetu i bilansu, kontrolowania związków w odniesieniu do aspektów o wymiarze publicznym (zawodów, przygotowań olimpijskich itd.) oraz objęcia krajowych związków sportowych nadzorem administracyjnym w niektórych przypadkach poważnych nieprawidłowości. ISTAT uznał też, że składki członków FIG i FISE należało uznać za pomoc publiczną parafiskalną i że związki te korzystały poza tym z finansowania publicznego przez CONI, które jest stabilne w czasie i ściśle kontrolowane przez CONI.

24 FIG i FISE wniosły, odpowiednio, w dniu 29 listopada i 7 grudnia 2016 r. skargę do Corte dei conti (trybunału obrachunkowego, Włochy), żądając stwierdzenia nieważności decyzji ISTAT o umieszczeniu ich w wykazie ISTAT 2016. Uważają one w szczególności, że ISTAT błędnie zastosował przepisy ESA 2010 i błędnie uznał, iż podlegały one kontroli publicznej sprawowanej przez CONI.

25 Stwierdziwszy, że zarówno działalność FIG, jak i FISE są pozbawione charakteru rynkowego, a związki te są instytucjami niekomercyjnymi w rozumieniu ESA 2010, sąd odsyłający wskazuje, że strony w postępowaniu głównym nie są zgodne co do wykładni pojęcia „kontroli publicznej", a w szczególności trzech kryteriów, które należy wziąć pod uwagę zgodnie z pkt 20.15 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 w celu ustalenia, czy związek sportowy, jako instytucja niekomercyjna, należy uznać za podlegający kontroli publicznej i objęty tym samym sektorem instytucji rządowych i samorządowych.

26 Przede wszystkim, jeśli chodzi o kryterium negatywne, znajdujące się w drugim zdaniu tego punktu, zgodnie z którym „[i]nterwencja publiczna w postaci ogólnych przepisów mających zastosowanie do wszystkich jednostek prowadzących taki sam rodzaj działalności" nie jest istotna przy ustalaniu, czy sektor instytucji rządowych i samorządowych sprawuje kontrolę nad daną jednostką, sąd odsyłający

wskazuje, że wyrażenie to może być rozumiane w sposób szeroki i obejmuje ono w sprawach w postępowaniach głównych zarówno uprawnienie CONI do ustanowienia wytycznych dotyczących prowadzenia działalności sportowej, jak i uprawnienie do uznawania związków sportowych. Gdyby należało zakwalifikować je jako „interwencje publiczne w postaci ogólnych przepisów", uprawnienia te nie byłyby istotne dla rozstrzygnięcia, czy CONI sprawuje kontrolę nad FIG i FISE.

27 Jeśli chodzi następnie o kryterium, zgodnie z którym kontrola instytucji niekomercyjnej przez sektor instytucji rządowych i samorządowych jest zdefiniowana jako „zdolność [tego sektora] do określania ogólnej polityki lub programu instytucji niekomercyjnej", sąd odsyłający wskazuje, że wyrażenie to można rozumieć w dwojaki sposób. Kontrolę można zgodnie z pierwszą interpretacją rozumieć – jak to wynika z ducha pkt 1.36 i 20.15 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 – jako zdolność instytucji rządowej lub samorządowej do określania ogólnej polityki lub strategii jednostki instytucjonalnej, to znaczy zdolność do kierowania, ograniczania i określania warunków konkretnego ogólnego zarządu tej jednostki, z wyjątkiem uprawnień zwykłego monitorowania formalnego i zewnętrznego. Zgodnie z drugą interpretacją kontrola jest rozumiana szeroko w ten sposób, że obejmuje ona uprawnienia zwykłego monitorowania formalnego i zewnętrznego, takie jak uprawnienia do zatwierdzania bilansów, mianowania audytorów lub do zatwierdzenia statutu.

28 Co się tyczy wreszcie kryterium odnoszącego się do „stopnia finansowania", o którym mowa w pkt 20.15 lit. d) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, sąd odsyłający wskazuje, że zarówno FIG, jak i FISE są finansowane w wysokości około 30% przez CONI, podczas gdy składki członków tych związków stanowią ponad 50% przychodów każdego z nich. W tych okolicznościach sąd odsyłający zastanawia się, czy składki te mogą, czy nie mogą być brane pod uwagę w ramach kryterium odnoszącego się do finansowania oraz czy należy je uznać za źródło finansowania publicznego, czy prywatnego.

29 W tym względzie sąd odsyłający uważa, że składki członków zainteresowanych związków powinny móc zostać uwzględnione w ramach oceny stopnia finansowania, lecz że należy je zakwalifikować w tym względzie do „prywatnych wpłat o charakterze niesynalagmatycznym", które nie mogą być utożsamiane z przychodami z finansowania publicznego. Sąd odsyłający wskazuje, że gdyby takie składki należało uznać za „publiczną pomoc parafiskalną" ze względu na to, że – jak twierdzi ISTAT – chodzi o transfery publiczne stanowiące przepływ finansowania zapewniony przez CONI każdemu związkowi, oznaczałoby to wprowadzenie wskaźnika kontroli nieprzewidzianego w ESA 2010. Zdaniem tego sądu gdyby należało przyjąć jego interpretację, można by było uznać, że FIG i FISE rozwinęły dzięki składkom o charakterze prywatnym swoich członków zdolność samofinansowania w znacznym stopniu, która umożliwiałaby im określanie ich ogólnej polityki lub programu w znaczący sposób, wykluczającą jakąkolwiek publiczną kontrolę CONI mimo ich finansowania przez CONI w wysokości 30%.

30 W tych okolicznościach Corte dei conti (trybunał obrachunkowy) postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy pojęcie »interwencji publicznej w postaci ogólnych przepisów mających zastosowanie do wszystkich jednostek prowadzących taki sam rodzaj działalności«, o którym mowa [w pkt 20.15 załącznika A do] rozporządzenia nr 549/2013 […], należy rozumieć szeroko, jako obejmujące także uprawnienia do udzielania wytycznych w dziedzinie sportu (tzw. soft law) i przewidziane przez prawo uprawnienia do uznawania dla celów nabycia osobowości prawnej i możliwości działania w sektorze sportowym, które to oba uprawnienia generalnie dotyczą wszystkich włoskich krajowych związków sportowych?

2) Czy ogólny wskaźnik kontroli, o którym mowa [w pkt 20.15 załącznika A do] rozporządzenia nr 549/2013 […] (»zdolność określania ogólnej polityki lub programu jednostki instytucjonalnej«), należy rozumieć w sposób dosłowny jako możliwość kierowania działalnością zarządczą jednostki niekomercyjnej, ograniczania tej działalności i wpływania na nią, czy też w sposób niedosłowny,

jako obejmujący również uprawnienia do sprawowania zewnętrznego monitorowania inne niż te określone przez specyficzne wskaźniki kontroli, o których mowa w [pkt 20.15 lit. a)–e) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013] (jak na przykład uprawnienia do zatwierdzania budżetów, mianowania audytorów, zatwierdzania statutów i niektórych rodzajów regulaminów, udzielania wytycznych w dziedzinie sportu lub uznawania dla celów sportowych)?

3) Czy na podstawie [pkt 20.15 w związku z pkt 4.125 i 4.126 załącznika A do] rozporządzenia nr 549/2013 […] można dla celów oceny istnienia lub braku kontroli publicznej uwzględnić składki członkowskie? Czy znacząca wysokość rzeczonych składek wraz z innymi środkami własnymi może świadczyć, w świetle szczególnych cech konkretnego przypadku, o istnieniu istotnej zdolności jednostki niekomercyjnej do samostanowienia?".

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

Uwagi wstępne

31 Sprawy w postępowaniach głównych dotyczą tego, czy dwie włoskie nierynkowe jednostki instytucjonalne, zorganizowane jako instytucje niekomercyjne, mianowicie FIG i FISE, powinny być uznane za kontrolowane przez instytucję rządową lub samorządową, a mianowicie CONI, w celu ich sklasyfikowania albo w sektorze instytucji rządowych i samorządowych albo w sektorze INKgd, zgodnie z regułami ESA 2010.

32 Jak wynika z motywów 1 i 3 rozporządzenia nr 549/2013 oraz z pkt 1.01 i 1.19 załącznika A do niego, ESA 2010 ustanawia ramy odniesienia, które dla potrzeb zarówno obywateli Unii, jak i samej Unii, służą przygotowaniu sprawozdań państw członkowskich. Przygotowanie to powinno odbywać się na podstawie ujednoliconych i niezróżnicowanych zasad interpretacyjnych, tak aby umożliwić osiągnięcie porównywalnych rezultatów.

33 Do celów księgowych ESA 2010 każda jednostka instytucjonalna zdefiniowana zasadniczo w pkt 1.57 i 2.12 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 jako jednostka gospodarcza cechująca się autonomią decyzyjną przy wykonywaniu jej funkcji podstawowej, powinna być przyporządkowana do jednego z sześciu głównych sektorów wymienionych w pkt 1.34 załącznika A do tego rozporządzenia, a mianowicie gospodarstw domowych, instytucji rządowych i samorządowych, przedsiębiorstw finansowych, przedsiębiorstw niefinansowych, INKgd lub »zagranicy«.

34 W celu ustalenia sektora, do którego należy przyporządkować jednostkę instytucjonalną będącą rezydentem, która nie jest gospodarstwem domowym, taką jak instytucja niekomercyjna, należy sprawdzić, czy chodzi o producenta rynkowego, czy nierynkowego, tak aby rozróżnić podmioty, które należy klasyfikować do przedsiębiorstw, od tych, które nie mają nimi być. W przypadku jednostek nierynkowych należy ustalić, czy są one kontrolowane przez instytucję rządową lub samorządową, czy nie. W przypadku potwierdzenia jednostka nierynkowa zostanie sklasyfikowana w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, podczas gdy w przypadku odpowiedzi przeczącej zostanie zaklasyfikowana do INKgd. Ta metoda klasyfikacji wynika w szczególności z łącznej lektury pkt 1.35, 2.34, 2.130, 3.31, 20.05, 20.13 i 20.17 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013.

35 Ogólne pojęcie „kontroli" zostało zdefiniowane w sposób podobny w pkt 1.36, 20.15, 20.18, 20.306 i 20.309 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 jako możliwość lub zdolność określania ogólnej polityki, strategii lub programu jednostki lub podmiotu. Punkt 20.309 tego załącznika, należący do części rozdziału 20 tego załącznika poświęconej sektorowi publicznemu, do którego należą w szczególności instytucje rządowe i samorządowe i kontrolowane przez nie jednostki lub podmioty, wymienia dziewięć ogólnych wskaźników kontroli pozwalających na ustalenie, czy można uznać, że

jednostka będąca rezydentem jest kontrolowana przez instytucję rządową lub samorządową, w celu zaklasyfikowania jej do sektora publicznego, przy czym zgodnie z pkt 20.310 tego załącznika niektóre z tych wskaźników mogą nie mieć znaczenia w pewnych przypadkach.

36 W tym względzie należy zauważyć, że definicja pojęcia „kontroli nad jednostką sektora publicznego będącą rezydentem", o której mowa w pkt 20.309 załącznika A do rozporządzenia nr 594/2013, ma zastosowanie do każdej jednostki instytucjonalnej, niezależnie od jej formy prawnej.

37 Punkt 20.15 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 dotyczy w szczególności kwestii kontroli instytucji niekomercyjnej przez instytucje rządowe i samorządowe. Zgodnie ze pkt 20.15 zdanie pierwsze załącznika A do tego rozporządzenia „[k]ontrolę nad instytucją niekomercyjną definiuje się jako zdolność określania ogólnej polityki lub programu instytucji niekomercyjnej". Uściślając, że sama interwencja publiczna w postaci ogólnych przepisów mających zastosowanie do wszystkich jednostek prowadzących taki sam rodzaj działalności nie pozwala na stwierdzenie istnienia kontroli, przepis ten wymienia pięć wskaźników kontroli, które należy uwzględnić w celu ustalenia, czy instytucja niekomercyjna pozostaje pod kontrolą publiczną. Owe pięć wskaźników wymienia również pkt 2.39 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, z paroma różnicami redakcyjnymi w zależności od wersji językowych. Należy uznać, że z uwagi na fakt, iż dotyczą one tej samej kwestii i realizują ten sam cel, mianowicie uściślenie wskaźników kontroli mających zastosowanie do instytucji niekomercyjnych, pkt 2.39 i 20.15 tego załącznika, pomimo tych różnic redakcyjnych, należy interpretować krzyżowo i uznać je za stanowiące jeden i ten sam przepis.

38 Ponadto należy stwierdzić, że ponieważ pkt 20.309 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 definiuje pojęcie kontroli w celu określenia granic sektora publicznego w ogólności, a jedyny przepis pkt 2.39 i 20.15 definiuje to samo pojęcie w celu rozróżnienia instytucji niekomercyjnych, które należą do sektora publicznego, od tych, które do niego nie należą, te dwie definicje mają również ten sam cel i tym samym mogą mieć zastosowanie w wypadku instytucji niekomercyjnych do tych samych podmiotów. Należy zatem uznać, że te dwa przepisy uzupełniają się wzajemnie, i stosować je łącznie w sposób zharmonizowany w celu określenia, czy dana jednostka należy do sektora publicznego, czy prywatnego, a tym samym – w odniesieniu do instytucji niekomercyjnej – czy należy ona do sektora administracji publicznej, zgodnie z przepisami pkt 3.31 w związku z pkt 20.13 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, czy też stanowi ona INKgd.

39 W celu zbadania pytań prejudycjalnych należy zatem dokonać analizy przepisu zawartego w pkt 2.39 i 20.15 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, który ma zastosowanie w szczególności do instytucji niekomercyjnych, uzupełniając tę analizę o odniesienie do ogólnie obowiązującego przepisu znajdującego się w pkt 20.309 tego załącznika.

W przedmiocie pytania pierwszego

40 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, jaką wykładnię należy nadać pojęciu „interwencji publicznej w postaci ogólnych przepisów mających zastosowanie do wszystkich jednostek prowadzących taki sam rodzaj działalności", o którym mowa w pkt 20.15 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013.

41 Sąd odsyłający zastanawia się nad wykładnią tego pojęcia w szczególności w odniesieniu do uprawnienia CONI do uznawania związków krajowych dla celów sportowych, jak również do przyjmowania w stosunku do nich wytycznych dotyczących prowadzenia działalności sportowej, którą one obejmują.

42 Zgodnie z pkt 20.15 zdanie drugie załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 „[i]nterwencja publiczna w postaci ogólnych przepisów mających zastosowanie do wszystkich jednostek prowadzących taki sam rodzaj działalności nie jest istotna przy ustalaniu, czy sektor instytucji rządowych i samorządowych sprawuje kontrolę nad daną jednostką”.

43 Z brzmienia tego przepisu wynika, że ma ono na celu wyłączenie spod pojęcia „kontroli” wszelkiej interwencji ze strony jednostki sektora publicznego, która ma na celu ustanowienie lub stosowanie przepisów mających na celu objęcie jednakowo i jednolicie wszystkich jednostek danej dziedziny działalności przepisami ogólnymi, szerokimi i abstrakcyjnymi lub ogólnymi założeniami.

44 Na wstępie należy zaznaczyć, że w sprawach w postępowaniach głównych art. 16 dekretu ustawodawczego nr 242/1999, który stanowi, że krajowe związki sportowe są regulowane przepisami statutowymi i regulaminowymi w oparciu o zasadę demokracji wewnętrznej, zasadę udziału wszystkich osób w działalności sportowej na równych warunkach i zgodnie z krajowym i międzynarodowym prawem sportowym, stanowi taką interwencję publiczną w postaci przepisów ogólnych w rozumieniu pkt 20.15 zdanie drugie załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, która nie jest istotna dla ustalenia, czy instytucja rządowa lub samorządowa posiada kontrolę nad jednostką indywidualną.

45 Co się tyczy zakresu wyłączenia zawartego w tym przepisie, należy interpretować je w świetle szczególnych wskaźników kontroli przewidzianych we wspomnianym przepisie, a także innych stosownych przepisów załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, a w szczególności przepisu pkt 20.309 tego załącznika, o którym mowa w pkt 38 niniejszego wyroku.

46 Tymczasem z jednej strony wskaźnik kontroli odnoszący się do „zapewniania upoważnień lub pełnomocnictw” i „innych postanowień upoważnienia lub pełnomocnictwa, takich jak obowiązki zawarte w statucie instytucji niekomercyjnej”, o którym mowa, odpowiednio, w pkt 2.39 lit. b) i w pkt 20.15 lit. b) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 w związku z odpowiednią częścią pkt 20.309 lit. i) tego załącznika, również mającą zastosowanie do instytucji niekomercyjnych, pozwala na ustalenie możliwości występowania kontroli, w przypadku gdy przepis ustawowy lub wykonawczy regulujący bezpośrednio lub pośrednio daną instytucję niekomercyjną lub jej akt założycielski przewidują uprawnienia lub prawa wykonawcze na rzecz instytucji rządowej lub samorządowej przyznaje tej ostatniej upoważnienia lub pełnomocnictwa lub nakłada na instytucję niekomercyjną obowiązki wobec instytucji rządowej lub samorządowej, tak iż określone zostają w ten sposób ogólna polityka lub program tej instytucji niekomercyjnej.

47 W szczególności należy stwierdzić, że ów wskaźnik umożliwia stwierdzenie, że istnieje możliwość występowania kontroli, w sytuacji gdy przepis ustawowy lub wykonawczy regulujący bezpośrednio lub pośrednio instytucje niekomercyjne z tego samego obszaru działalności lub niektóre z tych instytucji niekomercyjnych przyznaje instytucji rządowej lub samorządowej kompetencje do przyjęcia lub stosowania uregulowania, które niezależnie od jego ogólnego lub szczegółowego charakteru może wywierać decydujący wpływ na ogólną politykę lub na program danych instytucji niekomercyjnych lub zobowiązuje je do przestrzegania takich przepisów.

48 Z drugiej strony należy zauważyć, że pkt 20.309 lit. h) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 reguluje kwestię „kontroli za pośrednictwem nadmiernych regulacji”. Zgodnie z tym przepisem „[j]eżeli regulacje są tak ścisłe, że skutecznie narzucają przedsiębiorstwu stosowanie określonej ogólnej polityki, stanowi to formę kontroli”, gdyż „organy publiczne mogą w niektórych przypadkach silnie angażować się w proces regulacyjny”. Z przepisu tego wynika również, że interwencja regulacyjna, która niezależnie od jej ogólnego lub szczegółowego charakteru byłaby na tyle ingerująca, by de facto ustalała ogólną politykę lub program jednostki, a nawet wszystkich jednostek należących do tej samej dziedziny działalności, może stanowić wskazówkę świadczącą o kontroli.

49 Z powyższych rozważań wynika, że do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, czy w ramach przysługującego mu uprawnienia do uznania związków krajowych dla celów sportowych, takich jak FIG i FISE, oraz prawa do przyjęcia względem nich wytycznych dotyczących prowadzenia działalności sportowej, którą one prowadzą, CONI z jednej strony ustanawia lub stosuje uregulowanie mające na celu objęcie jednakowo i jednolicie wszystkich krajowych związków sportowych ogólnymi, obszernymi i abstrakcyjnymi przepisami lub ogólnymi założeniami, a z drugiej strony – nie ingeruje w nadmierny sposób za pomocą danego uregulowania poprzez faktyczne dyktowanie ogólnej polityki lub programu tych związków lub niektórych z nich. Gdyby tak było, uprawnienia te nie byłyby istotne dla ustalenia istnienia kontroli nad FIG i FISE.

50 W uwagach na piśmie, a także podczas rozprawy przed Trybunałem Komisja Europejska utrzymywała, że uprawnienie CONI do uznawania związków krajowych w celach sportowych skutkuje stworzeniem sytuacji faktycznego monopolu w sektorze dotyczącym danej dyscypliny sportowej, gdyż po uznaniu ich dla celów sportowych związki te występują w pozycji monopolistycznej w rozpatrywanym sektorze sportowym. Komisja wywodzi stąd, że uprawnienia do uznawania CONI są objęte pojęciem „interwencji publicznej w postaci ogólnych przepisów" w rozumieniu pkt 20.15 zdanie drugie załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013. Ponadto Komisja uważa, że uprawnienie CONI do przyjęcia w odniesieniu do krajowych związków sportowych wytycznych dotyczących prowadzenia działalności sportowej, ujawniając się w sektorze charakteryzującym się monopolem, przyjmuje formę „kontroli publicznej" w rozumieniu pkt 20.309 lit. h) załącznika A do tego rozporządzenia, co oznacza, że CONI „silnie angaż[uje] się w proces regulacyjny" w sektorze charakteryzującym się monopolem.

51 W tym względzie należy zauważyć, że zgodnie z pkt 20.309 lit. h) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 „[o]rgany publiczne mogą w niektórych przypadkach silnie angażować się w proces regulacyjny, szczególnie w obszarach takich jak monopole i sprywatyzowana infrastruktura publiczna, w których obecny jest element usług publicznych". Przepis ten dotyczy zatem między innymi przypadku, w którym organy publiczne działają w formie regulacyjnej w ramach działalności monopolistycznej wykonywanej przez podmiot, w odniesieniu do którego pojawia się kwestia kontroli publicznej.

52 W niniejszej sprawie należy zauważyć, że co do zasady, i z zastrzeżeniem zweryfikowania tego przez sąd odsyłający, posiadane przez CONI uprawnienie do uznawania może stanowić publiczną interwencję w postaci przepisów ogólnych w rozumieniu definicji, o której mowa w pkt 43 niniejszego wyroku. Z jednej strony CONI stosuje bowiem przepisy ogólne mające zastosowanie do każdego podmiotu dążącego do uzyskania „uznania dla celów sportowych", a mianowicie art. 15 ust. 5 i 6 dekretu ustawodawczego nr 242/1999, a z drugiej strony uznanie przez CONI jest jedynie etapem wstępnym, ponieważ wszystkie krajowe związki sportowe są uznawane jednolicie, zgodnie z zasadami i warunkami ustanowionymi przez obowiązujące przepisy włoskie, w niniejszym przypadku rozporządzenie prezydenta Republiki nr 361 z dnia 10 lutego 2000 r. Okoliczność, że krajowe związki sportowe w następstwie ich uznania posiadają pozycję monopolistyczną w dyscyplinie sportowej, za którą odpowiadają w tym znaczeniu, że uprawianie sportu w jego wymiarze publicznym, czyli jego uprawianie w kontekście sformalizowanym, urzędowym lub reprezentacyjnym, podlega ich wyłącznej władzy, jest elementem pozbawionym znaczenia w świetle definicji przyjętej w pkt 43 niniejszego wyroku. Stworzenie takiej pozycji monopolistycznej w odniesieniu do publicznego wymiaru uprawiania sportu nie zależy bowiem od uprawnienia do uznawania jako takiego ani w konsekwencji od interwencji publicznej, lecz jest jedynie konsekwencją, która wynika automatycznie z wykonywania tego uprawnienia i tej interwencji, ponieważ fakt powierzenia odpowiedzialności za ten wymiar sportu pewnej jednostce musi oznaczać, że ma ona taki monopol o dokładnie określonym zakresie.

53 Niemniej do sądu odsyłającego należy upewnienie się, że z uwagi na monopol faktyczny, jaki wydają się posiadać krajowe związki sportowe w dyscyplinach sportowych, za które są odpowiedzialne, CONI nie będzie następnie, w szczególności w wyniku jego uprawnienia do przyjęcia w odniesieniu do krajowych związków sportowych wytycznych dotyczących prowadzenia działalności sportowej, „silnie angażować

się w proces regulacyjny" w rozumieniu wskaźników kontroli wymienionych w pkt 2.39 lit. b), pkt 20.15 lit. b) i pkt 20.309 lit. h) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, co pozwalałoby mu dyktować faktycznie ogólną politykę lub program tych związków.

54 Mając na względzie powyższe rozważania, na pytanie pierwsze należy odpowiedzieć, że pojęcie „interwencji publicznej w postaci ogólnych przepisów mających zastosowanie do wszystkich jednostek prowadzących taki sam rodzaj działalności", o którym mowa w pkt 20.15 zdanie drugie załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono każde działanie jednostki sektora publicznego, która ustanawia lub stosuje uregulowanie mające na celu objęcie w sposób niezróżnicowany i jednolity wszystkich jednostek z danej dziedziny działalności ogólnymi, obszernymi i abstrakcyjnymi przepisami lub ogólnymi założeniami, przy czym takie uregulowanie nie może ze względu na swą naturę lub w szczególności „nadmierny" w rozumieniu pkt 20.309 lit. h) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 charakter dyktować faktycznie ogólnej polityki lub programu jednostek danej dziedziny działalności.

W przedmiocie pytania drugiego

55 W pytaniu drugim sąd odsyłający zastanawia się nad wykładnią, jaką należy nadać pojęciu „zdolności określania ogólnej polityki lub programu" instytucji niekomercyjnej w rozumieniu pkt 20.15 zdanie pierwsze załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013.

56 Dokładniej rzecz ujmując – sąd odsyłający zmierza do ustalenia, jaką wykładnię tego pojęcia należy przyjąć w odniesieniu do poszczególnych uprawnień posiadanych przez jednostkę sektora publicznego, taką jak CONI, względem krajowych związków sportowych. Wskazuje on w tym względzie, że skłania się do uznania, iż pojęcie „zdolności określania ogólnej polityki lub programu" jednostki instytucjonalnej takiej jak instytucja niekomercyjna powinno być rozumiane jako zdolność instytucji rządowej lub samorządowej do „kierowania, ograniczania i określania warunków konkretnego ogólnego zarządu jednostki instytucjonalnej. Kontrola występowałaby zatem wyłącznie w przypadku rzeczywistej i konkretnej zdolności ingerencji jednostki publicznej […] w zarządzanie podmiotem kontrolowanym".

57 Jak przypomniano w pkt 37 niniejszego wyroku, pkt 20.15 zdanie pierwsze załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 stanowi, że „[k]ontrolę nad instytucją niekomercyjną definiuje się jako zdolność określania ogólnej polityki lub programu instytucji niekomercyjnej". Punkt 2.39 i pkt 20.15 zdanie trzecie załącznika A do tego rozporządzenia wskazują pięć wskaźników kontrolnych, które należy wziąć pod uwagę w celu ustalenia, czy instytucja niekomercyjna pozostaje pod kontrolą publiczną.

58 W tym względzie należy zauważyć, że z brzmienia pkt 20.15 zdanie piąte załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, który odnosi się do zdolności określania w znaczący sposób ogólnej polityki lub programu instytucji niekomercyjnej, wynika, że pojęcie „zdolności" nie powinno być rozumiane w sposób ograniczający i formalny, lecz, podobnie jak wskazuje sąd odsyłający, w ogólnym znaczeniu „potencjału" lub „możliwości". Taka wykładnia znajduje ponadto potwierdzenie w różnych wersjach językowych punktów załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 dotyczących definicji pojęcia „kontroli", które używają alternatywnie i bez zróżnicowania słów „zdolność" [tak jak wersje pkt 1.36 w języku hiszpańskim („*capacidad*"), niemieckim („*Fähigkeit*"), angielskim („*ability*"), francuskim („*capacité*") lub włoskim („*capacità*")], „możność" [tak jak wersja pkt 20.306 i 20.310 w języku niderlandzkim („*vermogen*")], „uprawnienie" [tak jak wersja pkt 20.306 i 20.310 w języku rumuńskim („*abilitatea*")] lub „możliwość" [tak jak wersja pkt 20.310 w języku niemieckim („*Möglichkeit*")].

59 Wykładnia przyjęta w poprzednim punkcie niniejszego wyroku wynika również z celu leżącego u podstaw pkt 20.15 zdanie pierwsze załącznika A do tego rozporządzenia, a mianowicie by kontrola instytucji niekomercyjnej przez instytucję rządową lub samorządową była wykazana, jeżeli ta ostatnia jest w stanie, to znaczy posiada taką zdolność lub możliwość, wpływać w dominujący sposób na politykę ogólną lub program instytucji niekomercyjnej. Należy również zauważyć, że z punktu widzenia kontekstowego pkt 20.309 lit. f) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 wyjaśnia pojęcie „zdolności określania", uznając, że sprawowanie kontroli może polegać na „dominującym wpływie".

60 Natomiast pojęcia „ogólnej polityki" i „programu" nie mogą zostać sprowadzone, wbrew temu, co rozważa sąd odsyłający, do samego „ogólnego konkretnego zarządzania jednostką instytucjonalną".

61 Ustalenie to wynika w szczególności z analizy wskaźników kontroli wymienionych w pkt 2.39, 20.15 i 20.309 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013. Wskaźniki te mają na celu wyjaśnienie i zilustrowanie pojęcia „zdolności określania ogólnej polityki lub programu" instytucji niekomercyjnych i kładą akcent na aspekty mogące mieć istotny wpływ na zdefiniowanie i ukierunkowanie globalnej strategii instytucji niekomercyjnej, takie jak fakt, że instytucja rządowa lub samorządowa posiada uprawnienie do mianowania osób odpowiedzialnych za instytucję niekomercyjną lub nałożenia na nią pewnych zobowiązań, jest związana porozumieniami umownymi z instytucją niekomercyjną czy też finansuje tę ostatnią lub ponosi ryzyko związane z jej działalnością.

62 W pierwszej kolejności bowiem wskaźnik kontroli odnoszący się do „mianowania kadry wyższego szczebla", o którym mowa w pkt 2.39 lit. a) i pkt 20.15 lit. a) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, odpowiada części pkt 20.309 lit. a) tego załącznika dotyczącej mianowania kadry wyższego szczebla, która to część ma również znaczenie dla instytucji niekomercyjnej.

63 Ten wskaźnik pozwala na wykazanie możliwości występowania kontroli nad instytucją niekomercyjną, w sytuacji gdy – jak wynika z pkt 20.309 lit. a) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 – „większość" osób, które mają zadanie kierowania i zarządzania danym podmiotem, a tym samym definiowania i wywierania wpływu na jego politykę ogólną i program, takich jak członkowie zarządu lub członkowie organów zarządzających, jest mianowana przez instytucję rządową lub samorządową.

64 W drugiej kolejności – wskaźnik kontroli odnoszący się do „zapewniania upoważnień lub pełnomocnictw" i „innych postanowień upoważnienia lub pełnomocnictwa, takich jak obowiązki zawarte w statucie instytucji niekomercyjnej", o którym mowa odpowiednio w pkt 2.39 lit. b) i w pkt 20.15 lit. b) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, odpowiada różnym przykładom wymienionym w pkt 20.309 lit. a)–c) i g)–i) tego załącznika, ponieważ przykłady te są istotne dla instytucji niekomercyjnych i dotyczą innych kwestii niż mianowanie kadry wyższego szczebla, które jest przedmiotem wskaźnika wspomnianego w dwóch poprzednich punktach.

65 Jak można wywieść z pkt 46 niniejszego wyroku, w szczególności z pkt 2.39 lit. b) i pkt 20.15 lit. b) w związku z pkt 20.309 lit. i) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 wynika, że ten wskaźnik pozwala ustalić możliwość występowania kontroli, w przypadku gdy akt założycielski instytucji niekomercyjnej lub przepis ustawowy lub wykonawczy, regulujący bezpośrednio lub pośrednio daną instytucję niekomercyjną przewiduje uprawnienia lub prawa wykonawcze na rzecz instytucji rządowej lub samorządowej, przyznaje tejże kompetencje prawne lub nakłada na instytucję niekomercyjną obowiązki względem tej instytucji rządowej lub samorządowej w taki sposób, że cele, działania i aspekty operacyjne instytucji niekomercyjnej, a w konsekwencji „jej polityka ogólna lub program" są ograniczone.

66 Ma to miejsce zgodnie z pkt 20.309 lit. a)–c) i g)–i) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 w szczególności w wypadku przepisów, które upoważniają instytucję rządową lub samorządową do odwołania z funkcji większości osób zajmujących stanowiska związane z głównymi organami instytucji niekomercyjnej lub do zgłoszenia wobec nich sprzeciwu, jak również do powoływania i odwoływania kluczowego personelu lub zgłaszania wobec niego sprzeciwu, które pozwalają takiej instytucji rządowej

lub samorządowej na zatwierdzanie budżetów, uniemożliwiają instytucji niekomercyjnej zmienianie jej statutu, rozwiązanie się lub zakończenie swoich stosunków z sektorem publicznym, zobowiązują instytucję niekomercyjną do zwrócenia się do instytucji rządowej lub samorządowej o zgodę na zaciągnięcie pożyczki lub – jak wynika z pkt 47 niniejszego wyroku – pozwalają instytucji rządowej lub samorządowej na silne zaangażowanie się w proces regulacyjny.

67 W trzeciej kolejności – wskaźnik kontroli dotyczący „umów" i „ustaleń wynikających z umowy", o którym mowa odpowiednio w pkt 2.39 lit. c) i pkt 20.15 lit. c) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, odpowiada wskaźnikowi kontroli wymienionemu w pkt 20.309 lit. g) załącznika A do tego rozporządzenia, który ma również znaczenie dla instytucji niekomercyjnych. Chociaż co do zasady wskaźnik kontroli, o którym mowa w pkt 20.309 lit. f) załącznika A do wspomnianego rozporządzenia, mógłby również zostać skojarzony ze wskaźnikiem wskazanym w pkt 2.39 lit. c) i pkt 20.15 lit. c) załącznika A do tego rozporządzenia, należy stwierdzić, że odwołując się do sytuacji charakteryzującej się zasadniczo sprzedażą i istnieniem klientów, podane tam przykłady nie mają znaczenia dla instytucji niekomercyjnych takich jak FIG i FISE.

68 Wskaźnik dotyczący umów i ustaleń wynikających z umowy, tak jak został on zdefiniowany w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, pozwala na ustalenie możliwości występowania kontroli, w sytuacji gdy postanowienia wynikające z umowy zawartej między instytucją rządową lub samorządową a instytucją niekomercyjną, takiej jak umowa pożyczki, przewidują na rzecz tej pierwszej uprawnienia pozwalające jej na określanie polityki ogólnej i programu tej drugiej, jak w szczególności – co wynika z pkt 20.309 lit. g) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 – kontrola w warunkach przyznawania kredytów bardziej rygorystycznych niż kontrola, której zwykle poddawana jest przez bank jednostka sektora prywatnego.

69 W czwartej kolejności – wskaźnik kontroli odnoszący się do „stopnia finansowania", o którym mowa w pkt 2.39 lit. d) i pkt 20.15 lit. d) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, odpowiada ostatniemu zdaniu pkt 20.309 lit. i) tego załącznika, które ma również znaczenie dla instytucji niekomercyjnych.

70 Ten wskaźnik pozwala na ustalenie możliwości występowania kontroli, w przypadku gdy instytucja niekomercyjna jest – jak to wynika z pkt 20.15 zdanie piąte w związku z pkt 20.309 lit. i) zdanie ostatnie załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 – w całości, prawie w całości lub zasadniczo finansowana przez instytucję rządową lub samorządową, chyba że kontrole te nie są wystarczająco restrykcyjne, aby wpływać na ogólną politykę lub program instytucji niekomercyjnej i że ta ostatnia pozostaje w związku z tym w stanie określać tę politykę lub ten program.

71 W piątej kolejności – wskaźnik kontroli odnoszący się do „stopnia narażenia sektora instytucji rządowych i samorządowych na ryzyko" lub „narażenia na ryzyko", o którym mowa odpowiednio w pkt 2.39 lit. e) i w pkt 20.15 lit. e) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, odpowiada częściowo pkt 20.309 lit. g) tego załącznika, który ma również znaczenie dla instytucji niekomercyjnych.

72 Ten wskaźnik pozwala na ustalenie możliwości istnienia kontroli, w sytuacji gdy instytucja rządowa lub samorządowa może zostać narażona na ryzyko związane z działalnością instytucji niekomercyjnej lub jest upoważniona do podejmowania środków w odniesieniu do instytucji niekomercyjnej w celu ochrony swojego narażenia na takie ryzyko.

73 Z powyższej analizy wynika, że okoliczności mające znaczenie dla ustalenia, czy istnieje publiczna kontrola nad instytucją niekomercyjną, nie odnoszą się do funkcji zarządzania i administrowania jednostką ani też do zapewnienia monitorowania bieżących spraw, lecz do funkcji określenia lub ustalenia celów jednostki, jej działalności i aspektów operacyjnych, jak również strategicznych założeń i wytycznych, które jednostka zamierza realizować przy wykonywaniu tej działalności.

74 Wykładnię tę potwierdza brzmienie pkt 20.309 lit. c) i i) załącznika A do tego rozporządzenia, w którym wymienia się kilka aspektów związanych z pojęciem „ogólnej polityki", wśród których znajdują się w lit. c) „wypłacanie wynagrodzeń pracownikom wyższego szczebla i strategia działalności gospodarczej", a w lit. i) „działalność, cele i aspekty operacyjne" danego podmiotu.

75 Ponadto, jak podniosła Komisja w uwagach na piśmie, ograniczenie pojęć „ogólnej polityki" i „programu" wyłącznie do pojęcia „zarządzania" pozbawiłoby znaczenia autonomię zarządzania i podejmowania decyzji, która z definicji jest przyznana w pkt 2.12 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 jednostkom instytucjonalnym objętym zakresem stosowania ESA 2010. Wynika z tego, że taka jednostka, chociaż posiada autonomię podejmowania decyzji przy wykonywaniu jej funkcji podstawowej, może jednak podlegać kontroli publicznej w rozumieniu ESA 2010.

76 W tym względzie należy zaznaczyć, że we Włoszech krajowe związki sportowe takie jak FIG i FISE dysponują na mocy art. 20 ust. 4 statutu CONI, w ramach zasady autonomii prawa sportowego uznanej w art. 1 dekretu z mocą ustawy nr 220 z dnia 19 sierpnia 2003 r., „autonomią techniczną, organizacyjną i administracyjną pod kontrolą CONI", przy czym autonomię tę wyraźnie odzwierciedlają postanowienia statutów tych dwóch związków, jak wynika to z wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym.

77 W związku z tym kwestia kontroli jednostek organizacyjnych takich jak FIG i FISE przez instytucję rządową lub samorządową taką jak CONI nie może się odnosić do kwestii, czy instytucja rządowa lub samorządowa wywiera decydujący wpływ na zarządzanie lub zdolność decyzyjną jednostki instytucjonalnej, która z definicji posiada pełną autonomię w tym zakresie, lecz ma na celu ustalenie, czy dana instytucja rządowa lub samorządowa jest w stanie, pomimo istnienia takiej autonomii, kierować taką jednostką i stosować wobec niej formy przymusu w ramach definiowania i realizacji jej celów, działalności i strategicznych założeń.

78 Z powyższych rozważań wynika, że pojęcie „zdolności określania ogólnej polityki lub programu" instytucji niekomercyjnej w rozumieniu pkt 20.15 zdanie pierwsze załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 należy interpretować jako zdolność instytucji rządowej lub samorządowej do wykonywania za pomocą wskaźników kontroli wymienionych w pkt 2.39 lit. a)–e) oraz pkt 20.15 lit. a)–e) rozporządzenia nr 549/2013, jak również za pomocą odpowiednich wskaźników kontroli mających zastosowanie do instytucji niekomercyjnych, o których mowa w pkt 20.309 załącznika A do tego rozporządzenia, rzeczywistego i istotnego wpływu na określenie i realizację celów instytucji niekomercyjnej, jej działalności i aspektów operacyjnych, a także strategicznych założeń i wytycznych, które instytucja niekomercyjna zamierza przestrzegać przy prowadzeniu tej działalności.

79 Do sądu odsyłającego należy zatem sprawdzenie, czy uprawnienia, jakie posiada CONI wobec FIG i FISE, mogą stanowić „zdolność określania ogólnej polityki lub programu" tych związków w rozumieniu tej definicji.

80 W tym względzie, co się tyczy, po pierwsze, uprawnienia do mianowania audytorów zobowiązanych do reprezentowania CONI w krajowych związkach sportowych, należy stwierdzić w świetle rozważań zawartych w pkt 62 i 63 niniejszego wyroku, że tego rodzaju uprawnienia nie można powiązać ze wskaźnikiem kontroli dotyczącym „mianowania kadry wyższego szczebla", ponieważ ze swej natury audytorzy nie są uważani za „kadry wyższego szczebla", a tym samym nie są w stanie określać „ogólnej polityki i programu" danego podmiotu w rozumieniu definicji przyjętej w pkt 78 niniejszego wyroku.

81 Co się tyczy, po drugie, uprawnień wynikających z art. 6 i 7 statutu CONI, należy zauważyć, że większość z nich jest związana ze wskaźnikiem kontroli odnoszącym się do „zapewniania upoważnień lub pełnomocnictw" i „innych postanowień upoważnienia lub pełnomocnictwa, takich jak obowiązki zawarte w statucie instytucji niekomercyjnej", interpretowanym w pkt 64–66 niniejszego wyroku. Jest tak w szczególności w przypadku kompetencji CONI do 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 celó sportowych, lub przyjęcia kodeksu dyscyplinarnego, który musi być przestrzegany przez krajowe związki sportowe. To samo odnosi się również – jak wynika z pkt 53 niniejszego wyroku – do uprawnienia CONI do przyjęcia w odniesieniu do krajowych związków sportowych wytycznych dotyczących prowadzenia działalności sportowej, którą one obejmują, w przypadku gdy w wyniku badania przeprowadzonego przez sąd odsyłający w świetle odpowiedzi Trybunału na pierwsze pytanie uprawnienie to należałoby skojarzyć z niniejszym wskaźnikiem kontrolnym.

82 W odniesieniu do każdego z tych uprawnień do sądu odsyłającego należy sprawdzenie, czy pomimo autonomii technicznej, organizacyjnej i administracyjnej przyznanej krajowym związkom sportowym takim jak FIG i FISE i odzwierciedlonej w statutach tych związków CONI jest w stanie wywierać rzeczywisty i istotny wpływ na ogólną politykę lub program tych związków w rozumieniu definicji przyjętej w pkt 78 niniejszego wyroku, czy też skutek tych uprawnień ogranicza się, jak wynika z terminologii sądu odsyłającego, do zwykłego „monitorowania zewnętrznego i formalnego", które – podobnie jak czysto marginalny wpływ – nie miałoby decydującego wpływu na tą ogólną politykę lub ten program.

83 W tym celu sąd odsyłający powinien między innymi sprawdzić, czy uprawnienia do zatwierdzania budżetów i bilansów oraz wprowadzenia zmian w statutach związków, które zostały wyraźnie wymienione tytułem przykładu w pkt 20.309 lit. i) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, oznaczają przyznanie CONI prostego prawa wglądu, czy –przeciwnie – decydującego wpływu na samo zdefiniowanie i realizację celów FIG i FISE, działalności tych związków i związanych z nią aspektów operacyjnych, a także założeń strategicznych i wytycznych, które owe związki zamierzają przestrzegać przy wykonywaniu swojej działalności.

84 Sąd odsyłający powinien również zbadać w razie potrzeby, czy zdolność CONI do określania ogólnej polityki lub programu FIG i FISE jest skuteczna i trwała, w tym znaczeniu, że może ona być wykonywana nie tylko tymczasowo w wyjątkowych sytuacjach, co wydaje się mieć miejsce w wypadku uprawnienia do objęcia związków nadzorem ze strony CONI w przypadku poważnych nieprawidłowości lub naruszeń prawa sportowego przez organy zarządzające.

85 Po trzecie, do sądu odsyłającego należy również zbadanie, czy wskaźniki kontrolne, o których mowa w pkt 67 i 68 oraz w pkt 71 i 72 niniejszego wyroku, dotyczące odpowiednio umów i narażenia na ryzyko, są istotne w sprawach w postępowaniu głównym, a jeśli tak, to czy przyczyniają się do potwierdzenia występowania kontroli publicznej. W szczególności sąd odsyłający powinien sprawdzić w pierwszej kolejności, czy umowy zostały zawarte pomiędzy CONI lub jakąkolwiek inną instytucją rządową lub samorządową z jednej strony a FIG lub FISE z drugiej strony, a jeśli tak, to czy ze względu na swoją treść i ewentualne prawa przyznane CONI lub tej instytucji takie umowy przyznają im prawa kontroli, które odpowiadają określaniu ogólnej polityki lub programu FIG lub FISE w rozumieniu definicji przyjętej w pkt 78 niniejszego wyroku. W drugiej kolejności sąd odsyłający powinien sprawdzić, czy CONI lub jakakolwiek inna instytucja rządowa lub samorządowa mogą zostać narażone na ryzyko związane z działalnością krajowych związków sportowych takich jak FIG i FISE lub też czy mogą one w celu ochrony ich ewentualnego narażenia na takie ryzyko podejmować w stosunku do tych ostatnich środki, które przyznają im prawa pozwalające na określanie ogólnej polityki lub programu tych związków w rozumieniu definicji przyjętej w pkt 78 niniejszego wyroku.

86 Po czwarte, jeśli chodzi o wskaźnik kontroli, o którym mowa w pkt 69 i 70 niniejszego wyroku, zostanie on zbadany w pkt 91 i nast. niniejszego wyroku.

87 Należy ponadto wyjaśnić, że analiza różnych wskaźników kontroli wymienionych w pkt 80–86 niniejszego wyroku powinna podlegać całościowej ocenie zgodnie z przepisami przewidzianymi w tym względzie w pkt 2.39 zdanie ostatnie, pkt 20.15 zdania od piątego do ósmego i pkt 20.310 rozporządzenia nr 549/2013. Z przepisów tych wynika, że 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, przy założeniu, że pewne wskaźniki mogą nie być istotne w zależności od rozpatrywanej sytuacji oraz że – jak wynika z pkt 70 niniejszego wyroku – wskaźnik dotyczący stopnia finansowania może nie być decydujący. Do sądu odsyłającego należy zatem dokonanie takiej całościowej oceny w świetle tych przepisów, przy czym ta całościowa ocena obejmuje z natury zgodnie z pkt 20.15 zdanie ostatnie załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 „ocenę krytyczną”.

88 W ramach tej „oceny krytycznej” sąd odsyłający powinien również wziąć pod uwagę okoliczność, że silne nagromadzenie wskazówek do wykazania występowania kontroli w ramach jednego wskaźnika może być wystarczające do skłonienia go do stwierdzenia występowania kontroli w odniesieniu do tego jednego wskaźnika. W niniejszym przypadku należy przypomnieć, że wiele uprawnień powierzonych CONI wchodzi w zakres wskaźnika kontroli odnoszącego się do „zapewniania upoważnień lub pełnomocnictw” i „innych postanowień upoważnienia lub pełnomocnictwa, takich jak obowiązki zawarte w statucie instytucji niekomercyjnej”. Tak więc w przypadku gdyby sąd odsyłający uznał po przeprowadzeniu całościowej oceny, której ma dokonać, że owe uprawnienia lub znaczna ich część przyczyniają się do potwierdzenia występowania kontroli, powinien on jeszcze sprawdzić, czy ten wskaźnik kontroli jest sam w sobie wystarczający dla wykazania kontroli.

89 Co się tyczy podniesionej przez sąd odsyłający okoliczności, że włoskie związki sportowe wywierały wpływ na działalność CONI ze względu na ich większościowy udział w ramach jego głównych kolegialnych organów obradujących, takich jak rada krajowa lub komisja krajowa, należy podkreślić, że 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, bez względu na wpływ innych związków sportowych znajdujących się w analogicznej sytuacji, a tym samym odzyskać kontrolę nad swoją polityką ogólną i swoim programem. Do sądu odsyłającego należy zbadanie tej kwestii w razie potrzeby.

90 W świetle powyższych rozważań na pytanie drugie należy odpowiedzieć, że pojęcie „zdolności określania ogólnej polityki lub programu” instytucji niekomercyjnej w rozumieniu pkt 20.15 zdanie pierwsze załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 należy interpretować jako zdolność instytucji rządowej lub samorządowej do wywierania w sposób trwały i ciągły rzeczywistego i istotnego wpływu na definiowanie i realizację celów instytucji niekomercyjnej, jej działalności wraz z aspektami operacyjnymi, a także założeń strategicznych i wytycznych, które instytucja niekomercyjna zamierza realizować przy wykonywaniu tej działalności. W sprawach takich jak rozpatrywane w postępowaniach głównych do sądu krajowego należy zbadanie w świetle wskaźników kontroli określonych w pkt 2.39 lit. a)–e) i pkt 20.15 lit. a)–e) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, a także w świetle odpowiednich wskaźników kontroli mających zastosowanie do instytucji niekomercyjnych wymienionych w pkt 20.309 załącznika A do tego rozporządzenia, czy instytucja rządowa lub samorządowa, taka jak krajowy komitet olimpijski będący stroną postępowania głównego, sprawuje kontrolę publiczną nad krajowymi związkami sportowymi utworzonymi w formie instytucji niekomercyjnej, takimi jak strony w postępowaniu głównym, poprzez dokonanie w tym celu całościowej oceny, która z natury obejmuje ocenę krytyczną zgodnie z pkt 2.39 zdanie ostatnie, pkt 20.15 zdania od piątego do ósmego i pkt 20.310 tego rozporządzenia.

W przedmiocie pytania trzeciego

91 Poprzez pytanie trzecie sąd odsyłający zmierza zasadniczo do ustalenia, czy składki wpłacane przez członków instytucji niekomercyjnej prawa prywatnego, takiej jak krajowe związki sportowe będące stronami w postępowaniu głównym, mogą zostać uwzględnione do celów weryfikacji występowania kontroli publicznej, a jeśli tak, to czy składki te, stanowiące większą część przychodów tej instytucji niekomercyjnej, należy uznać za element finansowania publicznego, czy prywatnego.

92 Na wstępie należy zauważyć, że sąd odsyłający formułuje swoje pytanie nie tylko w odniesieniu do pkt 20.15 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, lecz również pkt 4.125 i 4.126 tego załącznika.

93 W tym względzie należy stwierdzić, że pkt 4.125 i 4.126 załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 nie mają znaczenia dla odpowiedzi, jakiej należy udzielić na pytanie trzecie. Przepisy te, które znajdują się w rozdziale 4 tego załącznika, poświęconym „transakcjom podziału", to jest operacjom dystrybucji wartości dodanej generowanej przez produkcję i operacjom redystrybucji bogactwa i dochodów, mają bowiem wyłącznie na celu zdefiniowanie i doprecyzowanie pojęcia „transferów bieżących do INKgd", włączając w to w szczególności „składki członkowskie regularnie płacone przez gospodarstwa domowe na rzecz związków […] sportowych". Oprócz faktu, że pojęcie to jest samo w sobie niezależne od kwestii kontroli publicznej, należy stwierdzić, że wspomniane przepisy stosują się nie do wszystkich instytucji niekomercyjnych, lecz jedynie do INKgd, to znaczy jednostek instytucjonalnych klasyfikowanych w sektorze prywatnym, jeżeli stwierdzono, że nie są one kontrolowane przez instytucje rządowe lub samorządowe. Rozpatrywane przepisy dotyczą tym samym jednostek, w przedmiocie których została wyłączona kwestia kontroli publicznej, i regulują zupełnie inny aspekt niż aspekt kontroli.

94 Wynika z tego, że pytanie trzecie powinno zostać przeanalizowane wyłącznie w świetle wskaźnika kontroli odnoszącego się do stopnia finansowania, który jest regulowany, jak wynika z pkt 69 niniejszego wyroku, przez pkt 2.39 lit. d), pkt 20.15 lit. d) i pkt 20.309 lit. i) ostatnie zdanie załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013.

95 Co się tyczy w pierwszej kolejności kwestii uwzględnienia składek członków do celów weryfikacji występowania kontroli publicznej w ramach wskaźnika kontroli odnoszącego się do stopnia finansowania, należy zauważyć, że wskaźnik, o którym mowa w poprzednim punkcie niniejszego wyroku, wymaga ustalenia, jako przesłanki tej weryfikacji, udziału, jaki finansowanie ze środków publicznych ma w ramach całkowitych przychodów instytucji niekomercyjnej. Ponieważ składki członków stanowią część przychodów instytucji niekomercyjnej, takiej jak FIG i FISE, należy je uwzględnić w taki lub inny sposób, aby móc określić, w jakim zakresie instytucja niekomercyjna jest finansowana ze środków publicznych, i w ten sposób stwierdzić występowanie lub brak kontroli publicznej.

96 Co się tyczy w drugiej kolejności kwestii publicznego lub prywatnego charakteru składek członków, należy stwierdzić, jak czyni to sąd odsyłający, że wydaje się, iż na pierwszy rzut oka chodzi o płatność prywatną o charakterze niesynalagmatycznym, świadczoną przez osoby fizyczne należące w ramach klasyfikacji ESA 2010 do gospodarstw domowych na rzecz jednostek instytucjonalnych zorganizowanych jako instytucja niekomercyjna.

97 Jednakże, biorąc pod uwagę cel rozporządzenia nr 549/2013, a mianowicie, jak to zostało przypomniane w pkt 32 niniejszego wyroku, opracowywanie sprawozdań państw członkowskich na podstawie ujednoliconych i niezróżnicowanych zasad interpretacyjnych, tak aby umożliwić osiągnięcie porównywalnych rezultatów, zakwalifikowanie do celów statystycznych składek członków do źródeł finansowania prywatnego lub publicznego, nie powinno uwzględniać wyłącznie prywatnego lub publicznego charakteru dłużnika z tytułu składek lub stosunku prawnego istniejącego pomiędzy tym dłużnikiem a instytucją niekomercyjną na podstawie prawa krajowego.

98 Należy bowiem również wziąć pod uwagę każdy element mogący determinować publiczny lub prywatny charakter składek, jak na przykład kontekst, w jaki się one wpisują, wykorzystanie ich w świetle interesów publicznych, do jakich mogą one być przyporządkowane, ich charakter obowiązkowy lub fakultatywny, fakt, że stanowią one – bądź nie – świadczenie wzajemne za rzeczywiste korzystanie z usług świadczonych przez dany podmiot, jak również samodzielność, jaką dysponuje ten podmiot przy ustalaniu ich wysokości. W związku z tym składka taka jak ta, którą członkowie są zobowiązani zapłacić krajowym związkom sportowym będącym stronami w postępowaniu głównym mogłaby mimo prywatnego statusu tych dłużników i jej kwalifikacji prawnej w prawie krajowym przybierać dla celów ESA 2010 charakter publiczny, ponieważ chodzi o wkład obowiązkowy, który niekoniecznie stanowi świadczenie wzajemne za rzeczywiste korzystanie z świadczonych usług i jest pobierany w gospodarczym lub społecznym interesie publicznym na rzecz w szczególności osób prawnych prawa prywatnego, takich jak te krajowe związki sportowe.

99 W tym względzie w niniejszym przypadku z akt przedłożonych Trybunałowi wynika, że po pierwsze, włoskie związki sportowe, takie jak FIG i FISE, posiadają, jak wskazano w pkt 52 niniejszego wyroku, monopol w dyscyplinach sportowych, za które są one odpowiedzialne, w tym znaczeniu, że uprawianie sportu w jego wymiarze publicznym, czyli jego praktykowanie w kontekście sformalizowanym, oficjalnym lub reprezentacyjnym, podlega ich wyłącznej władzy. Po drugie, działalność tych związków obejmuje zgodnie z art. 15 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 242/1999, a także art. 7 ust. 5 i art. 20 ust. 4 statutu CONI wymiar publiczny obejmujący regularne organizowanie zawodów, przygotowania olimpijskie i wyczynową działalność sportową. Po trzecie, w świetle monopolu, o którym mowa w niniejszym punkcie, uiszczanie składek przybiera charakter obowiązkowy dla każdej osoby zamierzającej praktykować aktywność sportową objętą przez odpowiedni krajowy związek sportowy w jej wymiarze publicznym, przy czym każda osoba, która chce uczestniczyć w działalności podlegającej związkowi, jest zobowiązana do przystąpienia do niego. Po czwarte, składki niekoniecznie stanowią świadczenie wzajemne za rzeczywiste korzystanie z usług świadczonych przez krajowe związki sportowe, gdyż nie wszyscy członkowie praktykują daną aktywność sportową w jej wymiarze publicznym.

100 Tak więc można uznać, że składki, które członkowie mają obowiązek opłacać na rzecz krajowych związków sportowych będących stronami postępowania głównego, mają charakter publiczny, ponieważ przyczyniają się one ze względu na ich obowiązkowy charakter do finansowania celów interesu publicznego realizowanych w wypadku każdej dyscypliny sportowej przez tylko jeden związek krajowy i mają na celu promowanie sportu w ogólności oraz sportu wyczynowego w szczególności, przy czym składki te nie stanowią świadczenia wzajemnego za rzeczywiste korzystanie ze świadczonych w ten sposób usług.

101 Podczas rozprawy przed Trybunałem FIG utrzymywał jednak, że krajowe związki sportowe ustalają wysokość tych składek całkowicie samodzielnie, co powinien zweryfikować sąd odsyłający. O ile okoliczność ta – przy założeniu, że zostanie ona wykazana – rzeczywiście powinna być brana pod uwagę przy ocenie prywatnego lub publicznego charakteru składek członków, to jednak należy podkreślić, że taka samodzielność nie musi koniecznie skutkować podważeniem publicznego charakteru tych składek.

102 O ile prawdą jest bowiem, że samodzielność krajowych związków sportowych przy ustalaniu wysokości składek mogłaby, jako część szerszej autonomii organizacyjnej i budżetowej, sprzeciwiać się temu, aby te federacje mogły zostać uznane za pozostające w ścisłej zależności od CONI, to nie byłoby tak, gdyby CONI miało możliwość z jednej strony w ramach uprawnienia do kontroli budżetu tych związków wywierania znaczącego wpływu na wysokość składek lub z drugiej strony obniżenia kwoty własnego udziału finansowego w przypadku braku porozumienia co do wysokości tych składek ustalonej przez te związki. Do sądu odsyłającego należy zweryfikowanie tych kwestii i ustalenie, gdyby krajowe związki sportowe rzeczywiście miały prawo do określania zupełnie samodzielnie kwoty składek członków, czy samodzielność ta wystarcza, aby podważyć analizę dokonaną w pkt 100 niniejszego wyroku.

103 Gdyby w wyniku tej weryfikacji sąd odsyłający doszedł do wniosku, że składki członków personelu mają charakter prywatny, musiałby stwierdzić, że z uwagi na to, co zostało wskazane w pkt 70 niniejszego wyroku, kontrola nad FIG i FISE przez CONI w świetle wskaźnika kontroli odnoszącego się do stopnia finansowania nie jest wykazana, z uwagi na fakt, że te związki, finansowane wyłącznie na poziomie około 30% przez CONI, nie byłyby zasadniczo finansowane ze środków publicznych.

104 Natomiast w przypadku, w którym sąd odsyłający uznałby za „wkład publiczny" składki, które członkowie mają obowiązek uiścić krajowym związkom sportowych, składki te powinny zostać zaklasyfikowane do źródeł finansowania publicznego, tak samo jak pomoc wypłacona przez CONI. W tym względzie z akt przedłożonych Trybunałowi, a w szczególności z rachunków zysków i strat FIG i FISE dotyczących roku budżetowego 2015, do których odnosi się sąd odsyłający, wynika, że udział publicznego finansowania, obejmujący jednocześnie pomoc CONI w wysokości około 30% i składki członków w wysokości ponad 60%, przekracza 90% całkowitych przychodów zarówno FIG, jak i FISE, które to okoliczności powinien zweryfikować sąd odsyłający. Tak więc w ramach wskaźnika kontroli odnoszącego się do stopnia finansowania w tym przypadku należałoby stwierdzić, że oba te krajowe związki sportowe są niemal w całości finansowane z pomocy i wkładów publicznych.

105 Jednakże, jak wskazano w pkt 70 niniejszego wyroku, z pkt 20.15 zdanie piąte i pkt 20.309 lit. i) zdanie ostatnie załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 wynika, że okoliczność, iż jednostka instytucjonalna taka jak instytucja niekomercyjna jest niemal w całości finansowana przez sektor publiczny, sama w sobie nie wystarcza do stwierdzenia występowania w stosunku do niej kontroli publicznej, ponieważ kontrole wykonywane nad tymi przepływami finansowymi nie są wystarczająco restrykcyjne, aby wpływać na ogólną politykę lub program danej jednostki, i jednostka ta pozostaje w związku z tym w stanie określać tę politykę czy ten program.

106 Stopień niezależności, który instytucja niekomercyjna może mieć przy wykorzystywaniu i przeznaczaniu części przychodów pochodzących z finansowania publicznego, a także stopień kontroli i ograniczenia, jakiemu może być ona poddana w tym zakresie, warunkują ocenę występowania kontroli publicznej.

107 W konsekwencji w niniejszej sprawie, w przypadku gdyby sąd odsyłający uznał za „wkłady publiczne" składki, do których zapłaty są zobowiązani członkowie, powinien on także sprawdzić, czy w ramach sprawowanej przez niego na podstawie art. 7 ust. 5 swego statutu kontroli nad publicznymi aspektami krajowych związków sportowych CONI ogranicza się do weryfikowania wykorzystania całości lub części pomocy finansowej, którą przyznaje on FIG i FISE w wysokości około 30%, czy też ma on również prawo do kontrolowania w całości lub w części wykorzystania przez związki ich składek. W ramach tego badania sąd odsyłający będzie mógł stwierdzić istnienie kontroli publicznej tylko wtedy, gdy kontrole prowadzone przez CONI w odniesieniu do przyznawanej przez niego pomocy i wspomnianych składek są wystarczająco restrykcyjne, aby mieć wpływ na ogólną politykę lub program FIG i FISE w takim stopniu, że nie byłyby one już w stanie określać swojej polityki lub swojego programu.

108 W świetle powyższych rozważań na pytanie trzecie należy odpowiedzieć, że pkt 2.39 lit. d), pkt 20.15 lit. d) i pkt 20.309 lit. i) zdanie ostatnie załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 należy interpretować w ten sposób, iż składki płacone przez członków instytucji niekomercyjnej prawa prywatnego, takich jak krajowe związki sportowe będące stroną postępowania głównego, powinny zostać uwzględnione przy ocenie występowania kontroli publicznej. Składki te, niezależnie od prywatnego statusu ich dłużników i ich kwalifikacji prawnej w prawie krajowym, mogą przybierać w ramach wskaźnika kontroli odnoszącego się do stopnia finansowania, o którym mowa w pkt 2.39 lit. d) i pkt 20.15 lit. d) załącznika A do tego rozporządzenia, charakter publiczny, w przypadku gdy chodzi o wkłady obowiązkowe, które niekoniecznie stanowią świadczenie wzajemne za rzeczywiste korzystanie ze świadczonych usług i są pobierane w interesie publicznym na rzecz krajowych związków sportowych posiadających monopol w dyscyplinach sportowych, za które związki te odpowiadają, w tym znaczeniu, że uprawianie sportu w jego wymiarze publicznym podlega ich

wyłącznej władzy, chyba że związki te zachowują kontrolę organizacyjną i budżetową tych składek, co podlega zweryfikowaniu przez sąd krajowy. Gdyby sąd ten doszedł do wniosku, że składki te należy uznać za wkład publiczny, będzie on musiał jeszcze sprawdzić, czy pomimo niemalże całościowego finansowania rozpatrywanych krajowych związków sportowych przez sektor publiczny kontrole prowadzone w odniesieniu do tych przepływów finansowych są wystarczająco restrykcyjne, aby wywierać rzeczywisty i istotny wpływ na ogólną politykę lub program tych federacji, czy też te ostatnie zachowują zdolność do określania tej polityki lub tego programu.

W przedmiocie kosztów

109 Dla stron w postępowaniu głównym niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do niego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż koszty strony w postępowaniu głównym, nie podlegają zwrotowi.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

1) **Pojęcie „interwencji publicznej w postaci ogólnych przepisów mających zastosowanie do wszystkich jednostek prowadzących taki sam rodzaj działalności”, o którym mowa w pkt 20.15 zdanie drugie załącznika A do rozporządzenia (UE) nr 549/2013 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków krajowych i regionalnych w Unii Europejskiej, należy interpretować w ten sposób, że obejmuje ono każde działanie jednostki sektora publicznego, która ustanawia lub stosuje uregulowanie mające na celu objęcie w sposób niezróżnicowany i jednolity wszystkich jednostek z danej dziedziny działalności ogólnymi, obszernymi i abstrakcyjnymi przepisami lub ogólnymi założeniami, przy czym takie uregulowanie nie może ze względu na swą naturę lub w szczególności „nadmierny” w rozumieniu pkt 20.309 lit. h) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 charakter dyktować faktycznie ogólnej polityki lub programu jednostek z danej dziedziny działalności.**

2) **Pojęcie „zdolności określania ogólnej polityki lub programu” instytucji niekomercyjnej w rozumieniu pkt 20.15 zdanie pierwsze załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 należy interpretować jako zdolność instytucji rządowej lub samorządowej do wywierania w sposób trwały i ciągły rzeczywistego i istotnego wpływu na definiowanie i realizację celów instytucji niekomercyjnej, jej działalności wraz z aspektami operacyjnymi, a także założeń strategicznych i wytycznych, które instytucja niekomercyjna zamierza realizować przy wykonywaniu tej działalności. W sprawach takich jak rozpatrywane w postępowaniach głównych do sądu krajowego należy zbadanie w świetle wskaźników kontroli określonych w pkt 2.39 lit. a)–e) i pkt 20.15 lit. a)–e) załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013, a także w świetle odpowiednich wskaźników kontroli mających zastosowanie do instytucji niekomercyjnych wymienionych w pkt 20.309 załącznika A do tego rozporządzenia, czy instytucja rządowa lub samorządowa, taka jak krajowy komitet olimpijski będący stroną postępowania głównego, sprawuje kontrolę publiczną nad krajowymi związkami sportowymi utworzonymi w formie instytucji niekomercyjnej, takimi jak strony w postępowaniu głównym, poprzez dokonanie w tym celu całościowej oceny, która z natury obejmuje ocenę krytyczną zgodnie z pkt 2.39 zdanie ostatnie, pkt 20.15 zdania od piątego do ósmego i pkt 20.310 załącznika A do tego rozporządzenia.**

3) **Punkt 2.39 lit. d), pkt 20.15 lit. d) i pkt 20.309 lit. i) zdanie ostatnie załącznika A do rozporządzenia nr 549/2013 należy interpretować w ten sposób, że składki płacone przez członków instytucji niekomercyjnej prawa prywatnego, takich jak krajowe związki sportowe będące stroną postępowania głównego, powinny zostać uwzględnione przy ocenie występowania kontroli publicznej. Składki te, niezależnie od prywatnego statusu ich**

dłużników i ich kwalifikacji prawnej w prawie krajowym, mogą przybierać w ramach wskaźnika kontroli odnoszącego się do stopnia finansowania, o którym mowa w pkt 2.39 lit. d) i pkt 20.15 lit. d) załącznika A do tego rozporządzenia, charakter publiczny, w sytuacji gdy chodzi o wkłady obowiązkowe, które niekoniecznie stanowią świadczenie wzajemne za rzeczywiste korzystanie ze świadczonych usług i są pobierane w interesie publicznym na rzecz krajowych związków sportowych posiadających monopol w dyscyplinach sportowych, za które związki te odpowiadają, w tym znaczeniu, że uprawianie sportu w jego wymiarze publicznym podlega ich wyłącznej władzy, chyba że związki te zachowują kontrolę organizacyjną i budżetową tych składek, co podlega zweryfikowaniu przez sąd krajowy. Gdyby sąd ten doszedł do wniosku, że składki te należy uznać za wkład publiczny, będzie on musiał jeszcze sprawdzić, czy pomimo niemalże całościowego finansowania rozpatrywanych krajowych związków sportowych przez sektor publiczny kontrole prowadzone w odniesieniu do tych przepływów finansowych są wystarczająco restrykcyjne, aby wywierać rzeczywisty i istotny wpływ na ogólną politykę lub program tych związków, czy też te ostatnie zachowują zdolność do określania tej polityki lub tego programu.

Podpisy