orzeczenie z dnia 3 lutego 2021 r. w sprawach połączonych C-155/19 i C-156/19 *FIGC et Consorzio Ge.Se.Av. e.a.*

WYROK TRYBUNAŁU (czwarta izba)

z dnia 3 lutego 2021 r.(*)

Odesłanie prejudycjalne – Zamówienia publiczne – Procedura udzielenia zamówienia publicznego – Dyrektywa 2014/24/UE – Artykuł 2 ust. 1 pkt 4 – Instytucja zamawiająca – Podmioty prawa publicznego – Pojęcie – Krajowa federacja sportowa – Zaspokajanie potrzeb w interesie ogólnym – Nadzór nad zarządzaniem federacją przez podmiot prawa publicznego

w sprawach połączonych C-155/19 i C-156/19

mających za przedmiot wnioski o wydanie, na podstawie art. 267 TFUE, orzeczenia w trybie prejudycjalnym, złożone przez Consiglio di Stato (radę stanu, Włochy) postanowieniami z dnia 17 stycznia 2019 r., które wpłynęły do Trybunału w dniu 22 lutego 2019 r., w postępowaniach:

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),

Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl

przeciwko

De Vellis Servizi Globali Srl,

przy udziale:

Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl,

Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),

TRYBUNAŁ (czwarta izba),

w składzie: M. Vilaras, prezes izby, N. Piçarra, D. Šváby (sprawozdawca), S. Rodin i K. Jürimäe, sędziowie,

rzecznik generalny: M. Campos Sánchez-Bordona,

sekretarz: R. Schiano, administrator,

uwzględniając pisemny etap postępowania i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 1 lipca 2020 r.,

rozważywszy uwagi, które przedstawili:

– w imieniu Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) – L. Medugno oraz L. Mazzarelli, avvocati,

– w imieniu Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl – V. Di Martino, avvocato,

– w imieniu De Vellis Servizi Globali Srl – D. Lipani, A. Catricalà, F. Sbrana oraz S. Grillo, avvocati,

– w imieniu Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) – S. Fidanzia oraz A. Gigliola, avvocati,

– w imieniu rządu włoskiego – G. Palmieri, w charakterze pełnomocnika, którą wspiera D. Del Gaizo, avvocato dello Stato,

– w imieniu Komisji Europejskiej – G. Gattinara, P. Ondrůšek oraz L. Haasbeek, w charakterze pełnomocników,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 1 października 2020 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 Wnioski o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym dotyczą wykładni art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) i c) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. 2014, L 94, s. 65).

2 Wnioski te zostały złożone w ramach dwóch postępowań pomiędzy Federazione Italiana Giuoco Calcio (włoską federacją piłki nożnej, zwaną dalej „FIGC”) i Consorzio Ge.Se.Av. S. c. arl (zwaną dalej „Consorzio”) a De Vellis Servizi Globali Srl w przedmiocie udzielenia zamówienia Consorzio.

Ramy prawne

Prawo Unii

3 Artykuł 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24 stanowi:

„Na użytek niniejszej dyrektywy zastosowanie mają następujące definicje:

[…]

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

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

b) posiada osobowość prawną; oraz

c) jest finansowany w przeważającej części przez państwo, władze regionalne lub lokalne lub inne podmioty prawa publicznego bądź jego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych władz lub podmiotów, bądź ponad połowa członków

jego organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, władze regionalne lub lokalne lub przez inne podmioty prawa publicznego".

Prawo włoskie

Kodeks zamówień publicznych

4 Artykuł 3 ust. 1 lit. d) decreto legislativo n.º50 – Codice dei contratti pubblici (dekret ustawodawczy nr 50 ustanawiający kodeks zamówień publicznych) z dnia 18 kwietnia 2016 r. (dodatek specjalny do GURI nr 91 z dnia 19 kwietnia 2016 r., zwany dalej „kodeksem zamówień publicznych") stanowi:

„Użyte w niniejszym kodeksie określenia oznaczają:

[…]

d) »podmiot prawa publicznego« oznacza każdy podmiot, nawet mający formę prawną spółki, którego niewyczerpujący wykaz znajduje się w załączniku IV:

1) ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego;

2) posiadający osobowość prawną;

oraz

3) finansowany w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego; albo taki, którego zarząd podlega nadzorowi tych podmiotów; albo taki, w którym ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego".

Dekret z mocą ustawy nr 220

5 Artykuł 1 decreto-legge n. 220 – Disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (dekret z mocą ustawy nr 220 w sprawie pilnych przepisów dotyczących wymiaru sprawiedliwości w dziedzinie sportu) z dnia 19 sierpnia 2003 r. (GURI nr 192 z dnia 20 sierpnia 2003 r.), przekształcony 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:

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

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

Dekret ustawodawczy nr 242

6 Artykuł 1 decreto legislativo n. 242 – Riordino del Comitato olimpico nazionale italiano – CONI, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n° 59 (dekretu ustawodawczego nr 242 w sprawie reorganizacji włoskiego krajowego komitetu olimpijskiego- CONI, zgodnie z art. 11 ustawy z dnia 15 marca 1997 r, nr 59) z dnia 23 lipca 1999 r. (GURI nr 176 z dnia 29 lipca 1999 r.), w brzmieniu mającym zastosowanie do sporów w postępowaniach głównych (zwany dalej „dekretem ustawodawczym nr 242"), ma następujące brzmienie:

„1. [Comitato Olimpico Nazionale Italiano (włoski krajowy komitet olimpijski), zwany dalej »CONI«] ma osobowość prawną prawa publicznego, siedzibę w Rzymie i podlega nadzorowi Ministero per i Beni e le Attività Culturali (ministerstwa dziedzictwa kulturalnego i działalności kulturalnej, Włochy)".

7 Artykuł 2 ust. 1 wspomnianego dekretu ustawodawczego stanowi:

„CONI […] przestrzega zasad międzynarodowego prawa sportowego zgodnie z decyzjami i wytycznymi Międzynarodowego Komitetu Olimpijskiego, zwanego dalej »MKOl«. Zajmuje się organizacją i umacnianiem sportu narodowego, w szczególności przygotowaniem sportowców i zapewnieniem odpowiednich środków do igrzysk olimpijskich oraz do wszelkich innych krajowych lub międzynarodowych wydarzeń sportowych mających na celu przygotowanie olimpijskie. W ramach systemu prawa sportowego […] CONI zajmuje się również podejmowaniem działań mających na celu zapobieganie stosowaniu i wyeliminowanie stosowania substancji zmieniających naturalną sprawność fizyczną sportowców w aktywności sportowej, a także promowaniem jak najszerszego upowszechnienia uprawiania sportu w granicach określonych decreto del Presidente della Repubblica n. 616 (dekretem prezydenta republiki nr 616) z dnia 24 lipca 1977 r. […]".

8 Artykuł 4 ust. 1 i 2 tego rozporządzenia ustawodawczego przewiduje:

„1. Rada krajowa składa się z:

a) przewodniczącego CONI, który znajduje się na jego czele;

b) przewodniczących krajowych federacji sportowych;

c) włoskich członków MKOl;

d) sportowców i techników z dziedziny sportowej reprezentujących krajowe federacje sportowe i związane z nimi dyscypliny sportowe, pod warunkiem że nigdy nie zawieszono ich działalności sportowej, sankcjonując jakikolwiek handel substancjami zmieniającymi naturalną sprawność fizyczną w trakcie aktywności sportowej;

[…]

2. Przedstawiciele [krajowych] federacji [sportowych], określonych w ramach dziedzin sportów olimpijskich, muszą posiadać większość głosów w radzie krajowej CONI".

9 Artykuł 5 dekretu ustawodawczego nr 242 stanowi:

„1. Zgodnie z decyzjami i wytycznymi MKOl rada krajowa działa na rzecz upowszechnienia idei olimpijskiej oraz reguluje i koordynuje krajową działalność

sportową, harmonizując w tym celu działania podejmowane przez krajowe federacje sportowe i krajowe dyscypliny sportowe.

[…]

2. Rada krajowa:

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

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

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

[…]

e) definiuje kryteria i warunki przeprowadzania kontroli nad krajowymi federacjami sportowymi, stowarzyszonymi dyscyplinami sportowymi i uznanymi podmiotami promującymi sport;

[…]

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

[…]”.

10 Zgodnie z art. 6 ust. 1 tego dekretu ustawodawczego:

„Zarząd krajowy składa się z

a) przewodniczącego CONI, który znajduje się na jego czele;

b) włoskich członków MKOl;

c) dziesięciu przedstawicieli krajowych federacji sportowych i zrzeszonych z nimi dyscyplin sportowych;

[…]”.

11 Artykuł 7 wspomnianego dekretu ustawodawczego ma następujące brzmienie:

„1. Zarząd krajowy sprawuje funkcje dyrekcji generalnej ds. działalności administracyjnej i zarządzania CONI, określając jej cele i programy oraz weryfikując zgodność rezultatów ze stosownymi wytycznymi.

2. Zarząd krajowy wypełnia następujące zadania:

[…]

e) wykonuje, na podstawie kryteriów i szczegółowych zasad określonych zgodnie z art. 5 ust. 2 lit. e) uprawnienia kontrolne nad krajowymi federacjami sportowymi, stowarzyszonymi dyscyplinami sportowymi i uznanymi podmiotami promującymi sport w zakresie regularnej organizacji zawodów, przygotowania olimpijskiego, działalności sportowej na wysokim poziomie oraz wykorzystania pomocy finansowej, o której mowa w lit. d) niniejszego ustępu;

f) proponuje radzie krajowej objęcie nadzorem krajowych federacji sportowych lub stowarzyszonych dyscyplin sportowych w przypadku poważnych nieprawidłowości w zarządzaniu lub poważnych naruszeń prawa sportowego przez organy kierownicze lub w przypadku stwierdzenia niemożliwości funkcjonowania tych ostatnich, lub też gdy nieprzestrzegane są wymogi regulacyjne w celu zagwarantowania rozpoczęcia i przebiegu krajowych zawodów sportowych w prawidłowych warunkach;

[…]”.

12 Artykuł 15 ust. 1– 6 tego dekretu ustawodawczego wskazuje:

„1. Krajowe federacje sportowe i stowarzyszone dyscypliny sportowe prowadzą działalność sportową zgodnie z decyzjami i wytycznymi MKOl, federacji międzynarodowych i CONI, z uwzględnieniem również publicznego charakteru niektórych rodzajów działalności określonych w statucie CONI. W działalności tej uczestniczą związki i stowarzyszenia sportowe, a jedynie w przypadkach przewidzianych w statutach krajowych federacji sportowych oraz stowarzyszonych dyscyplin sportowych w odniesieniu do niektórych rodzajów działalności, również członkowie indywidualni.

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

3. Budżety krajowych federacji sportowych i stowarzyszonych dyscyplin sportowych są zatwierdzane każdego roku przez organ administracyjny federacji i podlegają zatwierdzeniu przez krajowy zarząd CONI. W przypadku negatywnej opinii audytorów federacji lub federacji stowarzyszonej lub w przypadku braku zatwierdzenia przez zarząd krajowy CONI należy zwołać zgromadzenie związków i stowarzyszeń w celu podjęcia decyzji w przedmiocie zatwierdzenia budżetu.

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

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

6. Uznanie osobowości prawnej prawa prywatnego nowych krajowych federacji sportowych i stowarzyszonych dyscyplin 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 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 242 stanowi:

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

Statut CONI

14 Artykuł 1 statutu CONI stanowi:

„1. [CONI] jest konfederacją krajowych federacji sportowych […] i stowarzyszonych dyscyplin sportowych […].

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

15 Artykuł 6 regulaminu działania CONI stanowi:

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

[…]

4. Rada krajowa:

[…]

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

c) podejmuje decyzje w sprawie uznania w celach sportowych krajowych federacji sportowych, stowarzyszonych dyscyplin sportowych, podmiotów promujących sport, uznanych stowarzyszeń użyteczności publicznej zgodnie z kryteriami określonymi w statucie, biorąc również pod uwagę w tym celu upowszechnienie i olimpijski charakter sportu, ewentualne uznanie przez MKOl oraz sportową tradycję danej dyscypliny;

[…]

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

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

[…]

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

[…]".

16 Artykuł 7 ust. 5 statutu CONI stanowi:

„Zarząd krajowy:

[…]

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

[…]

f) proponuje radzie krajowej objęcie nadzorem krajowych federacji sportowych lub stowarzyszonych dyscyplin sportowych w przypadku poważnych nieprawidłowości stwierdzonych w zarządzaniu lub poważnych naruszeń prawa sportowego przez organy kierownicze lub w przypadku stwierdzenia niemożliwości funkcjonowania tych ostatnich, lub też gdy krajowe związki sportowe nie przyjęły procedur regulacyjnych, lub objęcie nadzorem właściwych organów wewnętrznych w celu zagwarantowania rozpoczęcia i przebiegu w prawidłowych warunkach krajowych zawodów sportowych;

[…]

g2) zatwierdza budżet i związane z nim programy działalności oraz roczne sprawozdanie finansowe krajowych federacji sportowych i stowarzyszonych dyscyplin sportowych;

[…]

h1) powołuje audytorów reprezentujących CONI w krajowych federacjach sportowych i stowarzyszonych dyscyplinach sportowych oraz w komitetach regionalnych CONI;

[…]

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

[…]".

17 Artykuł 20 ust. 4 statutu CONI ma następującą treść:

„Krajowe federacje sportowe prowadzą działalność sportową i związaną z nią działalność promocyjną zgodnie z decyzjami i wytycznymi MKOl i CONI, biorąc również pod uwagę wymiar publiczny niektórych aspektów tej działalności. W ramach sportowego systemu prawnego krajowe federacje sportowe posiadają autonomię techniczną i organizacyjną oraz autonomię w zakresie zarządzania, podlegającą nadzorowi CONI".

18 Zgodnie z art. 21 statutu CONI:

„1. CONI uznaje krajowe federacje sportowe, które spełniają warunki:

a) prowadzenia działalności sportowej na terytorium kraju i na poziomie międzynarodowym, w tym udziału w zawodach i wdrażanie programów szkoleniowych dla sportowców i techników;

b) przynależności do federacji międzynarodowej uznanej przez MKOl oraz zarządzania działalnością zgodnie z kartą olimpijską i zasadami międzynarodowej federacji, do której należą;

c) uregulowań statutowych i regulaminowych inspirowanych zasadą demokracji wewnętrznej oraz uczestnictwa kobiet i mężczyzn w działalności sportowej w warunkach równości i równości szans, oraz z poszanowaniem rezolucji i dyrektyw MKOl i CONI;

d) procedur wyborczych i składu organów zarządzających zgodnie z postanowieniami art. 16 ust. 2 [dekretu ustawodawczego nr 242].

[…]

3. W przypadku niespełnienia przez uznaną krajową federację sportową przesłanek, o których mowa powyżej w ust. 1, rada krajowa CONI rozpatruje odwołanie przyznanego uznania".

19 Artykuł 22 statutu CONI stanowi:

„1. Statuty krajowych federacji sportowych powinny być zgodne z podstawowymi zasadami ustanowionymi przez radę krajową, a w szczególności dążyć do zapewnienia

stałej równowagi między prawami i obowiązkami sektorów zawodowego i amatorskiego, w tym między różnymi kategoriami tej samej dziedziny sportowej.

2. Statuty krajowych federacji sportowych określają zasady regulujące wykonywanie aktywnego i biernego wyboru sportowców i techników sportowych zgodnie z zaleceniami MKOl, a także z podstawowymi zasadami przyjętymi przez radę krajową CONI.

[…]

4. Zgromadzenie drugiego stopnia, złożone z przedstawicieli wybranych na szczeblu terytorialnym, jest dozwolone w krajowych federacjach sportowych liczących ponad 2000 zrzeszonych stowarzyszeń i związków uprawnionych do głosowania.

5. Zarząd krajowy ma 90 dni na przyjęcie do celów sportowych statutów krajowych federacji sportowych. W tym celu musi dokonać oceny jego zgodności z prawem, statutem CONI i podstawowymi zasadami ustanowionymi przez radę krajową CONI. W przypadku niezgodności statutu w terminie 90 dni od dnia jego złożenia w sekretariacie generalnym zarząd krajowy przekazuje ten dokument zainteresowanym federacjom, wskazując im kryteria, jakie należy spełnić, aby wprowadzone zostały konieczne zmiany. Jeżeli ten termin 90 dni upłynie bez takiego odesłania, status federacji uważa się za przyjęty. Jeżeli krajowe federacje sportowe nie zmienią swego statusu w wyżej wskazany sposób, zarząd może wyznaczyć komisarza ad hoc, a w najpoważniejszych przypadkach, po wezwaniu do usunięcia uchybienia, cofnąć uznanie.

5 bis. Statut określa uprawnienia do nadzoru i kontroli, które mogą być wykonywane przez federacje w odniesieniu do stowarzyszeń tworzących ich struktury.

[…]”.

20 Artykuł 23 statutu CONI stanowi:

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

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

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

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

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

Postępowania główne i pytania prejudycjalne

21 De Vellis Servizi Globali została zaproszona do udziału w postępowaniu w trybie zapytania o ocenę zorganizowanym przez FIGC w celu udzielenia zamówienia na usługi transportu sprzętu niezbędne w przypadku przemieszczania się narodowych drużyn oraz do magazynu FIGC w Rzymie (Włochy) przez okres trzech lat. Ponieważ w wyniku tego postępowania zamówienie zostało udzielone Consorzio, De Vellis Servizi Globali zaskarżyła do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum, Włochy) zasady przeprowadzenia tego postępowania, twierdząc, że FIGC należy uznać za podmiot prawa publicznego w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. d) kodeksu zamówień publicznych, a tym samym powinna ona była przestrzegać zasad ogłaszania przewidzianych w tym kodeksie.

22 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum) uwzględnił skargę De Vellis Servizi Globali i stwierdził nieważność decyzji o udzieleniu zamówienia na rzecz Consorzio.

23 FIGC i Consorzio wniosły odrębne apelacje od wyroku wydanego przez ten sąd do Consiglio di Stato (rady stanu, Włochy). Kwestionują one założenie, zgodnie z którym FIGC należy uznać za „podmiot prawa publicznego", a tym samym uznać kompetencję sądu administracyjnego i uwzględnienie skargi przez Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalny sąd administracyjny dla Lacjum).

24 Sąd odsyłający wskazuje, że w celu ustalenia, czy dla rozpoznania tego sporu właściwe są włoskie sądy administracyjne, oraz tego, czy FIGC była zobowiązana do stosowania przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, należy rozstrzygnąć, czy FIGC może zostać uznana za „podmiot prawa publicznego" w rozumieniu art. 3 ust. 1 lit. d) kodeksu zamówień publicznych, który transponuje art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24.

25 W szczególności sąd odsyłający zastanawia się w pierwszej kolejności, czy FIGC spełnia warunek ustanowiony w art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) dyrektywy 2014/24, zgodnie z którym „podmiot prawa publicznego" oznacza każdy podmiot utworzony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, który nie ma charakteru przemysłowego ani handlowego.

26 W tym względzie sąd odsyłający zauważa, po pierwsze, że jako krajowa federacja sportowa FIGC jest podmiotem prawa prywatnego posiadającym osobowość prawną, w odniesieniu do którego państwo ogranicza się do uznania go zgodnie ze schematami proceduralnymi uznawania osób prawnych prawa prywatnego i którego publiczny

charakter niektórych rodzajów działalności nie zmienia zwykłego systemu prawa prywatnego, któremu on podlega. Ponadto, z uwagi na jej zdolność do samofinansowania oraz z uwagi na wyrok z dnia 15 stycznia 1998 r., Mannesmann Anlagenbau Austria i in. (C-44/96, EU:C:1998:4), rodzaje działalności inne niż zadania o charakterze publicznym, które zostały jej powierzone na podstawie wyczerpującego wykazu, można uznać za należące do jej ogólnej zdolności prawnej na podstawie prawa prywatnego, niezależnie od ciążącego na niej obowiązku realizacji tych zadań.

27 Z drugiej strony sąd odsyłający wyjaśnia, że można również przyjąć, iż owa formalna kwalifikacja ex lege nie jest decydująca, ponieważ krajowe federacje sportowe podlegające uprawnieniom nadzorczym CONI są ustawowo zobowiązane do realizacji celów leżących w interesie publicznym wynikających w sposób wyczerpujący z art. 23 statutu CONI, do dostosowania się do wytycznych i kontroli CONI, stanowią przedmiot uznania przez CONI dla celów sportowych oraz są zobowiązane do przestrzegania zasad bezstronności i przejrzystości. W tych okolicznościach można uznać, że każda działalność dodatkowa, taka jak usługi transportu sprzętu, ma charakter funkcjonalny w stosunku do zadań o charakterze publicznym do tego stopnia, że stanowi integralną część tej działalności.

28 W drugiej kolejności sąd odsyłający, zauważając, że FIGC nie jest objęta pierwszą i trzecią częścią alternatywy przewidzianą w art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. c) dyrektywy 2014/24, zastanawia się, czy federacja ta spełnia przesłankę przewidzianą w drugiej części tej alternatywy, zgodnie z którą aby podmiot mógł zostać uznany za podmiot „prawa publicznego", jego zarząd musi podlegać kontroli organu publicznego takiego jak CONI.

29 W tym względzie sąd odsyłający wskazuje, że CONI, który sam podlega nadzorowi Ministro per i beni e le attività culturali (ministerstwa dziedzictwa kulturalnego i działalności kulturalnej), dysponuje w stosunku do krajowych federacji sportowych, takich jak FIGC, różnorodnymi uprawnieniami, takimi jak uprawnienia do uznawania ich dla celów sportowych, uprawnienia kontrolne i związane z kierowaniem działalnością o charakterze publicznym oraz z zatwierdzaniem rocznych sprawozdań finansowych i objęcia tych federacji nadzorem.

30 Podkreśla on jednak również, że FIGC można uznać za podmiot niepodlegający dominującemu wpływowi CONI ze względu na fakt, że krajowe federacje sportowe uczestniczą w najwyższych organach CONI oraz że uprawnienia CONI względem nich nie stanowią nadzoru sprawowanego zwykle nad podmiotami prawa publicznego, ponieważ zatwierdzenie rocznych sprawozdań finansowych ogranicza się w szczególności do weryfikacji wykorzystania środków publicznych.

31 W tych okolicznościach Consiglio di Stato (rada stanu) postanowiła zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi, sformułowanymi jednakowo w sprawach C-155/19 i C-156/19:

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

b) Czy poprzez uznanie, że krajowy podmiot publiczny jest utworzony do celów sportowych, spełniony jest w szczególności wymóg celowościowy dotyczący podmiotu w stosunku do [FIGC], pomimo braku formalnego aktu ustanawiającego organu administracji publicznej i pomimo okoliczności, że

[FIGC] jest stowarzyszeniem, ze względu na to, iż podlega ona systemowi prawnemu sektora (sportowego) zorganizowanemu według modeli o charakterze publicznym i jest zobowiązana do przestrzegania zasad oraz reguł opracowanych przez [CONI] i przez międzynarodowe organizacje sportowe?

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

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

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

32 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 2 kwietnia 2019 r. sprawy C-155/19 i C-159/19 zostały połączone do celów przeprowadzenia pisemnego i ustnego etapu postępowania oraz wydania wyroku.

W przedmiocie pytań prejudycjalnych

W przedmiocie pytania pierwszego

33 Poprzez pytanie pierwsze sąd odsyłający dąży w istocie do ustalenia, czy art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że można uznać podmiot, któremu powierzono zadania publiczne zdefiniowane w sposób wyczerpujący w prawie krajowym, za utworzony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego w rozumieniu tego przepisu, nawet jeśli nie został on utworzony w formie organu administracji publicznej, lecz w formie stowarzyszenia objętego prawem prywatnym, i niektóre rodzaje jego działalności, w stosunku do których posiada on zdolność samofinansowania, nie mają charakteru publicznego.

34 W tym zakresie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. a)–c) dyrektywy 2014/24 „podmiotem prawa publicznego" jest każdy podmiot, który, po pierwsze, został ustanowiony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego, po drugie, posiada osobowość prawną, i po trzecie, jest finansowany w przeważającej części przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego; albo taki, którego zarząd podlega nadzorowi ze strony tych podmiotów; albo taki, w którym ponad połowa członków organu administrującego, zarządzającego lub nadzorczego została wyznaczona przez państwo, jednostki samorządu terytorialnego lub inne podmioty prawa publicznego.

35 Trybunał orzekł już, że trzy przesłanki znajdujące się w art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. a)–c) dyrektywy 2014/24 muszą być spełnione łącznie, przy czym trzy kryteria wymienione w trzeciej przesłance mają z kolei charakter alternatywny (zob. podobnie wyroki: z dnia 12 września 2013 r., IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, pkt 20; a także z dnia 5 października 2017 r., LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, pkt 30 i przytoczone tam orzecznictwo).

36 Jeżeli chodzi o pierwszą z tych trzech przesłanek przewidzianych w art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) dyrektywy 2014/24, to z orzecznictwa Trybunału wynika, że wolą prawodawcy Unii było objęcie wiążącymi przepisami dotyczącymi zamówień publicznych jedynie podmiotów utworzonych w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego i których działalność spełnia te potrzeby (zob. podobnie wyrok z dnia 5 października 2017 r., LitSpecMet, C-567/15, EU:C:2017:736, pkt 35).

37 W tym względzie, z chwilą utworzenia danego podmiotu, jak i później, podmiot ten musi skutecznie zapewnić zaspokojenie potrzeb leżących w interesie ogólnym, a zaspokojenie takich potrzeb powinno być możliwe do stwierdzenia w sposób obiektywny (zob. podobnie wyrok z dnia 12 grudnia 2002 r., Universale-Bau i in., C-470/99, EU:C:2002:746, pkt 63).

38 W niniejszej sprawie z wyjaśnień przedstawionych przez sąd odsyłający wynika, że we Włoszech działalność leżąca w interesie ogólnym, jaką stanowi sport, jest prowadzona przez każdą z krajowych federacji sportowych w ramach zadań o charakterze publicznym wyraźnie przyznanych tym federacjom w art. 15 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 242 i wyczerpująco wymienionych w art. 23 ust. 1 statutu CONI.

39 W tym względzie wydaje się, że wiele zadań wymienionych w art. 23 ust. 1 statutu CONI, takich jak kontrola prawidłowego przebiegu zawodów i mistrzostw, zapobieganie dopingowi i jego karanie czy też przygotowania do olimpiady i sportu wyczynowego, nie mają charakteru przemysłowego lub handlowego, czego zweryfikowanie należy jednak do sądu odsyłającego. W tych okolicznościach, ponieważ krajowa federacja sportowa rzeczywiście wykonuje takie zadania, spełnia ona warunek określony w art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) dyrektywy 2014/24.

40 Wniosku tego nie podważa, w pierwszej kolejności, okoliczność, że FIGC ma formę prawną stowarzyszenia prawa prywatnego i że jej utworzenie nie wynika w konsekwencji z formalnego aktu ustanawiającego organ administracji publicznej.

41 Po pierwsze bowiem, brzmienie art. 2 ust. 1 pkt 4 dyrektywy 2014/24 nie zawiera żadnego odniesienia do zasad tworzenia ani do formy prawnej podmiotu. Po drugie, należy przypomnieć, że pojęcie „podmiotu prawa publicznego” powinno być interpretowane w sposób funkcjonalny niezależnie od formalnych zasad jego wdrożenia, pomimo że okoliczność ta sprzeciwia się temu, aby dokonywano rozróżnienia na podstawie formy i systemu prawnego, do jakiego dany podmiot należy na podstawie według prawa krajowego lub na podstawie formy prawnej przepisów ustanawiających ten podmiot (zob. podobnie wyroki: z dnia 10 listopada 1998 r., BFI Holding, C-360/96, EU:C:1998:525, pkt 62; z dnia 15 maja 2003 r., Komisja/Hiszpania, C-214/00, EU:C:2003:276, pkt 55, 56; a także z dnia 12 września 2013 r., IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, pkt 21 i przytoczone tam orzecznictwo).

42 W drugiej kolejności – bez znaczenia jest również okoliczność, że FIGC prowadzi, obok wymienionych wyczerpująco w art. 23 ust. 1 statutu CONI rodzajów działalności, inną

działalność, która stanowi znaczną część całej jej działalności i która jest samofinansowana.

43 W rzeczywistości bowiem Trybunał orzekł już, że nie ma znaczenia, że poza zadaniem mającym na celu zaspokajanie potrzeb w interesie ogólnym dany podmiot prowadzi inną działalność oraz że zaspokajanie potrzeb w interesie ogólnym stanowi jedynie stosunkowo mało znaczącą część działalności rzeczywiście prowadzonej przez taki podmiot, o ile podmiot ten nadal zaspokaja szczególne potrzeby, do zaspokojenia których jest on szczególnie zobowiązany (zob. podobnie wyrok z dnia 10 listopada 1998 r., BFI Holding, C-360/96, EU:C:1998:525, pkt 55).

44 Należy uściślić, że w tych okolicznościach fakt, iż krajowa federacja sportowa posiada zdolność samofinansowania, w szczególności w odniesieniu do działalności pozbawionej charakteru publicznego, nie może mieć żadnego znaczenia, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 56 opinii, ponieważ taka zdolność samofinansowania nie ma wpływu na powierzenie zadań o charakterze publicznym.

45 Ponadto wyrok z dnia 15 stycznia 1998 r., Mannesmann Anlagenbau Austria i in. (C-44/96, EU:C:1998:4) również nie pozwala dojść do innego wniosku.

46 Z jednej strony rozważania zawarte w pkt 20–35 tego wyroku ilustrują dokładnie linię orzecznictwa przypomnianego w pkt 43 niniejszego wyroku, która oznacza zasadniczo, że dla ustalenia, czy dany podmiot może zostać uznany za podmiot prawa publicznego, nie ma znaczenia, czy podmiot ten wykonuje działalność inną niż działalność mająca na celu zaspokojenie potrzeb leżących w interesie ogólnym, nawet jeśli ta druga działalność jest mało istotna.

47 Z drugiej strony rozważania zawarte w pkt 38–41 wyroku z dnia 15 stycznia 1998 r., Mannesmann Anlagenbau Austria i in. (C-44/96, EU:1988:4) nie mają znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu głównym, której cechy różnią się od cech sytuacji opisanej we wspomnianym wyroku, a mianowicie sytuacji spółki utworzonej i kontrolowanej w przeważającej części przez instytucję zamawiającą w celu prowadzenia działalności handlowej, w odniesieniu do której korzysta ona z przeniesienia środków finansowych wynikających z działalności, którą instytucja ta wykonuje w celu zaspokojenia potrzeb leżących w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego.

48 Z uwagi na powyższe rozważania na pytanie pierwsze trzeba odpowiedzieć, iż art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że można uznać, iż podmiot, któremu powierzono zadania publiczne zdefiniowane w sposób wyczerpujący przez prawo krajowe, został utworzony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego w rozumieniu tego przepisu, nawet jeśli został on utworzony nie w formie organu administracji publicznej, lecz w formie stowarzyszenia objętego prawem prywatnym, a niektóre rodzaje jego działalności, w stosunku do których posiada on zdolność samofinansowania, nie mają charakteru publicznego.

W przedmiocie pytania drugiego

49 Poprzez pytanie drugie sąd odsyłający dąży do ustalenia, czy drugą część alternatywy, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. c) dyrektywy 2014/24, należy interpretować w ten sposób, że zarządzanie krajową federacją sportową należy uznać za podlegające kontroli organu administracji publicznej, biorąc pod uwagę, po pierwsze, uprawnienia przysługujące temu organowi względem takiej federacji, oraz po drugie, fakt, że istotne

organy wspomnianego organu składają się w większości z przedstawicieli wszystkich krajowych federacji sportowych.

50 W tym względzie należy przypomnieć, że alternatywne kryteria zawarte w art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. c) dyrektywy 2014/24, przypomniane w pkt 34 niniejszego wyroku, odzwierciedlają ścisłą zależność danego podmiotu od państwa, regionalnych lub lokalnych organów administracji lub innych podmiotów prawa publicznego oraz że jeżeli chodzi w szczególności o kryterium dotyczące kontroli zarządzania, to taka kontrola opiera się na stwierdzeniu aktywnej kontroli nad zarządzaniem danym podmiotem, która może spowodować podległość tego podmiotu względem publicznych organów, równoważną z podległością, jaka istnieje w przypadku spełnienia jednego z dwóch alternatywnych kryteriów, co może umożliwiać publicznym organom wywieranie wpływu na decyzje wspomnianego podmiotu w dziedzinie zamówień publicznych (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2003 r., Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, pkt 68, 69, 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

51 W związku z tym co do zasady kontrola a posteriori nie spełnia tego kryterium, ponieważ nie pozwala ona publicznym organom na wywieranie wpływu na decyzje danego podmiotu w tej dziedzinie (zob. podobnie wyrok z dnia 12 września 2013 r., IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 W niniejszej sprawie z uregulowania krajowego, a w szczególności z przepisów art. 1 dekretu z mocą ustawy nr 220, art. 2 ust. 1 i art. 5 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 242, a także z art. 1 ust. 2 i art. 6 ust. 1 statutu CONI wynika, że zadaniem CONI, jako organu dyscyplinującego, organu regulującego działalność sportową i zarządzającego nią, jest przede wszystkim w ramach autonomii prawa sportowego i z poszanowaniem zasad międzynarodowego prawa sportowego organizacja i umacnianie sportu narodowego, w szczególności przygotowanie sportowców i zapewnienie odpowiednich środków do przygotowania do igrzysk olimpijskich, przyjmowanie środków antydopingowych i promowanie jak najszerszego upowszechniania uprawiania sportu. W tym celu rada krajowa CONI, jako najwyższy organ przedstawicielski sportu we Włoszech, działa na rzecz upowszechniania idei olimpijskiej, prowadzi działalność niezbędną do przygotowań do igrzysk olimpijskich, reguluje i koordynuje krajową działalność sportową oraz harmonizuje między innymi działalność krajowych federacji sportowych.

53 Wydaje się zatem, że pełniąc zasadniczo funkcję reglamentacyjną i koordynującą, CONI jest instytucją wiodącą, której celem jest przede wszystkim kierowanie do krajowych federacji sportowych wspólnych reguł sportowych, etycznych i strukturalnych w sposób zharmonizowany, w porozumieniu z normami międzynarodowymi, w szczególności w ramach zawodów i przygotowania do igrzysk olimpijskich. W tym względzie należy ponadto zauważyć, że zgodnie z art. 7 ust. 2 lit. e) dekretu ustawodawczego nr 242 kontrola CONI nad tymi federacjami wydaje się zasadniczo ograniczać się do dziedzin prawidłowej organizacji zawodów, przygotowania olimpijskiego, wyczynowej działalności sportowej i wykorzystania pomocy finansowej, czego zweryfikowanie należy do sądu odsyłającego.

54 Z kolei z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi nie wynika, aby CONI miał za zadanie regulować szczegóły codziennego uprawiania sportu lub ingerować w konkretne zarządzanie krajowymi federacjami sportowymi oraz stosunki, jakie utrzymują one, jak zauważył to zasadniczo rzecznik generalny w pkt 29 opinii, z podstawowymi strukturami, jakimi są kluby, stowarzyszenia i inne podmioty publiczne lub prywatne, a także z jakimikolwiek jednostkami, które zamierzają uprawiać sport.

55 Taka definicja roli i misji CONI wydaje się znajdować potwierdzenie w art. 20 ust. 4 statutu CONI, zgodnie z którym krajowe federacje sportowe, będąc jednocześnie zobowiązane do prowadzenia działalności sportowej i odpowiedniej działalności promocyjnej zgodnie z decyzjami i wytycznymi MKOl i CONI, korzystają pod kontrolą CONI z niezależności technicznej, organizacyjnej i zarządczej w ramach prawa sportowego. Okazuje się zatem, że z wyjątkiem dziedzin, w których CONI jest uprawniony do ingerowania i wykonywania kontroli, federacje te korzystają z szerokiego zakresu autonomii w zakresie ich własnego zarządu i zarządzania poszczególnymi aspektami dyscypliny sportowej, za którą są odpowiedzialne, ponieważ ich relacje z CONI na pierwszy rzut oka ograniczają się do przestrzegania wytycznych i ogólnych zasad ustanowionych przez CONI. Artykuł 15 ust. 4 dekretu ustawodawczego nr 242 uściśla ponadto, że to zgromadzenie danej krajowej federacji sportowej dokonuje zatwierdzenia i kontroli orientacyjnych programów budżetowych zarządu, co również w tym przypadku zmierza do wykazania, że federacje te mają pełną autonomię zarządzania.

56 W takiej sytuacji, która, biorąc pod uwagę dużą różnorodność rozwiązań przyjętych w różnych państwach członkowskich, jest właściwa dla włoskiego prawa sportowego, należy uznać, że administracja publiczna, której zadaniem jest co do zasady ustanowienie norm w dziedzinie sportu, kontrola ich właściwego stosowania i interweniowanie wyłącznie na poziomie organizacji zawodów i przygotowania olimpijskiego, bez regulowania organizacji i codziennej praktyki poszczególnych dyscyplin sportowych, nie może być uznana przede wszystkim za organ hierarchiczny zdolny do kontrolowania zarządzania krajowymi federacjami sportowymi i kierowania tym zarządzaniem, tym bardziej wówczas, gdy owe federacje korzystają z autonomii zarządzania.

57 Autonomia zarządzania przyznana krajowym federacjom sportowym we Włoszech wydaje się zatem a priori przemawiać przeciwko aktywnej kontroli CONI do tego stopnia, że ten ostatni [nie] będzie w stanie wywierać wpływu na zarządzanie krajową federacją sportową, taką jak FIGC, w szczególności w dziedzinie udzielania zamówień publicznych.

58 Jednakże takie domniemanie może zostać obalone, jeżeli zostanie wykazane, że de facto poszczególne uprawnienia przysługujące CONI względem FIGC skutkują powstaniem podległości tej federacji względem CONI do tego stopnia, że CONI może wywierać wpływ na decyzje wspomnianej federacji w dziedzinie zamówień publicznych. W tym względzie duch zawodów sportowych, których konkretna organizacja i zarządzanie należą do krajowych federacji sportowych, jak wskazano w pkt 55 niniejszego wyroku, wymaga, aby nie pojmować owych poszczególnych uprawnień CONI w sposób zbyt techniczny, lecz nadać im wykładnię bardziej materialną niż formalną.

59 W konsekwencji do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy poszczególne uprawnienia przysługujące CONI względem FIGC wskazują łącznie na istnienie podległości powiązanej z taką możliwością wywierania wpływu. O ile weryfikacja ta należy wyłącznie do sądu odsyłającego, o tyle Trybunał, orzekając w przedmiocie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, może jednak w razie potrzeby dostarczyć wskazówek stanowiących pomoc dla sądu krajowego w jego orzeczeniu (zob. podobnie wyrok z dnia 2 maja 2019 r., Fundación Consejo Regulador de la Denominación de Origen Protegida Queso Manchego, C-614/17, EU:C:2019:344, pkt 37 i przytoczone tam orzecznictwo).

60 Jeżeli chodzi, po pierwsze, o uprawnienie CONI do uznawania krajowych federacji sportowych dla celów sportowych, jakie wynika z art. 5 ust. 2 lit. c) i art. 15 ust. 5 i 6 dekretu ustawodawczego nr 242, a także z art. 6 ust. 4 lit. b) i c) statutu CONI, to należy zauważyć, z jednej strony, że CONI stosuje w tym zakresie uregulowanie powszechne, które zgodnie z uwagami pisemnymi rządu włoskiego jest wspólne dla każdego stowarzyszenia sportowego, które zamierza uzyskać osobowość prawną lub które otrzymuje, nawet w niewielkiej ilości, środki publiczne. Z drugiej strony z akt sprawy przedłożonych Trybunałowi wynika, że uznanie przez CONI stanowi jedynie etap wstępny, który dotyczy wyłącznie procesu uznawania dla celów sportowych, ponieważ wszystkie te federacje są uznawane jednolicie zgodnie z zasadami i warunkami ustanowionymi w obowiązujących przepisach włoskich, w tym przypadku, w dekrecie prezydenta republiki nr 361 z dnia 10 lutego 2000 r.

61 Ponadto z art. 6 ust. 4 lit. c) w związku z art. 21 ust. 1 statutu CONI wynika, że – z zastrzeżeniem zweryfikowania tego przez sąd odsyłający – kryteria, na podstawie których przyznaje się uznanie, nie odnoszą się w żaden sposób do aspektów zarządzania daną federacją, lecz do ogólnych warunków, które musi spełnić każda krajowa federacja sportowa w dziedzinie sportu i organizacji, a także do przestrzegania podstawowych zasad i zasad, takich jak zasada demokracji wewnętrznej lub zasada równości płci i szans. W tym samym duchu uznanie krajowej federacji sportowej może zostać odwołane przez radę krajową CONI na podstawie art. 21 ust. 3 statutu CONI tylko w przypadku, gdyby dana federacja przestała spełniać przesłanki określone w art. 21 ust. 1 tego statutu.

62 Prawdą jest, jak zauważył rzecznik generalny w pkt 71 opinii, że proces uznawania wydaje się na podstawie art. 5 ust. 2 lit. b) dekretu ustawodawczego nr 242 w związku z art. 6 ust. 4 lit. b) statutu CONI być związany z oceną zgodności statutu danej krajowej federacji sportowej z podstawowymi zasadami ustanowionymi przez krajową radę CONI. Niemniej jednak wyrażenie „podstawowe zasady" w związku z zasadami, których powinny przestrzegać przepisy statutowe i regulaminowe tych federacji na podstawie art. 16 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 242 oraz art. 21 ust. 1 lit. c) i art. 22 ust. 1–3 statutu CONI, wydaje się świadczyć o tym, że krajowa rada CONI może określać jedynie reguły organizacji wzorowane na zasadzie demokracji wewnętrznej, które powinny być przestrzegane przez statuty wspomnianych federacji, i nie jest ona w stanie narzucić im szczegółowych i daleko idących zasad zarządzania.

63 Ponieważ interwencja CONI ogranicza się do ustanowienia podstawowych zasad w celu zharmonizowania przepisów ogólnych, którym podlegają wszystkie krajowe federacje sportowe, oraz w celu zapewnienia funkcjonowania tych federacji w dyscyplinie sportowej, za którą są one odpowiedzialne, na szczeblu krajowym i międzynarodowym, poprzez dążenie do realizacji celów wyznaczonych przez ustawę oraz przyjmowanie przepisy ustawowe i wykonawcze zgodne z tą ustawą i z zasadą demokracji wewnętrznej, nie wydaje się na pierwszy rzut oka, aby uprzednie uznanie FIGC dla celów sportowych umożliwiało CONI sprawowanie następnie aktywnej kontroli nad zarządzaniem tą federacją w stopniu umożliwiającym mu wywieranie wpływu na decyzje tej federacji dotyczące zamówień publicznych.

64 Jeżeli chodzi, po drugie, o przewidziane w art. 5 ust. 2 lit. a) i art. 15 ust. 1 dekretu ustawodawczego nr 242 oraz w art. 20 ust. 4 i art. 23 ust. 1bis i 1ter statutu CONI uprawnienie CONI do przyjmowania wytycznych w odniesieniu do włoskich federacji sportowych, decyzji, dyrektyw i wytycznych dotyczących wykonywania działalności sportowej, które regulują te federacje, to do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy, tak jak FIGC, CONI i rząd włoski podniosły podczas rozprawy, wszystkie te zasady mają na celu narzucenie krajowym federacjom sportowym powszechnych, szerokich

i abstrakcyjnych zasad lub ogólnych wytycznych dotyczących organizacji sportu w jego wymiarze publicznym, tak aby w ten sposób CONI nie ingerował aktywnie w zarządzanie tymi federacjami w stopniu umożliwiającym mu wywieranie wpływu na ich decyzje dotyczące zamówień publicznych, czy też przeciwnie, tak aby CONI był w stanie podporządkować te federacje bardzo szczegółowym zasadom zarządzania i narzucić im określony profil zarządzania, w szczególności w odniesieniu do udzielania zamówień (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lutego 2001 r., Komisja/Francja, C-237/99, EU:C:2001:70, pkt 50–52, 57).

65 Po trzecie, jeśli chodzi o uprawnienie CONI do zatwierdzania dla celów sportowych statutów krajowych federacji sportowych, to należy zauważyć, że wykonując to uprawnienie, w sposób, w jaki wynika ono z art. 7 ust. 5 lit. l) i art. 22 ust. 5 statutu CONI, CONI może ocenić zgodność statutu tych federacji wyłącznie z ustawą, jego własnym statutem oraz z podstawowymi zasadami ustanowionymi przez CONI. W tych okolicznościach do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy CONI mógł przy zatwierdzaniu statutu narzucić FIGC zmiany w taki sposób, aby ograniczyć jej autonomię zarządzania, lub też czy w trakcie oceny statutu mógł cofnąć uznanie FIGC ze względu na to, że nie zaakceptowała ona zmian mających na celu ograniczenie jej autonomii zarządzania, lub też czy mógł on narzucić jej z góry określone zachowanie w zakresie zarządzania.

66 Jeżeli chodzi, po czwarte, o uprawnienie CONI do zatwierdzania rocznych sprawozdań finansowych i budżetów krajowych federacji sportowych, o którym mowa w art. 15 ust. 3 dekretu ustawodawczego nr 242 oraz w art. 7 ust. 5 lit. g2) i w art. 23 ust. 2 statutu CONI, to do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy w tym względzie CONI ogranicza się do przeprowadzenia czysto księgowej kontroli sprawozdań finansowych i równowagi budżetu, co nie wskazywałoby na istnienie czynnej kontroli w zakresie zarządzania tymi federacjami (zob. podobnie wyroki: z dnia 1 lutego 2001 r., Komisja/Francja, C-237/99, EU:C:2001:70, pkt 53; z dnia 12 września 2013 r., IVD, C-526/11, EU:C:2013:543, pkt 29), czy też kontrola ta dotyczy również bieżącego zarządzania wspomnianymi federacjami, w szczególności pod kątem prawidłowości danych liczbowych, zgodności z prawem, poszukiwania oszczędności, rentowności i racjonalności, co wskazywałoby na istnienie aktywnej kontroli nad zarządzaniem (zob. podobnie wyrok z dnia 27 lutego 2003 r., Adolf Truley, C-373/00, EU:C:2003:110, pkt 73).

67 Jeśli chodzi w szczególności o zatwierdzanie sprawozdań finansowych, to sąd odsyłający powinien zbadać, czy jedyna „sankcja" związana z brakiem zatwierdzenia sprawozdań finansowych przez CONI polega na nieopublikowaniu tych sprawozdań. Tego rodzaju wskazówki świadczą o braku uprawnienia CONI do stosowania przymusu wobec krajowych federacji sportowych w tym zakresie.

68 Jeśli chodzi o zatwierdzenie budżetu, to do sądu odsyłającego będzie należało zbadanie, czy – jak wynika z wyjaśnień przedstawionych przez CONI na rozprawie – krajowe federacje sportowe decydują ostatecznie o ich budżecie, a CONI nie może sprzeciwić się jego przyjęciu, a tym samym nie jest w stanie kontrolować zarządzania tymi federacjami w tej kwestii, co wskazuje również na brak uprawnień CONI do stosowania przymusu.

69 Odnośnie do uprawnienia CONI, o którym mowa w art. 23 ust. 2 jego statutu, do określania środków finansowych przydzielonych krajowym federacjom sportowym oraz do określania szczególnych sektorów przydziału tych środków, do sądu odsyłającego będzie należało zbadanie wpływu tego uprawnienia na konkretne czynności zarządzania FIGC oraz na jej zdolność do zachowania kontroli nad decyzjami w dziedzinie udzielania zamówień. W tym kontekście sąd odsyłający powinien uwzględnić okoliczność, że

z jednej strony środki publiczne wydają się być rozdzielane na podstawie tego przepisu według bardzo ogólnych kategorii w ramach publicznego wymiaru działalności sportowej, a mianowicie promocji sportu u ludzi młodych, przygotowywania do igrzysk olimpijskich i przygotowania do wyczynowej działalności sportowej, oraz z drugiej strony, w szczególnym przypadku FIGC, jak wynika to z postanowienia odsyłającego i z informacji przedstawionych w trakcie rozprawy, finansowanie publiczne tej federacji jest w każdym razie znikome, ponieważ federacja ta ma znaczną zdolność samofinansowania.

70 Jeżeli chodzi, po piąte, o uprawnienie CONI do mianowania na podstawie art. 7 ust. 5 lit. hl) statutu CONI audytorów reprezentujących go w krajowych federacjach sportowych, to do sądu odsyłającego należy zbadanie, czy audytorzy są w stanie wpłynąć na politykę zarządzania tą federacją, w szczególności w dziedzinie zamówień publicznych, biorąc pod uwagę fakt, że – jak wynika z pisemnych uwag FIGC i CONI – audytorzy ci są pozbawieni prawa weta i nie mają żadnych uprawnień reprezentacyjnych lub zarządczych.

71 Jeżeli chodzi, po szóste, o uprawnienie CONI przewidziane w art. 5 ust. 2 lit. e) dekretu ustawodawczego nr 242, a także w art. 6 ust. 4 lit. e) i e1), w art. 7 ust. 5 lit. e) i w art. 23 ust. 3 statutu CONI, do kontroli wykonywania działalności o charakterze publicznym powierzonej krajowym federacjom sportowym, a także, bardziej ogólnie, prawidłowego funkcjonowania tych federacji, to do sądu odsyłającego będzie należało zbadanie znaczenia tych kontroli dla autonomii zarządzania wspomnianych federacji oraz na ich zdolność decyzyjną w dziedzinie udzielania zamówień. W szczególności sąd odsyłający powinien sprawdzić, czy – jak wskazano w pkt 53 niniejszego wyroku – kontrola prawidłowego funkcjonowania krajowych federacji sportowych ogranicza się zasadniczo do dziedziny zgodnej z prawem organizacji zawodów, przygotowania olimpijskiego, sporu wyczynowego i wykorzystania pomocy finansowej, czy też CONI sprawuje bardziej aktywną kontrolę nad zarządzaniem tymi federacjami.

72 Jeśli chodzi w szczególności o uprawnienie CONI do sprawowania nadzoru nad krajowymi federacjami sportowymi w przypadku poważnych nieprawidłowości w zarządzaniu, poważnych naruszeń prawa sportowego, niemożności funkcjonowania tych federacji lub problemów z prawidłowym przebiegiem zawodów sportowych, to do sądu odsyłającego należy ustalenie, w celu wykluczenia istnienia czynnej kontroli nad zarządzaniem tymi federacjami, czy – jak twierdziły FIGC, CONI i rząd włoski zarówno w swoich uwagach pisemnych, jak i podczas rozprawy – owe przypadki interwencji CONI, które wynikają z art. 5 ust. 2 lit. e-ter) i art. 7 ust. 2 lit. f) dekretu ustawodawczego nr 242 oraz art. 6 ust. 4 lit. f1), art. 7 ust. 5 lit. f) i art. 23 ust. 3 statutu CONI, należą do zwykłej kontroli zgodności z prawem, a nie do polityki zarządzania krajowymi federacjami sportowymi, i czy niezależnie od wyjątkowego charakteru nadzoru wykonywanie tych uprawnień nie pociąga za sobą stałej kontroli zarządzania tymi federacjami (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lutego 2001 r., Komisja/Francja, C-237/99, EU:C:2001:70, pkt 55, 56).

73 Należy wyjaśnić, jak to zasadniczo wskazał rzecznik generalny w pkt 66 opinii, że w celu dokonania oceny istnienia aktywnej kontroli CONI nad zarządem FIGC i możliwości wpływania CONI na decyzje tej federacji w dziedzinie zamówień publicznych analiza poszczególnych uprawnień CONI powinna być przedmiotem całościowej oceny, ponieważ wyjaśniono, że co do zasady to zbiór poszlak może wskazywać na to istnienie (zob. podobnie wyrok z dnia 1 lutego 2001 r., Komisja/Francja, C-237/99, EU:C:2001:70, pkt 59).

74 Jeśli chodzi o wskazaną przez sąd krajowy okoliczność, że w przypadku stwierdzenia, iż CONI kontroluje zarządzanie krajowymi federacjami sportowymi, takimi jak FIGC, w rozumieniu drugiej części alternatywy, o której mowa w art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. c), to i tak federacje te z uwagi na ich większościowy udział w głównych organach kolegialnych CONI na podstawie art. 4 i 6 dekretu ustawodawczego nr 242 wywierają wpływ na działalność CONI, która stanowi przeciwwagę dla tej kontroli, należy podkreślić, że owa okoliczność ma znaczenie tylko wtedy, gdy można wykazać, iż każda z krajowych federacji sportowych, rozpatrywana z osobna, jest w stanie wywierać znaczący wpływ na kontrolę zarządzania wykonywaną przez CONI względem niej z tym skutkiem, że kontrola zostałaby zneutralizowana, a taka krajowa federacja sportowa odzyskiwałaby w ten sposób nadzór nad swoim zarządzaniem, i to niezależnie od wpływu pozostałych krajowych federacji sportowych znajdujących się w analogicznej sytuacji.

75 Z uwagi na ogół powyższych rozważań na pytanie drugie trzeba odpowiedzieć, że drugą część alternatywy przewidzianej w art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. c) dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy krajowa federacja sportowa posiada na mocy prawa krajowego autonomię w zarządzaniu, zarządzanie tą federacją można uznać za podlegające kontroli organu administracji publicznej tylko wtedy, gdy z analizy wszystkich uprawnień, jakimi dysponuje ten organ wobec wspomnianej federacji, wynika, że istnieje aktywna kontrola zarządzania, która faktycznie podważa ową autonomię do tego stopnia, iż umożliwia wspomnianemu organowi wywieranie wpływu na decyzje federacji w dziedzinie zamówień publicznych. Okoliczność, że poszczególne krajowe federacje sportowe wywierają wpływ na działalność danego organu administracji publicznej ze względu na ich większościowy udział w obradach organów kolegialnych tego organu, ma znaczenie tylko wtedy, gdy można wykazać, że każda z tych federacji rozpatrywana z osobna jest w stanie wywierać znaczący wpływ na kontrolę publiczną sprawowaną przez ten organ w stosunku do niej z tym skutkiem, że kontrola ta zostaje zneutralizowana i w ten sposób taka krajowa federacja sportowa przejmuje nadzór nad swoim zarządem, i to niezależnie od wpływu innych krajowych federacji sportowych znajdujących się w analogicznej sytuacji.

W przedmiocie kosztów

76 Dla stron postępowania głównego niniejsze postępowanie ma charakter incydentalny, dotyczy bowiem kwestii podniesionej przed sądem odsyłającym, do którego zatem należy rozstrzygnięcie o kosztach. Koszty poniesione w związku z przedstawieniem uwag Trybunałowi, inne niż poniesione przez strony postępowania głównego, nie podlegają zwrotowi.

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

1) **Artykuł 2 ust. 1 pkt 4 lit. a) dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylającej dyrektywę 2004/18/WE należy interpretować w ten sposób, że można uznać, iż podmiot, któremu powierzono zadania publiczne zdefiniowane w sposób wyczerpujący przez prawo krajowe, został utworzony w szczególnym celu zaspokajania potrzeb w interesie ogólnym, które nie mają charakteru przemysłowego ani handlowego w rozumieniu tego przepisu, nawet jeśli został on utworzony nie w formie organu administracji publicznej, lecz w formie stowarzyszenia objętego prawem prywatnym, a niektóre rodzaje jego działalności, w stosunku do których posiada on zdolność samofinansowania, nie mają charakteru publicznego.**

2) **Drugą część alternatywy przewidzianej w art. 2 ust. 1 pkt 4 lit. c) dyrektywy 2014/24 należy interpretować w ten sposób, że w przypadku gdy krajowa federacja sportowa posiada na mocy prawa krajowego autonomię w zarządzaniu, zarządzanie tą federacją można uznać za podlegające kontroli organu administracji publicznej tylko wtedy, gdy z analizy wszystkich uprawnień, jakimi dysponuje ten organ wobec wspomnianej federacji, wynika, że istnieje aktywna kontrola zarządzania, która faktycznie podważa ową autonomię do tego stopnia, iż umożliwia wspomnianemu organowi wywieranie wpływu na decyzje tej federacji w dziedzinie zamówień publicznych. Okoliczność, że poszczególne krajowe federacje sportowe wywierają wpływ na działalność danego organu administracji publicznej ze względu na ich większościowy udział w obradach organów kolegialnych tego organu, ma znaczenie tylko wtedy, gdy można wykazać, że każda z tych federacji rozpatrywana z osobna jest w stanie wywierać znaczący wpływ na kontrolę publiczną sprawowaną przez ten organ w stosunku do niej z tym skutkiem, że kontrola ta zostaje zneutralizowana i w ten sposób taka krajowa federacja sportowa przejmuje nadzór nad swoim zarządem, i to niezależnie od wpływu innych krajowych federacji sportowych znajdujących się w analogicznej sytuacji.**

Podpisy

---

* Język postępowania: włoski.