



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
GERARDA HOGANA
přednesené dne 28. února 2019¹

Spojené věci C-612/17 a C-613/17

**Federazione Italiana Golf (FIG)
proti
Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT)
Ministero dell'Economia e delle Finanze (C-612/17)
a
Federazione Italiana Sport Equestri (FISE)
proti
Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) (C-613/17)**

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Corte dei conti (Účetní dvůr, Itálie)]

„Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce – Nařízení (EU) č. 549/2013 – Evropský systém národních a regionálních účtů v Evropské unii – Nezisková instituce – Klasifikace neziskové instituce jako součásti vládních institucí nebo jako neziskové instituce sloužící domácnostem (NISD) – Existence kontroly ze strany vládních institucí – Kritéria použitelná pro určení, zda je nezisková instituce kontrolována vládními institucemi“

I. Úvod

1. Nedávná hospodářská minulost členských států Evropské unie názorně ilustruje skutečnost, že jen málo věcí je pro moderní finanční systém důležitějších než sestavování přesných, standardizovaných národních účtů. Tuto skutečnost unijní normotvůrce naposledy potvrdil přijetím nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii, kterým se řídí evropský systém účtů 2010 (dále jen „nařízení ESA“)². Bod 3 odůvodnění nařízení ESA proto uvádí, že: „V zájmu srovnatelnosti by [národní] účty měly být sestavovány na základě jednotného souboru zásad, které není možné vykládat různě.“ Skutečnost, že toto nařízení čítá téměř 730 stran textu, sama o sobě svědčí o důležitosti této otázky a složitosti souvisejících účetních úkolů.

2. Jednu z takovýchto složitých otázek pokládá cestou této žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce Corte dei conti (Účetní dvůr, Itálie). Podstatou základní otázky položené Corte dei conti (Účetní dvůr) je následující: měly by být Federazione Italiana Golf (Italská golfová federace, dále jen „FIG“) a Federazione Italiana Sport Equestri (Italská federace jezdeckého sportu, dále jen „FISE“) ze strany Istituto Nazionale di Statistica (Italský statistický úřad, dále jen „ISTAT“) považovány za subjekty,

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – Úř. věst. 2013, L 174, s. 1. Viz čl. 1 odst. 1 nařízení ESA. Právní základ nařízení ESA tvoří čl. 338 odst. 1 SFEU, který stanoví: „Aniž je dotčen článek 5 Protokolu o statutu Evropského systému centrálních bank a Evropské centrální banky, přijímají Evropský parlament a Rada řádným legislativním postupem opatření k vypracování statistik, jestliže je to nezbytné k provádění činnosti Unie.“ Odstavec 1.01 přílohy A nařízení ESA stanoví, že evropský systém účtů „je mezinárodně porovnatelný účetní rámec pro systematický a podrobný popis celkového hospodářství (tj. regionu, země nebo skupiny zemí), jeho jednotlivých složek a vztahů s ostatními hospodářskými celky“.

keré jsou součástí sektoru vládních institucí³ (S.13)⁴ a jsou zapsané na konsolidovanou výsledovku Italské republiky, nebo za neziskové instituce sloužící domácnostem⁵ (dále jen „NISD“) (S.15)⁶. NISD jsou institucionálními jednotkami nebo sektory, které jsou netržními výrobci a *nejsou* kontrolovány vládními institucemi⁷. Naproti tomu, netržní neziskové instituce, které jsou kontrolovány vládními institucemi, jsou zařazeny do sektoru vládních institucí⁸.

3. Z toho následně vzniká otázka, jak by měla být ona nejrůznější kritéria obsažená v nařízení ESA, kterými se pro tyto účely řídí režim neziskových organizací/institucí (dále jen „neziskové instituce“), jako jsou FIG a FISE, vykládána. Jedná se patrně o první příležitost, kdy je Soudní dvůr žádán o poskytnutí určitého vodítka ohledně výkladu tohoto důležitého nařízení, proto jsou tyto dvě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce do určité míry významné.

4. Než však přistoupím k rozboru základních skutkových okolností, je nezbytné nastínit relevantní ustanovení nařízení ESA.

II. Právní rámec – právo Evropské unie

5. Jak jsem již uvedl, nařízením ESA byl zaveden evropský systém účtů 2010⁹. Nařízení ESA obsahuje dvě přílohy¹⁰. Příloha A stanoví metodiku pro společné standardy, definice, klasifikace a účetní pravidla, které je nutno používat při sestavování národních účtů. Příloha B stanoví program určující podmínky, včetně lhůt, v nichž členské státy předávají Komisi (Eurostatu) své národní účty.

6. Odstavec 1.34 přílohy A nařízení ESA stanoví, že „[s]ektorové účty se vytvářejí zařazením jednotek do sektorů, což umožňuje popisovat transakce a vyrovnávací položky účtů v členění podle sektorů. Popis podle sektorů odhaluje mnoho klíčových ukazatelů pro účely hospodářské a fiskální politiky. Hlavními sektory jsou domácnosti, vládní instituce, korporace (finanční podniky a nefinanční instituce), neziskové instituce sloužící domácnostem (NISD) a nerezidenti¹¹. Důležité je rozlišení mezi tržní a netržní činností. Subjekt kontrolovaný vládními institucemi, u něhož se ukáže, že se jedná o tržní korporaci, se zařadí do sektoru korporací, mimo sektor vládních institucí. Úrovně schodku a zadlužení korporace tudíž nebudou součástí vládního deficitu a dluhu.“

7. Podle odstavce 1.35 přílohy A nařízení ESA platí, že:

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

8. Odstavec 1.36 přílohy A nařízení ESA uvádí, že „[k]ontrola je definována jako schopnost určovat obecnou politiku nebo program institucionální jednotky“.

3 – Viz odst. 1.57 písm. c) přílohy A nařízení ESA.

4 – Viz tabulka 2.1 přílohy A nařízení ESA nazvaná „Sektory a subsektory“.

5 – Viz odst. 1.57 písm. e) a odstavec 2.129 přílohy A nařízení ESA.

6 – Viz tabulka 2.1 přílohy A nařízení ESA.

7 – Viz odstavec 2.129 přílohy A nařízení ESA, který poukazuje na skutečnost, že se jedná o „soukromé netržní výrobce“.

8 – Viz odstavec 2.130 přílohy A nařízení ESA.

9 – Viz čl. 1 odst. 1 nařízení ESA.

10 – Viz čl. 1 odst. 2 nařízení ESA.

11 – Tyto institucionální jednotky a sektory se vzájemně vylučují. Viz též odstavec 1.57 přílohy A nařízení ESA.

9. Podle odstavce 1.37 přílohy A nařízení ESA platí, že „[r]ozlišení mezi tržními a netržními subjekty, a tudíž u subjektů veřejného sektoru jejich klasifikace do sektoru vládních institucí nebo do sektoru korporací, se provádí podle následujícího pravidla:

Činnost se považuje za tržní, pokud se s příslušnými výrobky a službami obchoduje za těchto podmínek:

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

10. Odstavec 4.125 přílohy A nařízení ESA týkající se běžných transferů pro NISD stanoví, že „[b]ěžné transfery pro NISD zahrnují všechny dobrovolné příspěvky (jiné než dědictví), členské příspěvky a finanční pomoc, které NISD přijímají od domácností [...]“ Podle odst. 4.126 písm. a) přílohy A nařízení ESA zahrnují běžné transfery pro NISD pravidelné členské příspěvky placené domácnostmi sportovními organizacím zařazeným do sektoru NISD.

11. Kapitola 20 nařízení ESA je nadepsána „Účty vládních institucí“. Odstavec 20.01 nařízení ESA uvádí, že činnosti vládních institucí jsou posuzovány odlišně od zbytku hospodářství, protože „pravomoci, motivace a funkce vládních institucí jsou jiné než u jiných sektorů“. Odstavec 20.01 přílohy A nařízení ESA dále pokračuje tím, že kapitola 20 popisuje účty sektoru vládních institucí způsobem, který „poskytuje ucelený obraz o hospodářských činnostech vládních institucí: příjmy, výdaje, schodek/přebytek, financování, jiné ekonomické toky a rozvahu“.

12. Odstavec 20.04 přílohy A nařízení ESA se zmiňuje o obtížích při klasifikaci a měření u sektoru vládních institucí. Nicméně klíčová ustanovení nařízení ESA, pokud jde o tuto žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, nalezneme v odstavcích 20.13 až 20.16 přílohy A.

13. Odstavec 20.13 přílohy A nařízení ESA stanoví, že:

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

14. Odstavec 20.14 přílohy A nařízení ESA stanoví, že:

„Vládní instituce se mohou rozhodnout využívat některé neziskové instituce spíše než agentury vládních institucí k provádění vládní politiky, protože tyto neziskové instituce jsou považovány za více oddělené, objektivnější a méně vystavené politickým tlakům. Například výzkum a vývoj a tvorba a udržování norem v takových oborech, jako je zdravotnictví, bezpečnost, životní prostředí a vzdělávání, jsou oblastmi, ve kterých mohou být neziskové instituce efektivnější než agentury vládních institucí.“

15. Nejdůležitějším ustanovením, pokud jde o položené předběžné otázky, je však odstavec 20.15 přílohy A nařízení ESA. Toto ustanovení zní následovně:

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

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

K prokázání kontroly může stačit jediný znak. Pokud však nezisková instituce, která je financována hlavně vládními institucemi, zůstane i nadále schopna určovat do značné míry svou politiku nebo program v souladu se zásadami uvedenými u dalších ukazatelů, neměla by být považována za kontrolovanou vládními institucemi. Většinou o kontrole svědčí více znaků společně. Rozhodnutí na základě těchto znaků bude svou povahou úsudkové.“¹²

16. Odstavec 20.16 přílohy A nařízení ESA následně uvádí, že „[n]etržní charakter neziskové instituce se stanoví stejně jako u jiných jednotek sektoru vládních institucí“.

III. Původní řízení a předběžné otázky

17. Před podrobným posouzením předběžných otázek předložených Corte dei conti (Účetní dvůr) je nejprve nutno nastínit některé podrobnosti týkající se způsobu, jakým je italský sport organizován. Jak předkládající soud uvedl, základem organizace italského sportu je Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Italský národní olympijský výbor, dále jen „CONI“). CONI je právnická osoba řídící se italským veřejným právem, k níž jsou přidruženy nejrůznější národní sportovní organizace. Tyto národní sportovní organizace jsou všechny neziskovými právnickými osobami¹³.

18. Přestože je CONI organizací řídící se veřejným právem, jedná se v zásadě o konfederaci národních sportovních organizací a přidružených sportovních disciplín. Její hlavní funkcí je výkon disciplinárních, regulačních a řídicích činností v oblasti sportu v rámci Itálie. Zásada sportovní autonomie je klíčovým prvkem stanov CONI¹⁴, a národním sportovním federacím je proto přiznána technická, organizační a řídicí autonomie pod obecným dohledem CONI. CONI je nicméně nadán pravomocí přijímat základní zásady pro uznání federací pro sportovní účely, kritéria a podmínky výkonu kontroly nad sportovními federacemi a rozhodovat o nařízení nucené správy ve federacích v případě vážných a výjimečných porušení sportovního práva¹⁵. Stanovy CONI zakotvují také pravomoci schvalování stanov a rozpočtů jednotlivých federací.

12 – Viz též odstavec 2.39 přílohy A nařízení ESA, který se vztahuje na neziskové instituce uznané za nezávislé právnické osoby.

13 – Codice civile (italský občanský zákoník), kniha 1, ve znění legislativního nařízení č. 242 ze dne 23. července 1999 (dále jen „legislativní nařízení č. 242/1999“).

14 – Článek 4 stanov CONI.

15 – Článek 6 odst. 4 stanov CONI a článek 5 legislativního nařízení č. 242/1999.

19. Zástupci sportovních federací, jako jsou FIG a FISE, se účastní zasedání Národní rady i Národní komise CONI. Federace se tedy účastní organizace a činností CONI tím, že se podílejí na sestavování ústředních orgánů, které disponují nejvýznamnějšími pravomocemi, a přispívají k rozhodování CONI.

20. FIG a FISE jsou italské národní sportovní federace. Jak je uvedeno v bodě 17 výše, jsou to nezisková sdružení s právní subjektivitou podle soukromého práva. Předkládající soud je toho názoru, že sportovní federace mají jednotnou a homogenní právní povahu soukromoprávních subjektů podle knihy I italského občanského zákoníku, a to s tím důsledkem, že akty sportovních federací se zpravidla řídí obecným právem (aniž je dotčena použitelnost speciálního sportovního práva)¹⁶.

21. Stanovy FIG a FISE stanoví, že řídicí činnosti těchto federací jsou vykonávány výlučně jejich orgány. Klíčovými řídicími orgány těchto federací jsou jejich národní shromáždění, předseda, federální výbor a jejich generální sekretariát. Obecné pravomoci týkající se směřování patří národnímu shromáždění, které je složeno ze zástupců základních kategorií a které rovněž volí hlavní orgány organizace, resp. jejich členy, společně s členy federálního výboru. Řídicí pravomoci vykonává v případě obou federací předseda, kterého volí federální shromáždění. Federálnímu výboru přísluší pravomoc kontrolovat správnost provádění technicko-sportovního programu, hodnotit sportovní výsledky a dohlížet na bezproblémové fungování vedení federace. Je však potřeba podotknout, že CONI má pravomoc jmenovat dva členy kolegia auditorů, zatímco předsedu volí rovněž národní shromáždění.

22. FIG a FISE nesou obecnou odpovědnost za zápis členů klubů. FIG a FISE jsou financovány z příspěvků CONI, jakož i ze svých vlastních zdrojů, k nimž patří členské poplatky, poplatky za přidružení, zápisné, sponzorské smlouvy a příjmy ze sportovních událostí a z prodeje zboží a služeb. Ve stanovách FIG je zakotvena její základní řídicí zásada, tj. soukromá povaha FIG, charakter sdružení a neziskový účel¹⁷. Je však potřeba zdůraznit, že výše příspěvků placených CONI ve prospěch FIG a FISE je významná, dosahovala 30 % příjmů FIG v roce 2013, 27 % v roce 2014 a 30 % v roce 2015. Příspěvky placené CONI federaci FISE se rovněž pohybují okolo 30 % příjmů FISE.

23. Otázky, které jsou předmětem žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, vznikly následujícím způsobem: ISTAT byl italskými právními předpisy¹⁸ v rámci požadavků dle článku 121 SFEU zmocněn sestavovat každoročně konsolidovanou výsledovku orgánů veřejné správy. Nezbytnou součástí tohoto procesu je identifikace institucionálních prvků italského státu, které tvoří součást sektoru vládních institucí podle kritérií stanovených přímo v nařízení ESA.

24. Rozhodnutím zveřejněným v *Gazzetta ufficiale della Repubblica italiana* (Úřední věstník Italské republiky) dne 30. září 2016 zapsal ISTAT federace FIG a FISE na seznam ISTAT pro rok 2016. ISTAT dospěl k závěru, že v souladu s nařízením ESA jsou FIG i FISE, na základě použití testu tržní/netržní povahy zakotveného v odstavci 20.29 přílohy A tohoto nařízení, netržní institucionální jednotky. Za účelem určení, zda by měly být tyto jednotky klasifikovány jako NISD, nebo zatříděny do sektoru vládních institucí, ISTAT ověřoval, zda jsou FIG a FISE kontrolovány vládními institucemi.

25. ISTAT dospěl k závěru, že obě federace jsou vládními institucemi kontrolovány. Ačkoli jsou tyto federace nadány jistým stupněm rozhodovací autonomie, ISTAT rozhodl, že FIG ani FISE nemají vzhledem k významnému vlivu vykonávanému CONI na jejich řízení „plnou schopnost o sobě rozhodovat“.

16 – Federace mohou rovněž plnit veřejné funkce, které jsou jim konkrétně svěřeny zákonem a na něž se vztahuje veřejné právo v mezích stanovených čl. 1 odst. 1b zákona č. 241/1990.

17 – Viz článek 4 stanov FIG a článek 1 stanov FISE.

18 – Zákon č. 196 ze dne 31. prosince 2009.

26. FIG i FISE popírají, že by tato kritéria splňovaly. Žalobami ze dne 29. listopadu 2016 a 7. prosince 2016 proto FIG a FISE zahájily toto řízení, jímž se domáhají prohlášení neplatnosti seznamu orgánů veřejné správy zařazených do výsledovky a identifikovaných podle čl. 1 třetího pododstavce zákona č. 196 ze dne 31. prosince 2009, kterou vypracoval ISTAT (dále jen „seznam ISTAT“), a to v části, v níž jsou FIG a FISE uvedeny jako poskytovatelé „asistenčních, rekreačních a kulturních služeb“. Lze doplnit, že FIG již dříve zahájila obdobné řízení ohledně zařazení FIG na seznamy ISTAT 2014 a 2015. První žaloba týkající se seznamu za rok 2014 byla zamítnuta Corte dei conti (Účetní dvůr) dne 11. února 2015, zatímco žalobě proti seznamu ISTAT 2015 bylo plémem Corte dei conti (Účetní dvůr) vyhověno rozsudkem vydaným dne 9. března 2017.

27. Pokud jde o toto řízení, rozsudky ze dne 13. září 2017 se Corte dei conti (Účetní dvůr) rozhodl předložit Soudnímu dvoru dle článku 267 SFEU tyto tři předběžné otázky:

- „1) Má se pojem ‚veřejná intervence v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti‘ podle odstavce 20.15 [přílohy A nařízení ESA] vykládat natolik široce, že zahrnuje také pravomoci vydávat pokyny v oblasti sportu (tzv. soft law) a uznávací pravomoci předpokládané zákonem za účelem nabytí právní subjektivity a možnosti působit v oblasti sportu, přičemž obě pravomoci se obecně vztahují na všechny italské národní sportovní federace?
- 2) Má být obecný znak kontroly podle odstavce 20.15 [přílohy A nařízení ESA] („schopnost určovat obecnou politiku nebo program [neziskové instituce]“) vykládán věcně jako schopnost řídit, omezovat a ovlivňovat řídicí činnost neziskové instituce, anebo v netechnickém smyslu, tj. tak, že zahrnuje také pravomoci externího dohledu, které se liší od pravomocí definovaných specifickými znaky kontroly podle písmen a), b), c), d) a e) odst. 20.15 [přílohy A nařízení ESA] (tedy např. pravomoci schvalování rozpočtů, jmenování auditorů, schvalování stanov a některých typů předpisů, pokynů v oblasti sportu anebo uznávání subjektů pro sportovní účely)?
- 3) Je možné podle odst. 20.15 ve spojení s odstavci 4.125 a 4.126 [přílohy A nařízení ESA] zohlednit členské příspěvky za účelem posouzení existence kontroly ze strany vládních institucí a konkrétně může vysoká suma těchto příspěvků spolu s ostatními vlastními příjmy nasvědčovat ve světle specifických okolností konkrétního případu tomu, že dotčená nezisková instituce má významnou schopnost o sobě rozhodovat?“

IV. Řízení před Soudním dvorem

28. Věci C-612/17 a C-613/17 byly spojeny rozhodnutím předsedy Soudního dvora ze dne 17. listopadu 2017.

29. Žádost předkládajícího soudu o projednání věci C-612/17 a věci C-613/17 ve zrychleném řízení podle čl. 105 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora byla zamítnuta usnesením předsedy Soudního dvora ze dne 14. prosince 2017.

30. Písemná vyjádření předložily FIG, FISE, Italská republika a Komise. FIG, Italská republika a Komise se dostavily na jednání u Soudního dvora, které se konalo dne 6. února 2019.

V. Analýza

A. Předběžné poznámky

31. Určení, zda je možno sportovní federace, jako jsou FIG a FISE, klasifikovat jako „neziskové instituce“ kontrolované vládními institucemi, nebo jako NISD, a tedy mimo rámec veřejného sektoru, vyžaduje dvoufázový postup. Zaprvé je potřeba zjistit, zda je daná nezisková instituce tržním nebo netržním výrobcem. Pouze v případě, že příslušná nezisková instituce v tomto testu *neobstojí* (tj. prodej výrobků a služeb kryje méně než 50 % nákladů) a považuje se za netržního výrobce¹⁹, je potřeba přikročit k druhé fázi, tj. zjišťování, zda je příslušná nezisková instituce kontrolována nějakým subjektem vládních institucí.

32. Předkládající soud ve svých předkládacích rozhodnutích jasně uvedl, že FIG i FISE jsou netržní výrobci. Toto skutkové zjištění nemůže být Soudním dvorem přezkoumáváno²⁰. Klíčovou otázkou, která je základem předběžných otázek položených Soudnímu dvoru, tudíž je, zda je nad sportovními federacemi, jako jsou FIG a FISE, vykonávána „kontrola“ ze strany subjektu vládních institucí v souladu s pravidly nařízení ESA, a proto by tyto sportovní federace měly být pro účely národních účtů zahrnuty do veřejného sektoru pod „vládní instituce“ (S.13).

33. Jistě si lze představit situaci, kdy je určitá sportovní federace co do svých příjmů téměř výlučně závislá na státních penězích a kdy jsou členové jejích orgánů skutečně jmenováni vládní institucí daného státu. Na takovou federaci by bylo nutno s velkou pravděpodobností nahlížet jako na organizaci kontrolovanou vládní institucí, a to pro celou řadu veřejnoprávních účelů, zejména pro statistické účely předvídané nařízením ESA, a to právě proto, že by její obecná politika byla ve své podstatě buď kontrolována, nebo přinejmenším silně ovlivňována příslušným vládním orgánem, přestože by bylo rovněž zřejmé, že ve věcech čistě sportovního úsudku by rozhodnutí dotčené sportovní federace byla autonomní a skutečně nezávislá.

34. Jaká je tedy situace ve vztahu k FIG a FISE ve světle kritérií specifikovaných v odstavci 20.15 přílohy A nařízení ESA? To je v konečném důsledku podstatou oněch tří samostatných předběžných otázek položených předkládajícím soudem. Než se však budeme věnovat rozboru těchto otázek, bude hned na úvod vhodné podotknout, že znění odstavce 20.15 přílohy A nařízení ESA je svou povahou vylučovací. Toto ustanovení jasně stanoví, že „[...] by se mělo zvažovat těchto pět znaků kontroly [...]“²¹. To znamená, že v případě neziskových institucí, jako jsou FIG a FISE, lze pro účely určení toho, zda zde existuje vztah kontroly a zda by nezisková instituce, která je netržním výrobcem, měla být zaříděna do sektoru vládních institucí, nebo zda by měla být klasifikována jako NISD, použít pouze tato vyjmenovaná kritéria.

19 – V tomto ohledu je potřeba připomenout, že neziskové instituce, které jsou tržními výrobci kontrolovanými subjektem vládních institucí, jsou klasifikovány jako veřejné korporace. Viz odstavec 20.307 přílohy A nařízení ESA. Nezisková instituce podléhající kontrole soukromého vlastníka je zařazena do sektorů nefinančních podniků a finančních institucí, jedná-li se o tržního výrobce. Viz odstavec 3.31 přílohy A nařízení ESA.

20 – Podle předkládajícího soudu jsou ve skutečnosti výnosy z prodeje služeb FIG a FISE velmi nízké, činí méně než 10 % hodnoty jejich produkce. FIG a FISE proto nemohou být považovány za tržní subjekty a jsou jednoznačně netržními neziskovými institucemi ve smyslu odstavců 20.29 a 20.30 přílohy A nařízení ESA.

21 – Žádnému z pěti specifických znaků kontroly zakotvených v odstavci 20.15 přílohy A nařízení ESA není přiznána žádná zvláštní váha ani přednost. Toto ustanovení ostatně uvádí, že „k prokázání kontroly může stačit jediný znak“.

35. To je poměrně významná otázka, neboť v jiných ustanoveních nařízení ESA, zejména v odstavcích 20.309²² a 20.310 přílohy A tohoto nařízení, se používá mírně odlišná – a v některých případech přinejmenším širší – definice kontroly v kontextu určování toho, zda by s určitými jinými subjekty mělo být zacházeno jako se subjekty veřejného sektoru²³. Na rozdíl od argumentace předkládané Komisí v jejích podáních a při jednání se nedomnívám, že jiná – byť, připouštím, analogická – ustanovení nařízení ESA tohoto druhu mohou být takřikajíc importována do definice kontroly obsažené v odstavci 20.15 přílohy A nařízení ESA. Definice kontroly obsažená ve zmíněném ustanovení představuje normu *lex specialis*, která nemůže být rozšiřována odkazem na jiná obecná ustanovení, jako jsou odstavce 20.309 a 20.310 přílohy A nařízení ESA, přestože se i tato ustanovení týkají otázky kontroly, resp. dokonce kontroly ve veřejném sektoru (pokud jde o poslední zmiňovaná ustanovení).

36. Dle mého názoru *není* účelem odstavců 20.309 a 20.310 přílohy A nařízení ESA určení toho, zda by měla být netržní nezisková instituce zařazena do sektoru vládních institucí, nebo klasifikována jako NISD²⁴; účelem těchto ustanovení je spíše určení toho, zda by měly být korporace (které jsou tržními výrobci a mohou zahrnovat i neziskové instituce)²⁵ zařazeny do veřejného sektoru, nebo zda podléhají kontrole soukromých vlastníků²⁶.

37. Majíce na paměti shora uvedené, můžeme nyní přikročit k posouzení konkrétních otázek položených předkládajícím soudem.

B. První otázka: přesný výklad pojmu „veřejná intervence v podobě obecných předpisů“

38. Jak jsem již uvedl, počáteční dvě věty odstavce 20.15 přílohy A nařízení ESA zní následovně:

„Kontrola neziskové instituce je vymezena jako schopnost určovat obecnou politiku nebo program neziskové instituce. Veřejná intervence v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti není relevantní při rozhodování o tom, zda vládní instituce kontrolují individuální jednotku.“

39. Předkládající soud si není jist tím, co v tomto smyslu znamenají slova „obecné předpisy“. Domnívá se, že se jedná o široký pojem, který by mohl v případě sportovních organizací zahrnovat i pokyny („soft law“) Mezinárodního olympijského výboru a CONI, společně s obecnými ustanoveními italského práva týkajícími se uznávání těchto organizací pro sportovní účely. Podle předkládajícího soudu musí běžnému uznání těchto sportovních subjektů předcházet uznání ze strany CONI²⁷.

22 – Komise ve svých vyjádřeních na toto ustanovení častokrát odkazuje a domnívá se, že je pro účely určení kontroly nad neziskovými institucemi relevantní. V podstatě je toho názoru, že pravidla zakotvená v odstavci 20.309 přílohy A nařízení ESA jsou podrobnější než pravidla zakotvená v odstavci 20.15.

23 – Viz též odstavce 1.36, 2.32, 2.35 až 2.39 a 20.18 přílohy A nařízení ESA.

24 – To je účelem normy *lex specialis* zakotvené v odstavci 20.15 přílohy A nařízení ESA. V tomto smyslu viz též Eurostat Manual on Government Deficit and Debt, Implementation of ESA 2010 (Příručka Eurostatu o schodku a dluhu vládních institucí, implementace ESA 2010), vydání z roku 2016, k dispozici na <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/7203647/KS-GQ-16-001-EN-N.pdf/5cfae6dd-29d8-4487-80ac-37f76cd1f012>. V odstavci 11 na straně 15 této příručky je uvedeno, že „pojem kontroly ze strany vládních institucí v národních účtech je totožný pro finanční podniky i nefinanční instituce a je dále rozveden v následujících odstavcích. O kontrole neziskových institucí a vzdělávacích jednotek je pojednáno *zvlášť* v textu níže.“ (Kurzivou zvýraznil autor stanoviska.)

25 – V souladu s odstavcem 20.307 přílohy A nařízení ESA se netržní jednotky veřejného sektoru klasifikují v sektoru vládních institucí a tržní jednotky veřejného sektoru se klasifikují jako veřejné korporace.

26 – Z diagramu obsaženého v odstavci 20.303 přílohy A nařízení ESA je zřejmé, že pravidla zakotvená v odstavcích 20.303 až 20.319 přílohy A nařízení ESA, která se týkají veřejného sektoru, neobsahují pravidla pro určování, zda je určitý subjekt NISD.

27 – Článek 15 legislativního nařízení č. 242/1999.

40. Komise sice připouští, že pravomoc CONI přijímat obecné normy vytvářející společné standardy pro sportovní činnosti v zásadě spadá do rámce „veřejné intervence v podobě obecných předpisů“, avšak domnívá se, že pravomoc CONI uznávat sportovní federace bude mít patrně za následek vznik faktického monopolu dané federace v rámci předmětného sportu, neboť pro určitý sport může být uznána vždy pouze jediná federace. Komise se proto domnívá, že taková pravomoc nespadá do definičního rámce „veřejné intervence v podobě obecných předpisů“.

41. Komise se rovněž domnívá, že pravomoc CONI uznávat sportovní federace jí dává možnost určovat obecnou politiku těchto federací v souladu se znakem kontroly obsaženým v odst. 20.309 písm. h) přílohy A nařízení ESA, který zmiňuje „kontrolu prostřednictvím nadměrné regulace“. Podle tohoto ustanovení platí, že „je-li regulace tak přísná, že ve skutečnosti určuje obecnou politiku podniku, jedná se o formu kontroly. Veřejné orgány mohou být v některých případech silně zapojeny do regulace, a to zejména v oblastech, jako jsou monopoly a privatizované podniky s prvky veřejné služby. Je možné, aby regulace existovala v důležitých oblastech, jako je stanovení cen, aniž by subjekt postoupil kontrolu své obecné politiky.“ Komise je toho názoru, že znak kontroly v odst. 20.309 písm. h) přílohy A nařízení ESA je spojen se znaky obsaženými v odst. 20.15 písm. b) a v odst. 2.39 písm. b) přílohy A nařízení ESA.

42. Dle mého názoru pojem „obecné předpisy“, tak jak je použit v odst. 20.15 přílohy A nařízení ESA, samozřejmě nelze vykládat jednoduše obecně: jeho význam plyne spíše z obecného legislativního kontextu. Skutečnost, že této frázi předchází slova „veřejná intervence v podobě [...]“, je jistě nějakým způsobem významná, neboť se tím předpokládá, že předmětné předpisy mají určitou úřední oporu nebo status. V tomto kontextu proto odkaz na „obecné předpisy“ v zásadě směřuje na předpisy, které jsou buď obsaženy v legislativním aktu italského státu, nebo které jinak představují prováděcí pravidla nebo zásady obsažené v této legislativě.

43. S výhradou konečného skutkového ověření této otázky ze strany předkládajícího soudu lze říci, že italský právní režim uznávání sportovních organizací představuje patrně přesně takovou formu obecných předpisů, kterou má na mysli odstavec 20.15 přílohy A nařízení ESA. Jak předkládající soud sám uvádí, pravidla týkající se takových záležitostí, jako je uznávání sportovních federací, ochrana nedotknutelnosti sportovních organizací a soutěží, které pořádají, jakož i péče o zdraví a prospěch sportovců, jsou výslovně upravena právními předpisy a použijí se paušálně a obecně na všechny sportovní organizace, neboť pro tento účel nastavují společné standardy. Jak uvedla Komise ve svých podáních, tato pravidla se ani nesnaží kontrolovat nebo jinak určovat obecnou politiku nebo program²⁸, které si sportovní organizace jako FIG nebo FISE případně vytyčily. Avšak klíčovým závěrem je, že „obecný předpis“ tohoto druhu, který je obecně použitelný na všechny sportovní organizace a který v žádném podstatném ohledu neusiluje o kontrolu politiky ani programu dotčené sportovní organizace, není pro potřeby určení, zda je předmětná organizace pro účely nařízení ESA podřízena kontrole ze strany vládních jednotek²⁹, relevantní³⁰.

44. To vše znamená, že skutečnost, že FIG a FISE – stejně jako jiné italské sportovní organizace – byly na základě ustanovení italského práva povinny požádat CONI o uznání, není pro účely zjištění, zda zde existovala potřebná míra kontroly ze strany vládních institucí dle odstavce 20.15 přílohy A nařízení ESA, relevantní. Pokud je proto nutno na FIG a FISE pohlížet jako na organizace kontrolované vládními institucemi pro účely tohoto ustanovení nařízení ESA, musí to být z nějakého jiného důvodu.

28 – Mimo jiné viz odstavec 1.36 přílohy A nařízení ESA.

29 – Viz odstavec 20.13 přílohy A nařízení ESA.

30 – Přestože se domnívám, že odkaz Komise na „kontrolu prostřednictvím nadměrné regulace“ obsaženou v odst. 20.309 písm. h) přílohy A nařízení ESA není relevantní, neboť použitelnou je norma *lex specialis* obsažená v odstavci 20.15 této přílohy, ze samotného znění odst. 20.309 písm. h) je rovněž zřejmé, že tento test se neuplatní v kontextu sportovních federací, neboť odkazuje na „monopoly a privatizované podniky s prvky veřejné služby“.

45. Domnívám se proto, že slova „veřejná intervence v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti“ obsažená v odstavci 20.15 přílohy A nařízení ESA odkazují mimo jiné na pravidla týkající se takových záležitostí, jako je uznávání sportovních federací, ochrana nedotknutelnosti sportovních organizací a soutěží, které pořádají, jakož i péče o zdraví a prospěch sportovců, která jsou výslovně upravena právními předpisy a použijí se paušálně a obecně na všechny sportovní organizace, neboť pro tento účel nastavují společné standardy. Pravomoc taková pravidla vytvářet není při rozhodování o tom, zda vládní instituce kontrolují určitou sportovní organizaci, která je neziskovou institucí a netržním výrobcem pro účely odstavce 20.15 přílohy A nařízení ESA, relevantní.

C. Druhá otázka: přesný výklad pojmů „kontrola“ a „schopnost určovat obecnou politiku nebo program institucionální jednotky“.

46. Svou druhou otázkou předkládající soud zdůrazňuje skutečnost, že si lze představit dva možné výklady pojmu „kontrola“ ve smyslu odstavce 20.15 přílohy A nařízení ESA. Podle jednoho z výkladů poukazuje „kontrola“ na schopnost vládní instituce nebo vládního orgánu určovat obecnou politiku nebo program dotčeného subjektu řízením dané institucionální jednotky nebo vykonáváním rozhodujícího vlivu na její řízení. Druhý výklad „kontroly“ nabízený předkládajícím soudem míří na to, co popisuje jako formální kontrolu prostřednictvím obecného a externího dohledu nad sportovními organizacemi předvídaného italským právním řádem obecně a CONI konkrétně.

47. Jak předkládající soud připouští, předmětným pojmem „kontrola“ se na tomto místě míní pravomoc určovat obecnou politiku nebo program dotčeného subjektu řízením tohoto subjektu nebo vykonáváním rozhodujícího vlivu na jeho řízení. To je zřejmé ze znění i z kontextu odstavce 20.15 přílohy A nařízení ESA, neboť, jak bude brzy objasněno, všech pět konkrétních znaků kontroly vyjmenovaných v předmětném ustanovení³¹ se týká pojmu „kontrola“ v tomto věcném smyslu slova. Na tomto místě je vhodné zdůraznit, že tento odkaz na „řízení dané institucionální jednotky nebo vykonávání rozhodujícího vlivu na její řízení“ *není* samostatným testem, jedná se pouze o snahu objasnit nebo znázornit test kontroly zakotvený v odstavci 20.15 přílohy A nařízení ESA, tj. „schopnost určovat obecnou politiku nebo program neziskové instituce“. Z těchto vyjádření je zřejmé, že test kontroly v předmětném ustanovení se nevztahuje ke každodennímu řízení neziskové instituce, ale spíše k vymezení a řízení její celkové strategie.

48. Navíc, jak jsem již podotkl v odpovědi na první otázku, ze znění nařízení ESA rovněž jasně plyne, že externí dohled, který je nedílnou součástí obecně použitelných norem italského práva, není pro účely určení takové kontroly ve smyslu odstavce 20.15 přílohy A nařízení ESA relevantní³². Kromě toho s ohledem na povahu odstavce 20.15 přílohy A nařízení ESA jako normy *lex specialis* lze pro účely určení existence kontroly neziskových institucí, jako jsou FIG a FISE, které jsou netržními výrobci, ze strany vládních institucí, tedy pro účely zjištění, zda mohou vládní instituce určovat jejich obecnou politiku nebo program, přihlížet pouze k oněm pěti konkrétním znakům kontroly zmiňovaným v písmenech a), b), c), d) a e) odstavce 20.15 přílohy A nařízení ESA.

49. Komise argumentovala tím, že italské sportovní federace vykonávají určité funkce, jako je například výběr sportovců, kteří se účastní národních a mezinárodních soutěží, kupříkladu olympijských her, a rovněž rozhodují spory vzniklé na poli sportu, tudíž vykonávají veřejné funkce, a měly by být proto klasifikovány jako jednotky vládních institucí ve smyslu odstavce 20.06 přílohy A nařízení ESA. Tyto funkce nejsou dle mého názoru ze své povahy veřejné, a navíc je v každém případě nutno opětovně zdůraznit, že rozhodujícím testem je jednoduše test, který je obsažen v odstavci 20.15 přílohy A nařízení ESA. Nelze proto než uzavřít, že argumentace Komise založená na odstavci 20.06 přílohy A nařízení ESA není pro tento účel relevantní.

31 – Které tvoří uzavřenou kategorii.

32 – Sama o sobě nebo ve spojení s jinými kritérii.

50. Stanovy CONI ve skutečnosti svěřují tomuto subjektu řadu pravomocí vykonávaných vůči sportovním organizacím, jako jsou FIG a FISE. Ve stanovách CONI je tak uvedeno, že její národní kongres musí schválit prognózu a konečné zůstatky těchto sportovních federací³³ a jmenovat auditory zastupující CONI³⁴. Navzdory argumentaci Komise nelze, dle mého názoru, tyto pravomoci považovat za ekvivalent skutečného jmenování členů orgánů FIG a FISE, které by prováděl CONI³⁵. Co se týče samotných věcných pravomocí, nebyla by pravomoc schvalovat účty a jmenovat auditory dotčených sportovních organizací³⁶ běžně považována za pravomoc kontrolovat nebo jinak věcně ovlivňovat obecnou politiku těchto organizací jako takových. Je nutno připustit, že jiná situace by mohla nastat například tehdy, pokud by tyto pravomoci zacházely ještě dále a zahrnovaly i pravomoc schvalovat, nebo (případně) vetovat konkrétní plány vynakládání peněžních prostředků FIG nebo FISE. Skutkové ověření této záležitosti by v konečném důsledku sice spadalo do působnosti předkládajícího soudu, nicméně z předkládacích rozhodnutí lze usuzovat, že předkládající soud je toho názoru, že pravomoci schvalovat účty každé sportovní federace a jmenovat auditory, které náleží CONI, představují jednoduše standardní pravomoc provádět audit³⁷. Z tohoto pohledu nejsou tyto auditorské pravomoci samy o sobě znakem kontroly pro účely odstavce 20.15 přílohy A nařízení ESA³⁸. V této souvislosti bych podotkl, že – s výhradou skutkového ověření ze strany předkládajícího soudu – zatímco roční účty národních sportovních federací podléhají souhlasu CONI, v případě záporného stanoviska tohoto subjektu náleží konečné schválení těchto účtů národnímu shromáždění dané sportovní federace³⁹. Jak při jednání uvedla FIG i zástupce Italské republiky, tato skutečnost každopádně jen o to více dokládá čistě dohledovou povahu této externí kontroly.

51. Komise rovněž poukazuje na pravomoci schvalovat stanovy a některá pravidla nebo předpisy sportovních organizací⁴⁰, které jsou svěřeny národní komisi CONI, a domnívá se, že tyto pravomoci jsou znaky kontroly ve smyslu odst. 20.309 písm. i) a ostatně i odst. 20.15 písm. b) přílohy A nařízení ESA. Nehledě na skutečnost, že jedinými relevantními znaky jsou znaky uvedené v odstavci 20.15 přílohy A nařízení ESA, předmětné pravomoci spadají pod pojem „veřejná intervence v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti“ zakotvený v odstavci 20.15 přílohy A nařízení ESA. Tyto pravomoci nejsou proto při rozhodování o tom, zda vládní instituce kontrolují určitou sportovní organizaci, která je neziskovou institucí a netržním výrobcem, pro účely odstavce 20.15 přílohy A nařízení ESA relevantní⁴¹.

33 – Článek 7 odst. 5 písm. g2) a čl. 21 odst. 5 stanov CONI.

34 – Článek 7 odst. 5 písm. h12) stanov CONI.

35 – Pravomoc jmenovat úředníky je jedním z pěti specifických znaků kontroly, který je výslovně zakotven v odst. 20.15 písm. a) přílohy A nařízení ESA.

36 – Což by mohlo potenciálně spadat do rámce působnosti odst. 20.15 písm. b) přílohy A nařízení ESA.

37 – FIG a zástupce Italské republiky na jednání uvedli, že cílem tohoto externího dohledu ze strany CONI je zajistit, aby veřejné prostředky poskytované sportovním federacím nebyly odklány na uspokojování jiných než řádně schválených účelů, nikoli určovat obecnou politiku nebo program dané sportovní federace.

38 – Komise rovněž uvádí, že CONI disponuje širokou pravomocí kontroly nad sportovními sdruženími, která jsou přidružena k federacím a představují významnou část činnosti těchto federací. Podle Komise ze stanov CONI plyne, že národní rada CONI vytváří za účelem zajištění hladkého průběhu sportovních mistrovství kritéria pro prověrky prováděné federacemi ve vztahu k jejich přidruženým subjektům za účelem ověření jejich finanční stability. Tyto prověrky jsou federacemi vykonávány na základě svěřené pravomocí ze strany CONI, přičemž CONI může tyto federace nahradit, pokud bude zjištěno, že prověrky prováděné těmito federacemi jsou nedostatečné. Svěření dohledové pravomoci nad přidruženými subjekty těmto federacím dle Komise dokládá, že CONI vykonává rozhodující vliv na obecnou politiku federací, a má nad nimi tudíž kontrolu. S tímto náhledem nemohu souhlasit. Nedovedu si představit, jak by mohla skutečnost, že CONI svěřila určité pravomoci externí kontroly, zejména finanční kontroly, sportovním federacím nad jejich přidruženými subjekty, sama o sobě a bez jakýchkoli dalších konkrétních důkazů přiznávat CONI pravomoc určovat obecnou politiku nebo program dotčených sportovních federací.

39 – Viz čl. 15 odst. 3 legislativního nařízení č. 242/1999 a například čl. 30 odst. 3 písm. d) stanov FIG.

40 – Viz čl. 7 odst. 5 písm. l) stanov CONI.

41 – Komise rovněž uvádí, že CONI má pravomoc definovat základní zásady, které se uplatní ve stanovách těchto federací, například zásadu rozdělení pravomocí mezi primární orgány těchto federací (shromáždění, rada federace, předseda federace a sbor auditorů); zásadu interní demokracie, kterou se řídí hlasovací práva přidružených společností a sdružení a sportovců v rámci federace; zásadu způsobilosti kandidovat do některého z orgánů federace, kterou se řídí volby, funkční období volených zástupců a možnost jejich opakovaného zvolení do funkce, jakož i vzájemná neslučitelnost některých funkcí; zásadu zastoupení sportovců v národních řídicích orgánech. Podle Komise má díky této pravomoci daný veřejnoprávní subjekt (CONI) možnost ovlivňovat interní strukturu těchto federací, a tato skutečnost tak může být považována za ukazatel jeho schopnosti určovat obecnou politiku těchto federací nebo za formu veřejné kontroly. S tím nemohu souhlasit. Dle mého názoru tyto pravomoci opět spadají pod pojem „veřejná intervence v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti“ uvedený v odstavci 20.15 přílohy A nařízení ESA.

52. Komise se rovněž domnívá, že pro účely odst. 20.15 písm. b) přílohy A nařízení ESA je nutno brát v potaz pravomoc CONI rozhodovat o nařízení nucené správy ve federacích v případě vážných pochybení při jejich řízení nebo v případě vážných porušení sportovního práva, je-li zjištěno, že jejich řídicí orgány nejsou schopny fungovat, nebo v případech, kdy nelze zaručit řádnou organizaci a průběh národních sportovních soutěží⁴², jakož i pravomoc odvolat uznání pro sportovní účely udělené federacím v případě, že kritéria uznání již nejsou splněna⁴³.

53. Opět jsem jiného názoru. Domnívám se, že tyto pravomoci, které jsou vykonávány jednorázově v případě, že určitá sportovní federace nejedná v souladu s nejdůležitějšími pravidly a povinnostmi stanovenými za účelem jejího řádného fungování, jsou pravomocemi podobnými pravomoci uznání takové federace⁴⁴ ze strany CONI či jsou jejím důsledkem, a nejsou proto relevantní pro účely odstavce 20.15 přílohy A nařízení ESA. Tyto pravomoci nepřiznávají CONI oprávnění určovat obecnou politiku nebo program dotčené sportovní federace.

54. Domnívám se proto, že vyjádření „kontrola neziskové instituce je vymezena jako schopnost určovat obecnou politiku nebo program neziskové instituce“, které je obsaženo v odstavci 20.15 přílohy A nařízení ESA, musí být vykládáno ve smyslu schopnosti řídit neziskovou instituci nebo vykonávat rozhodující vliv na její řízení, nikoli ve smyslu pravomoci externího dohledu ve formě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti. Pro účely určení toho, zda má určitý subjekt schopnost určovat obecnou politiku nebo program dané neziskové instituce, lze použít pouze oněch pět konkrétních znaků kontroly uvedených pod písmeny a), b), c), d) a e) tohoto odstavce.

D. Třetí otázka: přesný výklad pojmů „míra financování“ a „hlavní financování“ a význam „členských příspěvků“ pro účely zjištění schopnosti daného neziskového subjektu o sobě rozhodovat

55. Předkládající soud připouští, že důkazy nenasvědčují existenci požadované míry kontroly ve vztahu k oněm konkrétním znakům vyjmenovaným pod písmeny a), b), c) a e) odstavce 20.15 přílohy A nařízení ESA, konkrétně jmenování úředníků, povinnosti obsažené ve stanovách FIG a FISE, smluvních ujednání nebo vystavení rizikům. Otázka vznesená předkládajícím soudem se místo toho týká výkladu odst. 20.15 písm. d) přílohy A nařízení ESA, konkrétně míry financování a otázky, zda příjem, který FIG a FISE mají z vlastních členských příspěvků, může být brán v úvahu při zjišťování existence předpokládané kontroly ze strany vládních institucí. Tato otázka má v podstatě dvě části, první týkající se pojmu „míra financování“ a druhou týkající se relevance členských příspěvků. Podle mého názoru bude vhodné zabývat se každou z těchto otázek zvlášť, přičemž jako první se budu věnovat otázce členských příspěvků.

1. Status členských příspěvků

56. Z bodu 22 výše lze vyvodit, že hlavní příjem FIG a FISE plyne z členských příspěvků, společně s dalšími příjmy z národních i mezinárodních soutěží, reklam a sponzorských obchodů. Předkládající soud se domnívá, že vysoký podíl členských příspěvků by nasvědčoval tomu, že FIG a FISE dosáhly dostatečně vysoké míry finanční a řídicí autonomie, a nebylo by proto možné říkat, že jsou kontrolovány jednotkou vládních institucí, jako je CONI, bez ohledu na významný finanční příspěvek placený ze strany CONI⁴⁵.

42 – Článek 6 písm. fl) a čl. 7 odst. 5 písm. f) stanov CONI.

43 – Článek 21 odst. 5 stanov CONI.

44 – Čímž představují „veřejnou intervenci v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti“ zakotvenou v odstavci 20.15 přílohy A nařízení ESA.

45 – Je vhodné připomenout, že dle odstavce 20.15 přílohy A nařízení ESA platí, že i v případě, že je určitá nezisková instituce financována hlavně vládními institucemi, může nicméně být i nadále schopna určovat do značné míry svou politiku nebo program, a nebyla by tak považována za kontrolovanou vládními institucemi.

57. Předkládající soud ve svém předkládacím rozhodnutí uvedl, že dle názoru ISTAT a Procura generale (prokuratura při Účetním dvoře) jsou však členské příspěvky platbami ze své povahy veřejnými a parafiskálními, a to z důvodu monopolního postavení, které FIG a FISE zaujímají v sektorech golfu a jezdeckví v Itálii. Obě tyto instituce uvádějí, že na tyto příspěvky proto nelze při žádném posuzování míry finanční autonomie, kterou ve skutečnosti tyto federace požívají, pohlížet jako na relevantní.

58. Předkládající soud je toho názoru, že argumentaci v tom smyslu, že příjem z členských příspěvků *de facto* představuje příjem z veřejných financí, je potřeba odmítnout. Dle mého názoru je tento náhled naprosto správný. Je pravda, jak Komise uvádí ve svých písemných podáních Soudnímu dvoru, že pouze osoby zapsané u FIG a FISE se mohou věnovat svému zájmovému sportu⁴⁶, takže v tomto směru mohou být tyto federace považovány za subjekty s monopolním postavením, pokud jde o organizaci sektorů golfu a jezdeckví v Itálii. Stále však platí, že golf a jezdeckví jsou dobrovolnými sporty⁴⁷ a předmětné členské příspěvky představují dobrovolné platby přijímané od domácností⁴⁸.

59. Například platba členského příspěvku FIG není v tomto smyslu o nic více povinná než kupříkladu platba, kterou platí golfista, jenž si chce zahrát na určitém golfovém hřišti, jako cenu za vstup na toto hřiště (resp. „green fee“). Jak předkládající soud podotýká, podle italského práva jsou sportovní federace neziskové subjekty, které jsou svou povahou sdruženími a řídí se ustanoveními knihy 1 italského občanského zákoníku. Členství je proto dobrovolným úkonem, jímž se dotčený člen zavazuje řídit se řadou interních pravidel a platit členský příspěvek. Tuto platbu lze v zásadě považovat za důsledek dobrovolného převzetí smluvní povinnosti ze strany dotčeného člena. Tato platba příslušnému členovi umožňuje účastnit se činností předmětného sportovního sdružení a platbou tohoto poplatku přispívat ke generování takového příjmu, jaký by této organizaci umožnil fungování v souladu s jejími cíli.

60. Platba členských příspěvků sportovním organizacím, jako jsou FIG a FISE, je proto čistě soukromou, dobrovolnou a smluvní platbou, kterou dotčený člen platí jako úplatu za služby poskytované těmito organizacemi. Z toho tedy plyne, že na rozdíl od argumentace, kterou předložily ISTAT a Procura generale u předkládajícího soudu a Komise u Soudního dvora, nelze na tyto členské příspěvky realisticky pohlížet jako na platby veřejné, parafiskální povahy. Důvodem je skutečnost, že definičním znakem takové parafiskální platby je to, že je tato platba ukládána a vymáhána nikoli na základě smluvního ujednání, ale na základě *veřejného práva*. V některých případech totiž nezaplacení určité platby může mít za následek uložení správních sankcí nebo dokonce trestněprávní postih. Taková parafiskální platba navíc není ukládána ve vazbě na skutečné využívání služeb poskytovaných dotčenou organizací nebo ve vazbě na náklady na jejich zajištění⁴⁹.

61. Nic také nenasvědčuje tomu⁵⁰, že v případě nezaplacení příspěvků by FIG nebo FISE byly oprávněny využít k jejich vymožení jiných než standardních soukromoprávních prostředků.

62. Domnívám se proto, že příjem z členských příspěvků sportovních organizací, které jsou čistě soukromými, dobrovolnými smluvními platbami placenými členy těchto organizací jako úplata za služby poskytované těmito organizacemi, nesmí být zohledňován při posuzování míry financování vládními institucemi pro účely odst. 20.15 písm. d) přílohy A nařízení ESA. Relativní význam těchto členských příspěvků a jiných „soukromých“ příjmů v porovnání s financováním poskytovaným vládními institucemi je proto jasným znakem toho, že určitá nezisková instituce není kontrolována vládními institucemi, a proto by měla být klasifikována jako NISD.

46 – Alespoň pokud jde o závodní sportovce.

47 – Bez ohledu na to, zda jsou provozovány na amatérské nebo profesionální úrovni.

48 – Viz odstavce 4.125 a 4.126 přílohy A nařízení ESA.

49 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 12. září 2013, IVD (C-526/11, EU:C:2013:543, bod 24).

50 – S výhradou skutkového ověření ze strany předkládajícího soudu.

2. Výroční příspěvky, které platí CONI

63. Ještě zbývá otázka výročního příspěvku, který platí CONI, subjekt vládních institucí, a který činí, jak jsem již uvedl, přibližně 30 % příjmů FIG a FISE. Je nutno připustit, že výše tohoto příspěvku je významná, a nevylučuji možnost, že v určitém kontextu a za určitých okolností by příspěvek v této výši mohl být znakem kontroly. Za normálních okolností by však opakovaně placený příspěvek tohoto druhu *nebyl sám o sobě* dostatečný k tomu, aby prokázal existenci kontroly.

64. Tento závěr by nicméně mohl být odlišný, pokud by existovaly důkazy o tom, že daná sportovní organizace přizpůsobila své řízení a organizační politiky a program přáním veřejnoprávního subjektu, který jí tento příspěvek platí, a to z důvodu své faktické fiskální závislosti na tomto subjektu. I za těchto okolností by však pro účely prokázání existence kontroly bylo nezbytné dokázat, že tato fiskální závislost vedla skutečně ke vzniku situace, kdy daný subjekt vládních institucí, který předmětný příspěvek platí, vykonává rozhodující vliv ve vztahu ke klíčovým řídicím a organizačním rozhodnutím.

65. Na tomto místě je potřeba připomenout, že odstavec 20.15 přílohy A nařízení ESA výslovně připouští, že pokud určitá nezisková instituce, která je „financována hlavně vládními institucemi“, zůstane i nadále schopna určovat „do značné míry svou politiku nebo program [...], neměla by být považována za kontrolovanou vládními institucemi“. Takové posouzení vychází z přezkoumání ostatních čtyř znaků stanovených v odstavci 20.15 přílohy A nařízení ESA⁵¹. V projednávaných věcech nejsou FIG ani FISE „financovány hlavně“ vládní institucí⁵², a i kdyby byly, stále by bylo nezbytné prokázat, že si nezachovaly schopnost určovat svou obecnou politiku nebo program⁵³, aby bylo pro tento účel možno dovodit existenci kontroly ze strany subjektu vládních institucí.

66. Z rozsudku předkládajícího soudu plyne, že nic takového v projednávaných věcech podle všeho nenastalo. Nebyly předloženy žádné důkazy, které by nasvědčovaly tomu, že FIG nebo FISE si nezachovaly, prostřednictvím svých členů, schopnost určovat své vlastní programy a politiky; skutkové ověření je v tomto směru nicméně v konečném důsledku úkolem předkládajícího soudu.

67. V každém případě bude na předkládajícím soudu, aby určil, zda jsou FIG a FISE fakticky fiskálně závislé na CONI z důvodu výše výročního příspěvku placeného CONI. Avšak i kdyby taková fiskální závislost byla v konečném důsledku dostatečně prokázána pro potřeby předkládajícího soudu, bylo by rovněž nezbytné prokázat, že FIG a FISE ve skutečnosti přizpůsobily své obecné politiky nebo programy přáním CONI, a to mimo jiné z důvodu této faktické fiskální závislosti na tomto subjektu; teprve na základě tohoto zjištění by bylo možno řádně konstatovat existenci kontroly ze strany vládní jednotky. Chybí-li proto důkazy o tom, že CONI řídí FIG a FISE, popřípadě vykonává rozhodující vliv na jejich řízení, je nutno konstatovat, že za těchto konkrétních okolností nebylo prokázáno, že FIG a FISE jsou kontrolovány subjektem vládních institucí ve smyslu odstavce 20.15 přílohy A nařízení ESA.

51 – Jsem rovněž toho názoru, že i v případě, kdy nezisková instituce není financována hlavně (resp. dokonce vůbec) vládními institucemi, může být kontrolována subjektem vládních institucí, pokud bude na základě zvážení pěti znaků kontroly uvedených v odstavci 20.15 přílohy A nařízení ESA zjištěno, že tento subjekt může určovat obecnou politiku nebo program dané neziskové instituce.

52 – To jest CONI.

53 – V tomto ohledu znak uvedený v odst. 20.15 písm. d) přílohy A nařízení ESA podle všeho nasvědčuje tomu, že FIG a FISE jsou v konečném důsledku kontrolovány svými členy. Skutkové osvědčení týkající se této otázky však v konečném důsledku přísluší vnitrostátnímu soudu.

VI. Závěry

68. Ve světle shora uvedených úvah navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Corte dei conti (Účetní dvůr, Itálie) takto:

„Pojem ‚veřejná intervence v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti‘ obsažený v odstavci 20.15 přílohy A nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 549/2013 ze dne 21. května 2013 o Evropském systému národních a regionálních účtů v Evropské unii, kterým se řídí evropský systém účtů 2010 (dále jen ‚nařízení ESA‘), odkazuje mimo jiné na pravidla týkající se takových záležitostí, jako je uznávání sportovních federací, ochrana nedotknutelnosti sportovních organizací a soutěží, které pořádají, jakož i péče o zdraví a prospěch sportovců, která jsou výslovně upravena právními předpisy a použijí se paušálně a obecně na všechny sportovní organizace, neboť pro tento účel nastavují společné standardy. Pravomoc taková pravidla vytvářet není při rozhodování o tom, zda vládní instituce kontrolují určitou sportovní organizaci, která je neziskovou institucí a netržním výrobcem, pro účely odstavce 20.15 přílohy A nařízení ESA relevantní.

Vyjádření ‚kontrola neziskové instituce je vymezena jako schopnost určovat obecnou politiku nebo program neziskové instituce‘, které je obsaženo v odstavci 20.15 přílohy A nařízení ESA, musí být vykládáno ve smyslu schopnosti řídit neziskovou instituci nebo vykonávat rozhodující vliv na její řízení, nikoli ve smyslu pravomocí externího dohledu v podobě obecných předpisů platných pro všechny jednotky pracující ve stejném oboru činnosti. Pro účely určení toho, zda má daný subjekt schopnost určovat obecnou politiku nebo program neziskové instituce, lze použít pouze pět konkrétních znaků kontroly vyjmenovaných pod písmeny a), b), c), d) a e) tohoto odstavce.

Příjem z členských příspěvků sportovních organizací, které jsou čistě soukromými, dobrovolnými smluvními platbami placenými členy těchto organizací jako úplata za služby poskytované těmito organizacemi, nesmí být zohledňován při posuzování míry financování vládními institucemi pro účely odst. 20.15 písm. d) přílohy A nařízení ESA. Relativní význam těchto členských příspěvků a jiných ‚soukromých‘ příjmů v porovnání s financováním poskytovaným vládními institucemi je proto jasným znakem toho, že určitá nezisková instituce není kontrolována vládními institucemi, a měla by být proto klasifikována jako NISD. Navíc odstavec 20.15 přílohy A nařízení ESA výslovně připouští, že pokud určitá nezisková instituce, která je ‚financována hlavně vládními institucemi‘, zůstane i nadále schopna určovat ‚do značné míry svou politiku nebo program [...], neměla by být považována za kontrolovanou vládními institucemi‘.