



## Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO  
MACIEJA SZPUNARA  
przedstawiona w dniu 9 marca 2023 r.<sup>1</sup>

**Sprawa C-680/21**

**UL,**  
**SA Royal Antwerp Football Club**  
**przeciwko**  
**Union royale belge des sociétés de football association ASBL,**  
**przy udziale:**  
**Union des associations européennes de football (UEFA)**

[wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony przez Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli, Belgia)]

Odesłanie prejudycjalne – Artykuł 45 TFEU – Swobodny przepływ pracowników – Artykuł 165 TFUE – Sport – Regulaminy UEFA i stowarzyszonych krajowych federacji piłki nożnej – Wychowankowie

### I. Wprowadzenie

1. Niniejszy wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, który dotyczy wykładni art. 45 i 101 TFUE, złożono w ramach postępowania z udziałem z jednej strony UL, piłkarza, i Royal Antwerp Football Club (zwanego dalej „Royal Antwerp”) oraz z drugiej strony Union royale belge des sociétés de football association (belgijskiego królewskiego związku klubów piłkarskich, zwanego dalej „URBSFA”) i Union des associations européennes de football (Unii Europejskich Związków Piłkarskich, Union of European Football Associations, zwanej dalej „UEFA”), prowadzonego w sprawie o uchylenie wyroku sądu arbitrażowego, w którym oddalono skargę o uchylenie i odszkodowanie wniesioną przez UL i Royal Antwerp w związku ze zbiorem zasad wprowadzonych przez URBSFA, UEFA i inne krajowe związki piłki nożnej należące do UEFA.

2. Zgodnie z wnioskiem Trybunału w niniejszej opinii ograniczę się do aspektu sprawy dotyczącego swobodnego przepływu pracowników w świetle art. 45 TFUE. Wspomniane zasady dotyczą zawodników wyszkolonych lokalnie czy też w danym państwie (home-grown players, zwanych dalej „wychowankami”), będących graczami wytrenowanymi przez klub lub w krajowym związku piłki nożnej, do którego należy dany klub. Pytanie to dotyczy w istocie tego, czy obowiązek zgłoszenia określonej liczby wychowanków na odpowiednią listę stanowi nieuzasadnione ograniczenie swobody przepływu pracowników w świetle art. 45 TFUE.

<sup>1</sup> Język oryginału: angielski.

3. W niniejszej opinii opowiadam się za przyjęciem stwierdzenia, że zakwestionowane przepisy są sprzeczne z art. 45 TFUE (wyłącznie) w zakresie, w jakim mają zastosowanie do zawodników, którzy nie wywodzą się z danego klubu. Nikt przecież nie chce, aby piłka nożna była nudna<sup>2</sup>, dlatego też w mojej ocenie można dopuścić pewne ograniczenia tego jakże fundamentalnego postanowienia.

## II. Okoliczności faktyczne, postępowanie i pytania prejudycjalne

### A. Strony sporu

4. UL jest piłkarzem, który urodził się w 1986 r. i który posiada obywatelstwo państwa trzeciego oraz obywatelstwo belgijskie. Od wielu lat jest czynny zawodowo w Belgii. Przez kilka lat grał w Royal Antwerp – zawodowym klubie piłkarskim z siedzibą w Belgii – a obecnie jest zawodnikiem innego zawodowego klubu piłkarskiego w tym kraju.

5. UEFA jest stowarzyszeniem prawa szwajcarskiego z siedzibą w Nyonie (Szwajcaria). Organizacja ta powstała w 1954 r. między innymi w celu rozwiązywania wszystkich spraw dotyczących piłki nożnej, nadzorowania i kontrolowania tej dyscypliny we wszystkich jej formach oraz przygotowywania i organizowania międzynarodowych rozgrywek piłkarskich i turniejów na szczeblu europejskim. Należy do niej 55 krajowych związków piłki nożnej, których członkami są zawodowe kluby piłkarskie. Najwyższym organem UEFA jest Kongres, zrzeszający wszystkich jej członków. Organem wykonawczym UEFA jest Komitet Wykonawczy, którego członkowie są wybierani przez Kongres, Ligi Europejskie (EL), będące stowarzyszeniem z siedzibą w Szwajcarii reprezentującym 37 lig krajowych z 30 różnych państw, a także Association européenne des clubs (Europejskie Stowarzyszenie Klubów, ECA), będące organem reprezentującym kluby piłkarskie.

6. URBSFA jest stowarzyszeniem prawa belgijskiego o charakterze niezarobkowym, uznawanym przez Fédération internationale de football association (Międzynarodową Federację Piłki Nożnej, FIFA), przez UEFA, której jest członkiem, a także przez Comité Olympique et Interfédéral Belge (Belgijski Komitet Olimpijski i Międzyfederalny, „COIB”). Stowarzyszenie to zajmuje się organizacją zawodowych i amatorskich rozgrywek piłkarskich w Belgii pod względem sportowym i administracyjnym oraz ich promocją.

### B. Zakwestionowane przepisy

#### 1. UEFA

7. W dniu 2 lutego 2005 r. Komitet Wykonawczy UEFA przyjął zasady nakładające na zawodowe kluby piłkarskie biorące udział w rozgrywkach międzyklubowych UEFA obowiązek zgłaszania do listy ograniczającej wielkość drużyny maksymalnie 25 zawodników, wśród których musi znaleźć się pewna minimalna liczba wychowanków. Takich zawodników UEFA definiuje jako graczy, którzy pomiędzy 15. a 21. rokiem życia i niezależnie od swojej przynależności państwowej byli szkoleni przez swój klub lub inny klub należący do tej samego związku krajowego przez co najmniej trzy sezony. W dniu 21 kwietnia 2005 r. zasada dotycząca wychowanków została

<sup>2</sup> Nawet jeżeli zagorzali miłośnicy futbolu, jak Nick Hornby w powieści *Fever Pitch* z 1992 r., mogą twierdzić, że „narzekanie, że piłka nożna jest nudna, przypomina nieco narzekanie na smutne zakończenie *Króla Leara*: mija się to z celem”, zob. wyd. Penguin Books, 2000, s. 127.

przyjęta na kongresie w Tallinnie przez 52 związki piłkarskie należące do UEFA, w tym przez URBSFA. Począwszy od sezonu 2008/2009 w regulaminie UEFA przewidziano, że kluby biorące udział w rozgrywkach muszą umieszczać na liście liczącej maksymalnie 25 piłkarzy co najmniej ośmiu wychowanków. Co najmniej czterech z ośmiu wspomnianych piłkarzy musi być zawodnikami wyszkolonymi przez dany klub.

## 2. URBSFA

8. Zgodnie z odpowiednimi zasadami regulaminu URBSFA kluby piłkarskie uczestniczące w zawodowych ligach piłkarskich 1A i 1B przedstawiają *listy* zawierające maksymalnie 25 zawodników, wśród których musi znaleźć się co najmniej ośmiu zawodników wyszkolonych przez kluby belgijskie (co oznacza zawodników zarejestrowanych w belgijskim klubie przez co najmniej trzy pełne sezony przed ukończeniem 23. roku życia). Co więcej, przynajmniej trzech ze wspomnianych ośmiu zawodników musi być zawodnikami, którzy byli zarejestrowani w belgijskim klubie przez co najmniej trzy sezony przed ukończeniem 21. roku życia<sup>3</sup>.

9. Ponadto, jeżeli chodzi o *protokoły meczowe*, kluby muszą posiłkować się zawodnikami ze wspomnianych wyżej list i zgłaszać do tych protokołów co najmniej sześciu zawodników, którzy byli zarejestrowani w klubie przez co najmniej trzy pełne sezony przed ukończeniem 23. roku życia, w tym dwóch, którzy byli zarejestrowani w klubie przez co najmniej trzy pełne sezony przed ukończeniem 21. roku życia<sup>4</sup>.

10. Jeśli oba te minimalne progi nie zostaną osiągnięte, zawodników tych nie można zastąpić innymi zawodnikami, którzy nie spełniają wyżej wymienionych wymogów.

## C. Spór w postępowaniu głównym

11. W dniu 13 lutego 2020 r. UL wystąpił z powództwem do Cour belge d'arbitrage pour le sport (belgijskiego sportowego sądu arbitrażowego, Belgia), domagając się między innymi stwierdzenia, że wprowadzone przez UEFA i URBSFA zasady dotyczące wychowanków są niezgodne z prawem z tego względu, iż naruszają art. 45 TFUE<sup>5</sup>, a także żądając naprawienia wyrządzonej mu szkody poprzez wypłatę odszkodowania. Do postępowania w charakterze interwenienta przystąpił dobrowolnie Royal Antwerp, również domagając się odszkodowania za wyrządzoną mu wskutek stosowania tych zasad szkodę. UEFA nie była stroną tego postępowania arbitrażowego.

12. Wyrokiem z dnia 10 lipca 2020 r. Cour belge d'arbitrage pour le sport (belgijski sportowy sąd arbitrażowy) uznał te roszczenia za niedopuszczalne w zakresie, w jakim dotyczyły one zasad odnoszących się do wychowanków, które wprowadziła UEFA, a za dopuszczalne, aczkolwiek bezpodstawne, w zakresie, w jakim dotyczyły one zasad, które wprowadziła URBSFA.

13. Co się tyczy zasad, które wprowadziła URBSFA, Cour belge d'arbitrage pour le sport (belgijski sportowy sąd arbitrażowy) stwierdził w istocie, że nie naruszają one prawa do swobodnego przepływu pracowników gwarantowanego w art. 45 TFUE z uwagi na fakt, iż są one stosowane bez

<sup>3</sup> Wynika to z odczytywania dawnych art. P335.11 i P1422 w związku z aktualnymi art. B4.112 i B6.109 regulaminu URBSFA.

<sup>4</sup> Wynika to z odczytywania dawnego art. P1422 w związku z aktualnym art. B6.109 regulaminu URBSFA.

<sup>5</sup> Oraz art. 101 TFUE.

rozdzielenia, nie powodują dyskryminacji ze względu na przynależność państwową i w każdym razie są usprawiedliwione uzasadnionymi celami oraz nie są względem tych celów nieproporcjonalne<sup>6</sup>.

14. W konsekwencji Cour belge d'arbitrage pour le sport (belgijski sportowy sąd arbitrażowy) oddalił roszczenia odszkodowawcze UL i Royal Antwerp.

15. W dniu 1 września 2020 r. UL i Royal Antwerp wystąpili do Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzycznego sądu pierwszej instancji w Brukseli, Belgia) o uchylenie wyroku sądu arbitrażowego, zarzucając, że jest on sprzeczny z porządkiem publicznym, co stanowi podstawę uchylenia w świetle art. 1717 belgijskiego kodeksu postępowania sądowego.

16. Na poparcie swoich roszczeń podnosili oni w istocie, że ustanowione przez UEFA i URBSFA zasady dotyczące wychowanków naruszają przewidzianą w art. 45 TFUE swobodę przepływu pracowników w ten sposób, że zarówno ograniczają one zawodowemu klubowi piłkarskiemu, takiemu jak Royal Antwerp, możliwości rekrutowania zawodników, którzy nie spełniają wyznaczonych wymogów w zakresie lokalnego i państwowego pochodzenia, i uwzględniania ich w składzie na mecz, jak również ograniczają one zawodnikowi, takiemu jak UL, możliwość bycia rekrutowanym i uwzględnianym przez klub w składzie na mecz, w sytuacji gdy nie może on wykazać się odpowiednim pochodzeniem.

17. W dniu 9 listopada 2021 r. UEFA złożyła wniosek o dopuszczenie do udziału w postępowaniu w charakterze interwenienta, a wniosek ten został uznany za dopuszczalny postanowieniem z dnia 26 listopada 2021 r.

18. We wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym sąd odsyłający zauważa, że – po pierwsze – będący przedmiotem skargi o uchylenie wyrok sądu arbitrażowego został wydany w oparciu o: (i) częściową niedopuszczalność roszczeń UL i Royal Antwerp oraz odrzucenie pozostałej części roszczeń jako bezpodstawnych, oraz (ii) wykładnię i zastosowanie dwóch postanowień prawa Unii, a mianowicie art. 45 i 101 TFUE, których ewentualne naruszenie mogłoby – w odpowiednim przypadku – stanowić naruszenie zasad porządku publicznego w rozumieniu art. 1717 belgijskiego kodeksu postępowania sądowego z uwagi na ich charakter i stosowne orzecznictwo Trybunału.

19. Po drugie, sąd odsyłający uważa, że do tego, aby mógł on wydać rozstrzygnięcie, konieczne jest, aby dysponował on doprecyzowaną przez Trybunał wykładnią art. 45 i 101 TFUE. Sąd ten zastanawia się nad skutkiem stosowania tych zasad polegającym na ograniczeniu swobodnego przepływu pracowników oraz nad ich wpływem na rywalizację, jak również nad kwestią tego, czy zasady te są uzasadnione, odpowiednie, konieczne i proporcjonalne względem celu, do którego osiągnięcia mają prowadzić. W tym kontekście sąd odsyłający powołuje się między innymi na komunikat prasowy opublikowany przez Komisję Europejską i przeprowadzone dla tej instytucji badanie, z którego wynika, że (i) wspomniane zasady skutkują lub mogą skutkować ograniczeniem swobody przepływu pracowników oraz (ii) kwestia tego, czy skutki te są proporcjonalne względem bardzo ograniczonych korzyści, które z nich płyną, mając na uwadze

<sup>6</sup> Ponadto belgijski sportowy sąd arbitrażowy uznał, że w tym przypadku nie doszło do naruszenia art. 101 TFUE.

możliwe rozwiązania alternatywne powodujące mniejsze ograniczenia, stanowi przedmiot szczegółowej analizy, dokonywanej w szczególności w ramach prowadzonych przez Komisję postępowań o uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego<sup>7</sup>.

#### D. W przedmiocie pytań prejudycjalnych

20. W powyższym kontekście postanowieniem z dnia 15 października 2021 r., które wpłynęło do Trybunału dnia 11 listopada 2021 r., Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli) skierował do Trybunału następujące pytania prejudycjalne:

- „1) Czy art. 101 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie planowi dotyczącemu zasady dotyczącej wychowanków, przyjętemu w dniu 2 lutego 2005 r. przez Komitet Wykonawczy UEFA, zatwierdzonemu przez 52 federacje członkowskie UEFA na kongresie w Tallinnie w dniu 21 kwietnia 2005 r. i wprowadzonemu w życie za pomocą regulaminów przyjętych zarówno przez UEFA, jak i jej federacje członkowskie?
- 2) Czy art. 45 oraz 101 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoją one na przeszkodzie przepisom dotyczącym zgłaszania do protokołu meczowego oraz wystawiania do gry wychowanków, przyjętym w art. P335.11 oraz P.1422 regulaminu URBSFA i powtórzonym w art. B4.1[12] tytułu 4 oraz art. B6.109 tytułu 6 nowego regulaminu URBSFA?”

21. Uwagi na piśmie przedłożyli: UL, Royal Antwerp, URBSFA, UEFA, rządy belgijski, grecki, polski, portugalski, rumuński i szwedzki oraz Komisja Europejska. UL, Royal Antwerp, URBSFA, UEFA, rządy polski, rumuński i szwedzki oraz Komisja wzięły udział w rozprawie, która odbyła się w dniu 15 listopada 2022 r.

#### III. Ocena

22. Sąd odsyłający dąży do uzyskania wskazówek w przedmiocie zgodności z prawem Unii zasad dotyczących wychowanków stosowanych przez UEFA (pytanie pierwsze) i URBSFA (pytanie drugie). Co ciekawe, w pytaniu pierwszym – w odróżnieniu od pytania drugiego – nie powołano się na art. 45 TFUE.

23. Celem niniejszej opinii jest zbadanie, czy art. 45 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie stosowaniu zasad takich jak zasady te zawarte w odpowiednim regulaminie URBSFA, które dotyczą zgłaszania do protokołu meczowego oraz wystawiania do gry lokalnie wyszkolonych zawodników. Z uwagi na fakt, że wspomniany regulamin URBSFA opiera się w dużej mierze na zasadach UEFA, w niniejszej opinii przeanalizuję również te drugie.

24. Sąd odsyłający w swoich pytaniach zmierza w istocie do ustalenia, czy art. 45 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie stosowaniu zasad dotyczących wychowanków w postaci przyjętej przez UEFA i URBSFA.

<sup>7</sup> Sąd odsyłający zastanawia się też, czy zasady dotyczące wychowanków można postrzegać jako stanowiące porozumienie między przedsiębiorstwami, decyzję związków przedsiębiorstw lub praktykę uzgodnioną w rozumieniu art. 101 ust. 1 TFUE.

## A. W przedmiocie dopuszczalności

25. URBSFA podnosi, że oba pytania prejudycjalne należy uznać za niedopuszczalne na tej podstawie, iż nie mają one znaczenia dla wnoszących odwołanie w postępowaniu głównym i mają one charakter hipotetyczny. Ponadto URBSFA twierdzi, że biorąc pod uwagę przynależność państwową UL, lokalizację siedziby Royal Antwerp oraz terytorialny zakres zastosowania spornego regulaminu, spór zawisły w postępowaniu głównym ma wymiar czysto krajowy, a sąd odsyłający ma za zadanie jedynie wydać rozstrzygnięcie *inter partes*.

26. UEFA uważa, że zadane pytania prejudycjalne należy uznać za niedopuszczalne ze względu na to, iż sąd odsyłający nie przedstawił dostatecznie szczegółowo okoliczności faktycznych i prawnych, w kontekście których zadano pytania, a w szczególności nie przedstawił informacji na temat różnych krajowych związków piłki nożnej, które wprowadziły zasady dotyczące wychowanków, i faktycznej treści takich zasad. Co więcej, sąd odsyłający nie ustalił, czy spór w postępowaniu głównym ma charakter transgraniczny. Ponadto ze względu na to, że decyzja o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zapadła przed wysłuchaniem UEFA, niedostatecznie precyzyjne i niedostatecznie szczegółowe przedstawienie kontekstu faktycznego i prawnego sprawy uniemożliwiło UEFA skorzystanie z przysługujących jej praw.

27. Podobnie rząd rumuński i Komisja podzielają stanowisko URBSFA i UEFA, zgodnie z którym pytanie dotyczące wykładni art. 45 TFUE zadano nie tylko pomimo braku występowania w postępowaniu głównym elementu zagranicznego, czyli zewnętrznego, ale również pomimo braku wskazania przez sąd odsyłający jakiegokolwiek przyczyny, dla której dokonanie tej wykładni miałyby być konieczne do wydania rozstrzygnięcia w tym postępowaniu pomimo czysto krajowego charakteru sporu.

28. Chociaż rozumiem obawy opisane w poprzednich punktach<sup>8</sup>, uważam zadane w niniejszej sprawie pytania za dopuszczalne.

29. Punktem wyjścia do oceny zarzutu niedopuszczalności podniesionego z uwagi na fakt, że niniejsza sprawa dotyczy sytuacji czysto krajowej, jest wyrok Trybunału wydany w sprawie *Ullens de Schooten*, gdzie jasno podsumowano i ujęto w kategorii cztery sytuacje, w których sprawy wynikające z sytuacji czysto wewnętrznych mimo wszystko należy uznać za dopuszczalne na potrzeby wydania orzeczenia w trybie prejudycjalnym<sup>9</sup>. Jedną z nich jest sytuacja, w której nie można wykluczyć, że obywatele zamieszkujący w innych państwach członkowskich byli, względnie są, zainteresowani skorzystaniem z tychże swobód w celu prowadzenia działalności na terytorium tego państwa członkowskiego, które wydało sporne przepisy, i w związku z tym że uregulowanie to, stosowane bez rozróżnienia do obywateli danego państwa członkowskiego oraz obywateli innych państw członkowskich, może wywoływać skutki, które nie ograniczają się do tego państwa członkowskiego<sup>10</sup>. W tym względzie nie można wykluczyć, że przepisy te odstraszały piłkarzy zamieszkujących w innych państwach członkowskich od wejścia na rynek belgijski.

<sup>8</sup> Miejsce zamieszkania UL i siedziba Royal Antwerp znajdują się przecież w Belgii i z tego względu nie występuje tu element transgraniczny.

<sup>9</sup> Wyrok z dnia 15 listopada 2016 r. (C-268/15, EU:C:2016:874).

<sup>10</sup> Zobacz wyrok z dnia 15 listopada 2016 r., *Ullens de Schooten* (C-268/15, EU:C:2016:874, pkt 50).

30. Co więcej, należy mieć na uwadze, że w tym wypadku kompetencje sądu odsyłającego ograniczają się do ustalenia, czy wyrok sądu arbitrażowego narusza zasady porządku publicznego. Siłą rzeczy w swojej ocenie sąd odsyłający musi wyjść poza konkretne okoliczności faktyczne niniejszej sprawy, ponieważ względy porządku publicznego w sposób konieczny wykraczają poza uwarunkowania indywidualne.

31. Co więcej, należy zauważyć, że przedmiotem niniejszej sprawy na szczeblu krajowym nie jest spór między UL a Royal Antwerp, ale zakwestionowane przepisy UEFA i URBSFA. Zawisłe przed sądem odsyłającym żądanie uchylenia wyroku sądu arbitrażowego nie stanowi sytuacji hipotetycznej. Cour belge d'arbitrage pour le sport (belgijski sportowy sąd arbitrażowy) wydał swój wyrok w oparciu o wykładnię i w zastosowaniu art. 45 TFUE<sup>11</sup>. Sąd odsyłający wskazuje, że aby ustalić, czy wyrok ten jest, czy też nie jest, sprzeczny z zasadami porządku publicznego, ma on obowiązek dokonać kontroli prawidłowości tej wykładni i tego zastosowania. Sposób zastosowania art. 45 TFUE przez Cour belge d'arbitrage pour le sport (belgijski sportowy sąd arbitrażowy) w ocenie sądu odsyłającego budzi wątpliwości. Ani Cour belge d'arbitrage pour le sport (belgijski sportowy sąd arbitrażowy), ani, co za tym idzie, sąd odsyłający, nie mają oceniać konkretnej sytuacji UL. UL, po którego stronie przystąpił do postępowania Royal Antwerp, dochodził stwierdzenia przez sąd, że wprowadzone przez UEFA i URBSFA zasady dotyczące wychowanków są niezgodne z prawem, ponieważ naruszają prawo Unii. Analizując, czy należy uchylić wyrok sądu arbitrażowego, w którym uznano, że nie doszło do naruszenia prawa Unii, sąd odsyłający ma za zadanie zbadać całokształt zakwestionowanych przepisów w ujęciu ogólnym.

32. Wreszcie, jeżeli chodzi o twierdzenie UEFA, że nie została wysłuchana przed wydaniem przez sąd odsyłający postanowienia o skierowaniu do Trybunału wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym, wystarczy nadmienić, że zgodnie z orzecznictwem Trybunału nie jest jego zadaniem ustalać, czy postanowienie odsyłające wydano zgodnie z przepisami prawa krajowego regulującymi ustroj sądów i postępowanie przed nimi<sup>12</sup>.

33. Tak więc proponuję, aby Trybunał uznał pytania sądu odsyłającego za dopuszczalne.

## **B. W przedmiocie istoty sprawy**

34. Zgodnie z art. 45 TFUE zapewnia się swobodę przepływu pracowników wewnątrz Unii.

35. Działalność sportowa stanowiąca część życia gospodarczego objęta jest swobodami podstawowymi wynikającymi z traktatów<sup>13</sup>, z czego wynika, że piłkarzy zawodowych prowadzących działalność gospodarczą należy do celów stosowania art. 45 TFUE uznawać za „pracowników”<sup>14</sup>.

<sup>11</sup> Oraz art. 101 TFUE.

<sup>12</sup> Zobacz przykładowo wyrok z dnia 11 kwietnia 2000 r., Deliège (C-51/96 i C-191/97, EU:C:2000:199, pkt 29).

<sup>13</sup> Zobacz również U. Forsthoff, D. Eisendle, w: E. Grabitz, M. Hilf i M. Nettesheim (red.), *Das Recht der Europäischen Union*, 76. Auflage, aktualizacja: maj 2022 r., München, C.H. Beck, Art. 49 AEUV, pkt 104.

<sup>14</sup> Orzecznictwo w tym względzie jest spójne od czasu wydania wyroku z dnia 14 lipca 1976 r., Donà (13/76, EU:C:1976:115, pkt 13). Zobacz również wyrok z dnia 15 grudnia 1995 r., Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, pkt 73). Co do zasady zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału pojęcie „pracownika” ma zakres autonomiczny i nie należy interpretować go w sposób zawężający. A zatem za „pracownika” należy uważać każdą osobę, która wykonuje czynności rzeczywiste i efektywne, przy czym nie obejmuje to czynności wykonywanych na tak niewielką skalę, że można uznać je jedynie za marginalne i pomocnicze. Zobacz również wyrok z dnia 19 lipca 2017 r., Abercrombie & Fitch Italia (C-143/16, EU:C:2017:566, pkt 19 i przytoczone tam orzecznictwo).

36. Ponadto, jeżeli chodzi o podmioty związane art. 45 TFUE, z utrwalonego orzecznictwa wynika też, że postanowienie to ma zastosowanie do podmiotów prywatnych, takich jak UEFA i URBSFA, które regulują pracę najemną w sposób zbiorowy<sup>15</sup>.

### 1. Zakwestionowane przepisy

37. Na tym etapie przydatne wydaje mi się opisanie pokrótce zakwestionowanych przepisów.

38. Zgodnie z regulaminem UEFA za wychowanków uznaje się graczy, którzy pomiędzy 15. a 21. rokiem życia i niezależnie od swojej przynależności państwowej byli szkoleni przez swój klub lub inny klub należący do tego samego związku krajowego przez co najmniej trzy sezony. Ponadto zgodnie z regulaminem UEFA kluby zarejestrowane do którychkolwiek z rozgrywek UEFA<sup>16</sup> mają obowiązek zgłoszenia do składu liczącego maksymalnie 25 piłkarzy co najmniej ośmiu wychowanków. Co najmniej czterech z nich musi być zawodnikami wyszkolonymi w danym klubie.

39. Zgodnie z regulaminem URBSFA kluby zarejestrowane do rozgrywek w ramach jurysdykcji URBSFA muszą umieścić na liście liczącej maksymalnie 25 piłkarzy co najmniej ośmiu zawodników, którzy grali dla danego klubu lub innego klubu belgijskiego przez co najmniej trzy sezony przed ukończeniem 23. roku życia (a w przypadku trzech z tych ośmiu zawodników – do ukończenia 21. roku życia). Co więcej, jeżeli chodzi o *protokoły meczowe*, kluby muszą posiłkować się zawodnikami umieszczonymi na tej liście i zgłaszać co najmniej sześciu zawodników, którzy byli zarejestrowani w danym klubie przez co najmniej trzy pełne sezony przed ukończeniem 23. roku życia, przy czym dwóch z nich musi być zawodnikami zarejestrowanymi w tym klubie przez co najmniej trzy pełne sezony przed ukończeniem 21. roku życia.

40. W obydwu przypadkach (UEFA i URBSFA), jeśli te minimalne progi nie zostaną osiągnięte, zawodników tych nie można zastąpić innymi zawodnikami, którzy nie spełniają wyżej wymienionych wymogów.

### 2. Ograniczenie

41. W dalszej części przeanalizuję, czy zakwestionowane przepisy stanowią ograniczenie art. 45 TFUE.

42. UL i Royal Antwerp, jak również Komisja<sup>17</sup>, są zdania, że zakwestionowane przepisy nie tylko wpływają na swobodę przepływu pracowników w Unii, lecz także stanowią pośrednią dyskryminację ze względu na przynależność państwową. Z kolei UEFA i URBSFA twierdzą, że zakwestionowane przepisy nie tylko obowiązują wszystkich zawodników bez wyjątku, niezależnie od ich przynależności państwowej, ale i nie stanowią przeszkody w swobodnym przepływie zawodników.

<sup>15</sup> Orzecznictwo w tym względzie jest spójne od czasu wydania wyroku z dnia 12 grudnia 1974 r., Walrave i Koch (36/74, EU:C:1974:140, pkt 17). Zobacz również wyroki: z dnia 15 grudnia 1995 r., Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, pkt 82); z dnia 13 kwietnia 2000 r., Lehtonen i Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, pkt 35); a także z dnia 16 marca 2010 r., Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, pkt 30).

<sup>16</sup> Chodzi o następujące cztery rodzaje rozgrywek: Liga Mistrzów UEFA, Liga Europy, Liga Konferencji Europy UEFA i Superpuchar UEFA.

<sup>17</sup> Która to instytucja, jak wskazano powyżej, niemniej jednak uznaje to pytanie za niedopuszczalne z uwagi na zarzucany brak elementu transgranicznego.



43. Twierdzą, że zakwestionowane przepisy mogą powodować pośrednią dyskryminację obywateli innych państw członkowskich. Faktem jest, że im młodszy zawodnik, tym bardziej jest prawdopodobne, że mieszka w miejscu pochodzenia<sup>18</sup>. Zatem siłą rzeczy to zawodnicy z innych państw członkowskich będą odczuwać negatywne skutki zakwestionowanych przepisów.

44. Zakwestionowane przepisy sprowadzają się w rezultacie do ustanowienia wymogu, który są w stanie spełnić ci, którzy znajdowali się w określonym miejscu. W związku z tym Trybunał niejednokrotnie orzekał, że przepisy krajowe wprowadzające rozróżnienie ze względu na miejsce zamieszkania lub siedzibę mogą być niekorzystne głównie dla obywateli innych państw członkowskich, ponieważ osoby, które nie mają miejsca zamieszkania lub siedziby na terytorium danego państwa są w większości przypadków cudzoziemcami<sup>19</sup>. Podobnie z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że dotyczące kwalifikacji wymogi warunkujące dostęp do określonych zawodów stanowią ograniczenie swobody przepływu pracowników o charakterze pośredniej dyskryminacji<sup>20</sup>. Zasady dotyczące wychowanków mogą ograniczać możliwości zawodników będących obywatelami Unii w zakresie swobodnego opuszczenia klubu w jednym państwie członkowskim i przechodzenia do klubu w innym państwie członkowskim. Chociaż zakwestionowane przepisy mają neutralne brzmienie, to stawiają zawodników lokalnych w korzystniejszej sytuacji niż ta, w której znajdują się zawodnicy pochodzący z innych państw członkowskich<sup>21</sup>.

45. W każdym razie, nawet jeżeli uznać, że zakwestionowane przepisy nie stanowią pośredniej dyskryminacji, co nie ma miejsca w tym przypadku, z całą pewnością stanowią (zwyczajne) ograniczenie swobodnego przepływu piłkarzy. Pragnę przypomnieć w tym względzie, że Trybunał orzekł, iż zasady zakazujące klubowi koszykarskiemu wystawiania do gry zawodników z innych państw członkowskich w meczach rozgrywanych w ramach mistrzostw krajowych, w sytuacji gdy transfer miał miejsce w okresie następującym po określonej dacie, „stanowią przeszkodę w swobodnym przepływie pracowników”<sup>22</sup>.

46. Wspomnę jedynie na marginesie, że na potrzeby stwierdzenia, czy mamy do czynienia z ograniczeniem, nie ma znaczenia sformułowana przez UEFA i URBFA definicja wychowanków, w myśl której wychowankami są nie tylko zawodnicy wywodzący się z danego klubu, lecz także zawodnicy z danej ligi krajowej. W obydwu przypadkach ośmiu z zawodników nie może pochodzić z klubu w innym państwie członkowskim, natomiast 17 pozostałych może. Wprowadzenie rozróżnienia między zawodnikami klubu a zawodnikami z tej samej ligi nabiera natomiast znaczenia przy ustalaniu proporcjonalności zakwestionowanych przepisów.

<sup>18</sup> Nie można jednak zaprzeczyć, że istnieją zawodnicy, którzy przeprowadzają się do innego państwa w bardzo młodym wieku. Jest to jednak bardzo niewielki odsetek zawodników i stanowi to wyjątek, co jedynie potwierdza zasadę, że im młodszy zawodnik, tym bardziej jest prawdopodobne, że jest zawodnikiem lokalnym.

<sup>19</sup> Zobacz przykładowo i w związku z art. 45 TFEU wyrok z dnia 7 maja 1998 r., Clean Car Autoservice (C-350/96, EU:C:1998:205, pkt 29 i przytoczone tam orzecznictwo). Zobacz także A. Zawadzka-Łojek, Ochrona interesu ogólnego na rynku wewnętrznym – dopuszczalne wyjątki i ograniczenia swobód. Model ochrony, w: *System Prawa Unii Europejskiego*, t. 7, *Prawo rynku wewnętrznego*, Warszawa, C.H. Beck, 2020, pkt 197.

<sup>20</sup> Zobacz przykładowo wyrok z dnia 15 października 1987 r., Heylens i in. (222/86, EU:C:1987:442, pkt 9–11).

<sup>21</sup> Zobacz podobnie w tym względzie J. Kliesch, *Der Status des Profifußballers im Europäischen Recht*, Baden-Baden, Nomos, 2017, s. 215, w odniesieniu do zasad UEFA.

<sup>22</sup> Zobacz wyrok z dnia 13 kwietnia 2000 r., Lehtonen i Castors Braine (C-176/96, EU:C:2000:201, pkt 49). Trybunał odwołuje się tutaj wprost do swojego wyroku z dnia 15 grudnia 1995 r., Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, pkt 99, 100). Ponadto w wyroku z dnia 16 marca 2010 r., Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, pkt 35), Trybunał orzekł, że francuski układ zbiorowy, zgodnie z którym tzw. obiecujący gracz (w wieku między 16. a 22. r.ż.), który po zakończeniu okresu szkoleniowego jest zobowiązany do zawarcia pierwszej umowy w charakterze zawodowego piłkarza z klubem, który go wyszkolił, ryzykując w przeciwnym wypadku zapłatę odszkodowania, może zniechęcić tego gracza do wykonania przysługującego mu prawa do swobodnego przemieszczania się.

### 3. W przedmiocie uzasadnienia

47. Ograniczenie swobodnego przepływu pracowników może być uzasadnione jedynie wówczas, gdy – po pierwsze – wpisuje się ono w jedną z podstaw uzasadnienia, które zostały wymienione w art. 45 ust. 3 TFUE<sup>23</sup>, lub jest uzasadnione jednym z nadrzędnych względów interesu ogólnego<sup>24</sup> i – po drugie – jest zgodne z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że musi być odpowiednie do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonego celu i nie wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia<sup>25</sup>.

#### a) W przedmiocie art. 165 TFUE

48. Z uwagi na fakt, że poszczególni uczestnicy postępowania obszernie powoływali się w swoich pismach procesowych na art. 165 TFUE, warto w tym miejscu analizy prawnej poczynić kilka uwag na temat tego postanowienia.

49. Artykuł 165 TFUE, który znalazł się w traktatach w następstwie przyjęcia traktatu z Lizbony<sup>26</sup>, dotyczy trzech różnych, aczkolwiek powiązanych ze sobą zagadnień: edukacji, młodzieży i sportu. Składa się on z czterech ustępów. W ust. 1 przedstawiony został ogólny cel i uzasadnienie postanowienia: Unia przyczynia się do wspierania europejskich przedsięwzięć w zakresie sportu, uwzględniając jego szczególny charakter, jego struktury oparte na zasadzie dobrowolności oraz uwzględniając jego funkcję społeczną i edukacyjną. W ust. 2 określono, do czego konkretnie zmierza działanie Unii – z czym nie sposób się nie zgodzić, gdyż mowa jest tam o<sup>27</sup>: rozwoju europejskiego wymiaru sportu, przez popieranie uczciwości i dostępności we współzawodnictwie sportowym oraz współpracy między podmiotami odpowiedzialnymi za sport, jak również przez ochronę integralności fizycznej i psychicznej sportowców, w szczególności tych najmłodszych. W ust. 3 położono nacisk na znaczenie, jakie ma sprzyjanie współpracy z państwami trzecimi oraz z organizacjami międzynarodowymi, zwłaszcza z Radą Europy<sup>28</sup>. W ust. 4 wreszcie, co kluczowe, umożliwiono instytucjom politycznym Unii<sup>29</sup> „zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą” przyjmowanie „środków zachęcających, z wyłączeniem jakiejkolwiek harmonizacji”<sup>30</sup>, natomiast Radzie (samodzielnie) umożliwiono przyjmowanie zaleceń w ramach stanowienia na wniosek Komisji.

#### 1) Wykładnia językowa

50. Bezpośrednio z brzmienia art. 165 TFUE można wywnioskować, co następuje.

<sup>23</sup> Porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne i zdrowie publiczne.

<sup>24</sup> Trybunał na przestrzeni lat stosował różną terminologię na określenie jako podstawy uzasadnienia powodów o charakterze pozagospodarczym, które były (i nadal są) wypracowywane w orzecznictwie. Zobacz F. Martucci, *Droit du marché intérieur de l'Union européenne*, Paris, Presses Universitaires de France, 2021, pkt 261. Dla ułatwienia w niniejszej opinii będę posługiwać się pojęciem „nadrzędnych względów interesu ogólnego”.

<sup>25</sup> Zobacz w tym zakresie również wyroki: z dnia 15 grudnia 1995 r., Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, pkt 104); z dnia 16 marca 2010 r., Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, pkt 38); a także z dnia 10 października 2019 r., Krah (C-703/17, EU:C:2019:850, pkt 55).

<sup>26</sup> W przedmiocie genezy tego postanowienia zob. opinia rzecznika generalnego A. Rantosa w sprawie European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2022:993, pkt 29).

<sup>27</sup> Sześć z siedmiu celów omówionych w tym ustępie dotyczy edukacji, a tylko jeden sportu.

<sup>28</sup> W kwestii odwołania do Rady Europy postanowienie to stanowi szczególny przejaw ogólnego zobowiązania ciążącego na Unii na mocy art. 220 ust. 1; zobowiązanie to dotyczy ustanowienia wszelkich właściwych form współpracy z Radą Europy. Zobacz również moja opinia w sprawie The English Bridge Union (C-90/16, EU:C:2017:464, pkt 33).

<sup>29</sup> Na potrzeby niniejszej opinii przez instytucje polityczne Unii rozumiem Komisję, Radę i Parlament.

<sup>30</sup> Przyznając, że potrzeba czasu, aby zrozumieć to postanowienie, które w istic orwellowskim stylu pozwala instytucjom politycznym stosować zwykłą procedurę ustawodawczą w celu przyjęcia... wszystkiego poza ustawodawstwem.

51. Po pierwsze, postanowienie to jest skierowane do Unii, a nie do państw członkowskich ani podmiotów publicznych, ani tym bardziej nie do podmiotów prywatnych. Po drugie, zastosowane sformułowania (przyczynianie się, wspieranie, uwzględnianie, rozwój, współpraca) są charakterystyczne dla instrumentów niewiążących. Po trzecie, art. 165 TFUE dotyczy zarówno sportu profesjonalnego, jak i rekreacyjnego, niezależnie od tego, czy jest uprawiany w ramach klubu, czy indywidualnie<sup>31</sup>. Po czwarte, chociaż w postanowieniu tym znalazło się odwołanie do zwykłej procedury ustawodawczej, art. 165 ust. 4 TFUE *nie* stanowi podstawy prawnej umożliwiającej instytucjom politycznym przyjmowanie wiążących prawnie aktów w rozumieniu art. 288 TFUE<sup>32</sup>. Artykuł 165 ust. 4 TFUE nie jest zatem niczym innym jak tylko „pozorną podstawą prawną”, charakterystyczną dla zagadnienia objętego polityką Unii przy jednoczesnej niechęci państw członkowskich, występujących w charakterze „panów traktatów”, do powierzenia Unii uprawnień ustawodawczych w danej dziedzinie. Aspekt ten przypadkowo znajduje odzwierciedlenie już w art. 2 ust. 5 oraz art. 6 lit. e) TFUE: w dziedzinie sportu „kompetencje” Unii nie mają charakteru ustawodawczego, ale są ograniczone do „działań mających na celu wspieranie, koordynowanie lub uzupełnianie działań państw członkowskich”<sup>33</sup>.

## 2) Wykładnia systemowa i celowościowa

52. Co się tyczy art. 165 TFUE w kontekście struktury traktatu FUE, należy zauważyć, że znajduje się on w części trzeciej tytuł XII TFUE<sup>34</sup>, wśród wszystkich pozostałych obszarów polityki Unii.

53. Z tego faktu można wywieść, co następuje.

54. Po pierwsze, art. 165 TFUE nie jest postanowieniem o zastosowaniu ogólnym w rozumieniu części pierwszej tytuł II TFUE<sup>35</sup>. Po drugie, UEFA i URBSFA jako podmioty prywatne, w zakresie, w jakim regulują pracę najemną w sposób zbiorowy, nie realizują ani nie wdrażają polityki Unii. Prowadzenie takiej działalności należy do prawodawcy Unii (oraz podmiotów dokonujących transpozycji oraz stosujących i wdrażających prawo wtórne). UEFA i URBSFA usiłują powołać się na cel związany z porządkiem publicznym, aby uzasadnić ograniczenie swobody podstawowej. W rozpoznawanej sprawie należy stwierdzić, że na poziomie funkcjonalnym nie można porównywać ich z instytucją Unii, działającą<sup>36</sup> na podstawie art. 165 TFUE, lecz z państwem członkowskim dążącym do uzasadnienia ograniczenia swobody podstawowej. Innymi słowy, rozpoznawana sprawa dotyczy integracji *negatywnej*, w ramach której podmiot zamierza ograniczyć swobodę podstawową w celu wzmocnienia innej polityki, którą uznaje za ważniejszą. Wspomniana inna polityka wchodzi w zakres dziedziny sportu. Po trzecie, wdrażanie efektów działań podjętych przez Unię na podstawie art. 165 TFUE nie jest zadaniem UEFA ani URBSFA. Są to podmioty prywatne, które poza sprawowaniem funkcji regulacyjnych realizują również funkcje gospodarcze. Po czwarte, instytucje polityczne Unii Europejskiej mają oczywiście pełne

<sup>31</sup> Zobacz podobnie również w tym względzie K. Odendahl, w: M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (red.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV*, Band III, Tübingen, Mohr Siebeck, 2017, art. 165 AEUV, pkt 9.

<sup>32</sup> Czyli rozporządzeń, dyrektyw i decyzji.

<sup>33</sup> Zobacz art. 2 ust. 5 i art. 6 lit. e) TFUE. W art. 2 ust. 5 doprecyzowano, że działania te nie zastępują jednak kompetencji państw członkowskich w tych dziedzinach.

<sup>34</sup> Czyli został umieszczony między Europejskim Funduszem Społecznym a kulturą.

<sup>35</sup> Przywilej taki przysługuje wyłącznie w odniesieniu do zagadnień w sposób oczywisty uznanych przez „panów traktatów” za ważniejsze, takich jak – aby wymienić choć kilka przykładów – niedyskryminacja (art. 8 i 10 TFUE), środowisko (art. 11 TFUE), ochrona konsumentów (art. 12 TFUE) lub ochrona danych (art. 16 TFUE).

<sup>36</sup> Z braku lepszego określenia stosuję formę „działanie”, gdyż, już ustalono powyżej, art. 165 TFUE nie przewiduje możliwości stanowienia przez instytucje Unii prawa w ścisłym znaczeniu tego pojęcia.

prawo – w swojej mądrości – ogłosić<sup>37</sup>, na czym polega europejski model sportu, działając na podstawie art. 165 TFUE lub na innej podstawie. Nie oznacza to jednak, że funkcje powierzone instytucjom Unii są w ten czy inny sposób przekazywane UEFA lub URBSFA. Po piąte, UEFA i URBSFA nie mogą uzyskać „czeku in blanco” na potrzeby ograniczania swobody podstawowej wynikającej z art. 45 TFUE w drodze powołania się na wspomnianą normę. Ograniczanie swobody podstawowej przez takie podmioty jak UEFA i URBSFA należy oceniać w taki sam sposób jak wszelkie inne ograniczenia, a więc na zasadach ogólnych.

### 3) Związek z rozpatrywaną sprawą

55. Wszystkie poczynione uwagi nie oznaczają jednak, że wartość prawna art. 165 TFUE jest tak ograniczona<sup>38</sup>, iż nie ma żadnego znaczenia dla rozpoznawanej sprawy. Postanowienie to jest bowiem pomocne z dwóch względów: po pierwsze, pozwala zidentyfikować uzasadnienie ograniczenia art. 45 TFUE, określane jako „nadrzędny wzgląd interesu publicznego”, a po drugie, wskazuje, co z punktu widzenia analizy proporcjonalności jest dopuszczalne w Unii<sup>39</sup>. Zresztą tak właśnie uczynił Trybunał w przeszłości<sup>40</sup>.

#### **b) Zidentyfikowanie nadrzędnego względu interesu ogólnego**

56. UEFA i URBSFA powołują się w istocie na dwa odrębne nadrzędne względy interesu ogólnego: wspieranie szkolenia i naboru młodych zawodników oraz poprawę równowagi we współzawodnictwie między drużynami w rozgrywkach klubowych UEFA i rozgrywkach krajowych. Innym przytaczanym nadrzędnym względem interesu ogólnego jest ochrona młodych zawodników w tym sensie, że należy podtrzymywać ich kontakty towarzyskie i rodzinne, jak również unikać zakłócenia przebiegu zwykłej edukacji.

57. Należy w związku z tym zauważyć, że Trybunał zdaje się zakładać, iż w sytuacji, gdy UEFA i URBSFA, związane treścią art. 45 TFUE, usiłują powołać się na podstawę uzasadniająca dane ograniczenie, zakres ani treść takiego uzasadnienia ograniczenia nie są w żaden sposób uzależnione od publicznego lub prywatnego charakteru zakwestionowanych przepisów<sup>41</sup>.

58. Mogę zgodzić się tym stwierdzeniem i rozumiem ogólny interes polegający na utrzymaniu jednolitego systemu działania art. 45 TFUE niezależnie od tego, czy określone ograniczenia są nakładane przez podmiot publiczny, czy też prywatny. Należy jednak pamiętać, że – w odróżnieniu od sytuacji państw członkowskich występujących jako podmioty publiczne – podmioty prywatne, takie jak UEFA czy URBSFA, realizując swój swoisty przedmiot działalności,

<sup>37</sup> Na marginesie nadmienię tylko, że instytucje polityczne jednoznacznie nie zdecydowały się na harmonizację ani regulowanie dotyczących sportu kwestii powiązanych z rynkiem wewnętrznym z powołaniem na art. 114 TFUE.

<sup>38</sup> Trybunał orzekł ponadto, że art. 165 TFUE odczytywany w związku z zasadami traktatowymi dotyczącymi obywatelstwa, art. 18 i art. 21 TFUE, stoi na przeszkodzie pewnym przyjętym przez krajowe związki sportowe zasadom ograniczającym swobodę przemieszczania się. Zobacz wyrok z dnia 13 czerwca 2019 r., TopFit i Biffi (C-22/18, EU:C:2019:497).

<sup>39</sup> W tym względzie mogę w pełni podpisać się pod opinią rzecznika generalnego A. Rantosa wydaną w sprawie European Superleague Company (C-333/21, EU:C:2022:993, pkt 42), w której stwierdzono, że „o ile nie można powoływać się na szczególne cechy sportu w celu wyłączenia działalności sportowej z zakresu stosowania traktatów UE i FUE, o tyle odniesienia do tych cech oraz do społecznej i edukacyjnej funkcji sportu, które znajdują się w art. 165 TFUE, mogą być istotne w szczególności dla celów analizy, w dziedzinie sportu, ewentualnego obiektywnego uzasadnienia ograniczeń konkurencji lub podstawowych swobód”.

<sup>40</sup> Zobacz wyrok z dnia 16 marca 2010 r., Olympique Lyonnais (C-325/08, EU:C:2010:143, pkt 39). Zobacz również w kontekście swobody przedsiębiorczości uregulowanej w art. 49 TFUE wyrok z dnia 7 września 2022 r., Cilevičs i in. (C-391/20, EU:C:2022:638, pkt 59), w którym Trybunał ograniczył się do niezobowiązującego odniesienia się do art. 165 TFUE przed przeprowadzeniem analizy ograniczającego charakteru środka krajowego, który ewidentnie należał do jednej z dziedzin objętych tym artykułem.

<sup>41</sup> Zobacz wyrok z dnia 15 grudnia 1995 r., Bosman (C-415/93, EU:C:1995:463, pkt 86).

dążą do osiągnięcia celów o charakterze gospodarczym<sup>42</sup>. Takie cele mogą w pewnych sytuacjach stać w sprzeczności z celami publicznymi. Ponadto UEFA i URBSFA pełnią zarówno funkcje regulacyjne, jak i gospodarcze. Brak rozdzielenia tych funkcji może prowadzić do powstania konfliktów interesów. Innymi słowy, UEFA i URBSFA zachowywałyby się nieracjonalnie, gdyby usiłowały realizować cele publiczne wchodzące w bezpośredni konflikt z ich interesem handlowym.

59. Gdy państwa członkowskie chcą uzasadnić ograniczenia jednej ze swobód podstawowych, można domniemywać, że zamierzają realizować interes publiczny odmienny od interesu związanego z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego. Sytuacja taka nie ma miejsca w przypadku podmiotu prywatnego i należy mieć to na uwadze przy dalszej analizie. Właśnie z tego względu preferuję pojęcia, którymi posłużył się Trybunał w wyroku Agonese, w którym mowa o „realizowanym uzasadnionym celu”<sup>43</sup> bez wskazywania, że cel taki musi koniecznie być realizowany w interesie publicznym. Z tego względu tym bardziej istotne jest przeanalizowanie występowania elementu interesu publicznego stanowiącego składową nadrzędną względów, na które powołują się UEFA i URBSFA.

60. Jeżeli chodzi o sport zawodowy, Trybunał miał już okazję stwierdzić, że biorąc pod uwagę znaczącą wagę społeczną działalności sportowej, a w szczególności piłki nożnej w Unii Europejskiej, za uzasadniony należy uznać cel polegający na wspieraniu naboru i szkolenia młodych piłkarzy<sup>44</sup>. To samo dotyczy utrzymania równowagi między klubami poprzez zachowanie pewnego stopnia równości szans i niepewności co do rezultatów<sup>45</sup>.

### **c) Proporcjonalność**

61. Kolejną kwestią jest to, że zakwestionowane przepisy muszą być zgodne z zasadą proporcjonalności, co oznacza, że muszą być odpowiednie do zagwarantowania w sposób spójny i konsekwentny realizacji zamierzonego celu i nie mogą wykraczać poza to, co jest niezbędne do jego osiągnięcia. Ocena proporcjonalności zakwestionowanych przepisów należy do sądu odsyłającego. W związku z tym ciężar dowodu w kwestii proporcjonalności zasad dotyczących wychowanków krajowych spoczywa na UEFA i URBSFA.

62. Na podstawie informacji przedłożonych Trybunałowi i stanowisk poszczególnych uczestników uważam, że Trybunał uzyskał dostateczne informacje, aby wspomóc sąd odsyłający w przeprowadzeniu analizy proporcjonalności.

63. Wykażę, że pewne ograniczenia są uzasadnione.

<sup>42</sup> Zobacz S. Weatherill, *European Sports Law*, The Hague, T.M.C. Asser, 2007, s. 60, który zauważa, że chociaż w podejściu Trybunału można dostrzec „logiczną staranność”, to „nie jest jasne, w jaki sposób pojęcia zawarte w [art. 45 ust. 3 TFUE] można odpowiednio dostosować do sektora prywatnego”, i który wskazuje na ryzyko, że umożliwienie osobom prywatnym powoływania się na uzasadnienia o charakterze publicznym „może powodować nadmierne rozszerzanie tychże”.

<sup>43</sup> Zobacz wyrok z dnia 6 czerwca 2000 r. (C-281/98, EU:C:2000:296, pkt 42). Zobacz podobnie również P.-Ch. Müller-Graff, *Die horizontale Direktwirkung der Grundfreiheiten*, *Europarecht*, 2014, s. 3–29, tu: s. 12.

<sup>44</sup> Zobacz wyroki: z dnia 15 grudnia 1995 r., *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, pkt 106); a także z dnia 16 marca 2010 r., *Olympique Lyonnais* (C-325/08, EU:C:2010:143, pkt 39).

<sup>45</sup> Zobacz wyrok z dnia 15 grudnia 1995 r., *Bosman* (C-415/93, EU:C:1995:463, pkt 106). Trybunał uznał za zasadny cel również utrzymanie prawidłowego przebiegu rozgrywek sportowych; zob. wyroki: z dnia 11 kwietnia 2000 r., *Deliège* (C-51/96 i C-191/97, EU:C:2000:199, pkt 64); a także z dnia 13 kwietnia 2000 r., *Lehtonen i Castors Braine* (C-176/96, EU:C:2000:201, pkt 53). Niniejsza sprawa nie dotyczy jednak takiego prawidłowego przebiegu rozgrywek, ale raczej warunków, które musi spełnić klub, aby uczestniczyć w rywalizacji.

64. Co do zasady, jak wskazuje się w doktrynie, „stosowanie zasad sportowych pociąga za sobą skutek gospodarczy. Bez pewnych fundamentalnych zasad sport nie miałby jednak racji bytu”<sup>46</sup>. Poszczególne rynki sportu opartego na rywalizacji bazują na istnieniu rywalizujących podmiotów. Brak ograniczeń mógłby doprowadzić do sytuacji, w której jeden klub, mający możliwość wykupienia wszystkich zawodników, nie mógłby de facto zostać pokonany przez inne kluby. Szkoda by było, gdyby – powiedzmy – Wisła Kraków miała możliwość zdominowania całej polskiej ligi. Ta „piękna gra” straciłaby w pewien sposób swój urok.

### *1) Odpowiedni charakter*

65. Zakwestionowane przepisy muszą być odpowiednie na gruncie nadrzędnych względów związanych z interesem ogólnym, którego osiągnięciu mają służyć, co oznacza, że zasady dotyczące wychowanków muszą być odpowiednie, aby wspierać szkolenie i rekrutowanie młodych zawodników oraz poprawiać równowagę we współzawodnictwie między drużynami w rozgrywkach klubowych UEFA i rozgrywkach krajowych.

#### *i) Szkolenie i rekrutowanie młodych zawodników*

66. Zakwestionowane przepisy są siłą rzeczy odpowiednie do osiągnięcia celu, jakim jest szkolenie i rekrutowanie młodych zawodników, co dostrzega również Royal Antwerp<sup>47</sup>.

67. Niemniej jednak mam pewne wątpliwości co do ogólnej spójności zakwestionowanych przepisów w kontekście tego, jak zostało zdefiniowane pojęcie wychowanka. Skoro zgodnie z zasadami zarówno UEFA, jak i URBSFA wychowankiem jest nie tylko zawodnik wyszkolony przez sam klub, ale również zawodnik wyszkolony przez inny klub należący do danej ligi krajowej, zastanawiam się, czy zakwestionowane przepisy rzeczywiście sprzyjają osiągnięciu celu, jakim jest szkolenie młodych zawodników przez kluby. Pragnę zauważyć w związku z tym, że zgodnie z zasadami UEFA co najmniej połowa (czyli czterech) wychowanków musi być zawodnikami wyszkolonymi przez dany klub. Stanowi to poniekąd czynnik łagodzący, ale nie rozwiązuje sedna problemu, który jest związany z definicją „wychowanka”.

68. Wątpliwości te bez wątpienia narastają, gdy dana liga krajowa jest dużą ligą, dlatego też zasady UEFA wydają się w moim odczuciu budzić więcej wątpliwości niż zasady przyjęte przez URBSFA, jako że liga ta jest stosunkowo mała. Gdyby klub należący do jednej z większych lig krajowych miał możliwość „wykupienia” nawet połowy wychowanków, byłoby to sprzeczne z celem polegającym na zachęcaniu klubu do szkolenia młodych zawodników.

69. W rezultacie, choć uważam, że wymóg uwzględnienia na liście z góry określonej liczby wychowanków jest uzasadniony, nie dostrzegam – z perspektywy szkoleniowej – uzasadnienia dla rozszerzenia definicji wychowanków na zawodników spoza danego klubu, należących do tej samej ligi krajowej<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Zobacz S. Weatherill, op.cit., s. 336.

<sup>47</sup> Zobacz pkt 38 uwag przedstawionych przez Royal Antwerp.

<sup>48</sup> W zakresie, w jakim uznaje się, że kluby powinny mieć pewną furtkę, by posiłkować się nie tylko własnymi zawodnikami, ale również zawodnikami należącymi do tej samej ligi, powiedziałbym, że furtkę taką można by zapewnić w lepszy sposób, ograniczając liczbę wychowanków, a jednocześnie zawężając ich definicję do tych wyszkolonych w danym klubie.

*ii) Poprawa równowagi we współzawodnictwie*

70. Te same uwagi dotyczą celu, jakim jest poprawa równowagi we współzawodnictwie. Jeżeli za sprawą zakwestionowanych przepisów wszystkie kluby mają obowiązek szkolić zawodników, wówczas może dojść do wzrostu równowagi we współzawodnictwie w jego całokształcie. Należy powtórzyć, że cel ten nie może zostać osiągnięty w sytuacji, gdy kluby mogą posiłkować się wychowankami z innych klubów należących do tej samej ligi.

*iii) Wnioski*

71. Podsumowując, zakwestionowane przepisy nie są spójne, a zatem nie są odpowiednie do osiągnięcia celów, jakimi są szkolenie młodych zawodników i poprawa równowagi we współzawodnictwie między drużynami, ze względu na to, że wśród zawodników krajowych obowiązkowo uwzględnianych na liście można uwzględniać zawodników, który nie wywodzą się z danego klubu.

72. Oznacza to, że przepisy URBSFA są nieodpowiednie w swym całokształcie, natomiast przepisy UEFA są odpowiednie tylko częściowo.

*2) W przedmiocie konieczności*

73. Zakwestionowane przepisy nie mogą ponadto wykraczać poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia celu, jakim jest szkolenie i rekrutowanie młodych zawodników.

*i) W przedmiocie uprawnień dyskrecjonalnych UEFA i URBSFA*

74. UEFA uważa, że istnieje utrwalone orzecznictwo, w myśl którego „zawodowym organom regulacyjnym” przysługują „znaczące uprawnienia dyskrecjonalne” przy wyborze określonego rozwiązania danego problemu.

75. W związku z tym pragnę zauważyć, że powołano się jedynie na jeden (znaczący) wyrok Trybunału<sup>49</sup>, w którym to sąd krajowy miał ocenić środki wprowadzone przez niderlandzką izbę adwokacką<sup>50</sup>. Trudno mi wywodzić z okoliczności tamtych spraw zasadę ogólną, w myśl której podmioty prywatne związane art. 45 TFUE miałyby dysponować uprawnieniami dyskrecjonalnymi większymi niż uprawnienia przyznane w porównywalnych sytuacjach państwom członkowskim.

76. Twierdzę raczej, że przy ogólnej ocenie podmiotów zamierzających uzasadniać ograniczenia art. 45 TFUE obowiązuje standardowe orzecznictwo. Należy w tym miejscu zauważyć, że podmioty związane art. 45 TFUE mają rzecz jasna pewną swobodę w zakresie oceny, czy reagowanie na pewne obawy jest konieczne i jakie środki należy zastosować z tym celu. Trybunał przyznaje w tym względzie zakres uznania, który jest szerszy lub węższy nie ze względu na charakter podmiotu (państwo członkowskie lub „zawodowy organ regulacyjny”), ale w zależności od dziedziny, do której należy cel, którego realizacji ma służyć dane uzasadnienie. Trybunał

<sup>49</sup> Zobacz pkt 50 i 80 uwag na piśmie przedstawionych przez UEFA, w których powołano się na wyrok z dnia 19 lutego 2002 r., Wouters i in. (C-309/99, EU:C:2002:98, pkt 110).

<sup>50</sup> Podobnie w wyroku z dnia 28 lutego 2013 r., Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas (C-1/12, EU:C:2013:127, pkt 96), Trybunał, powołując się na wyrok z dnia 19 lutego 2002 r., Wouters i in. (C-309/99, EU:C:2002:98), analizował, czy środki ograniczające przyjęte przez samorząd biegłych rewidentów mogłyby być „racjonalnie” postrzegane jako konieczne do zagwarantowania jakości usług.

przyznał zatem szerszy zakres uznania w „sprawach wrażliwych”, takich jak delegowanie pracowników<sup>51</sup>, czy też w sprawach „o szczególnym charakterze”, takich jak loterie<sup>52</sup>. Ponadto klasyczna sytuacja, w której Trybunał przewiduje istnienie pewnego zakresu uznania, to dziedzina zdrowia publicznego<sup>53</sup>. Słuszne jest twierdzenie, że ten zakres uznania jest tym większy, w im większym stopniu dziedzina, do której należy realizowany cel, wykracza poza klasyczną politykę gospodarczą<sup>54</sup>.

77. Sytuacja taka nie ma jednak miejsca w niniejszej sprawie. Szkolenie i rekrutowanie młodych zawodników charakteryzuje się znacznym komponentem gospodarczym, podobnie jak poprawa równowagi we współzawodnictwie między drużynami. Jak zauważył Royal Antwerp w swoich uwagach, zawodnicy, w tym młodzi zawodnicy, mają wartość rynkową, która pod każdym względem stanowi korzyść dla nich i dla klubu w kontekście ewentualnych transferów.

78. Tym samym nie dostrzegam powodu, by odchodzić od standardowego orzecznictwa i przyznawać UEFA i URBSFA szerszy zakres uznania niż ten, który przysługiwałby normalnie państwu członkowskiemu uzasadniającemu ograniczenia art. 45 TFUE.

*ii) W przedmiocie mniej ograniczających środków*

79. Alternatywne środki, przytoczone szczególnie przez UL i Royal Antwerp, to bezpośrednie wynagrodzenie za szkolenie młodych zawodników lub redystrybucja dochodów.

80. Jak podkreśliła również Komisja, nie ustalono, że takie środki byłyby mniej ograniczające i stanowiłyby mniejszą przeszkodę w swobodzie przemieszczania się wynikającej z art. 45 TFUE. W zależności bowiem od ich konkretnego ukształtowania niektóre środki, takie jak pułap wynagrodzeń, mogłyby sprawiać wrażenie jeszcze bardziej ograniczających zdolność klubów do rekrutowania zawodników, natomiast systemy wynagrodzeń za inwestycje związane ze szkoleniem bezpośrednio wpływałyby na równość szans i wymagałyby znaczących środków administracyjnych, kosztów i monitorowania.

81. Ponadto nic nie wskazuje na to, aby tego rodzaju środki były *równie skuteczne* w osiągnięciu tego samego celu, jakim jest szkolenie młodych zawodników. W szczególności kluby o mocnej pozycji finansowej mogłyby nie szkolić młodych zawodników i kupować ich od innych klubów, co szkodziłoby zarówno zakładanemu celowi, jakim jest szkolenie młodych zawodników, jak i ogólnemu celowi, jakim jest poprawa równowagi we współzawodnictwie między drużynami<sup>55</sup>.

*iii) Wnioski*

82. Należy zatem dojść do wniosku, że zakwestionowane przepisy, w zakresie, w jakim mają one zastosowanie, należy uznać za konieczne do osiągnięcia celów, jakimi są szkolenie młodych zawodników i poprawa równowagi we współzawodnictwie między drużynami.

<sup>51</sup> Zobacz wyrok z dnia 17 grudnia 1981 r., Webb (279/80, EU:C:1981:314, pkt 18), w przedmiocie swobody świadczenia usług.

<sup>52</sup> Zobacz wyrok z dnia 24 marca 1994 r., Schindler (C-275/92, EU:C:1994:119, pkt 59 i nast.), w przedmiocie swobody świadczenia usług.

<sup>53</sup> Zobacz wyrok z dnia 16 grudnia 2010 r., Josemans (C-137/09, EU:C:2010:774, pkt 63 i nast.), w przedmiocie swobodnego przepływu towarów i swobody świadczenia usług.

<sup>54</sup> Zobacz w tym względzie również U. Forsthoff, D. Eisendle, op.cit., pkt 397.

<sup>55</sup> Zobacz podobnie również J. Kliesch, op.cit., s. 232.



#### **IV. Wnioski**

83. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, by na pytania przedstawione przez Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (francuskojęzyczny sąd pierwszej instancji w Brukseli, Belgia) odpowiedział następująco:

Artykuł 45 TFUE należy interpretować w ten sposób, że stoi on na przeszkodzie stosowaniu zasad dotyczących wychowanków, przyjętych przez Union of European Football Associations (UEFA) i Union royale belge des sociétés de football association (URBSFA), zgodnie z którymi kluby, aby uczestniczyć w odpowiednich rozgrywkach, muszą uwzględnić wśród 25 zawodników na liście co najmniej ośmiu wychowanków, którzy mogą wywodzić się z innego klubu należącego do odpowiedniego krajowego związku piłki nożnej.