



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
DEANA SPIELMANNA
přednesené dne 18. prosince 2025¹

Spojené věci C-424/24 a C-425/24

**ZD
proti**

**Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),**

**Procura federale presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Collegio di garanzia dello sport presso il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI),
Corte federale d'appello presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC) (C-424/24)**

**a
MI
proti**

**Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),
Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) (C-425/24)**

[žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, které podal Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie)]

„Řízení o předběžné otázce – Disciplinární sankce uložená sportovním soudem – Dočasný zákaz výkonu funkce člena správní rady nebo generálního ředitele fotbalového klubu – Vnitrostátní právní předpisy vylučující pravomoc správního soudu zrušit rozhodnutí a umožňující pouze náhradu škody – Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU – Účinná soudní ochrana – Články 45 a 56 SFEU – Volný pohyb pracovníků a volný pohyb služeb“

Úvod

1. Ve svém obecném kurzu mezinárodního práva soukromého na Haagské akademii mezinárodního práva profesor François Rigaux vysvětluje, že ve sportovním právním řádu existence faktického monopolu sportovních orgánů zavádí do dodržování pravidel, která tyto orgány stanovily, prvek donucení, který jim propůjčuje právní sílu. Postavení osob, které se jim rozhodly podřídit, je podle něj srovnatelné s postavením „meziplanetárního cestovatele“, který „aby mohl přistát na Měsíci nebo na Marsu, musí se podřídit podmínkám gravitace či teploty a zajistit své dýchání pomocí vhodného přístroje“².

¹ – Původní jazyk: francouzština.

² – Rigaux, F., „Les situations juridiques individuelles dans un système de relativité générale. Cours général de droit international privé“, Recueil des cours de l'Académie de La Haye en ligne, Brill, Nijhoff, sv. 213, 1989, s. 67.

2. Právní povaha „sportovních“ pravidel znamená, že orgán nebo orgány, které mají faktický monopol, mají pravomoc sankcionovat jejich porušení, zejména prostřednictvím disciplinárních sankcí. Tato zvláštnost sportovního právního řádu je jádrem projednávané věci.

3. Svými žádostmi o rozhodnutí o předběžné otázce se Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio, Itálie) táže Soudního dvora na slučitelnost některých právních ustanovení, která v Itálii upravují výkon sankční pravomoci, kterou vykonávají sportovní sdružení ve vztahu k osobám spadajícím do jejich pravomoci, s unijním právem.

4. Konkrétně je Soudní dvůr vyzván, aby se vyjádřil k otázce, zda je soudní přezkum, který může vést pouze k přiznání náhrady škody způsobené osobám, kterým byly uloženy disciplinární sankce, v souladu s právem na účinnou soudní ochranu vyplývajícím z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU.

Právní rámec

Unijní právo

5. V projednávaných věcech jsou relevantní čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, jakož i články 45, 56, 101 a 102 SFEU.

Italské právo

Ústava

6. Článek 2 Costituzione della Repubblica Italiana (Ústava Itálie) (dále jen „Ústava“)³ stanoví:

„Republika uznává a zaručuje nedotknutelná lidská práva, a to jednotlivci i společenským útvarům, v nichž se rozvíjí jeho osobnost, a vyžaduje plnění nepopíratelných povinností politické, hospodářské a sociální solidarity.“

7. Článek 18 první pododstavec této Ústavy stanoví:

„Občané mají právo volně se bez povolení sdružovat za účely, které nejsou zakázány jednotlivcům trestním zákonem.“

8. Článek 24 uvedené Ústavy v prvním pododstavci stanoví:

„Každý se může u soudu domáhat ochrany svých práv a oprávněných zájmů.“

9. Podle čl. 103 prvního pododstavce téže Ústavy:

„Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie) a ostatní orgány správního soudnictví vykonávají soudní pravomoc na ochranu zákonných zájmů ve sporech veřejné správy a ve zvláštních oblastech stanovených zákonem, též na ochranu subjektivních práv.“

³ – GURI č. 298 ze dne 27. prosince 1947.

10. Podle článku 113 italské Ústavy:

„Proti aktům orgánů veřejné správy je vždy možná soudní ochrana práv a zákonných zájmů, a to před orgány řádného nebo správního soudnictví.

Taková soudní ochrana nemůže být vyloučena nebo omezena na zvláštní procesní prostředky nebo na určité kategorie aktů.

Zákon stanoví, které soudní orgány mohou rušit akty veřejné správy v případech a s účinky stanovenými tímž zákonem.“

Soudní řád správní

11. Článek 1 codice del processo amministrativo (soudní řád správní), schválený prostřednictvím decreto legislativo č. 104 (legislativní nařízení č. 104)⁴ ze dne 2. července 2010, v odstavci 1 stanoví:

„Správní soud zajistí plnou a účinnou ochranu v souladu se zásadami Ústavy a unijního práva.“

12. Článek 30 tohoto řádu v odstavci 6 stanoví:

„Správní soud má výlučnou příslušnost rozhodovat o všech nárocích na náhradu škody způsobené poškozením oprávněných zájmů nebo subjektivních práv v oblastech spadajících do jeho výlučné pravomoci.“

13. Článek 133 uvedeného řádu obsahuje mimo jiné odstavec 1, který stanoví:

„Správní soudy mají výlučnou pravomoc, pokud zákon nestanoví jinak, ohledně: [...]

z) sporů týkajících se aktů Comitato olimpico nazionale italiano [Italský národní olympijský výbor (CONI)] nebo sportovních federací, které nejsou vyhrazeny soudním orgánům sportovního práva, a s výjimkou právních sporů týkajících se majetkových vztahů mezi kluby, svazy a sportovci.“

Zákon č. 280/2003

14. Le decreto-legge n° 220 recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (nařízení vlády s mocí zákona č. 220 o naléhavých opatřeních týkajících se sportovního soudnictví)⁵ ze dne 19. srpna 2003, které bylo přeměněno na zákon prostřednictvím změny provedené legge n° 280, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n° 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (zákon č. 280 o přeměně, se změnami, nařízení vlády s mocí zákona č. 220 obsahující naléhavá opatření v oblasti sportovního soudnictví)⁶ ze dne 17. října 2003 (dále jen „zákon č. 280/2003“).

⁴ – GURI č. 156 ze dne 7. července 2010, s. 1.

⁵ – GURI č. 192 ze dne 20. srpna 2003, s. 4.

⁶ – GURI č. 243 ze dne 18. října 2003, s. 4.

15. Články 1 až 3 zákona č. 280/2003 zní následovně:

„Článek 1 – Obecné zásady

1. Republika uznává a podporuje autonomii národního sportovního práva jakožto projevu mezinárodního sportovního práva v působnosti Mezinárodního olympijského výboru.
2. Vztahy mezi sportovním právem a právem Republiky se řídí zásadou autonomie, s výjimkou [...] subjektivních situací spojených se sportovním právem, které jsou relevantní z hlediska právního řádu Republiky.

Článek 2 – Autonomie sportovního řádu

1. V souladu se zásadami uvedenými v článku 1 jsou sportovnímu řádu vyhrazeny tyto záležitosti:
 - a) dodržování a uplatňování regulačních, organizačních a statutárních pravidel vnitrostátního sportovního řádu a jeho odvětví s cílem zajistit řádný výkon sportovní činnosti;
 - b) chování, které je relevantní z disciplinárního hlediska, a ukládání a uplatňování příslušných sportovních disciplinárních sankcí.
2. V oblastech uvedených v odstavci 1 mají kluby, svazy, přidružení a registrovaní členové povinnost obrátit se v souladu s ustanoveními stanov a předpisů [CONI] a sportovních federací [...] na orgány sportovního soudnictví.

[...]

Článek 3 – Pravidla příslušnosti a přechodná ustanovení

1. Po vyčerpání všech stupňů sportovního soudnictví, a aniž je dotčena pravomoc obecných soudů ve věcech majetkových vztahů mezi kluby, svazy a sportovci, se veškeré další spory týkající se aktů [CONI] nebo sportovních federací, které nejsou vyhrazeny soudním orgánům sportovního práva ve smyslu článku 2, řídí soudním řádem správním, aniž jsou jakkoliv dotčena ustanovení případných rozhodčích doložek obsažených ve stanovách a předpisech [CONI] a sportovních federací ve smyslu čl. 2 odst. 2 [...]

[...]“

Řád sportovního soudnictví FIGC

16. Předpisem, na jehož základě byly uloženy sankce, které jsou předmětem sporu v původním řízení, je codice di giustizia sportiva della Federazione Italiana Giuoco Calcio [řád sportovního soudnictví Italské fotbalové federace (FIGC)]⁷.

17. Podle článku 2 odst. 1 tohoto řádu se tento řád vztahuje zejména na „vedoucí pracovníky“, kteří vykonávají profesní činnost v oblasti sportu, což je kategorie osob, do které nepochybně spadají ZD a MI.

⁷ – Schválený Giunta Nazionale del CONI (Národní rada CONI) v souladu s čl. 7 odst. 5 písm. l) Statuto CONI (stanovy CONI) usnesením č. 258 ze dne 11. června 2019.

18. Článek 4 uvedeného řádu, nadepsaný „Závaznost obecných ustanovení“, stanoví:

„1. Osoby uvedené v článku 2 jsou povinny dodržovat stanovy, řád, vnitřní organizační pravidla FIGC a další pravidla federace a dodržovat zásady loajality, korektnosti a čestnosti ve všech vztazích, které se jakýmkoli způsobem týkají sportovní činnosti.

2. V případě porušení povinností stanovených v odstavci 1 se uplatní sankce uvedené v čl. 8 odst. 1 písm. a), b), c) a g) a v čl. 9 odst. 1 písm. a), b), c), d), f), g) a h).

[...]“

19. V rámci dalších sankcí se článek 9 téhož řádu v odstavci 1 písm. f) zmiňuje o „vyloučení na dobu určitou v rámci FIGC s možností žádosti o rozšíření tohoto vyloučení na [Unii evropských fotbalových asociací (UEFA)]“.

20. Článek 31 řádu sportovního soudnictví FIGC, nadepsaný „Přestupky v hospodářské oblasti a oblasti řízení“, v odstavci 1 stanoví:

„Nepředložení, pozměnění nebo zfalšování, byť i částečné, dokumentů požadovaných orgány sportovního soudnictví, commissione di vigilanza sulle società di calcio professionistiche [Komise pro dohled nad profesionálními fotbalovými kluby, Itálie] a dalšími kontrolními orgány federace, jakož i orgány příslušnými v souvislosti s vydáváním licencí UEFA a FIGC, nebo poskytnutí nepravdivých či částečných informací nebo jejich zamlčení, je přestupkem. Přestupkem je rovněž každé chování, jehož cílem je jakékoli obcházení právních předpisů federace v oblasti řízení a hospodaření, jakož i nevykonání rozhodnutí orgánů federace příslušných v této oblasti. Aniž je dotčeno použití přísnějších sankcí stanovených v pravidlech UEFA ohledně licencí nebo jiných zvláštních pravidlech, jakož i přísnějších sankcí, které mohou být uloženy za jiné skutky uvedené v tomto článku, je klub, který se dopustí skutků uvedených v tomto odstavci, potrestán pokutou s výstrahou.“

Spor v původním řízení, předběžné otázky a řízení před Soudním dvorem

21. ZD je bývalým předsedou a MI bývalým členem správní rady společnosti Juventus F. C. SpA (dále jen „Juventus“), která je profesionálním fotbalovým klubem se sídlem v Itálii.

22. Federazione Italiana Giuoco Calcio (Italská fotbalová federace, dále jen „FIGC“) je soukromoprávní sdružení se sídlem v Itálii. Jejím cílem je podpora a regulace profesionálního a amatérského fotbalu v tomto členském státě. Je členem Mezinárodní federace fotbalových asociací (FIFA) a Unie evropských fotbalových asociací (UEFA).

23. Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Italský národní olympijský výbor; dále jen „CONI“) je veřejnoprávním subjektem se sídlem v Itálii. Podle předkládajícího soudu je pověřen koordinací činností různých italských sportovních sdružení.

24. Dne 1. dubna 2022 Procura Federale Presso La Federazione Italiana Giuoco Calcio (prokuratura federace při FIGC, Itálie) (dále jen „prokuratura federace“), která je orgánem FIGC příslušným pro disciplinární řízení, podala u Tribunale Federale Nazionale (národní soud federace, Itálie) (dále jen „soud federace“) žalobu proti několika italským profesionálním fotbalovým klubům, včetně Juventus, a proti několika jejich vedoucím pracovníkům.

Prokuratura federace tyto vedoucí pracovníky viní zejména z porušení zásad loajality, korektnosti a čestnosti, které jsou uvedeny v člancích 4 a 31 řádu sportovního soudnictví FIGC. Konkrétně ZD a MI v podstatě vytýká, že se podíleli na zavedení systému fiktivních zisků v celkové výši přesahující 60 milionů eur tím, že provedli nebo schválili zařazení do finančních výkazů a účetních rozvah Juventusů za roky 2020 a 2021 prohlášení, která nepravdivě vykazují soubor transakcí týkajících se prodeje sportovních služeb hráčů, a tedy přestupů, jako nezávislé transakce. Podle prokuratury federace se ve skutečnosti jednalo o výměny, jejichž cílem bylo vyhnout se použití mezinárodních účetních standardů platných pro posledně uvedené transakce a v konečném důsledku vykázat vyšší výsledky a majetek, než byly skutečné výsledky a majetek klubů účastnících se tohoto systému.

25. Rozhodnutím ze dne 22. dubna 2022 přijal soud federace, který je orgánem FIGC příslušným zejména pro disciplinární sankce, rozhodnutí, kterým zprostil obžaloby všechny fyzické a právnické osoby, kterých se tato žaloba týkala⁸.

26. Prokuratura federace podala proti tomuto rozhodnutí odvolání ke Corte Federale d'appello presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (odvolací soud federace FIGC, Itálie) (dále jen „odvolací soud federace“).

27. Rozhodnutím ze dne 27. května 2022 odvolací soud federace rozhodnutí soudu federace potvrdil⁹.

28. Dne 24. listopadu 2022 obdržela prokuratura federace od státního zástupce u Tribunale di Torino (soud v Turíně, Itálie) kopii dokumentů obsažených ve spisu trestního řízení, které bylo souběžně zahájeno státním zastupitelstvím ve věci skutků, kterých se týká žaloba uvedená v bodě 24 tohoto stanoviska. Po obdržení těchto dokumentů prokuratura federace dospěla k závěru, že tyto dokumenty odůvodňují podání návrhu na částečnou obnovu řízení k odvolacímu soudu federace.

29. V lednu 2023 přijal odvolací soud federace rozhodnutí, ve kterém vyhověl návrhu na obnovu řízení podanému prokuraturou federace¹⁰. Tímto rozhodnutím uložil ZD a MI disciplinární sankci spočívající v zákazu výkonu jejich činnosti v rámci FIGC po dobu 24 měsíců, spolu s žádostí o rozšíření tohoto zákazu na UEFA a FIFA. Tento zákaz, který v praxi zahrnuje výkon jakékoli profesionální činnosti v oblasti spadající do působnosti FIGC, tj. profesionálního nebo amatérského fotbalu v Itálii, byl později rozšířen na celosvětovou úroveň disciplinární komise FIFA.

30. Uvedené rozhodnutí napadli mimo jiné ZD a MI před Collegio di Garanzia della Sport presso il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Garanční sportovní výbor při CONI, Itálie) (dále jen „garanční sportovní výbor“), který je nejvyšším orgánem sportovního soudnictví.

31. Rozhodnutím ze dne 8. května 2023 zamítl garanční sportovní výbor návrhy ZD a MI, zatímco návrhům podaným jinými osobami vyhověl a vrátil věc odvolacímu soudu federace, aby odvolací soud federace mohl definitivně stanovit disciplinární sankce, které mají být uloženy¹¹.

⁸ – Rozhodnutí č. 0128/TFNSD-2021-222.

⁹ – Rozhodnutí č. 0089/CFA-2021-2022.

¹⁰ – Rozhodnutí č. 0063/CFA2022-2023, vydané dne 20. ledna 2023 a doručené dne 30. ledna 2023.

¹¹ – Rozhodnutí č. 40/2023.

32. Dne 25. května 2023 bylo ve výše uvedeném trestním řízení vydáno usnesení o zastavení trestního stíhání.

33. Následně ZD a MI podali u Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio), který je předkládajícím soudem, žalobu proti rozhodnutím přijatým postupně odvolacím soudem federace a garančním sportovním výborem v rozsahu, v němž se jich tato rozhodnutí týkají.

34. Ve svém předkládacím rozhodnutí předkládající soud na prvním místě uvádí, že se ZD a MI svými žalobami domáhají pozastavení a zrušení disciplinární sankce, která jim byla uložena odvolacím soudem federace, a pouze podpůrně náhrady škody, která jim touto sankcí vznikla. Podle použitelného italského práva, jak jej vykládá Consiglio di Stato (Státní rada, Itálie), by však předkládající soud měl tyto dvě žaloby odmítnout jako „nepřípustné z důvodu nedostatku příslušnosti“, neboť znějí na zrušení těchto disciplinárních sankcí.

35. Ve dvou nálezech ze dne 7. února 2011¹² a ze dne 17. dubna 2019¹³ Corte costituzionale (Ústavní soud, Itálie) v podstatě rozhodl, že články 2 a 3 zákona č. 280/2003 je třeba vykládat v tom smyslu, že přiznávají „orgánům sportovního soudnictví“, mezi něž patří soud federace, odvolací soud federace a garanční sportovní výbor, výlučnou pravomoc rozhodovat o žádostech o pozastavení a zrušení disciplinárních sankcí uložených právníkem nebo fyzickým osobám, které jsou členy nebo jsou přidruženy k různým italským sportovním sdružením. Správní soud je podle čl. 133 odst. 1 písm. z) soudního řádu správního výlučně příslušný k rozhodování sporů, jejichž předmětem jsou akty CONI a italských sportovních sdružení, které nejsou vyhrazeny „orgánům sportovního soudnictví“. Mezi tyto spory patří žaloby, kterými se osoby, kterým byly uloženy takové disciplinární sankce, po „vyčerpání prostředků nápravy všech stupňů v rámci soudního řízení v oblasti sportovního soudnictví“, domáhají toho, aby incidenčně přezkoumal legitimitu těchto sankcí, aby tak získaly „rovnocennou soudní ochranu“ své „subjektivní právní situace“ a svých „zákonných práv a zájmů“. Taková ochrana může mít pouze podobu peněžité náhrady škody způsobené těmito osobám.

36. Jak vyplývá z těchto nálezů, Corte costituzionale (Ústavní soud) zakládá tento výklad různých dotčených ustanovení zákona č. 280/2003 a soudního řádu správního na zjištění, že tato ustanovení jsou výsledkem „rozumného vyvážení“, které provedl italský zákonodárce v článku 1 zákona č. 280/2003, mezi zásadou účinné a úplné soudní ochrany zakotvené v člancích 24, 103 a 113 Ústavy na jedné straně a nutností zachovat autonomii sportovního řádu, která je chráněna podle článků 2 a 18 této Ústavy, na straně druhé. Soudní ochrana dotčených osob je tak účinně zajištěna „sportovním soudnictvím“, které představuje zvláštní formu „spolkového soudnictví“, pokud jde o právní situace, jako jsou například situace vyplývající z uložení disciplinárních sankcí, které mají význam pro „odvětvový právní řád“, jímž je „sportovní řád“, ale nikoli pro „obecný právní řád“. Současně je účinná soudní ochrana „subjektivního právního postavení“ těchto osob z hlediska „obecného právního řádu“ i nadále zajištěna správními soudy.

37. Na druhém místě předkládající soud uvádí, že je nezbytné požádat Soudní dvůr o výklad unijního práva, aby mohl rozhodnout jak o přípustnosti žalob podaných ZD a MI, tak o jejich opodstatněnosti.

38. Konečně na třetím místě předkládající soud v podstatě uvádí, že má pochybnosti o slučitelnosti zákona č. 280/2003 s unijním právem.

¹² – Nález č. 49/2011 (GURI č. 8 ze dne 16. února 2011, IT:COST:2011:49).

¹³ – Nález č. 160/2019 (GURI č. 27 ze dne 3. července 2019, IT:COST:2019:160).

39. Za těchto okolností se Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio) ve věci C-424/24 rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Musí být unijní právo, a zejména články 6 a 19 SEU, vykládané ve světle článku 47 Listiny základních práv Evropské unie [¹⁴] a článku 6 [Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod¹⁵], ve spojení se zásadou účinné soudní ochrany, vykládány v tom smyslu, že brání takové vnitrostátní právní úpravě členského státu, jako je právní úprava uvedená v článku 2 zákona č. 280/2003, jak je vykládána [vnitrostátní] judikaturou, po vyčerpání prostředků nápravy v rámci všech stupňů vnitrostátního sportovního soudnictví, která vylučuje využití soudní ochrany, jež stanoví pravomoc vnitrostátního soudu (v projednávané věci správního soudu) zrušit sportovní disciplinární sankci a její budoucí účinky, jakož i v rámci předběžného opatření pozastavit účinnost těchto sankcí, čímž je omezena pravomoc vnitrostátního soudu pouze na ochranu spočívající v náhradě škody v penězích, pokud se ukáže, že výkon disciplinární pravomoci byl v projednávané věci protiprávní?
- 2) Musí být unijní právo, a zejména články 6 a 19 SEU, vykládané ve světle článků 47, 48 a 49 [Listiny] a článků 6 a 7 [EÚLP], vykládány v tom smyslu, že za účelem zajištění dodržení zásad zákonnosti, striktního vymezení a dostatečné určitosti sankcionovaných skutků, jakož i spravedlivého procesu, brání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava uvedená v článku 2 zákona č. 280/2003, jak je vykládána [vnitrostátní] judikaturou, která na základě zásady autonomie sportovního práva, jak je zakotvena ve vnitrostátním právu a vykládána [vnitrostátní] judikaturou, umožňuje orgánům sportovního práva uložit vedoucímu sportovnímu pracovníkovi disciplinární sankci zakazující profesní činnost v důsledku porušení ustanovení právního řádu [FIGC] (čl. 4 odst. 1 řádu sportovního soudnictví FGCI), a která s generální klauzulí neurčité povahy stanoví, že všichni členové a vedoucí pracovníci jsou povinni dodržovat kromě stanov a dalších předpisů federace také zásady loajality, korektnosti a čestnosti?
- 3) Musí být unijní právo, a zejména články 45, 49, 56, 101 a 102 SFEU a článek 47 [Listiny] vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava uvedená v článku 2 zákona č. 280/2003, umožnila, aby sportovní orgány uložily disciplinární sankci zákazu činnosti, v jejímž důsledku je vedoucímu pracovníkovi sportovního klubu s mezinárodním významem zakázáno vykonávat profesní činnost po dobu 24 měsíců na vnitrostátní a nadnárodní úrovni?“

40. Za stejných okolností se Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio) ve věci C-425/24 rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru v podstatě tytéž předběžné otázky.

41. Písemná vyjádření předložili ZD, MI, CONI, FIGC, italská a portugalská vláda, jakož i Evropská komise.

42. ZD, MI, CONI, FIGC, italská vláda a Komise byli vyslechnuti na jednání konaném dne 17. září 2025.

¹⁴ – Dále jen „Listina“.

¹⁵ – Podepsaná v Římě dne 4. listopadu 1950 (dále jen „EÚLP“).

Analýza

43. Na žádost Soudního dvora se toto stanovisko bude týkat výlučně první a třetí předběžné otázky. Nejprve se budu zabývat třetí otázkou a poté se zaměřím na první otázku.

Ke třetí otázce

44. Podstatou třetí otázky předkládajícího soudu v zásadě je, zda články 45, 56, 101 a 102 SFEU¹⁶ musí být vykládány v tom smyslu, že brání tomu, aby taková vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava dotčená v projednávané věci, umožňovala sportovním orgánům uložit vedoucímu pracovníkovi sportovního klubu disciplinární sankci, v jejímž důsledku je mu zakázáno vykonávat po dobu 24 měsíců profesní činnost na vnitrostátní a mezinárodní úrovni.

K přípustnosti

45. Komise a italská vláda zpochybňují přípustnost projednávané otázky¹⁷, jelikož mají v podstatě za to, že předkládající soud ve svých žádostech nevysvětlil souvislost, kterou spatřuje mezi ustanoveními unijního práva, jejichž výklad je požadován, a vnitrostátními právními předpisy, jež se použijí ve sporech v původních řízeních.

46. Komise má za to, že spory v původních řízeních nemají přeshraniční povahu. Podle ní se všechny prvky těchto věcí omezují na území Itálie, jelikož se jedná o disciplinární sankce uložené italským vedoucím pracovníkům, kteří jsou v pracovním poměru s italským fotbalovým klubem a nevyužili svého práva na volný pohyb. Tyto sankce totiž spočívají v „dočasném zákazu výkonu činnosti v rámci FIGC po dobu 24 měsíců, *spojeném s žádostí o rozšíření v rámci UEFA a FIFA*“. K omezení volného pohybu dotčených vedoucích pracovníků dochází až v okamžiku, kdy UEFA nebo FIFA vyhověly žádosti FIGC o rozšíření územní působnosti uvedených sankcí na evropskou či celosvětovou úroveň.

47. V tomto ohledu je třeba uvést, že Soudní dvůr již souhlasil s tím, že odpoví na předběžné otázky, které mu byly předloženy, a to v případě, že dotčená vnitrostátní právní úprava mohla vyvolávat z důvodu svého předmětu nebo samotné povahy vyvolávat přeshraniční účinky¹⁸. Takovým případem je i dotčená italská právní úprava, v níž je stanoveno, že v rámci sankcí, jejichž cílem je zajistit dodržování těchto ustanovení, mohou být některé z nich spojeny se žádostí o rozšíření jejich působnosti v rámci UEFA a FIFA.

48. Navrhuji tudíž, aby Soudní dvůr tuto námitku nepřípustnosti zamítl.

¹⁶ – Předkládající soud rovněž uvádí článek 49 SFEU, který se týká svobody usazování. Nicméně Soudní dvůr musí tuto otázku pozměnit, aby nezahrnovala toto ustanovení, neboť mám za to, že funkce vedoucích pracovníků sportovního klubu nespádají vzhledem k jejich zvláštní povaze mezi činnosti, jež jsou provozovány stálým a trvalým způsobem z provozovny v členském státě původu. V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 7. září 2022, Cilevičs a další, (C-391/20, EU:C:2022:638, bod 54).

¹⁷ – I když v písemném vyjádření Komise se tato námitka nepřípustnosti podle všeho týká první předběžné otázky, na jednání Komise uvedla, že uvedená námitka se ve skutečnosti týká třetí předběžné otázky.

¹⁸ – Viz jako příklad rozsudek ze dne 18. července 2013, Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, body 32 a 33).

K věci samé

49. Úvodem je třeba zmínit, že vnitrostátní ustanovení, která jsou předmětem této otázky a která spadají do řádu sportovního soudnictví FIGC, upravují některé aspekty sankční činnosti FIGC. Tento řád, vydaný soukromoprávním sdružením FIGC, byl schválen CONI. Tento posledně uvedený veřejný orgán má totiž za úkol posoudit jeho soulad se zákonem, se Statuto Comitato Olimpico Nazionale Italiano (stanovy CONI)¹⁹, se základními zásadami, jakož i s pokyny a kritérii stanovenými národní radou CONI²⁰.

50. Dále je třeba na prvním místě posoudit otázky související se slučitelností těchto ustanovení s pravidly hospodářské soutěže (články 101 a 102 SFEU) a na druhém místě s pravidly týkajícími se volného pohybu pracovníků a služeb (články 45 a 56 SFEU). Nejprve je však třeba uvést jednu poznámku.

51. Podle ustálené judikatury se sportovní činnost řídí unijním právem, pokud představuje hospodářskou činnost. Jak Soudní dvůr nedávno uvedl, pouze některá zvláštní pravidla, která byla přijata výlučně z jiných než hospodářských důvodů a týkají se záležitostí, které jsou v zájmu pouze sportu jako takového, je třeba považovat za pravidla, která jsou mimo jakoukoli hospodářskou činnost²¹. Je zřejmé, že do této kategorie nespádají pravidla týkající se hospodářského řízení profesionálního sportovního klubu, jako jsou pravidla v projednávané věci, a proto se na ně vztahuje unijní právo.

52. S ohledem na článek 101 SFEU má předkládající soud podle všeho pochybnosti o tom, zda rozhodnutí přijatá soukromoprávními sdruženími organizujícími fotbalové soutěže, jako je rozhodnutí o uložení dotčené sankce, musí být kvalifikována jako „rozhodnutí sdružení podniků“, a zda se na ně tedy vztahuje zákaz stanovený v tomto ustanovení.

53. V tomto ohledu je třeba připomenout, že k tomu, aby se na ně vztahoval tento zákaz, musí být dohoda mezi podniky, rozhodnutí sdružení podniků nebo jednání ve vzájemné shodě způsobilé ovlivnit obchod mezi členskými státy a zároveň jejich „účelem nebo důsledkem“ musí být vyloučení, omezení nebo narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu²². Porušení článku 101 SFEU lze tedy konstatovat pouze tehdy, jsou-li splněny obě tyto podmínky.

54. Přitom i za předpokladu, že by dotčená vnitrostátní právní úprava představovala „rozhodnutí sdružení podniků“, ze spisu nijak nevyplývá, že by z této právní úpravy a sankcí, které umožňuje uložit, mohla vyplývat omezení hospodářské soutěže z hlediska účelu nebo důsledku.

55. Tato právní úprava se totiž týká ukládání disciplinárních sankcí fyzickým osobám, jako jsou vedoucí pracovníci fotbalových klubů. Ze spisu však nevyplývá, že by uložení těchto sankcí mohlo nepřímou cestou vést k sestupu fotbalového klubu, v němž sankcionovaní vedoucí pracovníci vykonávali svou profesní činnost. Vzhledem k tomu nelze dospět k závěru, že uvedená právní úprava může narušit hospodářskou soutěž mezi podniky.

¹⁹ – Změněné Consiglio Nazionale (národní rada CONI) dne 21. listopadu 2023, usnesením č. 1745, schváleným dekretem Presidente del Consiglio dei Ministri (předseda Rady ministrů) dne 20. prosince 2023.

²⁰ – Viz čl. 7 odst. 5 písm. l) stanov CONI.

²¹ – Rozsudek ze dne 21. prosince 2023, European Superleague Company (C-333/21, dále jen „rozsudek European Superleague“, EU:C:2023:1011, bod 84). Tak je tomu zvláště v případě pravidel týkajících se vyloučení zahraničních hráčů ze složení týmů, které se účastní soutěží mezi týmy reprezentujícími jejich zemi, nebo stanovení kritérií pro výběr sportovců, kteří se účastní soutěží na individuálním základě.

²² – Viz rozsudek ze dne 6. prosince 2017, Coty Germany (C-230/16, EU:C:2017:941, bod 22).

56. Pokud jde o článek 102 SFEU, toto ustanovení zakazuje, aby jeden nebo více podniků zneužívaly dominantního postavení na vnitřním trhu, pokud to může ovlivnit obchod mezi členskými státy. Jeho cílem je tak zabránit tomu, aby byla narušena hospodářská soutěž na úkor obecného zájmu, jednotlivých podniků a spotřebitelů postihováním jednání podniků v dominantním postavení, která omezují hospodářskou soutěž na základě výkonnosti a mohou způsobit přímou nebo nepřímou újmu spotřebitelům²³.

57. I kdyby se v projednávané věci připustilo, že FIGC a CONI mohou být kvalifikovány jako „podniky“ ve smyslu práva hospodářské soutěže, není mi jasné, na jakém trhu by mohly mít dominantní postavení a mohly by jej zneužívat prostřednictvím výkonu své pravomoci ukládat sankce vedoucím pracovníkům fotbalových klubů.

58. V důsledku toho údajná neexistence transparentních, jasných a přesných hmotněprávních kritérií upravujících výkon této sankční pravomoci, které se dovolávají žalobci v původním řízení, v žádném případě nepředstavuje problém s ohledem na článek 102 SFEU²⁴.

59. Články 101 a 102 SFEU tedy podle mého názoru nebrání takové vnitrostátní právní úpravě, jako je právní úprava dotčená v projednávané věci.

60. Pokud jde o pravidla Smlouvy o FEU týkající se volného pohybu, je třeba připomenout, že z ustálené judikatury vyplývá, že cílem všech ustanovení Smlouvy o FEU týkajících se volného pohybu osob je usnadnit státním příslušníkům Unie výkon povolání všeho druhu na území Unie, přičemž tato ustanovení brání opatřením, která mohou znevýhodnit tyto občany, pokud si přejí vykonávat hospodářskou činnost na území jiného členského státu²⁵. Článek 45 SFEU tedy brání jakémukoli vnitrostátnímu opatření, které může státním příslušníkům členských států Unie zabránit ve výkonu základní svobody zaručené tímto článkem, nebo jej učinit méně přitažlivým. Stejně právní kritérium se použije i v případě volného pohybu služeb, jak je stanoveno v článku 56 SFEU²⁶.

61. V tomto ohledu uvádím, že disciplinární sankce stanovené řádem sportovního soudnictví FIGC a ukládané zejména vedoucím pracovníkům italských profesionálních fotbalových klubů mohou těmto vedoucím pracovníkům bránit v přijímání nabídek zaměstnání u jiných evropských fotbalových klubů nebo v poskytování služeb těmto klubům. Za těchto okolností je existence překážky volného pohybu sankcionovaných vedoucích pracovníků ve smyslu článků 45 a 56 SFEU podle všeho nesporná.

62. Podle ustálené judikatury lze však takové omezení připustit, pokud je zaprvé prokázáno, že přijetí dotčených opatření je odůvodněno legitimním cílem obecného zájmu a zadruhé že tato opatření jsou v souladu se zásadou proporcionality²⁷.

63. Pokud jde o existenci legitimního cíle obecného zájmu, je třeba upřesnit následující.

²³ – Viz rozsudek ze dne 25. února 2025, Alphabet a další (C-233/23, EU:C:2025:110, bod 37 a citovaná judikatura).

²⁴ – Viz rozsudek European Superleague (body 131 až 135).

²⁵ – Viz rozsudek ze dne 16. listopadu 2023, Komise v. Nizozemsko (Převod hodnoty nároků na důchod) (C-459/22, EU:C:2023:878, bod 29).

²⁶ – Viz rozsudek ze dne 12. září 2013, Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, bod 44).

²⁷ – Viz rozsudek ze dne 4. října 2024, FIFA (C-650/22, dále jen „rozsudek FIFA“, EU:C:2024:824, bod 95).

64. Ze spisu vyplývá, že článek 4 řádu sportovního soudnictví FIGC stanoví povinnost dodržovat zásady loajality, korektnosti a čestnosti v jakémkoli vztahu souvisejícím se sportovní činností, a to pod hrozbou sankcí stanovených zejména v článku 9 tohoto řádu.

65. První z těchto ustanovení se tak týká jednání porušujícího zásady poctivé účasti ve sportovních soutěžích, a v důsledku toho rovného zacházení se zúčastněnými kluby.

66. Takové jednání, jako je jednání žalobců v původním řízení²⁸, umožňuje klubu, jehož jsou členy, získat protiprávní hospodářskou výhodu oproti ostatním klubům účastnícím se stejných soutěží. Tím narušují rovnost podmínek účasti v těchto soutěžích mezi kluby, které se jich účastní. Sankční mechanismus stanovený dotčenými vnitrostátními předpisy má tedy za cíl zajistit spravedlivý a rovný průběh sportovní soutěže za podmínek, které nejsou narušeny podvodem.

67. Osobně jsem přesvědčen, že takový cíl lze použít k odůvodnění přijetí dotčené právní úpravy, a to tím spíše, že Soudní dvůr nedávno uznal, že „cílem spočívajícím v zajištění regulérnosti sportovních soutěží je legitimním cílem obecného zájmu, který sportovní asociace“²⁹.

68. Pokud jde o otázku, zda je dotčená vnitrostátní právní úprava vhodná k zajištění dosažení tohoto cíle a zda nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k jeho dosažení, je třeba poznamenat, že judikatura Soudního dvora zdůrazňuje nutnost, aby posuzovací pravomoc orgánů zmocněných ukládat sankce nebyla vykonávána svévolně. Z této judikatury zejména vyplývá, že taková sdružení, jako je FIGC, mají právo stanovit sankce za porušení pravidel zakotvených v jejich řádu sportovního soudnictví, pokud jsou tato pravidla a sankce určeny k zajištění jejich dodržování odůvodněny legitimním cílem obecného zájmu. Podle Soudního dvora však lze takové sankce připustit pouze za podmínky, že jejich stanovení je orámováno *kritérii, která jsou transparentní, objektivní, nediskriminační a přiměřená*. Tento poslední požadavek s sebou zejména nese, že při stanovování jejich výše a doby trvání se zohledňují *okolnosti vlastní danému případu*. Tato kritéria musí navíc podléhat *účinnému soudnímu přezkumu*³⁰.

69. Je na předkládajícím soudu, aby ověřil, zda je dotčená právní úprava schopna zajistit poctivý a rovný průběh sportovní soutěže a zda nepřekračuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení tohoto cíle.

70. Rád bych však zdůraznil, že články 12 až 18 řádu sportovního soudnictví FIGC, které jsou uvedeny v oddíle II tohoto řádu nadepsaném „Uložení sankcí“, lze považovat za orámování dotčené sankční pravomoci v souladu s požadavky výše uvedené judikatury.

71. S ohledem na výše uvedené navrhuji Soudnímu dvoru, aby na třetí otázku odpověděl tak, že články 45 a 56 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava v projednávané věci, umožňovala sportovním orgánům uložit vedoucímu pracovníkovi sportovního klubu disciplinární sankci, která mu zakazuje vykonávat profesní činnost na vnitrostátní a mezinárodní úrovni po dobu 24 měsíců, pokud jsou tato právní úprava a sankce určeny k zajištění jejího dodržování odůvodněny sledováním legitimního cíle obecného zájmu a pokud je stanovení těchto sankcí orámováno kritérii, která jsou transparentní, objektivní, nediskriminační a přiměřená. Stejně tak články 101 a 102 SFEU nebrání takové vnitrostátní úpravě.

²⁸ – Viz bod 24 tohoto stanoviska.

²⁹ – Viz rozsudek FIFA (body 100 a 101).

³⁰ – Viz rozsudky European Superleague (bod 257) a FIFA (bod 111).

K první otázce

72. Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 19 SEU ve spojení s článkem 47 Listiny³¹ vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje soudní přezkum takových disciplinárních sankcí, jako jsou sankce dotčené ve věci v původním řízení, ze strany vnitrostátních orgánů, které splňují požadavky spojené s postavením „soudu“ ve smyslu unijního práva, na incidenční přezkum, který může v případě protiprávnosti vést výlučně k přiznání peněžité náhrady osobám, jimž byly tyto disciplinární sankce uloženy, čímž je vyloučena možnost příslušného soudu zrušit takové disciplinární sankce, a případně přijmout ve vztahu k dotčeným osobám předběžná opatření.

K přípustnosti

73. Italská vláda tvrdí, že tato otázka je nepřípustná z důvodu nevyhnutelného zmaření účinků zákazu, jež byl uložen v rozhodnutích, která byla přijata orgány vnitrostátního sportovního soudnictví. Tato vláda konkrétněji uvádí, že žalobcům v původním řízení byl uložen zákaz na dobu 24 měsíců, a dále, že tato sankce byla uložena federálním odvolacím soudem federace rozhodnutím ze dne 20. ledna 2023 s okamžitou vykonatelností. Z toho podle uvedené vlády vyplývá, že dotčený zákaz vypršel dne 20. ledna 2025, kdy podle všeho nebylo o předběžné otázce ještě rozhodnuto. Zrušení zákazu by tudíž pro žalobce v původním řízení již nemělo žádný skutečný význam, neboť účinky, které se snažili prostřednictvím žaloby znějící na zrušení odstranit, již pominuly.

74. Je pravda, že podle ustálené judikatury Soudního dvora důvodem existenci žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce není vydávání konzultativních stanovisek k obecným nebo hypotetickým otázkám, ale potřeb skutečného vyřešení sporu. Podle Soudního dvora tudíž platí, že pokud by se ukázalo, že žalobci v původním řízení skutečně ztratili právní zájem na zrušení dotčených rozhodnutí, předběžné otázky by již nebyly relevantní pro vyřešení sporů projednávaných předkládajícím soudem a Soudní dvůr by musel rozhodnout o nevydání rozhodnutí ve věci samé³².

75. Domnívám se však, že tomu tak v projednávané věci není. V této souvislosti uvádím, že žalobci v původním řízení na jednání upřesnili, že případné zrušení napadeného rozhodnutí předkládajícím soudem by jim umožnilo ochránit své morální zájmy, neboť by byly zrušeny či alespoň minimalizovány nežádoucí dopady disciplinárních sankcí na jejich pověst.

K věci samé

76. Úvodem je třeba připomenout, že tato otázka se týká některých ustanovení zákona č. 280/2003, který stanoví základní zásady, kterými se řídí vztah mezi sportovním řádem a právním řádem státu.

77. Právní rámec stanovený touto právní úpravou, jak je vykládán italskou ústavní judikaturou, lze shrnout následovně.

³¹ – Článek 6 SEU je ustanovení obecné povahy, které je pro účely analýzy uvedených otázek irelevantní [viz rozsudek ze dne 11. září 2025, Cairo Network a další (C-764/23 až C-766/23, dále jen „rozsudek Cairo Network“, EU:C:2025:691, bod 61 a citovaná judikatura)].

³² – Viz mimo jiné rozsudek ze dne 22. června 2023, État belge (Skutečnosti, které nastaly po vydání rozhodnutí o navrácení), (C-711/21 a C-712/21, EU:C:2023:503, bod 35 a citovaná judikatura).

78. Zásada účinné soudní ochrany a práva na obhajobu zakotvená v Ústavě byla v uvedené právní úpravě „rozumně vyvážena“ zásadou „autonomie sportovního řádu“ vyplývající z článků 2 a 18 této Ústavy. Toto vyvážení se projevuje zavedením „výhrady pravomoci“ ve prospěch soudních orgánů zřízených u italských sportovních sdružení a CONI, na základě níž mají tyto orgány výlučnou pravomoc zrušit takové disciplinární sankce, jako jsou sankce, které jsou dotčeny ve věci v původním řízení. Naopak správním soudům zůstává po vyčerpání prostředků nápravy v rámci tří stupňů sportovního soudnictví pravomoc k přiznání peněžité náhrady dotčeným osobám v případě protiprávnosti těchto disciplinárních sankcí.

79. Italská vláda ve svém písemném vyjádření tvrdí, že tento právní rámec definuje základní rys její „národní identity“ ve smyslu článku 4 SEU. Tato poznámka podle mého názoru vyžaduje připomenutí relevantní judikatury³³.

– *Ke vztahu mezi čl. 4 odst. 2 a čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU*

80. Článek 4 odst. 2 SEU mimo jiné stanoví, že Unie ctí národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech.

81. Vztah mezi tímto článkem a čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU byl výslovně vymezen v rozsudcích Maďarsko v. Parlament a Rada³⁴ a Komise v. Polsko (Nezávislost a soukromý život soudců)³⁵.

82. V těchto rozsudcích Soudní dvůr uvedl, že nelze platně tvrdit, že by požadavky, které coby podmínky pro přistoupení i pro účast v Unii vyplývají z dodržování takových hodnot a zásad, jako je právní stát, účinná právní ochrana a nezávislost soudnictví, které jsou zakotveny v článku 2 a čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU, mohly porušovat národní identitu členského státu ve smyslu čl. 4 odst. 2 SEU. Z toho vyplývá, že toto poslední ustanovení, které musí být vykládáno s přihlédnutím k ustanovením téže právní síly zakotveným v člancích 2 a 19 SEU, nemůže zprostit členské státy povinnosti dodržovat požadavky, které z nich vyplývají. Jak vyplývá z čl. 4 odst. 2 SEU, Unie sice ctí národní identitu členských států, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, takže tyto státy mají určitý prostor pro uvážení při zajišťování provádění zásad právního státu, avšak v žádném případě z toho nevyplývá, že by se tato povinnost dosáhnout určitého výsledku mohla v jednotlivých členských státech lišit. Ačkoli mají členské státy odlišnou národní identitu, kterou Evropská unie respektuje, hlásí se totiž k pojmu „právní stát“, který sdílí jako hodnotu společnou svým vlastním ústavním tradicím, kterou se zavázaly trvale respektovat. Z toho vyplývá, že členské státy jsou při volbě svých ústavních modelů povinny vyhovět požadavkům vyplývajícím z článku 2 a čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, jak je vykládá Soudní dvůr³⁶.

83. V konečném důsledku právě zásada přednosti unijního práva brání přijetí výkladu umožňujícího členským státům dovolávat se ustanovení vnitrostátního práva, i kdyby byla ústavní povahy, aby zabránily použití ustanovení unijního práva. Soudnímu dvoru přísluší, aby při výkonu své výlučné pravomoci vykládat unijní právo upřesnil dosah zásady přednosti ve vztahu

³³ – Pro ještě úplnější přehled této judikatury viz moje stanovisko ve věci Komise v. Polsko (*Ultra vires* přezkum judikatury Soudního dvora – Přednost unijního práva) (C-448/23, EU:C:2025:165, body 61 až 69).

³⁴ – Rozsudek ze dne 16. února 2022 (C-156/21, dále jen „rozsudek Maďarsko v. Parlament a Rada“, EU:C:2022:97).

³⁵ – Rozsudek ze dne 5. června 2023 (C-204/21, dále jen „rozsudek Komise v. Polsko“, EU:C:2023:442).

³⁶ – Rozsudky Maďarsko v. Parlament a Rada (body 233 a 234) a Komise v. Polsko (body 72 až 74).

k relevantním ustanovením tohoto práva, takže tento dosah nemůže záviset na výkladu ustanovení vnitrostátního práva ani na výkladu ustanovení unijního práva zvoleném vnitrostátním soudem, jako je Corte costituzionale (Ústavní soud), který neodpovídá výkladu Soudního dvora³⁷.

84. Ačkoli není pochyb o tom, že Italská republika má právo zavést autonomní soudní systém, který umožňuje národním sportovním sdružením chránit své výsady vůči orgánům veřejné moci, normativní vyjádření takového systému nesmí porušovat právo na účinnou soudní ochranu.

85. Před posouzením otázky, zda k takovému porušení v projednávané věci dochází, je třeba učinit několik úvodních poznámek k obsahu ochrany, kterou čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU poskytuje jednotlivcům.

– *K působnosti čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU*

86. V rozsudku Associação Sindical dos Juízes Portugueses³⁸ Soudní dvůr uvedl, že zásada účinné soudní ochrany práv, která pro jednotlivce vyplývá z unijního práva, na kterou odkazuje čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU, představuje obecnou zásadu unijního práva, která je potvrzena v článku 47 Listiny. Toto zjištění vedlo Soudní dvůr k tomu, že nejprve upřesnil, že toto poslední ustanovení musí být „náležitě zohledněno“ pro účely výkladu čl. 19 odst. 1 druhé pododstavce SEU³⁹ a poté, že právo na účinnou soudní ochranu zaručené článkem 47 Listiny *odpovídá* povinnosti členských států stanovené v čl. 19 odst. 1 druhém pododstavci SEU stanovit systém prostředků nezbytných k zajištění účinné právní ochrany v oblastech pokrytých unijním právem⁴⁰.

87. Článek 47 Listiny byl tedy uplatněn k vymezení věcného obsahu povinnosti, která vyplývá z čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU, a to ve třech ohledech. Zaprvé z *organického* hlediska tato povinnost znamená, že orgány, které mohou vykládat nebo uplatňovat unijní právo, musí splňovat požadavky vyplývající z povahy „soudu“, jako jsou nezávislost, nestrannost a „soud předem zřízený zákonem“⁴¹. Zadruhé z *procesního* hlediska uvedená povinnost znamená, že před těmito orgány musí být dodržovány různé záruky týkající se „spravedlivého procesu“⁴². Zatřetí, pokud jde o rozsah soudního přezkumu, z rozsudku Royal Football Club Seraing⁴³, který byl vydán po skončení písemné části řízení v projednávané věci a který byl předmětem živé debaty během jednání, vyplývá, že právo na účinnou právní ochranu zaručené článkem 47 Listiny předpokládá, že uvedené orgány mohou provádět *účinný soudní přezkum* aktů, opatření nebo jednání, o nichž je tvrzeno, že zasáhly do práv nebo svobod jednotlivce. V tomto rozsudku Soudní dvůr rovněž definoval požadavky, které musí tento soudní přezkum splňovat, aby mohl být považován za *účinný*⁴⁴. Tyto požadavky mají jistý význam pro odpověď, kterou je třeba poskytnout na tuto předběžnou otázku.

³⁷ – Viz rozsudek Komise v. Polsko (body 77 až 79).

³⁸ – Rozsudek ze dne 27. února 2018 (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 35).

³⁹ – Viz rozsudek ze dne 2. března 2021, A. B. a další (Jmenování soudců Nejvyššího soudu – Odvolání) (C-824/18, EU:C:2021:153, bod 143).

⁴⁰ – Viz rozsudek ze dne 20. dubna 2021, Repubblika (C-896/19, EU:C:2021:311, bod 45).

⁴¹ – Viz rozsudky ze dne 27. února 2018, Associação Sindical dos Juízes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, bod 36); ze dne 21. prosince 2023, Krajowa Rada Sądownictwa (Setrvání soudce ve funkci) (C-718/21, EU:C:2023:1015, bod 58), a ze dne 11. července 2024, Hann-Invest a další (C-554/21, C-622/21 a C-727/21, EU:C:2024:594, bod 55).

⁴² – Viz zejména rozsudek ze dne 28. listopadu 2024, PT (Dohoda mezi státním zástupcem a pachatelem trestného činu) (C-432/22, EU:C:2024:987, bod 70). V tomto ohledu viz rovněž stanovisko, které jsem nedávno přednesl ve věci Sociedad Civil Catalana (C-523/24, EU:C:2025:889, body 112 až 121).

⁴³ – Rozsudek ze dne 1. srpna 2025 (C-600/23, dále jen „rozsudek Royal Football Club Seraing“, EU:C:2025:617, bod 75)

⁴⁴ – Rozsudek Royal Football Club Seraing (bod 86).

88. Připomínám, že ve věci, ve které byl vydán uvedený rozsudek, se jednalo o vnitrostátní pravidla, která přiznávala rozhodčím nálezům vydaným soudem třetího státu (Mezinárodní sportovní arbitráž) překážku věci pravomocně rozsouzené na území členského státu, a v důsledku toho i důkazní sílu ve vztazích mezi stranami sporu a třetími osobami. Vzhledem k tomu, že soulad těchto nálezů s unijním právem nebyl předtím přezkoumán soudem oprávněným předložit Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce, vyvstala otázka, zda jsou taková vnitrostátní pravidla v souladu s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU ve spojení s článkem 267 SFEU a článkem 47 Listiny.

89. Základní úvahy vyjádřené Soudním dvorem v jeho odpovědi jsou shrnuty ve třech následujících bodech⁴⁵.

90. Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU nevyžaduje přímý prostředek nápravy umožňující jednotlivcům zpochybnit tyto rozhodčí nálezy, jestliže ve vnitrostátním soudním systému existuje možnost jednotlivců domoci se *incidenčně* účinného soudního přezkumu těchto nálezů, a zajistit tak dodržování práv a svobod, které jim unijní právo zaručuje⁴⁶.

91. Aby byl tento soudní přezkum účinný, nemusí se nutně týkat všech právních a skutkových otázek relevantních pro vyřešení sporů, v jejichž rámci byly tyto nálezy vydány, ale může mít oprávněně *omezenou povahu*. V každém případě musí mít příslušné soudy možnost ověřit, zda jsou takové nálezy slučitelné se zásadami a ustanoveními, které jsou součástí *veřejného pořádku Unie* a jsou relevantní v rámci daného sporu, jako je volný pohyb pracovníků a volný pohyb služeb zakotvené v článcích 45 a 56 SFEU⁴⁷.

92. Pokud tyto soudy dospějí k závěru, že tyto nálezy jsou neslučitelné s těmito zásadami a ustanoveními, musí mít rovněž možnost vyvodit v rámci svých příslušných pravomocí a v souladu s použitelnými vnitrostátními ustanoveními *veškeré právní důsledky, které vyplývají ze zjištění takové neslučitelnosti*⁴⁸. Zejména v případě, kdy se jedná o porušení pravidel volného pohybu, musí mít uvedené soudy pravomoc nejen konstatovat toto porušení a nařídit náhradu škody, kterou toto porušení způsobilo dotčeným jednotlivcům, ale také *zrušit* rozhodnutí, které je tímto porušením zatíženo⁴⁹. Tato pravomoc musí být nutně doprovázena pravomocí nařídit *předběžná opatření* umožňující zaručit plnou účinnost rozhodnutí, které má být přijato ve věci samé, a to i v případě, kdy uvedený soud předloží Soudnímu dvoru žádost o rozhodnutí o předběžné otázce a přeruší řízení do doby, než Soudní dvůr odpoví⁵⁰.

93. Na rozdíl od toho, co tvrdila italská vláda na jednání v těchto věcech, rozsudek Soudního dvora ve spojených věcech Cairo Network nezavádí výjimku z těchto zásad.

94. Vysvětlím to. Podle této vlády vyplývá z rozsudku Cairo Network, že ačkoli účinnost soudního přezkumu obecně předpokládá, že vnitrostátní soud má pravomoc zrušit všechny škodlivé důsledky aktu nebo jednání, které je v rozporu s unijním právem, může být přiznání pouhé finanční náhrady odůvodněno, pokud by takové zrušení mohlo, jako v projednávané věci, ohrozit veřejný zájem.

⁴⁵ – Jak vyplývá z tohoto rozsudku, tato úvaha navazuje na rozsudek ze dne 21. prosince 2023, International Skating Union v. Komise (C-124/21 P, EU:C:2023:1012).

⁴⁶ – Rozsudek Royal Football Club Seraing (body 76 a 100).

⁴⁷ – Rozsudek Royal Football Club Seraing (body 84 a 85).

⁴⁸ – Rozsudek Royal Football Club Seraing (bod 103).

⁴⁹ – Rozsudek Royal Football Club Seraing (bod 104).

⁵⁰ – Rozsudek Royal Football Club Seraing (bod 105).

95. Dotčené disciplinární sankce uplatněné na fyzické osoby souvisejí s uložením trestných bodů fotbalovému klubu, u něhož byly tyto osoby zaměstnány, v rámci italské fotbalové první ligy (série A). Kdyby bylo možné požádat vnitrostátní soud o zrušení nebo změnu těchto sankcí, nebo dokonce pouze o jejich dočasné pozastavení, přetrvávala by nejistota ohledně konečného pořadí v této soutěži po dobu, která by byla neslučitelná s požadavkem určit národní týmy, jež se kvalifikovaly pro evropské soutěže. Taková situace by zjevně poškodila průběh italské fotbalové ligy.

96. V tomto ohledu považuji za nezbytné připomenout následující. Je sice pravda, že v rozsudku Cairo Network Soudní dvůr dospěl k závěru, že omezení pravomocí vnitrostátního soudu příslušného k přezkumu žalob podaných proti aktům týkajícím se udělení práv na užívání rádiových kmitočtů na poskytnutí finanční náhrady nutně neznamená, že soudní přezkum uskutečněný tímto soudem není účinný⁵¹. Nicméně je třeba poznamenat, že na rozdíl od projednávaných věcí byl uvedený rozsudek vydán v oblasti, která je upravena sekundárním právem Unie, zejména směrnicí o elektronických komunikacích⁵² a rozhodnutím (EU) 2017/899 o využívání kmitočtového pásma 470–790 MHz v Unii⁵³.

97. Tento aspekt není zanedbatelný. Podle Soudního dvora totiž možnost, že vnitrostátní soudy uvedené akty zruší, mohla bránit změně rekonfigurace kmitočtového pásma 700 MHz, kterou vyžaduje rozhodnutí 2017/899, a tím narušit správné fungování 5G v Unii⁵⁴.

98. Z toho vyvozují, že pouhá možnost přiznání peněžité náhrady bez možnosti zrušení protiprávního aktu je odůvodněná, pokud by takové zrušení mohlo ohrozit jeden z cílů *příslušných unijních právních předpisů*, přičemž tak tomu v projednávané věci není.

– Závěr k první otázce

99. Z toho tedy vyplývá, že takové disciplinární sankce, jako jsou rozhodnutí v projednávané věci, musí být předmětem přezkumu, byť incidentního, ze strany orgánů splňujících požadavky kladené na „soud“ ve smyslu unijního práva, který se týká slučitelnosti těchto sankcí se zásadami a ustanoveními, které jsou součástí veřejného pořádku Unie, a který vede v případě protiprávnosti k jejich zrušení.

100. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr na první otázku odpověděl tak, že čl. 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ve spojení s článkem 47 Listiny, musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje přezkum zákonnosti takových disciplinárních sankcí, jako jsou rozhodnutí dotčená v původním řízení, ze strany „soudů“ ve smyslu unijního práva, na incidenční přezkum, který může v případě protiprávnosti vést výlučně k přiznání peněžité náhrady osobám, kterým byly tyto sankce uloženy. Tyto soudy musí mít možnost takové sankce zrušit, a případně nařídit předběžná opatření umožňující zajistit plnou účinnost soudního rozhodnutí, které bude vydáno ve věci samé⁵⁵.

⁵¹ – Rozsudek Cairo Network (bod 83).

⁵² – Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2002/21/ES ze dne 7. března 2002 o společném předpisovém rámci pro sítě a služby elektronických komunikací (dále jen „rámcová směrnice“) (Úř. věst. 2002, L 108, s. 33; Zvl. vyd. 13/29, s. 349).

⁵³ – Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady ze dne 17. května 2017 (Úř. věst. 2017, L 138, s. 131).

⁵⁴ – Rozsudek Cairo Network (body 75 a 78).

⁵⁵ – Na jednání CONI tvrdila, že takové zrušení rozhodnutí orgánů sportovního soudnictví, které je stanoveno v článku 63 řádu sportovního soudnictví CONI, umožňuje účastníku řízení před konstatováním protiprávnosti disciplinární sankce správním soudem, aby se tyto orgány podřídily v daném bodě rozhodnutí správního soudu. I kdyby to bylo prokázáno, nepostačuje tato skutečnost podle všeho k tomu, aby byla vyloučen nesoulad dotčených vnitrostátních ustanovení s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU ve spojení s článkem 47 Listiny.

101. Rád bych zdůraznil, že odpověď, kterou navrhuji, vychází z předpokladu, že přezkum ze strany italských správních soudů je jediným přezkumem zákonnosti disciplinárních sportovních sankcí prováděným „soudy“ ve smyslu unijního práva. Pokud by naopak některý z italských orgánů sportovního soudnictví, jehož účinnost přezkumu zákonnosti není v projednávané věci zpochybněna, splňoval všechny požadavky kladené na „soud“, nemohlo by být shledáno žádné porušení čl. 19 odst. 1 druhého pododstavce SEU⁵⁶.

102. Domnívám se tedy, že je užitečné věnovat se podrobněji této problematice týkající se povahy italských orgánů sportovního soudnictví jako „soudů“.

– *K postavení italských orgánů sportovního soudnictví jako „soudů“*

103. Podle ustálené judikatury od rozsudku Vaassen-Göbbels⁵⁷ předpokládá povaha „soudu“ ve smyslu článku 267 SFEU splnění určitých podmínek, jako to, zda je daný orgán zřízen zákonem, zda se jedná o stálý orgán, zda má obligatorní jurisdikci, zda má řízení před ním kontradiktorní povahu, zda aplikuje právní předpisy a zda je nezávislý⁵⁸.

104. Požadavek nezávislosti zahrnuje vnější a vnitřní aspekt. Vnitřní aspekt souvisí s pojmem „nestrannost“ a týká se rovného odstupu ve vztahu ke stranám sporu a jejich příslušným zájmům s ohledem na předmět sporu⁵⁹. Právě nestrannost italských orgánů sportovního soudnictví by podle mého názoru měla být předmětem důkladného přezkumu ze strany předkládajícího soudu.

105. S ohledem na kontext věci v původních řízeních by tedy takový přezkum neměl přehlížet právní rámec analýzy vyplývající z rozsudku Ali Riza a další v. Turecko⁶⁰ vydaného Evropským soudem pro lidská práva (dále jen „ESLP“) ⁶¹.

106. Je třeba připomenout, že věc, která vedla k uvedenému rozsudku, měla původ v odvoláních podaných k rozhodčímu výboru Turecké fotbalové federace (TFF) proti rozhodnutím přijatým vůči fotbalovým hráčům nebo rozhodčím výborem pro řešení sporů (DRC) a disciplinární komisí této federace. Poté, co ESLP uvedl, že členové rozhodčího výboru byli jmenováni správní radou (Board of Directors) TFF, která byla sama jmenována v plném složení shromážděním této federace (Congress), a že správní rada měla při výkonu své jmenovací pravomoci široký prostor pro uvážení, nejprve posoudil, zda existují dostatečné záruky, které by zajistily, že členové rozhodčího výboru vykonávají své funkce bez vnějšího nátlaku, a poté, zda byl rozhodčí výbor složen z členů, kteří mohli být považováni za nezávislé a nestranné vůči profesním organizacím zapojeným do těchto řízení⁶².

⁵⁶ – V takovém případě by bylo možné nanejvýš ověřit, zda vnitrostátní pravidla upravující procesní podmínky stávajícího prostředku právní ochrany splňují podmínky rovnocennosti a účinnosti, které jsou vlastní článku 47 Listiny. Viz rozsudek ze dne 21. prosince 2021, Randstad Italia (C-497/20, EU:C:2021:1037), kterým jsem se zabýval ve svém stanovisku ve věci AW „T“ (C-225/22, EU:C:2025:270, body 47 až 50).

⁵⁷ – Rozsudek ze dne 30. června 1966 (61/65, EU:C:1966:39).

⁵⁸ – Viz naposledy rozsudek ze dne 1. srpna 2025, Daka a další (C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 a C-493/23, EU:C:2025:592, bod 53 a citovaná judikatura).

⁵⁹ – Viz rozsudek ze dne 21. ledna 2020, Banco de Santander (C-274/14, EU:C:2020:17, bod 61 a citovaná judikatura).

⁶⁰ – ESLP, 28. ledna 2020, Ali Riza a další v. Turecko (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610).

⁶¹ – Je třeba připomenout, že čl. 52 odst. 3 Listiny stanoví, že pokud Listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným EÚLP, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Jak vyplývá z vysvětlení k článku 47 Listiny, druhý pododstavec tohoto článku odpovídá článku 6 odst. 1 EÚLP. Soudní dvůr musí tudíž usilovat o to, aby jím podaný výklad čl. 47 druhého pododstavce Listiny zajišťoval úroveň ochrany, která bude v souladu s úrovní, jež je zaručena článkem 6 odstavcem 1 EÚLP, tak jak jej vykládá ESLP [viz rozsudek ze dne 15. července 2021, Komise v. Polsko (Kárný režim soudců) (C-791/19, EU:C:2021:596, bod 165 a citovaná judikatura)].

⁶² – Viz ESLP, 28. ledna 2020, Ali Riza a další v. Turecko (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610, body 209 a 217).

107. Pokud jde o první bod, ESLP měl za to, že členové rozhodčího výboru nejsou chráněni před tlaky zejména správní rady z důvodu existence řady „značných organizačních a strukturálních vazeb“ mezi těmito dvěma subjekty, které naznačují „značnou úroveň vlivu správní rady na fungování rozhodčího výboru“⁶³. Na podporu tohoto závěru ESLP uvedl následující skutečnosti. Zaprvé, i když členové tohoto výboru požívali jistoty zaměstnání, jejich funkční období odpovídalo funkčnímu období členů správní rady. Zadruhé členové rozhodčího výboru měli nárok na odměnu, náhradu cestovních výdajů a příspěvek na ubytování, jejichž výši stanovila správní rada. Zatřetí nebyl stanoven žádný zvláštní postup pro případ, že by strany zpochybnilly nezávislost nebo nestrannost člena rozhodčího výboru.

108. Pokud jde o druhý bod, ESLP uvedl, že správní rada i valná hromada TFF byly z větší části složeny ze zástupců fotbalových klubů, tedy subjektů, které jsou nevyhnutelně zapojeny do některých sporů spadajících do pravomoci rozhodčího výboru.

109. Je třeba připomenout, že podle dotčené italské právní úpravy spadá přijetí disciplinárních sankcí ukládaných FIGC a CONI do pravomocí dvou orgánů v rámci federace (soud federace a odvolací soud federace) a orgánu stojícího mimo federaci (garanční sportovní výbor).

110. Pokud jde o soud federace a odvolací soud federace, pravomoc jmenovat jejich členy náleží Consiglio federale (rada federace)⁶⁴ a výkon této pravomoci je patrně omezen pouze kritériem „specifické kompetence a zkušeností získaných v oblasti sportu“⁶⁵. Riziko, že členové těchto orgánů budou vystaveni tlaku ze strany rady federace, by mohlo být zvýšeno skutečností, že délka jejich funkčního období odpovídá délce funkčního období radních federace (čtyři roky, s možností dvojího prodloužení) a že Commissione federale di garanzia (Garanční komise federace)⁶⁶, rovněž jmenovaná radou federace, má pravomoc je odvolat, mimo jiné „z vážných důvodů účelovosti“⁶⁷.

111. Pokud jde o složení rady federace, čtrnáct z jejích dvaceti členů je voleno různými národními fotbalovými ligami⁶⁸, které samy vycházejí z fotbalových klubů, jejichž vedoucí představitelé mohou být, jako je tomu v projednávané věci, zapojeni do řízení před uvedenými orgány federace.

112. Pokud jde o garanční sportovní výbor, jmenování jeho členů je vyhrazeno národní radě CONI⁶⁹. Délka jejich funkčního období (čtyři roky) odpovídá délce funkčního období členů národní rady⁷⁰. Národní rada rovněž jmenuje členy Commissione di garanzia degli organi di giustizia, di controllo e di tutela dell'etica sportiva (garanční komise orgánů soudnictví, kontroly a ochrany sportovní etiky), která je oprávněna odvolávat členy garančního sportovního výboru⁷¹. Složení národní rady se vyznačuje přítomností zástupců národních sportovních federací a většinu hlasujících v tomto orgánu musí tvořit hlasy odevzdané těmito předsedy⁷².

⁶³ – ESLP, 28. ledna 2020, Ali Riza a další v. Turecko (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610, bod 216).

⁶⁴ – Viz článek 27 odst. 3 Statuto della FIGC (stanovy FIGC), schválené národní radou CONI usnesením č. 479 ze dne 20. listopadu 2024.

⁶⁵ – Viz čl. 35 odst. 1 stanov FIGC.

⁶⁶ – Garanční komise federace je orgán, jehož hlavním úkolem je ověřovat, zda členové soudu federace a odvolacího soudu federace splňují podmínky pro výkon těchto funkcí [viz čl. 5 odst. 3 Codice di Giustizia Sportiva CONI (řád sportovního soudnictví CONI), usnesení č. 1538, národní rada ze dne 9. listopadu 2015, schválené Decreto Presidenza Consiglio dei Ministri (dekret předsedy Rady ministrů) dne 16. prosince 2015].

⁶⁷ – Viz čl. 5 odst. 3 řádu sportovního soudnictví CONI a článek 34 stanov FIGC.

⁶⁸ – Viz článek 26 stanov FIGC.

⁶⁹ – Viz čl. 6 odst. 4 písm. l1) stanov CONI.

⁷⁰ – Viz čl. 5 odst. 2 a čl. 12a odst. 7 stanov CONI.

⁷¹ – Viz čl. 13b odst. 3 stanov CONI.

⁷² – Viz čl. 6 odst. 3 stanov CONI.

113. Je na předkládajícím soudu, aby s ohledem zejména na výše uvedené skutečnosti ověřil, zda některý z orgánů italského sportovního soudnictví představuje „soud“ ve smyslu unijního práva. Pokud by tomu tak bylo, systém sportovního soudnictví koncipovaný italským zákonodárcem jako celek by nebyl neslučitelný s čl. 19 odst. 1 druhým pododstavcem SEU.

Závěry

114. S ohledem na výše uvedené navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na první a třetí předběžnou otázku položenou Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Regionální správní soud pro Lazio, Itálie) následovně:

- „1) Článek 19 odst. 1 druhý pododstavec SEU ve spojení s článkem 47 Listiny základních práv Evropské unie musí být vykládán v tom smyslu, že brání vnitrostátní právní úpravě, která omezuje přezkum zákonnosti takových disciplinárních sankcí, jako jsou sankce dotčené v původním řízení, ze strany ‚soudů‘ ve smyslu unijního práva, na incidenční přezkum, který může v případě protiprávnosti vést výlučně k přiznání peněžité náhrady osobám, kterým byly tyto sankce uloženy. Tyto soudy musí mít možnost takové sankce zrušit a případně nařídit předběžná opatření umožňující zajistit plnou účinnost soudního rozhodnutí, které bude vydáno ve věci samé.
- 2) Články 45 a 56 SFEU musí být vykládány v tom smyslu, že nebrání tomu, aby vnitrostátní právní úprava, jako je právní úprava v projednávané věci, umožňovala sportovním orgánům uložit vedoucímu pracovníkovi sportovního klubu disciplinární sankci spočívající v zákazu vykonávat profesní činnost na vnitrostátní a mezinárodní úrovni po dobu 24 měsíců, pokud jsou tato právní úprava a sankce určené k zajištění jejího dodržování odůvodněny sledováním legitimního cíle obecného zájmu a pokud je stanovení těchto sankcí orámováno kritérii, která jsou transparentní, objektivní, nediskriminační a přiměřená. Stejně tak články 101 a 102 SFEU nebrání takové vnitrostátní úpravě.“