



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ

D. SPIELMANN

представено на 18 декември 2025 година¹

Съединени дела C-424/24 и C-425/24

ZD

срещу

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)

и

MI

срещу

Federazione Italiana Giuoco Calcio (FIGC),

Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) (C-425/24)

(Преюдициални запитвания, отправени от Tribunale amministrativo regionale per il Lazio
(Регионален административен съд Лацио, Италия))

„Преюдициално запитване — Дисциплинарно наказание, наложено от спортния съд —
Временна забрана да се упражнява професията на член на управителния съвет или
изпълнителен директор на футболен клуб — Национална правна уредба, която изключва
правомощието на административния съд да отменя наказания, и му позволява единствено
да присъжда обезщетение за вреди — Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС —
Ефективна съдебна защита — Членове 45 и 56 ДФЕС — Свободно движение на работници
и свободно предоставяне на услуги“

Въведение

1. В общия си курс по международно частно право, преподаван в Академията по международно частно право в Хага, професор François Rigaux обяснява, че в спортния правен ред наличието на фактически монопол на спортните органи въвежда в придържането към установените от тях правила елемент на принуда, който придава на тези правила правна сила. Ето защо според него положението на лицата, които са избрали

¹ Език на оригиналния текст: френски.

да им се подчиняват, е сравнимо с това на „космическия пътешественик“, който, „за да кацне на Луната или на Марс, трябва да се подчини на условията на гравитация или температура и да задоволи нуждите си от кислород с помощта на подходящо оборудване“².

2. Правният характер на „спортните“ правила предполага, че органът или органите, притежаващи фактически монопол, имат правомощието да санкционират тяхното нарушаване, главно чрез дисциплинарни наказания. Тази особеност на спортния правен ред е в основата на настоящото дело.

3. С преюдициалните си запитвания Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио, Италия) иска от Съда да се произнесе по съвместимостта с правото на Съюза на някои разпоредби, които уреждат в Италия упражняването на санкционните правомощия, с които разполагат спортните сдружения по отношение на лицата, попадащи в тяхната компетентност.

4. По-специално, той ще трябва да се произнесе по въпроса дали съдебен контрол, който може да доведе единствено до присъждането на обезщетение за вредите, причинени на лицата, на които са наложени дисциплинарни наказания, е в съответствие с правото на ефективна съдебна защита, произтичащо от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

Правна уредба

Правото на Съюза

5. Релевантни за настоящите дела са член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, както и членове 45, 56, 101 и 102 ДФЕС.

Италианското право

Конституцията

6. Член 2 от Costituzione della Repubblica Italiana (Конституция на Италианската република) (наричана по-нататък „Конституцията“)³ гласи:

„Републиката признава и гарантира неотменимите права на човека като индивид и като член на социални образувания, в които се проявява неговата личност, и изисква изпълнението на задълженията за политическа, икономическа и социална солидарност, от които той не може да бъде освободен“.

7. Съгласно член 18, първа алинея от тази конституция:

„Гражданите имат право да се сдружават свободно, без да искат разрешение, за цели, които наказателният закон не забранява на физическите лица“.

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, vol. 213, 1989, p. 67.

³ GURI, бр. 298 от 27 декември 1947 г.

8. Член 24, първа алинея от посочената конституция предвижда:

„Всеки може да предяви иск или да подаде жалба пред съда за защита на своите права и законни интереси“.

9. Съгласно член 103, първа алинея от същата конституция:

„Държавният съвет и другите органи за административно правораздаване са компетентни по спорове за нарушение от публичната администрация на законни интереси, а в конкретни случаи, посочени в закона, и на субективни права“.

10. Съгласно член 113 от италианската Конституция:

„Срещу актове на публичната администрация винаги се допуска съдебна защита на права и законни интереси пред общите или административните съдилища.

Тази съдебна защита не може да бъде изключена или ограничена до определени способности за защита или категории актове.

Със закон се определят съдебните органи, които могат да отменят актовете на публичната администрация в случаите и с последиците, предвидени в него“.

Административнопроцесуалният кодекс

11. Член 1 от Codice del processo amministrativo (Административнопроцесуален кодекс), одобрен с Decreto legislativo n° 104 (Законодателен декрет № 104)⁴ от 2 юли 2010 г., гласи:

„Административният съд гарантира пълна и ефективна защита в съответствие с принципите на Конституцията и на европейското право“.

12. Член 30, параграф 6 от този кодекс предвижда:

„Административният съд притежава изключителна компетентност да разглежда иски за обезщетение за вреди, произтичащи от накърняване на законни интереси или, в областите от неговата изключителна компетентност, на субективни права“.

13. Член 133, параграф 1 от посочения кодекс предвижда:

„От изключителната компетентност на административния съд, освен ако законът не предвижда друго, са [...]:

з) споровете относно актове на Comitato olimpico nazionale italiano [Италиански национален олимпийски комитет (CONI)] или на спортните федерации, които не са запазени за органите на спортното правосъдие, с изключение на споровете относно имуществените отношения между дружества, сдружения и спортисти“.

⁴ GURI, бр. 156 от 7 юли 2010 г., стр. 1.

Закон № 280/2003

14. Decreto-legge n° 220 recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (Декрет-закон № 220 за приемане на спешни разпоредби в областта на спортното правосъдие)⁵ от 19 август 2003 г. е преобразуван в закон с Legge n° 280, conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge n° 220, recante disposizioni urgenti in materia di giustizia sportiva (Закон № 280 за преобразуване в закон, след изменения, на Декрет-закон № 220 за приемане на спешни разпоредби в областта на спортното правосъдие)⁶ от 17 октомври 2003 г. (наричан по-нататък „Закон № 280/2003“).

15. Членове 1—3 от Закон № 280/2003 гласят следното:

„Член 1 — Общи принципи

1. Републиката признава и насърчава автономията на националната правна уредба в областта на спорта като израз на международните разпоредби в тази област в рамките на Международния олимпийски комитет.

2. Отношенията между законодателството в областта на спорта и останалото национално законодателство се уреждат въз основа на принципа на автономия, освен в случаи [...] на субективни права, свързани със спорта, които са релевантни за правовия ред на Републиката.

Член 2 — Автономия на спорта

1. В изпълнение на принципите, изложени в член 1, само в правната уредба в областта на спорта могат да се уреждат въпросите относно:

- а) спазването и прилагането на нормативните, организационните и уставните правила на националната правна уредба в областта на спорта и нейните структури, за да се гарантира нормалното провеждане на спортните дейности;
- б) съответното поведение в дисциплинарен план и налагането и прилагането на съответните спортни дисциплинарни санкции.

2. По въпросите, посочени в алинея 1, дружествата, сдруженията и членовете са длъжни да сезират, съгласно разпоредбите на Устава и Правилника на [CONI] и на спортните федерации [...], органите на спортното правосъдие

[...]

Член 3 — Правила относно компетентността и преходни разпоредби

1. След изчерпване на инстанциите на спортното правосъдие и без да се засяга компетентността на общите съдилища по имуществените отношения между дружества, сдружения и спортисти, всеки друг спор относно актове на [CONI] или на спортни федерации, който не е запазен за органите на спортното правосъдие съгласно член 2, се урежда от Административнопроцесуалния кодекс, без да се засягат разпоредбите на

⁵ GURI, бр. 192 от 20 август 2003 г., стр. 4.

⁶ GURI, бр. 243 от 18 октомври 2003 г., стр. 4

арбитражните клаузи, които могат да бъдат включени в уставите и правилниците на [CONI] и на спортните федерации по смисъла на член 2, параграф 2 [...]

[...]“.

Кодексът на спортното правосъдие на FIGC

16. Правната уредба, по силата на която са наложени разглежданите в главните производства санкции, се съдържа в Codice di giustizia sportiva della Federazione Italiana Giuoco Calcio (Кодекс на спортното правосъдие на Италианската футболна федерация (FIGC))⁷.

17. Съгласно член 2, параграф 1 от този кодекс той се прилага по-специално за „ръководителите“, които упражняват професионална дейност в областта на спорта — категория лица, към която безспорно принадлежат ZD и MI.

18. Член 4 от посочения кодекс, озаглавен „Обвързващо действие на общите разпоредби“, предвижда:

„1. Субектите, посочени в член 2, са длъжни да спазват Устава, Кодекса, Вътрешните организационни правила на FIGC, както и другите разпоредби на Федерацията, както и принципите на лоялност, коректност и почтеност при всякакъв вид отношения във връзка със спортната дейност.

2. При неизпълнение на задълженията по параграф 1 се прилагат санкциите, предвидени в член 8, параграф 1, букви а), b), c) и g) и в член 9, параграф 1, букви а), b), c), d), f), g) и h).

[...]“.

19. Наред с други санкции, член 9, параграф 1, буква f) от същия кодекс предвижда „дисквалифициране за определен срок в рамките на FIGC с възможност да се поиска разширяване на обхвата на санкциите в рамките на [Европейския съюз на футболните асоциации (UEFA)]“.

20. Член 31 от Кодекса на спортното правосъдие на FIGC, озаглавен „Нарушения в областта на икономическите отношения и управлението“, предвижда в параграф 1:

„Административно нарушение са случаите, в които документите, изискани от органите на спортното правосъдие, от Commissione di Vigilanza sulle Società di Calcio Professionistiche [Комисия за надзор над професионалните футболни клубове] и от другите контролни органи на Федерацията, както и от органите, компетентни да издават лицензи на UEFA и FIGC, не са представени, в тях са внесени промени, подправени са или е изложено, макар и частично, невярно съдържание, или пък е предоставена невярна, уклонлива или частична информация. Административно нарушение са и действия, които във всички случаи имат за цел да заобиколят правилата на федерациите в областта на управлението и икономиката, както и неизпълнението на решенията на компетентните в тази област органи на федерациите. Без да се засяга прилагането на най-тежките санкции, предвидени в

⁷ Одобрен от Giunta Nazionale del CONI (Национален съвет на CONI) в съответствие с член 7, параграф 5, буква l) от Statuto CONI (Устав на CONI) с Решение № 258 от 11 юни 2019 г.

правилника на UEFA относно издаването на лицензии или в други специални разпоредби, както и на най-тежките санкции, които могат да бъдат наложени за други деяния, предвидени в настоящия член, дружеството, извършило деянията по настоящата алинея, се наказва с глоба и предупреждение“.

Спорът в главните производства, преюдициалните въпроси и производството пред Съда

21. ZD и MI са съответно бивш председател и бивш член на управителния съвет на дружеството Juventus F.C. SpA (наричано по-нататък „Ювентус“), което е професионален футболен клуб, установен в Италия.

22. Federazione Italiana Giuoco Calcio (Италианска футболна федерация, наричана по-нататък „FIGC“) е частноправно сдружение със седалище в Италия. Тя има за цел насърчаването и регулирането на професионалния и аматьорския футбол в тази държава членка. Членува в Международната футболна федерация (ФИФА) и Европейския съюз на футболните асоциации (UEFA).

23. Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Италиански национален олимпийски комитет, наричан по-нататък „CONI“) е публичноправен орган със седалище в Италия. Според запитващата юрисдикция той има за задача да координира дейностите на различните италиански спортни сдружения.

24. На 1 април 2022 г. Procura Federale Presso La Federazione Italiana Giuoco Calcio (Прокуратура към FIGC, Италия) (наричана по-нататък „прокуратурата към Футболната федерация“), която е органът на FIGC, компетентен в областта на дисциплинарното преследване, сезира Tribunale Federale nazionale (Национален съд към FIGC, Италия) (наричан по-нататък „съдът към Футболната федерация“) с искане да наложи дисциплинарни наказания на няколко италиански професионални футболни клуба, сред които „Ювентус“, както и на няколко от техните ръководители. Прокуратурата към Футболната федерация по-специално обвинява последните, че са нарушили принципите на лоялност, коректност и почтеност, посочени в членове 4 и 31 от Кодекса на спортното правосъдие на FIGC. По-конкретно, тя упреква ZD и MI по същество, че са участвали в създаването на система от фиктивни капиталови печалби на обща стойност над 60 милиона евро, като са изготвили или одобрили включването във финансовите отчети и счетоводните баланси на „Ювентус“ за 2020 г. и 2021 г. на декларации, представящи невярно съвкупност от сделки по прехвърляне на спортни услуги от играчи, тоест трансфери, като независими сделки. Всъщност според прокуратурата към Футболната федерация става въпрос за търговски сделки, чиято цел е да бъде избегнато прилагането на приложимия за тях международен счетоводен стандарт и в крайна сметка участващите в тази система клубове да декларират по-големи финансови резултати и имущество от действителните.

25. С решение от 22 април 2022 г. съдът към Футболната федерация — органът на FIGC, който е компетентен по-специално в областта на дисциплинарните наказания, приема решение, с което оневинява всички физически и юридически лица, срещу които се води това производство⁸.

⁸ Решение № 0128/TFNSD-2021-222.

26. Прокуратурата към Футболната федерация протестира това решение пред Corte Federale d'appello presso la Federazione Italiana Giuoco Calcio (Апелативен съд на FIGC, Италия) (наричан по-нататък „апелативният съд към Футболната федерация“).

27. С решение от 27 май 2022 г. апелативният съд към Футболната федерация потвърждава решението на съда към Футболната федерация⁹.

28. На 24 ноември 2022 г. прокуратурата към Футболната федерация получава от прокурора към Tribunale di Torino (Районен съд Торино, Италия) копия от документи, съдържащи се в преписката по наказателно производство, образувано паралелно от прокуратурата във връзка с деянията, посочени в искането по точка 24 от настоящото заключение. След получаването им прокуратурата към Футболната федерация приема, че тези документи обосновават подаването на протест, с който се иска частично преразглеждане пред апелативния съд към Футболната федерация.

29. През януари 2023 г. апелативният съд към Футболната федерация приема решение, с което уважава протеста за преразглеждане, подаден от прокуратурата към Футболната федерация¹⁰. С това решение той налага на ZD и MI дисциплинарно наказание, състоящо се в забрана да упражняват професионална дейност в рамките на FIGC за срок от 24 месеца, придружена с искане за разширяване на нейния обхват в рамките на УЕФА и ФИФА. Впоследствие дисциплинарната комисия на ФИФА разширява на световно равнище обхвата на тази забрана, която на практика обхваща упражняването на всякаква професионална дейност от компетентността на FIGC, а именно професионалния или аматьорския футбол в Италия.

30. ZD и MI обжалват посоченото решение пред Collegio di Garanzia della Sport presso il Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Комитет по спортна етика към CONI, Италия) (наричан по-нататък „комитетът по спортна етика“), който е върховната инстанция в областта на спортното правосъдие.

31. С решение от 8 май 2023 г. комитетът по спортна етика отхвърля жалбите на ZD и на MI, като същевременно уважава подадените от други лица жалби и връща делото на апелативния съд към Футболната федерация, който да определи окончателно дисциплинарите наказания, които следва да бъдат наложени¹¹.

32. На 25 май 2023 г. е постановено определение за прекратяване на посоченото по-горе наказателно производство.

33. Впоследствие ZD и MI обжалват пред Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио), който е запитващата юрисдикция, решенията, приети последователно от апелативния съд към Футболната федерация и от комитета по спортна етика, в частите, в които тези решения ги засягат.

34. В акта за преюдициално запитване тази юрисдикция посочва, на първо място, че с жалбите си ZD и MI отправят към нея главно искане да спре изпълнението и да отмени дисциплинарното наказание, наложено им от апелативния съд към Футболната федерация, и само при условията на евентуалност, да присъди обезщетение за причинените им от него

⁹ Решение № 0089/CFA-2021-2022.

¹⁰ Решение № 0063/CFA2022-2023, постановено на 20 януари 2023 г. и внесено на 30 януари 2023 г.

¹¹ Решение № 40/2023.

вреди. Тя обаче била длъжна съгласно приложимото италианско законодателство, както е тълкувано от Consiglio di Stato (Държавен съвет, Италия), да отхвърли тези две жалби като „недопустими поради липса на компетентност“ в частта, в която с тях се иска отмяната на тези дисциплинарни наказания.

35. Всъщност в две решения от 7 февруари 2011 г.¹² и от 17 април 2019 г.¹³ Corte costituzionale (Конституционен съд, Италия) приема по същество, че членове 2 и 3 от Закон № 280/2003 трябва да се тълкуват в смисъл, че предоставят на „органите на спортното правосъдие“, сред които са съдът към Футболната федерация, апелативният съд към Футболната федерация и комитетът по спортна етика, изключителна компетентност да разглеждат искания за спиране на изпълнението и отмяна на дисциплинарните наказания, наложени на юридически или физически лица, които членуват в различни италиански спортни сдружения. От своя страна административният съд има изключителна компетентност по силата на член 133, параграф 1, буква z) от Административнопроцесуалния кодекс да разглежда споровете относно актове на CONI и на италиански спортни сдружения, които не са запазени за „органите на спортното правосъдие“. Сред тези спорове са исковете, с които лицата с такива дисциплинарни наказания искат от него, след „изчерпване на инстанциите на спортното правосъдие“, да упражни инцидентен контрол върху законосъобразността на тези наказания, за да получат „равностойна съдебна защита“ на своето „лично правно положение“, както и на своите „законни права и интереси“. Такава защита би могла да бъде само под формата на парично обезщетение за вредите, причинени на тези лица.

36. Както следва от същите решения, Corte costituzionale (Конституционен съд) основава това тълкуване на съответните разпоредби на Закон № 280/2003 и на Административнопроцесуалния кодекс на констатацията, че тези разпоредби са плод на „разумното претегляне“, извършено от италианския законодател в член 1 от Закон № 280/2003, между закрепения в членове 24, 103 и 113 от Конституцията принцип на ефективна и пълна съдебна защита, от една страна, и необходимостта от запазване на автономията на правната уредба в областта на спорта, защитена от членове 2 и 18 от тази Конституция, от друга страна. По този начин ефективната съдебна защита на засегнатите лица би била гарантирана от „спортното правосъдие“, което е особена еманация на „правосъдието в областта на сдружаването“, що се отнася до правни положения като произтичащите от налагането на дисциплинарни наказания, които са релевантни за „секторния правен ред“, какъвто е „спортният правен ред“, но не и за „общия правен ред“. Същевременно ефективната съдебна защита на „личното правно положение“ на тези лица от гледна точка на „общия правен ред“ продължава да се гарантира от административните съдилища.

37. На второ място, запитващата юрисдикция счита, че е необходимо да отправи запитване до Съда относно тълкуването на правото на Съюза, за да може да се произнесе както по допустимостта на жалбите, подадени от ZD и MI, така и по тяхната основателност.

38. На трето и последно място, тя посочва по същество, че се съмнява в съвместимостта на Закон № 280/2003 с правото на Съюза.

¹² Решение № 49/2011 (GURI, бр. 8 от 16 февруари 2011 г., IT:COST:2011:49).

¹³ Решение № 160/2019 (GURI, бр. 27 от 3 юли 2019 г., IT:COST:2019:160).

39. При тези обстоятелства по дело C-424/24 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио) решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

- „1) Трябва ли правото на Съюза, и по-специално членове 6 и 19 ДЕС, в светлината на член 47 от Хартата на основните права на Съюза¹⁴ и на член 6 от [Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи¹⁵], във връзка с принципа на ефективна съдебна защита, да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба на държава членка, като разпоредбата на член 2 от [Закон № 280/2003] — както се тълкува в [националната] съдебна практика — която след изчерпване на инстанциите на националното спортно правосъдие изключва съдебна защита, при която националният съд (в случая административният съд) има правомощие да отмени дисциплинарното наказание в сферата на спорта и неговото действие занапред, както и да спре, като предпазна мярка, действието на това дисциплинарно наказание, и по този начин ограничава правомощията на националния съд само до това да присъди парично обезщетение, когато се окаже, че в конкретния случай упражняването на дисциплинарното правомощие е било незаконосъобразно?
- 2) Трябва ли правото на Съюза, и по-специално членове 6 ДЕС и 19 ДЕС, тълкувани в светлината на членове 47, 48 и 49 от [Хартата] и на членове 6 и 7 от [ЕКПЧ], да се тълкуват в смисъл, че за да се гарантира спазването на принципите на законоустановеност, изчерпателност и достатъчна нормативна определеност на инкриминираните деяния, както и на справедлив съдебен процес, те не допускат национална правна уредба като разпоредбата на член 2 от [Закон № 280/2003] — както се тълкува в [националната] съдебна практика — която в изпълнение на принципа на автономия на правната уредба в областта на спорта, залегнал в националното право и тълкуван в [националната] съдебна практика, позволява на органите на спортното правосъдие да налагат на спортен ръководител дисциплинарно наказание, с което се забранява упражняването на професионална дейност, поради нарушаването на разпоредба от правилата на FIGC (член 4, алинея 1 от Кодекса на спортното правосъдие на FIGC), която в обща клауза с неопределен характер предвижда, че всички членове и ръководители са длъжни да спазват не само Устава и другите норми на федерацията, но и принципите на лоялност, коректност и почтеност?
- 3) Трябва ли правото на Съюза, и по-специално членове 45, 49, 56, 101 и 102 ДФЕС и член 47 от [Хартата], да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба, като член 2 от [Закон № 280/2003], която позволява налагането от страна на спортните органи на дисциплинарна санкция — забрана, с която на висш ръководител на спортно дружество от международно равнище се забранява да упражнява професионална дейност за срок от 24 месеца на национално и наднационално равнище?“.

40. При същите обстоятелства по дело C-425/24, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио) решава да спре производството и да постави на Съда по същество същите преюдициални въпроси.

41. Писмени становища представят ZD, MI, CONI, FIGC, италианското и португалското правителство, както и Европейската комисия.

¹⁴ Наричана по-нататък „Хартата“.

¹⁵ Подписана в Рим на 4 ноември 1950 г. (наричана по-нататък „ЕКПЧ“).

42. ZD, MI, CONI, FIGC, италианското правителство и Комисията представят устни становища в съдебното заседание, проведено на 17 септември 2025 г.

Анализ

43. По искане на Съда настоящото заключение се отнася само до първия и третия преюдициален въпрос. Най-напред ще разгледам третия въпрос, след което ще се спра на първия.

По третия въпрос

44. С третия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали членове 45, 56, 101 и 102 ДФЕС¹⁶ трябва да се тълкуват в смисъл, че не допускат национална правна уредба като разглежданата в настоящия случай, която позволява на спортните органи да налагат на ръководител на спортен клуб дисциплинарно наказание, в резултат на което му се забранява да упражнява професионалната си дейност на национално и международно равнище за срок от 24 месеца.

По допустимостта

45. Комисията и италианското правителство оспорват допустимостта на този въпрос¹⁷, като по същество считат, че в тези въпроси запитващата юрисдикция не е обяснила връзката, която установява между разпоредбите на правото на Съюза, чието тълкуване се иска, и националното законодателство, приложимо към споровете в главните производства.

46. Според Комисията споровете в главните производства нямат трансграничен характер. Според нея всички обстоятелства по тези дела са свързани само с Италия, тъй като става въпрос за дисциплинарни наказания, наложени на италиански ръководители, които са в трудово правоотношение с италиански футболен клуб и не са упражнили правото си на свободно движение. Всъщност тези наказания се състоят във „временна забрана за упражняване на дейност в рамките на FIGC за срок от 24 месеца, придружена с искане за разширяване на нейния обхват в рамките на УЕФА и ФИФА“. Следователно пречка за свободното движение на съответните ръководители би възникнала едва в момента, в който УЕФА или ФИФА уважат искането на FIGC за разширяване на европейско или световно ниво на географския обхват на посочените санкции.

47. В това отношение следва да се отбележи, че Съдът вече е приел да отговори на въпросите, отправени му в случай, в който поради своя предмет или същност разглежданата правна уредба е била в състояние да произведе трансгранични последици¹⁸.

¹⁶ Запитващата юрисдикция се позовава и на член 49 ДФЕС относно свободата на установяване. Съдът обаче следва да преформулира този въпрос, без да включва посочената разпоредба, тъй като ръководните функции във футболен клуб според мен не попадат — поради особения си характер — сред дейностите, които могат да бъдат упражнявани трайно и продължително от място на стопанска дейност в държавата членка по местоназначението. Вж. решение от 7 септември 2022 г., Čilevičs и др. (C-391/20, EU:C:2022:638, т. 54).

¹⁷ Въпреки че в писменото становище на Комисията това възражение за недопустимост, изглежда, се отнася до първия преюдициален въпрос, в съдебното заседание Комисията посочи, че възражението всъщност се отнася до третия въпрос.

¹⁸ Вж. например решение от 18 юли 2013 г., Citroën Belux (C-265/12, EU:C:2013:498, т. 32 и 33).

Такъв е случаят с разглежданата тук италианска правна уредба, която сред санкциите, предназначени да осигурят спазването на тези разпоредби, предвижда някои, които могат да бъдат съчетани с искане за разширяване в рамките на УЕФА и ФИФА.

48. Ето защо предлагам на Съда да отхвърли това възражение за недопустимост.

По същество

49. В самото начало следва да се отбележи, че националните разпоредби, които са предмет на настоящия въпрос и попадат в обхвата на Кодекса на спортното правосъдие на FIGC, уреждат някои аспекти на санкционната дейност на FIGC. Този кодекс е приет от частноправното сдружение FIGC и е одобрен от CONI. Всъщност последният орган, който е с публичноправен характер, трябва да прецени съответствието на Кодекса със закона, със Statuto Comitato Olimpico Nazionale Italiano (Статут на CONI)¹⁹, с основните принципи, както и с насоките и критериите, разработени от Националния съвет на CONI²⁰.

50. След това е необходимо да се разгледат въпросите относно съвместимостта на тези разпоредби с правилата на конкуренцията (членове 101 и 102 ДФЕС), на първо място, и с правилата относно свободното движение на работници и на услуги (членове 45 и 56 ДФЕС), на второ място. Уместно е обаче да бъде направена една встъпителна бележка.

51. Съгласно постоянната съдебна практика спортът се урежда от правото на Съюза, когато представлява икономическа дейност. Както Съдът неотдавна посочи, само някои специални правила, които, от една страна, са приети изключително по неикономически съображения и от друга страна, се отнасят до въпроси, които засягат единствено спорта като такъв, трябва да се считат за несвързани с каквато и да е икономическа дейност²¹. Очевидно е, че правила относно икономическото управление на професионален спортен клуб като разглежданите в настоящия случай не са от тази категория и следователно попадат в приложното поле на правото на Съюза.

52. С оглед на член 101 ДФЕС запитващата юрисдикция, изглежда, има съмнения дали решенията, взети от частноправните сдружения, които организират футболни състезания, като решението за налагане на разглежданата санкция, трябва да се квалифицират като „решения на сдружения на предприятия“ и следователно да попадат в обхвата на предвидената в тази разпоредба забрана.

53. В това отношение е важно да се припомни, че за да попадат в обхвата на тази забрана, споразуменията, решенията на сдружения на предприятия или съгласуваните практики следва да са такива, които биха могли да засегнат търговията между държавите членки и които имат „за своя цел или резултат“ предотвратяването, ограничаването или нарушаването на конкуренцията в рамките на вътрешния пазар²². Следователно нарушение на член 101 ДФЕС може да бъде установено само когато тези две условия са изпълнени.

¹⁹ Изменен от Consiglio Nazionale (Национален съвет на CONI) на 21 ноември 2023 г. с Решение № 1745, одобрено с постановление на Presidente del Consiglio dei Ministri (председател на Министерския съвет) на 20 декември 2023 г.

²⁰ Вж. член 7, параграф 5, буква l) от Устава на CONI.

²¹ Вж. решение от 21 декември 2023 г., European Superleague Company (C-333/21, наричано по-нататък „решение European Superleague“, EU:C:2023:1011, т. 84). Такъв е случаят по-специално с изключването на чуждестранните играчи от състава на отборите, участващи в първенствата между националните представителни отбори на страните им, или с определянето на критериите за класиране, използвани при подбора на спортистите, които участват в индивидуални състезания.

²² Вж. решение от 6 декември 2017 г., Coty Germany (C-230/16, EU:C:2017:941, т. 22).

54. Дори обаче да се предположи, че разглежданата национална правна уредба представлява „решение на сдружение на предприятия“, от преписката по никакъв начин не следва, че от тази правна уредба и от наказанията, чието налагане тя допуска, биха могли да произтекат ограничения на конкуренцията с оглед на тяхната цел или резултат.

55. Всъщност тази правна уредба се отнася до налагането на дисциплинарни наказания на физически лица, каквито са ръководителите на футболни клубове. Нищо в преписката обаче не дава основание да се предположи, че налагането на тези наказания може да доведе до отпадането на футболния клуб, в който санкционираниите ръководители са упражнявали професионалната си дейност. С оглед на това не може да се приеме, че посочената правна уредба е в състояние да наруши конкуренцията между предприятията.

56. Що се отнася до член 102 ДФЕС, тази разпоредба забранява злоупотребата от страна на едно или повече предприятия с неговото/тяхното господстващо положение в рамките на вътрешния пазар, доколкото това може да повлияе върху търговията между държавите членки. Следователно тя има за цел да се избегне засягането на конкуренцията за сметка на общия интерес, на интересите на отделните предприятия и на потребителите, като не се допуска поведение на предприятията с господстващо положение, което ограничава основаната на качествата конкуренция и по този начин може да причини пряка вреда на последните²³.

57. В настоящия случай, дори да се приеме, че FIGC и CONI са „предприятия“ по смисъла на конкурентното право, не е ясно на кой пазар те биха имали господстващо положение и биха могли да злоупотребят с него чрез упражняване на правомощието си да налагат санкции на ръководителите на футболни клубове.

58. Следователно твърдяната от жалбоподателите в главните производства липса на прозрачни, ясни и точни материалноправни критерии, уреждащи упражняването на това правомощие за налагане на санкции, при всички положения не е проблем от гледна точка на член 102 ДФЕС²⁴.

59. Ето защо според мен членове 101 и 102 ДФЕС допускат национална правна уредба като разглежданата в настоящия случай.

60. Що се отнася до правилата на ДФЕС относно свободното движение, важно е да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика всички разпоредби на Договора за функционирането на ЕС, свързани със свободното движение на хора, имат за цел да улеснят гражданите на Съюза при упражняването на професионална дейност от какъвто и да е характер на територията на Съюза и не допускат мерки, които биха могли да поставят в неблагоприятно положение тези граждани, когато искат да упражняват икономическа дейност на територията на друга държава членка²⁵. Следователно член 45 ДФЕС не допуска никаква национална мярка, която може да затрудни или да направи по-малко привлекателно упражняването от гражданите на Съюза на основните свободи, гарантирани от този член. Същият критерий се прилага по отношение на свободата на предоставяне на услуги, предвидена в член 56 ДФЕС²⁶.

²³ Вж. решение от 25 февруари 2025 г., Alphabet и др. (C-233/23, EU:C:2025:110, т. 37 и цитираната съдебна практика).

²⁴ Вж. решение European Superleague (т. 131—135).

²⁵ Вж. решение от 16 ноември 2023 г., Комисия/Нидерландия (Прехвърляне на стойност по пенсионни права) (C-459/22, EU:C:2023:878, т. 29).

²⁶ Вж. решение от 12 септември 2013 г., Konstantinides (C-475/11, EU:C:2013:542, т. 44).

61. В това отношение отбелязвам, че дисциплинарните санкции, предвидени в Кодекса на спортното правосъдие на FIGC и наложени по-специално на ръководителите на италианските професионални футболни клубове, могат да попречат на тези ръководители да приемат предложения за работа като наети лица в други европейски футболни клубове или да им предоставят услуги. При тези условия наличието на пречка пред свободното движение на санкциониранияте ръководители по смисъла на членове 45 и 56 ДФЕС изглежда безспорно.

62. Съгласно постоянната съдебна практика такава пречка все пак може да се допусне, когато се установи, първо, че приемането на съответните мерки е обосновано от легитимна цел от общ интерес и второ, че те зачитат принципа на пропорционалност²⁷.

63. Що се отнася до наличието на легитимна цел от общ интерес, следва да се уточни следното.

64. От преписката по делото е видно, че член 4 от Кодекса на спортното правосъдие на FIGC установява задължение за спазване на принципите на лоялност, коректност и почтеност във всички отношения, свързани със спортната дейност, под страх от санкции, предвидени по-специално в член 9 от този кодекс.

65. Така първата от тези разпоредби се отнася до действия, които нарушават принципите на лоялно участие в спортните състезания и следователно на равно третиране на участващите клубове.

66. Поведение като това на жалбоподателите в главните производства²⁸ позволява на клуба, към който принадлежат, да получи незаконно икономическо предимство спрямо другите клубове, участващи в същите състезания. По този начин то засяга равните условия за участие на клубовете в тези състезания. Следователно установеният с разглежданата национална правна уредба санкционен механизъм цели да осигури честното и равнопоставено протичане на спортното състезание при условия, които не са опорочени от измама.

67. Убеден съм, че такава цел може да бъде изтъкната в подкрепа на приемането на разглежданата правна уредба, още повече че Съдът неотдавна потвърди, че „осигуряването на редовността на спортните състезания представлява легитимна цел от общ интерес, която спортно сдружение може да преследва“²⁹.

68. Що се отнася до въпроса дали разглежданата национална правна уредба е в състояние да гарантира изпълнението на тази цел, и не надхвърля необходимото за постигането ѝ, следва да се отбележи, че практиката на Съда подчертава необходимостта правото на преценка, с което разполагат органите, оправомощени да налагат санкции, да не се упражнява по произволен начин. От тази съдебна практика по-специално следва, че сдруженията като FIGC могат да предвидят налагането на санкции в случай на неспазване на правилата, залегнали в техния кодекс на спортното правосъдие, когато тези правила и санкциите, предназначени да гарантират спазването им, са обосновани от легитимна цел от общ интерес. Според Съда обаче подобни санкции могат да бъдат допуснати само при условие че са определени в съответствие с *прозрачни, обективни, недискриминационни и*

²⁷ Вж. решение от 4 октомври 2024 г., FIFA (C-650/22, наричано по-нататък „решение FIFA“, EU:C:2024:824, т. 95).

²⁸ Вж. точка 24 от настоящото заключение.

²⁹ Вж. решение FIFA (т. 100 и 101).

пропорционални критерии. Последното изискване предполага по-специално при определянето на техния размер и продължителност да се вземат предвид *конкретните обстоятелства във всеки отделен случай.* Освен това тези критерии трябва да подлежат на *ефективен съдебен контрол*³⁰.

69. Запитващата юрисдикция следва да провери дали разглежданата правна уредба може да гарантира целта за осигуряване на честно и равнопоставено протичане на спортното състезание и дали не надхвърля необходимото за постигането ѝ.

70. Държа обаче да подчертая, че членове 12—18 от Кодекса на спортното правосъдие на FIGC, които се съдържат в раздел II от този кодекс, озаглавен „Налагане на наказания“, могат да се считат за уреждащи разглежданото правомощие за налагане на наказания в съответствие с изискванията на посочената по-горе съдебна практика.

71. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на третия въпрос, че членове 45 и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като разглежданата в настоящия случай, съгласно която спортните органи могат да налагат на ръководител на спортен клуб дисциплинарно наказание, което му забранява да упражнява професионалната си дейност на национално и международно равнище в продължение на 24 месеца, при условие че тази правна уредба и санкциите, предназначени да гарантират нейното спазване, са обосновани от преследването на легитимна цел от общ интерес и са определени в съответствие с прозрачни, обективни, недискриминационни и пропорционални критерии. Членове 101 и 102 ДФЕС също допускат подобна национална правна уредба.

По първия въпрос

72. С първия си въпрос запитващата юрисдикция по същество иска да се установи дали член 19 ДЕС във връзка с член 47 от Хартата³¹ трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която ограничава възможността на национални органи — които отговарят на изискванията, за да имат качеството „юрисдикция“ по смисъла на правото на Съюза — да упражняват съдебен контрол върху дисциплинарни наказания като разглежданите в главните производства само до инцидентен контрол, който в случай на незаконосъобразност може да доведе единствено до присъждането на парично обезщетение на лицата, на които са наложени тези дисциплинарни наказания, като по този начин изключва възможността компетентната юрисдикция да отмени такива дисциплинарни наказания и евентуално да постанови временни мерки в полза на съответните лица.

По допустимостта

73. Италианското правителство поддържа, че настоящият въпрос е недопустим поради предстоящото изтичане на срока на действие на забраната, наложена с решенията, взети от националните органи на спортното правосъдие. По-точно, това правителство припомня, от една страна, че жалбоподателите в главните производства са осъдени на забрана за срок от

³⁰ Вж. решения European Superleague (т. 257) и FIFA (т. 111).

³¹ Член 6 ДЕС е обща разпоредба, която е ирелевантна за анализа на посочените въпроси (вж. решение от 11 септември 2025 г., Cairo Network и др., C-764/23—C-766/23, наричано по-нататък „решение Cairo Network“, EU:C:2025:691, т. 61 и цитираната съдебна практика).

24 месеца, а от друга страна, че тази санкция е била наложена от апелативния съд към Футболната федерация с решение от 20 януари 2023 г., което подлежи на незабавно изпълнение. От това следвало, че въпросната забрана изтича на 20 януари 2025 г., дата, на която преюдициалното решение по всяка вероятност все още нямало да е обявено. Така от отмяната не би имало реална полза за жалбоподателите в главните производства, тъй като последиците, които искат да премахнат посредством жалба за отмяна, вече нямало да съществуват.

74. Несъмнено е вярно, че според постоянната практика на Съда основанията за отправяне на преюдициално запитване е не формулирането на консултативни становища по общи или хипотетични въпроси, а необходимостта от отговор за ефективното решаване на даден правен спор. Ето защо според Съда, ако се окаже, че правният интерес на жалбоподателите в главните производства да искат отмяната на разглежданите в тези производства решения, действително е отпаднал, преюдициалните въпроси вече няма да са релевантни за разрешаването на висящите пред запитващата юрисдикция спорове и Съдът би трябвало да установи липсата на основание за постановяване на съдебно решение по същество³²

75. Аз обаче не считам, че разглежданият тук случай е такъв. Впрочем отбелязвам, че в съдебното заседание жалбоподателите в главните производства уточниха, че една евентуална отмяна на разглежданото решение от запитващата юрисдикция би им позволила за защитят своите неимуществени интереси, с което да заличат или дори да сведат до минимум отражението на дисциплинарните наказания върху репутацията им.

По същество

76. В самото начало следва да се припомни, че този въпрос се отнася до някои разпоредби от Закон № 280/2003, който прогласява основните принципи, уреждащи връзката между правната уредба в областта на спорта и държавната правна уредба.

77. Установената с това законодателство правна уредба, както е тълкувана в италианската конституционна съдебна практика, може да бъде обобщена по следния начин.

78. Принципът на ефективна съдебна защита и правото на защита, залегнали в Конституцията, са „разумно претеглени“ в посоченото законодателство спрямо принципа на „автономия на правната уредба в областта на спорта“, произтичащ от членове 2 и 18 от нея. Това претегляне се изразява във въвеждането на „запазена компетентност“ за съдебните органи, създадени към италианските спортни сдружения и CONI, по силата на която единствено тези органи могат да отменят дисциплинарни наказания като разглежданите в главните производства. За сметка на това, след изчерпване на правомощията на трите инстанции на спортното правосъдие, административните съдилища остават компетентни да присъдят парично обезщетение на засегнатите лица в случай на незаконосъобразност на тези дисциплинарни санкции.

³² Вж. по-специално решение от 22 юни 2023 г., *État belge* (Обстоятелства, настъпили след приемането на решението за връщане) (C-711/21 и C-712/21, EU:C:2023:503, т. 35 и цитираната съдебна практика).

79. В писменото си становище италианското правителство твърди, че тази правна уредба отразява съществена особеност на неговата „национална идентичност“ по смисъла на член 4 ДЕС. Според мен тази забележка налага да се припомни релевантната съдебна практика³³.

– По връзката между член 4, параграф 2 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС

80. Член 4, параграф 2 ДЕС гласи, че Съюзът зачита националната идентичност на държавите членки, присъща на техните основни политически и конституционни структури.

81. Връзката между този член и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС е изрично дефинирана в решения Унгария/Парламент и Съвет и Комисия/Полша³⁴ (Независимост и личен живот на съдиите)³⁵.

82. В тези решения Съдът посочва, че не може основателно да се поддържа, че изискванията за зачитане на ценности и принципи като правовата държава, ефективната съдебна защита и независимостта на съдебната власт, които са условия както за присъединяване, така и за участие в Съюза и са прогласени в член 2 и член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, могат да засегнат националната идентичност на държава членка по смисъла на член 4, параграф 2 ДЕС. Ето защо последната разпоредба, която трябва да се тълкува, като се вземат предвид нормите от същия ранг, и по-специално членове 2 и 19 ДЕС, не може да освободи държавите членки от задължението да спазват произтичащите от тях изисквания. Следователно, макар, както е видно от член 4, параграф 2 ДЕС, Съюзът да зачита националната идентичност на държавите членки, която е присъща на техните основни политически и конституционни структури, поради което тези държави разполагат с известна свобода на преценка, за да осигурят прилагането на принципите на правовата държава, от това по никакъв начин не следва, че посоченото задължение за постигане на резултат може да е различно в различните държави членки. Всъщност, макар да имат различна национална идентичност, която Съюзът зачита, държавите членки се придържат към понятието „принципи на правовата държава“, което споделят като обща за собствените им конституционни традиции ценност и което са се задължили да зачитат постоянно. От това следва, че при избора на съответния си конституционен модел държавите членки са длъжни да спазват по-специално изискването, което произтича от член 2 и от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, както са тълкувани от Съда³⁶.

83. В крайна сметка принципът на предимство на правото на Съюза не допуска тълкуване, което позволява на държавите членки да се позовават на разпоредби от националното право, макар и конституционни, за да възпрепятстват прилагането на разпоредбите на правото на Съюза. При упражняване на изключителната си компетентност за тълкуване на правото на Съюза Съдът трябва да определи обхвата на принципа на предимство на правото на Съюза с оглед на относимите разпоредби от това право, така че този обхват не може да зависи от тълкуването на разпоредби на националното право, нито от

³³ За още по-пълно припомняне на тази съдебна практика вж. моето заключение по дело Комисия/Полша (Контрол ultra vires на практиката на Съда — предимство на правото на Съюза) (C-448/23, EU:C:2025:165, т. 61—69).

³⁴ Решение от 16 февруари 2022 г. (C-156/21, наричано по-нататък „решение Унгария/Парламент и Съвет“, EU:C:2022:97).

³⁵ Решение от 5 юни 2023 г. (C-204/21, наричано по-нататък „решение Комисия/Полша“, EU:C:2023:442).

³⁶ Решения Унгария/Парламент и Съвет (т. 233 и 234) и Комисия/Полша (т. 72—74).

възприетото от национална юрисдикция като Corte costituzionale (Конституционен съд) тълкуване на разпоредби от правото на Съюза, което не съответства на тълкуването на Съда³⁷.

84. Така, макар да няма никакво съмнение, че Италианската република има право да въведе самостоятелна правосъдна система, за да позволи на националните спортни сдружения да защитават правомощията си по отношение на публичните органи, нормативната уредба на такава система все пак не може да накърнява правото на ефективна съдебна защита.

85. Преди да разгледам въпроса дали в случая е налице такова накърняване, трябва да направя няколко встъпителни бележки относно съдържанието на защитата, която член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС предоставя на правните субекти.

– По обхвата на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС

86. В решение Associação Sindical dos Juizes Portugueses³⁸ Съдът приема, че посоченият в член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС принцип на ефективна съдебна защита на правата, които правните субекти черпят от правото на Съюза, всъщност представлява основен принцип на правото на Съюза, който е потвърден в член 47 от Хартата. Тази констатация подтиква Съда да уточни, на първо място, че последната разпоредба трябва „надлежно да бъде взета предвид“ при тълкуването на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС³⁹ и на второ място, че на правото на ефективни правни средства за защита, гарантирано в член 47 от Хартата, *съответства* задължението на държавите членки по член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС да установят системата от правни средства, необходими за осигуряването на ефективна правна защита в областите, обхванати от правото на Съюза⁴⁰.

87. Така член 47 от Хартата е използван, за да бъде определено материалноправното съдържание на задължението, произтичащо от член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, и то в три аспекта. Първо, от *устройствена* гледна точка това задължение предполага, че органите, които могат да тълкуват или прилагат правото на Съюза, отговарят на изискванията, свързани с качеството „юрисдикция“, каквито са изискванията за независимост, безпристрастност и „съд, предварително създаден със закон“⁴¹. Второ, от *процесуална* гледна точка посоченото задължение предполага, че пред тези органи трябва да бъдат спазвани различните гаранции, свързани с „справедливия съдебен процес“⁴². Трето, що се отнася до обхвата на съдебния контрол, от решение Royal Football Club Seraing⁴³, обявено след приключването на писмената фаза на настоящото дело и предмет на оживени разисквания в съдебното заседание, следва, че правото на ефективни правни средства за защита, гарантирано в член 47 от Хартата, изисква посочените органи да могат да упражняват *ефективен съдебен контрол* върху актовете, мерките или действията, за които има спор дали са накърнили предоставени от правото на Съюза права или свободи

³⁷ Вж. решение Комисия/Полша (т. 77—79).

³⁸ Решение от 27 февруари 2018 г. (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 35).

³⁹ Вж. решение от 2 март 2021 г., A.B. и др. (Назначаване на съдиите във Върховния съд — Жалби) (C-824/18, EU:C:2021:153, т. 143).

⁴⁰ Вж. решение от 20 април 2021 г., Repubblica (C-896/19, EU:C:2021:311, т. 45).

⁴¹ Вж. решения от 27 февруари 2018 г., Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, т. 36), от 21 декември 2023 г., Krajowa Rada Sądownictwa (Оставане на съдийска длъжност) (C-718/21, EU:C:2023:1015, т. 58), и от 11 юли 2024 г., Hann-Invest и др. (C-554/21, C-622/21 и C-727/21, EU:C:2024:594, т. 55).

⁴² Вж. по-специално решение от 28 ноември 2024 г., ПТ (Споразумение между прокурора и извършителя на престъпление) (C-432/22, EU:C:2024:987, т. 70). Вж. в това отношение също заключението, което наскоро представих по дело Sociedad Civil Catalana (C-523/24, EU:C:2025:889, т. 112—121).

⁴³ Решение от 1 август 2025 г. (C-600/23, наричано по-нататък „решение Royal Football Club Seraing“, EU:C:2025:617, т. 75).

на правните субекти. В това решение Съдът определя и изискванията, на които трябва да отговаря този съдебен контрол, за да бъде квалифициран като *ефективен*⁴⁴. Тези изисквания са от значение за отговора, който следва да бъде даден на настоящия преюдициален въпрос.

88. Припомням, че по делото, по което е постановено това решение, става въпрос за национални правила, които придават на арбитражните решения, постановени от съд на трета държава (Спортен арбитражен съд), сила на пресъдено нещо *inter partes* на територията на държава членка и вследствие на това — доказателствена сила в отношенията между страните по спора и третите лица. Тъй като обаче съответствието на тези решения с правото на Съюза не е било проверено преди това от юрисдикция, която има право да сезира преюдициално Съда, възниква въпросът дали такива национални правила са в съответствие с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 267 ДФЕС и член 47 от Хартата.

89. Основната част от съображенията, изложени от Съда в отговора му, са обобщени в следващите три точки⁴⁵.

90. Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС не изисква да е налице пряк правен способ за защита, който да позволява на частноправните субекти да оспорват тези арбитражни решения, стига в националната съдебна система да съществува възможност засегнатите частноправни субекти да получат ефективен инцидентен съдебен контрол върху посочените решения, като по този начин се осигури зачитането на гарантираните им от правото на Съюза права и свободи⁴⁶.

91. За да бъде ефективен, съдебният контрол не трябва непременно да обхваща всички релевантни правни и фактически въпроси, свързани с разрешаването на споровете, по които са постановени тези решения, а може да има *ограничен характер*. Във всеки случай, съответните юрисдикции трябва да могат да проверят дали такива решения са съвместими с относимите за спора *императивни* принципи и разпоредби на Съюза, като свободата на движение на работниците и свободното предоставяне на услуги, закрепени съответно в членове 45 и 56 ДФЕС⁴⁷.

92. Освен това, когато считат, че същите решения са несъвместими с тези принципи и разпоредби, тези юрисдикции трябва да могат в рамките на съответната си компетентност и в съответствие с приложимите национални разпоредби да изведат *всички правни последици, които произтичат от такава несъвместимост*⁴⁸. По-специално, когато става въпрос за нарушение на свободите на движение, посочените юрисдикции трябва да могат не само да установят това нарушение и да разпоредят поправяне на вредите, които то е причинило на засегнатите частноправни субекти, но и да *отменят* опороченото от него решение⁴⁹. Това правомощие по необходимост трябва да бъде придружено от правомощие за налагане на *временни мерки*, за да може да се гарантира пълното действие на решението,

⁴⁴ Решение Royal Football Club Seraing (т. 86).

⁴⁵ Както следва от това решение, тези съображения се вписват в логиката на решение от 21 декември 2023 г., International Skating Union/Комисия (C-124/21 P, EU:C:2023:1012).

⁴⁶ Решение Royal Football Club Seraing (т. 76 и 100).

⁴⁷ Решение Royal Football Club Seraing (т. 84 и 85).

⁴⁸ Решение Royal Football Club Seraing (т. 103).

⁴⁹ Решение Royal Football Club Seraing (т. 104).

което ще бъде постановено по съществото на спора, включително когато същите юрисдикции отправят преюдициално запитване до Съда и спират производството до произнасянето му⁵⁰.

93. Противно на поддържаното от италианското правителство в съдебното заседание по настоящите дела, решението на Съда по съединени дела *Cairo Network* и др. не може да въведе изключение от посочените принципи.

94. Ще обясня. Според това правителство от решение *Cairo Network* следва, че макар ефективността на съдебния контрол по принцип да предполага националният съд да има правомощието да отменя всички вредоносни последици от акт или поведение, възприети в нарушение на правото на Съюза, предоставянето единствено на парично обезщетение може да бъде обосновано, когато, както в случая, подобна отмяна би могла да накърни обществен интерес.

95. Разглежданите в настоящото дело дисциплинарни наказания, наложени на физически лица, са свързани и с налагането на наказателни точки на футболния клуб, в който тези лица са били наети, при класирането му в рамките на италианското национално първенство по футбол от първа дивизия (серия А). Ако е било възможно да се поиска от националният съд да отмени или измени тези санкции, или дори само временно да ги спре, несигурността относно окончателното класиране в шампионата би продължила за период, несъвместим с изискването за определяне на класираните се за европейските състезания национални клубни отбори. Такова положение очевидно би засегнало нормалното провеждане на италианското футболно първенство.

96. В това отношение ми се струва необходимо да припомня следното. Несъмнено е вярно, че в решение *Cairo Network* Съдът стига до извода, че ограничаването на правомощията на националният съд, компетентен да разглежда жалби, подадени срещу актове относно предоставянето на права на ползване на радиочестоти, до присъждането на парично обезщетение не означава непременно, че съдебният контрол, упражняван от този съд, не е ефективен⁵¹. Това обаче не променя факта, че за разлика от настоящите дела това решение е постановено в област, уредена от вторичното право на Съюза, по-специално от Директивата в областта на електронните комуникации⁵² и Решение (ЕС) 2017/899 за използването на радиочестотната лента 470—790 MHz в Съюза⁵³.

97. Това не е без значение. Всъщност според Съда възможността за националните съдилища да отменят посочените актове, може да попречи на изискването с Решение 2017/899 преразпределение на честотната лента 700 MHz и по този начин да засегне доброто функциониране на 5G в Съюза⁵⁴.

⁵⁰ Решение *Royal Football Club Seraing* (т. 105).

⁵¹ Решение *Cairo Network* (т. 83).

⁵² Директива 2002/21/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 7 март 2002 година относно общата регулаторна рамка за електронните съобщителни мрежи и услуги (Рамковата директива) (ОВ L 108, 2002 г., стр. 33; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 35, стр. 195).

⁵³ Решение на Европейския парламент и на Съвета от 17 май 2017 г. (ОВ L 138, 2017 г., стр. 131).

⁵⁴ Решение *Cairo Network* (т. 75 и 78).

98. От това стигам до извода, че е обосновано да се предвиди възможност единствено за присъждане на парично обезщетение, но не и за отмяна на незаконосъобразен акт, когато такава отмяна би могла да засегне някоя от целите на *релевантното законодателство на Съюза*, което в случая не е така.

Заключение по първия въпрос

99. Ето защо от това следва, че дисциплинарни наказания като разглежданите в случая, трябва да подлежат на контрол, дори инцидентен, от органи, които отговарят на изискванията, за да имат качеството „юрисдикция“ по смисъла на правото на Съюза, относно съвместимостта на тези наказания с принципите и разпоредбите, които са част от обществения ред на Съюза, и да бъдат отменени в случай на незаконосъобразност.

100. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на първия въпрос, че член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която ограничава контрола за законосъобразност от страна на „юрисдикции“ по смисъла на правото на Съюза върху дисциплинарни наказания като разглежданите в главните производства само до инцидентен контрол, който в случай на незаконосъобразност може да доведе единствено до присъждането на парично обезщетение на лицата, на които са наложени тези наказания. Тези юрисдикции трябва да могат да отменят такива наказания и при необходимост да постановяват временни мерки, които да гарантират пълната ефективност на съдебното решение по същество⁵⁵.

101. Държа да подчертая, че предложеният от мен отговор се основава на разбирането, че контролът на италианските административни съдилища представлява единственият контрол, упражняван от „юрисдикции“ по смисъла на правото на Съюза, върху законосъобразността на дисциплинарните наказания в областта на спорта. Ако обаче някой от италианските органи на спортното правосъдие, чиято ефективност на контрола за законосъобразност в случая не се поставя под въпрос, отговаря на всички изисквания, за да има качеството „юрисдикция“, тогава не би могло да се установи никакво нарушение на член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС⁵⁶.

102. Ето защо ми се струва уместно да изложа някои доводи, свързани с определянето на италианските органи за спортно правосъдие като „юрисдикция“.

⁵⁵ В съдебното заседание CONI потвърди, че отмяната на решения на органи в областта на спортното правосъдие, както е предвидено в член 63 от Кодекса на спортното правосъдие на CONI, позволява на страната, в чиято полза административният съд е констатирал незаконосъобразност на дисциплинарно наказание, да получи решение, което изисква от тези органи да се съобразят с решението на последния съд по този въпрос. Дори да се приеме за установено, това обстоятелство не ми се струва достатъчно, за да изключи несъвместимостта на въпросните национални разпоредби с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС, тълкуван във връзка с член 47 от Хартата.

⁵⁶ В такъв случай би могло най-много да се провери дали националните правила, уреждащи процесуалните правила за съществуващо правно средство за защита, отговарят на условията за равностойност и ефективност, съдържащи се в член 47 от Хартата. Вж. решение от 21 декември 2021 г., *Randstad Italia* (C-497/20, EU:C:2021:1037), което разглеждам в заключението си по дело AW „Т“ (C-225/22, EU:C:2025:270, т. 47—50).

– По качеството „юрисдикция“ на италианските спортни съдебни органи

103. Съгласно постоянната съдебна практика след решение *Vaassen-Göbbels*⁵⁷, за да е налице „юрисдикция“ по смисъла на член 267 ДФЕС, трябва да са изпълнени определени условия, а именно органът да е създаден със закон, да е постоянно действащ, неговата юрисдикция да е задължителна, производството пред него да е състезателно, да прилага правни норми и да е независим⁵⁸.

104. Изискването за независимост има външен и вътрешен аспект. Последният е свързан с понятието „безпристрастност“ и визира еднаквата отдалеченост от страните по спора и от съответните им интереси с оглед на предмета на спора⁵⁹. Според мен именно безпристрастността на италианските органи за спортно правосъдие заслужава да бъде подложена на задълбочена проверка от страна на запитващата юрисдикция.

105. Така, като се има предвид контекстът на делата в главните производства, подобна проверка не следва да се отклонява от правната рамка за анализ, която следва от решение *Ali Riza* и др. *с/у. Турция*⁶⁰, постановено от Европейския съд по правата на човека (наричан по-нататък „ЕСПЧ“)⁶¹.

106. Следва да се припомни, че делото, по което е постановено това решение, е образувано по жалби, подадени пред арбитражния комитет на Турската футболна федерация (TFF) срещу решения, взети срещу футболни играчи или арбитри съответно от Комитета за уреждане на спорове (DRC) и дисциплинарната комисия на тази федерация. След като отбелязва, че членовете на арбитражния комитет се назначават от управителния съвет (Board of Directors) на TFF, който от своя страна се назначава изцяло от събранието на същата федерация (Congress), и че управителният съвет разполага с широка свобода на преценка при упражняването на правомощието си за назначаване, ЕСПЧ най-напред разглежда въпроса дали са налице достатъчно гаранции, че членовете на арбитражния комитет упражняват функциите си без външен натиск, и на второ място, дали арбитражният комитет е съставен от членове, които могат да се считат за независими и безпристрастни по отношение на професионалните организации, участващи в тези производства⁶².

107. По първия въпрос ЕСПЧ приема, че членовете на арбитражния комитет не са защитени от натиск, по-специално от страна на управителния съвет, поради наличието на определен брой „подчертани организационни и структурни връзки“ между тези две образувания, разкриващи „значителна степен на влияние на управителния съвет върху функционирането на арбитражния комитет“⁶³. В подкрепа на този извод ЕСПЧ отчита

⁵⁷ Решение от 30 юни 1966 г. (61/65, EU:C:1966:39).

⁵⁸ Вж., на последно място, решение от 1 август 2025 г., *Daka* и др. (C-422/23, C-455/23, C-459/23, C-486/23 и C-493/23, EU:C:2025:592, т. 53 и цитираната съдебна практика).

⁵⁹ Вж. решение от 21 януари 2020 г., *Banco de Santander* (C-274/14, EU:C:2020:17, т. 61 и цитираната съдебна практика).

⁶⁰ ЕСПЧ, 28 януари 2020 г., *Ali Riza* и др. *с/у Турция* (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610).

⁶¹ Напомням, че в член 52, параграф 3 от Хартата се уточнява, че доколкото тя съдържа права, съответстващи на правата, гарантирани от ЕКПЧ, техният смисъл и обхват са същите като дадените им в тази конвенция. Както обаче следва от разясненията относно член 47 от Хартата, втората алинея от този член съответства на член 6, точка 1 от ЕКПЧ. Следователно Съдът трябва да гарантира, че даденото от него тълкуване на член 47, втора алинея от Хартата осигурява такова ниво на защита, което се съобразява с нивото на защита, гарантирано от член 6, точка 1 от ЕКПЧ, както е тълкуван от ЕСПЧ (вж. решение от 15 юли 2021 г., *Комисия/Полша* (Дисциплинарен режим на съдиите), C-791/19, EU:C:2021:596, т. 165 и цитираната съдебна практика).

⁶² Вж. решение на ЕСПЧ от 28 януари 2020 г., *Ali Riza* и др. *с/у Турция* (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610, § 209 и 217).

⁶³ ЕСПЧ, 28 януари 2020 г., *Ali Riza* и др. *с/у Турция* (CE:ECHR:2020:0128JUD003022610, § 216) (неофициален превод).

следните обстоятелства. Първо, макар членовете на този комитет да се ползват със сигурност по отношение на заетостта, срокът на техния мандат съответства на този на членовете на управителния съвет. Второ, членовете на арбитражния комитет имат право на възнаграждение, както и на възстановяване на пътните им разноски и на надбавка за настаняване, чиито размери се определят от управителния съвет. Трето, не е предвидено специално производство в случай на оспорване от страните на независимостта или безпристрастността на член на арбитражния комитет.

108. Що се отнася до втория въпрос, ЕСПЧ отбелязва, че както управителният съвет, така и събранието на TFF са съставени в по-голямата си част от представители на футболните клубове, които неизбежно участват в някои спорове от компетентността на арбитражния комитет.

109. Следва да се припомни, че съгласно разглежданата италианска правна уредба компетентни да приемат дисциплинарните наказания, налагани от FIGC и CONI, са два вътрешнофедерални органа (съдът към Футболната федерация и апелативният съд към Футболната федерация) и един извънфедерален орган (Комитетът по спортна етика).

110. Що се отнася до съда към Футболната федерация и апелативния съд към нея, правомощието за назначаване на техните членове принадлежи на Consiglio federale (Федерален съвет)⁶⁴ и упражняването на това правомощие, изглежда, е ограничено единствено от критерия за „специфична компетентност и опит, придобит в правния ред в областта на спорта“⁶⁵. Рискът членовете на тези органи да бъдат подложени на натиск от страна на Федералния съвет, би могъл да се повиши поради факта, че продължителността на мандата им съответства на този на федералните съветници (четири години, с възможност за двукратно подновяване) и че Commissione federale di garanzia (Федерална комисия по спортна етика)⁶⁶, която също е назначена от Федералния съвет, има правомощието да ги освободи, по-специално „поради сериозни съображения за целесъобразност“⁶⁷.

111. Що се отнася до състава на Федералния съвет, четиринадесет от двадесетте му членове се избират от различните национални футболни лиги⁶⁸, които на свой ред са еманация на футболните клубове, чиито ръководители могат да участват, както в случая, в производствата пред посочените вътрешнофедерални органи.

112. Що се отнася до Комитета по спортна етика, назначаването на неговите членове е отредено на Националния съвет на CONI⁶⁹. Срокът на техния мандат (четири години) съответства на този на членовете на последния⁷⁰. Националният съвет назначава и членовете на Commissione di garanzia degli organi di giustizia, di controllo e di tutela dell'etica

⁶⁴ Вж. член 27, параграф 3 от Statuto della FIGC (Устав на FIGC), одобрен от Националния съвет на CONI с Решение № 479 от 20 ноември 2024 г.

⁶⁵ Вж. член 35, параграф 1 от Устава на FIGC.

⁶⁶ Федералната комисия по спортна етика е орган, чиято основна задача е да проверява дали членовете на съда към Футболната федерация и на апелативния съд към Футболната федерация отговарят на условията за изпълнението на тези функции (вж. член 5, параграф 3 от Codice di Giustizia Sportiva CONI (Кодекс на спортното правосъдие на CONI), с Решение № 1538, Национален съвет от 9 ноември 2015 г., одобрен от Decreto Presidenza Consiglio dei Ministri (постановление на председателя на Министерския съвет) от 16 декември 2015 г.).

⁶⁷ Вж. член 5, параграф 3 от Кодекса на спортното правосъдие на CONI и член 34 от Устава на FIGC.

⁶⁸ Вж. член 26 от Устава на FIGC.

⁶⁹ Вж. член 6, параграф 4, точка 11 от Устава на CONI.

⁷⁰ Вж. член 5, параграф 2 и член 12 bis, параграф 7 от Устава на CONI.

sportiva (Комисия за гарантиране на съдебните органи, контрола и спортната етика), която има право да освобождава членовете на Комитета по спортна етика⁷¹. Съставът на Националния съвет включва представителите на националните спортни федерации и мнозинството от гласуващите в този орган трябва да се формира от гласовете на последните⁷².

113. Запитващата юрисдикция следва да провери, по-специално с оглед на току-що припомнените обстоятелства, дали някой от италианските органи на спортното правосъдие представлява „юрисдикция“ по смисъла на правото на Съюза. Ако това е така, създадената от италианския законодател система на спортно правосъдие, разгледана в цялост, не би била несъвместима с член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС.

Заключение

114. С оглед на гореизложеното предлагам на Съда да отговори на първия и третия преюдициален въпрос, поставени от Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Регионален административен съд Лацио, Италия), по следния начин:

- „1) Член 19, параграф 1, втора алинея ДЕС във връзка с член 47 от Хартата на основните права на Европейския съюз трябва да се тълкува в смисъл, че не допуска национална правна уредба, която ограничава контрола за законосъобразност от страна на „юрисдикции“ по смисъла на правото на Съюза върху дисциплинарни наказания като разглежданите в главните производства само до инцидентен контрол, който в случай на незаконосъобразност може да доведе единствено до присъждането на парично обезщетение на лицата, на които са наложени тези наказания. Тези юрисдикции трябва да могат да отменят такива наказания и при необходимост да постановяват временни мерки, които да гарантират пълната ефективност на съдебното решение по същество.
- 2) Членове 45 и 56 ДФЕС трябва да се тълкуват в смисъл, че допускат национална правна уредба като разглежданата в настоящия случай, съгласно която спортните органи могат да налагат на ръководител на спортен клуб дисциплинарно наказание, което му забранява да упражнява професионалната си дейност на национално и международно равнище в продължение на 24 месеца, при условие че тази правна уредба и санкциите, предназначени да гарантират нейното спазване, са обосновани от преследването на легитимна цел от общ интерес и са определени в съответствие с прозрачни, обективни, недискриминационни и пропорционални критерии. Членове 101 и 102 ДФЕС също допускат подобна национална правна уредба“.

⁷¹ Вж. член 13 ter, параграф 3 от Устава на CONI.

⁷² Вж. член 6, параграф 3 от Устава на CONI.